CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PAOLO MENGOZZI prezentate la 16 decembrie 2010[1]

I — Cadrul normativ

A — *Directiva 2009/12/CE*

1. Directiva 2009/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2009 privind tarifele de aeroport[2] (denumită în continuare „directiva") include în domeniul său de aplicare două categorii de aeroporturi. Pe de o parte, aeroporturi „al căror trafic anual depășește 5 milioane de pasageri", de cealaltă parte, aeroporturi „cu cel mai mare trafic de pasageri din fiecare stat membru".

2. Prin prezenta acțiune, Marele Ducat al Luxemburgului solicită în principal anularea dispoziției referitoare la a doua categorie de aeroporturi. În subsidiar, în cazul în care Curtea nu va reține posibilă anularea în parte a directivei, Luxemburgul solicită anularea acesteia în întregul său.

3. Directiva atacată a fost adoptată în baza articolului 80 alineatul (2) CE și urmărește să stabilească „principii comune pentru perceperea tarifelor de aeroport pe aeroporturile comunitare" [articolul 1 alineatul (1)].

4. Considerentele (2), (3) și (4) ale directivei prevăd următoarele:

„(2) Este necesar să se stabilească un cadru comun de reglementare a elementelor esențiale ale tarifelor de aeroport, precum și a modalității de stabilire a

1 — Limba originală: italiana.
2 — JO L 70, p. 11.

acestora, deoarece, în absența unui astfel de cadru, este posibil ca cerințe de bază în cadrul raportului dintre organele de administrare a aeroporturilor și utilizatorii aeroporturilor să nu fie respectate.

(3) Prezenta directivă ar trebui să se aplice aeroporturilor situate în Comunitate care depășesc o dimensiune minimă, deoarece administrarea și finanțarea aeroporturilor mici nu necesită aplicarea unui cadru comunitar.

(4) În plus, dacă într-un stat membru niciun aeroport nu atinge dimensiunea minimă prevăzută pentru aplicarea prezentei directive, aeroportul cu cel mai mare trafic de pasageri se bucură de o asemenea poziție privilegiată, în calitatea sa de punct de intrare în statul membru respectiv, astfel încât este necesar să i se aplice prezenta directivă, pentru a garanta respectarea anumitor principii de bază în cadrul raportului dintre organul de administrare a aeroportului și utilizatorii aeroportului, în special în ceea ce privește transparența tarifelor și nediscriminarea între utilizatorii aeroportului."

5. Conform considerentului (19), obiectivul directivei „nu poate fi realizat în mod satisfăcător de către statele membre, întrucât astfel de sisteme de tarife de aeroport nu se pot institui la nivel național într-un mod care să asigure uniformitatea pe teritoriul Comunității și, având în vedere amploarea și efectele sale, acest obiectiv poate fi realizat mai bine la nivelul Comunității".

6. Conform articolului 1 alineatul (2), directiva se aplică „oricărui aeroport situat pe un teritoriu care face obiectul dispozițiilor tratatului, este deschis traficului comercial și are un trafic anual care depășește 5 milioane de pasageri, precum și aeroportului cu cel mai mare trafic de pasageri din fiecare stat membru".

7. În concret, directiva prevede obligația statelor membre de a institui o procedură de consultare periodică, cu o frecvență cel puțin anuală, între organul de administrare a aeroportului și utilizatorii aeroportului în ceea ce privește funcționarea sistemului de tarife pentru utilizarea infrastructurii și a serviciilor furnizate de primul către cei din urmă [articolul 6 alineatul (1)]. În acest context, sunt prevăzute în sarcina ambelor părți obligații de informare reciprocă necesare pentru a stabili nivelul tarifelor de aeroport (articolul 7).

8. Fiecare stat trebuie să instituie o autoritate independentă de supraveghere care asigură respectarea obligațiilor prevăzute de directivă (articolul 11) și căreia părțile i se pot adresa în cazul unui dezacord în ceea ce privește o decizie privind tarifele de aeroport [articolul 6 alineatul (3)].

9. Comisia trebuie să pregătească, până la 15 martie 2013, un raport privind punerea în aplicare a directivei, atingerea obiectivelor acesteia și necesitatea unor modificări corespunzătoare (articolul 12).

10. Directiva stabilește ca termen pentru transpunerea în dreptul național data de 15 martie 2011 (articolul 13).

II — Procedura în fața Curții și concluziile părților

11. Luxemburgul a introdus prezenta acțiune printr-un act depus la grefă la 18 mai 2009.

12. Comisia Europeană a intervenit în susținerea Parlamentului European și a Consiliului. În schimb, Republica Slovacă a intervenit în susținerea Luxemburgului.

13. Părțile au fost ascultate în cadrul ședinței din 21 octombrie 2010.

14. Luxemburgul solicită Curții:

— în principal, anularea articolului 1 alineatul (2) din directivă, în măsura în care se referă la aeroporturile „cu cel mai mare trafic de pasageri din fiecare stat membru";

— în subsidiar, anularea directivei în întregul său;

— în orice caz, obligarea instituțiilor pârâte la plata cheltuielilor de judecată.

15. Parlamentul European și Consiliul solicită Curții:

— respingerea acțiunii;

— obligarea Luxemburgului la plata cheltuielilor de judecată;

— în subsidiar, în cazul anulării directivei, menținerea efectelor acesteia până la adoptarea unui nou act normativ.

III — Argumentele părților

A — *Cu privire la încălcarea principiului egalității de tratament*

16. Luxemburgul invocă încălcarea principiului egalității de tratament: astfel, directiva

ar aplica fie un tratament diferit unor situații asemănătoare, fie și un tratament egal unor situații diferite.

17. În ceea ce privește primul aspect al discriminării, Luxemburgul susține că includerea în domeniul de aplicare al directivei a unor aeroporturi precum cel din Luxemburg – Findel (denumit în continuare „aeroportul Findel") ar presupune pentru acestea din urmă sarcini administrative și cheltuieli la care, în schimb, nu ar fi obligate alte aeroporturi aflate într-o situație comparabilă, adică marile aeroporturi regionale cu un trafic anual de mai puțin de 5 milioane de pasageri, fără ca această diferență de tratament să fie justificată în mod obiectiv.

18. În special, se face referire la aeroporturile din Charleroi, din Belgia, și din Hahn, din Germania, care, adresându-se clientelei din aceeași zonă ca și aeroportul Findel, ar fi într-un raport de concurență directă cu acesta. Aeroportul Findel (al cărui trafic, în 2007, a fost de 1 642 848 pasageri) intră în domeniul de aplicare al directivei, întrucât este principalul aeroport din Luxemburg. În schimb, cele două aeroporturi menționate mai sus, deși înregistrează un trafic mai mare de pasageri (în 2008 au înregistrat un număr de 2,9 milioane și, respectiv, de 4 milioane de pasageri), nu intră în sfera de aplicare a directivei, deoarece nu depășesc 5 milioane de pasageri pe an și nu au calitatea de aeroporturi principale ale statelor membre respective.

19. În ceea ce privește al doilea aspect al discriminării, Luxemburgul se plânge că este tratat de directivă în mod analog cu alte state, precum Belgia și Germania, care însă beneficiază de aeroporturi cu un trafic cu mult mai mare de 5 milioane de pasageri. Poziția aeroporturilor principale din aceste state membre ar fi diferită și, prin urmare, nu sunt supuse acelorași obligații.

20. În opinia Luxemburgului, „poziția privilegiată" a aeroporturilor principale nu conferă aeroporturilor cu un trafic redus de pasageri, cum este cazul aeroportului Findel, un avantaj de același gen cum este avantajul conferit aeroporturilor cu un trafic mare de pasageri. În plus, nici din punct de vedere economic aeroportul Findel nu ar fi comparabil cu marile aeroporturi internaționale.

21. Luxemburgul contestă afirmația cuprinsă în considerentul (4) al directivei, negând că aeroportul principal din fiecare stat membru s-ar bucura de o poziție privilegiată în calitatea sa de „punct de intrare" în statul membru respectiv. Prin introducerea considerentului (4), Consiliul ar fi încercat să ofere o justificare *ex post* a includerii în sfera de aplicare a directivei a cel puțin unui aeroport din fiecare stat membru.

22. În opinia Luxemburgului, riscul poziției dominante ar fi mai real în aeroporturi regionale care sunt cu mult mai importante decât aeroportul Findel, care, deși se situează în proximitatea unor mari centre urbane, nu constituie principalul aeroport al

respectivelor state membre, fiind excluse din domeniul de aplicare al directivei. Aeroportul Findel ar fi discriminat, în comparație cu acestea din urmă, din cauza unei diferențe de tratament fondate pe simpla diferență de naționalitate a aeroportului.

23. În sfârșit, Luxemburgul nu îi recunoaște legiuitorului nicio justificare pentru că ar fi impus aeroportului Findel sarcini pe care acesta din urmă le consideră discriminatorii. Eventualele evaluări complexe efectuate cu ocazia redactării directivei nu pot privi, în opinia acestuia, o situație de o asemenea claritate cum este cea a aeroportului Findel.

24. Slovacia împărtășește obiecțiile formulate de Luxemburg cu privire la costuri și la sarcinile administrative, adăugând în special că procedurile administrative și de control prevăzute de directivă (precum dreptul utilizatorilor unui aeroport de a solicita intervenția unei autorități independente, în cazul unui dezacord în ceea ce privește o decizie a organului de administrare a aeroportului) pot duce la un blocaj al procesului de decizie, făcând aeroporturile respective mai puțin competitive.

25. La rândul său, Consiliul consideră că, în scopul stabilirii unui cadru de transparență a tarifelor de aeroport, în beneficiul sectorului aerian, legiuitorul nu a putut ignora poziția privilegiată a aeroportului principal din fiecare stat membru. Această poziție îl asimilează aeroporturilor cu un trafic anual care depășește 5 milioane de pasageri. În acest sens, Consiliul neagă că extinderea domeniului de aplicare al directivei și la aeroporturile care înregistrează cel mai mare număr de pasageri din fiecare stat membru ar fi fost adăugată *ex post*. În orice caz, înainte de efectuarea modificărilor cu privire la domeniul de aplicare al directivei propus inițial (care includea aeroporturile cu un trafic anual care depășește 1 milion de pasageri sau cu un transport anual de mărfuri care depășește 25 000 de tone), aeroportul Findel, având în vedere că în 2008 a înregistrat un transport anual de mărfuri de peste 700 000 de tone, ar fi fost oricum supus dispozițiilor directivei.

26. În plus, Consiliul susține că Luxemburgul nu ar fi demonstrat pretinsa inegalitate de tratament, că nu ar exista nicio dovadă în sensul că aeroporturile din Charleroi și din Hahn s-ar bucura de o poziție privilegiată asemănătoare cu cea a aeroporturilor principale din statele membre respective, nici cu privire la faptul că companiile aeriene care acționează în mod obișnuit pe aeroportul Findel ar fi încurajate să îl abandoneze pentru a se instala pe aeroportul din Charleroi sau din Hahn.

27. În opinia Parlamentului European, numai aplicarea directivei tuturor statelor membre ar permite o mai mare transparență și egalitate de tratament în stabilirea tarifelor de aeroport din partea organelor de administrare a acestora. În plus, procedând în acest mod,

companiile aeriene ar avea posibilitatea de a alege, în fiecare stat membru, cel puțin un aeroport supus reglementării comunitare privind tarifele de aeroport.

28. În al doilea rând, Parlamentul European susține că obligațiile care decurg din directivă nu presupun costuri de natură să plaseze aeroportul Findel pe o poziție dezavantajoasă în raport cu aeroporturile nesupuse aplicării acestui act normativ.

29. Parlamentul European mai insistă, fiind susținut de Consiliu cu privire la acest aspect, asupra necesității ca directiva să fie aplicată în fiecare stat membru: în această optică, dispoziția contestată de Luxemburg constituie un element esențial în economia textului normativ, deoarece aceasta asigură că în fiecare stat membru există cel puțin un aeroport ținut să respecte normele de transparență în materie de tarife de aeroport.

30. Comisia, la rândul său, își însușește interpretarea dată de Parlamentul European și de Consiliu directivei. În special, referitor la justificarea considerentului (4), aceasta precizează că doar două categorii de aeroporturi sunt susceptibile de a se afla în poziție dominantă față de transportatorii aerieni: aeroporturile principale din fiecare stat membru, în calitate de „punct de intrare" privilegiat din respectivul stat membru, și aeroporturile al căror trafic anual depășește 5 milioane de pasageri.

31. Din punctul de vedere al Comisiei, criteriul aeroportului „principal" din fiecare stat membru constituie, în lumina obiectivului directivei, piatra de temelie a întregii reglementări a tarifelor de aeroport. Pe de altă parte, criteriul traficului de peste 5 milioane de pasageri are doar rolul de a-l completa pe primul.

B — *Cu privire la încălcarea principiului proporționalității și al subsidiarității*

32. În ceea ce privește principiul proporționalității, Luxemburgul consideră că procedurile și sarcinile administrative care decurg din directivă sunt excesive și disproporționate în raport cu o situație cum este aceea a aeroportului Findel.

33. Referitor la principiul subsidiarității, statul reclamant neagă că pentru administrarea și finanțarea aeroporturilor cu un trafic anual de mai puțin de 5 milioane de pasageri ar fi necesară aplicarea unui cadru comunitar. Dovada acestui lucru ar sta în faptul că multe aeroporturi de talia aeroportului Findel sunt scutite de obligațiile care decurg din directivă.

34. Consiliul contestă această teorie, afirmând că reglementarea tarifelor de aeroport implică evaluări complexe care îi asigură legiuitorului o largă putere de apreciere, cenzurabilă doar în cazul unei erori vădite. În conformitate cu această afirmație, Consiliul consideră că acțiunea trebuie să fie respinsă, deoarece nu s-ar fi demonstrat caracterul vădit neadecvat al măsurii față de obiectivele urmărite de legiuitorul comunitar.

35. Consiliul mai evidențiază că principiile esențiale care stau la baza directivei, și anume principiile transparenței, egalității de tratament și consultării, ar înlesni nu numai activitatea companiilor aeriene, ci și pe aceea a aeroporturilor. În opinia sa, dat fiind că definirea acestor principii comune poate fi efectuată mai bine la nivelul Uniunii, Luxemburgul nu ar fi demonstrat în ce ar consta pretinsa încălcare a principiului subsidiarității.

36. Parlamentul European împărtășește în mare parte poziția Consiliului, adăugând că proporționalitatea măsurii ar reieși cu claritate din nivelul minim al obligațiilor prevăzute în aceasta.

37. Comisia, la rândul său, evidențiază că faptul că principiul consultării obligatorii și principiul egalității de tratament au fost deja adoptate în cea mai mare parte a statelor membre redimensionează, în termeni de cheltuieli administrative, impactul directivei asupra sistemului aeroportuar din statele membre.

IV — Evaluare

38. În sprijinul propriilor concluzii, Luxemburgul invocă două motive referitoare, primul, la încălcarea principiului egalității de tratament și, al doilea, la încălcarea principiilor proporționalității și subsidiarității.

39. În examinarea litigiului, vom lua în considerare, înainte de toate, limitele controlului de legalitate efectuat de Curte asupra alegerii legiuitorului cu privire la domeniul de aplicare al directivei. În aceste granițe, vom proceda la analizarea comparabilității situațiilor, atât în lumina principiului egalității de tratament, cât și în lumina principiului proporționalității măsurii. În ultimul rând, ne vom concentra asupra pretinsei încălcări a principiului subsidiarității.

40. Cu titlu preliminar, considerăm însă necesar să lămurim care este obiectivul directivei pentru a stabili dacă, în lumina acestuia, este posibilă o anulare în parte a actului normativ.

A — *Observații preliminare*

1. Cu privire la obiectivul directivei

41. Observațiile părților arată că nu există unanimitate între ele cu privire la definiția obiectivului directivei. În opinia Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei, directiva vizează în special să protejeze companiile aeriene de eventuale comportamente abuzive ale aeroporturilor care se bucură de o poziție de forță. Și Luxemburgul, cel puțin în observațiile scrise prezentate ca răspuns la memoriul în intervenție al Comisiei, s-a aliniat la aceeași poziție. În schimb, Slovacia pare să susțină că scopul urmărit de legiuitor ar fi acela de a favoriza, prin prevenirea unor eventuale abuzuri de poziție dominantă, o desfășurare corectă a jocului concurenței între aeroporturi.

42. Examinarea directivei, precum și a lucrărilor pregătitoare arată în mod clar că poziția corectă este prima și că directiva vizează să împiedice ca aeroporturile să aibă posibilitatea de a profita, în dauna companiilor aeriene, de avantaje specifice de care acestea se pot bucura datorită localizării și dimensiunilor lor.

43. În acest sens, observăm că în considerentul (2) al directivei se face trimitere expresă la „raportul dintre organele de administrare a aeroporturilor și utilizatorii aeroporturilor”.

44. În schimb, interpretarea alternativă nu își găsește nicio confirmare în textul directivei și pare să se fondeze doar pe unele indicații vagi ce reies din lucrările pregătitoare. Totuși, pe lângă faptul că, după cum se știe, lucrările pregătitoare nu pot fi considerate determinante dacă nu sunt reflectate în textul legislativ [3], și analiza acestora confirmă că obiectivul urmărit de legiuitor a fost acela de a reglementa relațiile dintre organele de administrare a aeroporturilor și companiile aeriene.

45. În special, acest lucru era cât se poate de clar încă din avizul Comitetului Economic și Social [4], iar Comisia, în calitate de autor al propunerii de directivă, a afirmat în mod explicit, atât în comunicarea din 8 iulie 2008 [5], cât și în avizul din 18 februarie 2009 [6], că „obiectivul propunerii adoptate de Comisie

3 — A se vedea Hotărârea din 8 iunie 2000, Epson Europe (C-375/98, Rec., p. I-4243, punctul 26), Hotărârea din 25 octombrie 2001, Finalarte și alții (C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 și C-68/98-C-71/98, Rec., p. I-7831, punctul 40), și Hotărârea din 24 ianuarie 2002, Portugaia Construções (C-164/99, Rec., p. I-787, punctul 27).

4 — Avizul nr. 1244/2007 al Comitetului Economic și Social European privind „Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind taxele de aeroport”, punctul 2.2.

5 — Comunicarea Comisiei către Parlamentul European în conformitate cu articolul 251 alineatul (2) al doilea paragraf din Tratatul CE privind poziția comună a Consiliului cu privire la adoptarea unei directive a Parlamentului European și a Consiliului privind taxele de aeroport, punctul 2 [COM(2008) 455 final].

6 — Avizul Comisiei în conformitate cu articolul 251 alineatul (2) al treilea paragraf litera (c) din Tratatul CE privind amendamentele Parlamentului European la poziția comună a Consiliului referitoare la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind taxele de aeroport de modificare a propunerii Comisiei în conformitate cu articolul 250 alineatul (2) din Tratatul CE, punctul 3 [COM(2009) 86 final].

la 24 ianuarie 2007 este acela de a înlesni discuțiile dintre aeroporturi și companiile aeriene cu privire la tarifele de aeroport".

46. În consecință, atât cuprinsul directivei, cât și analiza lucrărilor pregătitoare care au condus la aprobarea acesteia arată clar că obiectivul pe care legiuitorul a intenționat să îl urmărească și de care trebuie să se țină cont în evaluarea legalității directivei a fost acela de a preveni eventuale abuzuri din partea organelor de administrare a aeroporturilor față de companiile aeriene.

2. Cu privire la anularea în parte a directivei

47. Luxemburgul solicită, în principal, ca directiva să fie declarată nelegală în partea în care aceasta își extinde domeniul de aplicare asupra aeroporturilor „cu cel mai mare trafic de pasageri din fiecare stat membru". În opinia sa, eliminarea acestei părți nu ar afecta economia directivei.

48. Nu împărtășim această poziție.

49. Viciul denunțat de Luxemburg privește domeniul de aplicare al directivei atacate, în special extinderea procedurilor de control prevăzute de aceasta la cel puțin un aeroport din fiecare stat membru.

50. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, anularea în parte a unui act este posibilă numai în măsura în care aceasta implică părți „separabile" ale actului respectiv și cu condiția ca anularea în parte să nu modifice substanța actului însuși [7]. În acest caz, domeniul de aplicare al directivei face parte, în opinia noastră, din elementele sale esențiale.

51. După cum reiese din lucrările pregătitoare, consultările dintre instituții pentru definirea domeniului de aplicare al directivei au constituit centrul discuțiilor pe întreg parcursul procesului legislativ [8]. Alegerea de a utiliza cele două criterii reprezentate, pe de o parte, de un prag numeric (cei 5 milioane de

7 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 24 mai 2005, Franța/Parlamentul European și Consiliul (C-244/03, Rec., p. I-4021, punctele 12 și 13), și Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Département du Loiret (C-295/07 P, Rep., p. I-9363, punctele 105 și 106).

8 — Cu privire la pragurile inițiale ale traficului care să depășească un milion de pasageri pe an sau un număr anual de 25 000 de tone de mărfuri, prevăzute în propunerea de directivă [COM(2006) 820 final din 24 ianuarie 2007, articolul 1 alineatul (2)], Comisia pentru transport și turism a Parlamentului European propusese, la 6 iulie 2007, modificarea pragului traficului de pasageri la 5 milioane pe an, eliminând referirea la traficul de mărfuri (PE392 008, Proiectul de rezoluție legislativă a Parlamentului European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind tarifele de aeroport, amendamentul 1). La 26 septembrie 2007, Comitetul Economic și Social a propus, dimpotrivă, ca directiva să se aplice aeroporturilor cu un trafic anual de pasageri de peste 1 milion (avizul citat la nota de subsol 4, punctul 2.3). Comitetul Regiunilor, în schimb, a avut o poziție diferită, sugerând în avizul său, la 10 octombrie 2007, ca directiva să se aplice aeroporturilor care au o cotă de trafic de peste 1% din piața transportului aerian de pasageri a Uniunii Europene (Avizul Comitetului Regiunilor privind „Viitorul aeroporturilor europene", JO 2007, C 105, p. 11, a doua liniuță). Modificările aduse de Parlamentul European la 21 noiembrie 2007 au acceptat pragul de trafic anual de peste 5 milioane de pasageri și au mai introdus un prag, legat de cota de trafic de peste 15% din traficul de pasageri din statul membru respectiv (COD/2007/0013). La 23 iunie 2008, poziția comună a Consiliului a introdus o altă modificare, corespunzătoare textului actual al directivei [8332/2/08 REV 2, articolul 1 alineatul (2)].

pasageri pe an) și, pe de altă parte, de natura „privilegiată” a unui aeroport (cu includerea aeroportului principal din fiecare stat membru) este rezultatul unui compromis laborios ce a permis depășirea impasului care, cu câțiva ani în urmă, dusese deja la retragerea unei propuneri a Comisiei [9].

52. Din aceste motive, considerăm că includerea în domeniul de aplicare al directivei a aeroportului principal din fiecare stat membru este legată indisolubil de includerea aeroporturilor cu un trafic anual care depășește 5 milioane de pasageri.

53. Așadar, este evident că, în cazul în care se va considera că referirea la aeroportul principal din fiecare stat membru trebuie să fie eliminată, renunțând astfel la dublul parametru prevăzut de legiuitor, celălalt prag de 5 milioane de pasageri pe an s-ar dovedi inadecvat pentru atingerea obiectivelor directivei. Logica urmărită de legiuitor ar fi, în orice caz, profund alterată.

54. În consecință, în cazul în care se vor admite argumentele propuse de Luxemburg, decizia Curții ar putea fi, în opinia noastră, doar aceea de a anula integral directiva atacată.

9 — Ne referim la propunerea din 1997 [COM(1997) 154 final], retrasă în 2001 [COM(2001) 763 final/2].

B — *Cu privire la limitele examinării validității directivei*

55. Directiva care face obiectul prezentei acțiuni a fost adoptată în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE. Potrivit unei jurisprudențe constante, în domeniul transporturilor, precum și în toate domeniile unde sunt în joc evaluări de natură politică, economică și socială, legiuitorul se bucură de o marjă largă de apreciere [10]. În aceste situații, Curtea vorbește despre „aprecieri complexe” [11]: această complexitate se explică atât prin dificultățile create de concilierea unor interese divergente, cât și în lumina responsabilităților politice inerente activității de reglementare economică și socială. În cadrul controlului de legalitate a actelor legislative referitoare la aceste sectoare, Curtea nu este chemată să se pronunțe cu privire la oportunitatea alegerilor făcute de

10 — În ceea ce privește sectorul transporturilor, a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 iulie 1997, SAM Schiffahrt și Stapf (C-248/95 și C-249/95, Rec., p. I-4475, punctul 23), Hotărârea din 12 martie 2002, Omega Air și alții (C-27/00 și C-122/00, Rec., p. I-2569, punctul 63), și Hotărârea din 9 septembrie 2004, Spania și Finlanda/Parlamentul European și Consiliul (C-184/02 și C-223/02, Rec., p. I-7789, punctul 56). Jurisprudența cu privire la acest aspect este deosebit de abundentă în domeniul politicii agricole: a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții (C-189/01, Rec., p. I-5689, punctul 80 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 14 mai 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio și alții (C-34/08, Rep., p. I-4023, punctele 44 și 76 și jurisprudența citată). Pentru considerații identice în domeniul mediului, a se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (C-127/07, Rep., p. I-9895, punctul 61).

11 — A se vedea, de exemplu, mai recent, Hotărârea din 9 martie 2010, ERG și alții (C-379/08, Rep., p. I-2007, punctul 60 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 8 iulie 2010, Afton Chemical (C-343/09, Rep., p. I-7027, punctul 46). În special, în domeniul transporturilor aeriene, a se vedea Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 80).

legiuitor, ci să sancţioneze alegerile legislative viciate de o eroare vădită de apreciere [12].

56. La acestea trebuie adăugat că puterea de apreciere acordată legiuitorului comunitar cuprinde posibilitatea de a determina, din punct de vedere global, elementele de fapt care trebuie luate în considerare în efectuarea propriilor alegeri. Astfel, după cum Curtea a precizat deja, atunci când punerea în aplicare a unei politici comune, cum este cea a transporturilor, implică necesitatea aprecierii unei situaţii complexe, puterea discreţionară de care beneficiază instituţiile nu priveşte în mod exclusiv natura şi domeniul de aplicare al prevederilor care urmează a fi adoptate, ci, într-o anumită măsură, şi verificarea datelor de fapt, care poate fi efectuată pe baza unor evaluări globale [13].

C — *Cu privire la încălcarea principiului egalităţii de tratament*

57. Din jurisprudenţa constantă a Curţii reiese că principiul egalităţii de tratament cere ca situaţii comparabile să nu fie tratate în mod diferit şi ca situaţii diferite să nu să nu fie tratate în acelaşi mod, cu excepţia cazului în care acest lucru se justifică în mod obiectiv [14].

58. Ne vom concentra acum, separat, pe aspectele de discriminare invocate de Luxemburg pentru a vedea, înainte de toate, dacă situaţiile utilizate ca termen de comparaţie de acest stat membru sunt comparabile cu situaţia sa şi, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă tratamentul contestat duce efectiv la o discriminare.

59. În lumina consideraţiilor pe care tocmai le-am dezvoltat, cu privire la puterea de apreciere de care se bucură legiuitorul, chestiunea relevantă pentru scopul comparaţiei este dacă alegerea de a trata aeroporturile „principale" din fiecare stat membru la fel cum sunt tratate aeroporturile cu un trafic anual care depăşeşte 5 milioane de pasageri şi dacă alegerea de a trata în mod diferit aeroporturile „secundare" cu un trafic de pasageri asemănător cu cel al aeroporturilor „principale" constituie o inegalitate de tratament, rezultat al unei erori vădite de apreciere. Situaţia trebuie să fie evaluată în lumina scopului urmărit de legiuitor, care este, după cum s-a arătat, acela de a preveni eventuale abuzuri din partea organelor de administrare a aeroporturilor faţă de companiile aeriene.

12 — Jurisprudenţa în acest sens este constantă: a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) şi Imperial Tobacco (C-491/01, Rec., p. I-11453, punctul 123), Hotărârea din 12 iulie 2005, Alliance for Natural Health şi alţii (C-154/04 şi C-155/04, Rec., p. I-6451, punctul 52), şi Hotărârea Afton Chemical (citată la nota de subsol 11, punctele 28 şi 42).

13 — A se vedea Hotărârile SAM Schiffahrt şi Stapf (citată la nota de subsol 10, punctul 25 şi jurisprudenţa citată) şi Omega Air şi alţii (citată la nota de subsol 10, punctul 65).

14 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 iulie 1963, Italia/Comisia (13/63, Rec., p. 335, în special p. 358), Hotărârea din 13 decembrie 1984, Sermide (106/83, Rec., p. 4209, punctul 28), şi Hotărârea din 25 octombrie 2001, Italia/Consiliul (C-120/99, Rec., p. I-7997, punctul 80).

1. Cu privire la tratamentul diferit al unor situații similare

60. În ceea ce privește tratamentul diferit al unor situații similare, Luxemburgul invocă două aspecte de discriminare ce ar dezavantaja un aeroport precum Findel față de aeroporturile „secundare" care nu intră în domeniul de aplicare al directivei. Primul aspect face referire la aeroporturi pe care Luxemburgul le consideră în concurență directă cu Findel și care înregistrează un trafic de pasageri similar cu al acestuia din urmă: aeroporturile din Hahn și din Charleroi. Al doilea aspect, în schimb, se referă la aeroporturi ce ar fi similare cu Findel, nu numai din punctul de vedere al dimensiunilor, ci și din punct de vedere strategic, datorită localizării acestora în vecinătatea unor mari centre urbane.

61. Încălcarea principiului egalității de tratament din cauza unui tratament diferențiat al unor situații similare presupune ca situațiile să fie comparabile, atât în lumina tuturor elementelor care le caracterizează, cât și a obiectului și a scopului actului comunitar care stabilește distincția în cauză [15]. Așadar, în această optică, pentru a compara situațiile prezente, trebuie luate în considerare nu numai elemente precum traficul de pasageri sau raportul de concurență dintre aeroporturi [16], ci și toate acele aspecte care, din punctul de vedere al companiilor aeriene, adică a celor pe care directiva urmărește să îi protejeze, pot face ca un aeroport să fie considerat asemănător sau diferit față de un altul.

Comparația cu aeroporturile secundare cu un trafic similar, care se adresează clientelei din aceeași zonă ca și aeroportul Findel

62. Vom începe prin a analiza poziția în care se află un aeroport precum Findel în raport cu un aeroport secundar cu un trafic similar, care se adresează clientelei din aceeași zonă, cum este, de exemplu, aeroportul din Hahn. Discuția este valabilă, în general, pentru toate aeroporturile cu un trafic de pasageri similar cu cel al aeroportului Findel, dar care nu sunt situate în vecinătatea unui centru urban.

63. În acest sens, putem fi de acord cu aprecierea Comisiei potrivit căreia aeroporturile principale din fiecare stat membru au anumite caracteristici comune, care altor aeroporturi le lipsesc.

15 — A se vedea Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul (C-280/93, Rec., p. I-4973, punctul 74), și Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (citată la nota de subsol 10, punctele 25 și 26).

16 — Printr-un raționament în termeni similari, însă privind caracterul comparabil al unor sectoare diferite, a se vedea Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (citată la nota de subsol 10, punctul 36).

64. De exemplu, una dintre aceste caracteristici este localizarea în apropierea unui oraș, adesea capitală; factor care face ca aeroporturile să fie deosebit de atrăgătoare, cel puțin pentru o anumită categorie de călători, aceea care se deplasează pentru afaceri. În legătură cu acest segment de piață, pentru companiile aeriene există, așadar, un interes mai mare de a propune zboruri de pe și spre un aeroport principal, cum este Findel, decât zboruri de pe și spre unul secundar, cum este cel din Hahn. Un aeroport de genul acestuia din urmă, datorită poziției sale retrase, dimpotrivă, este atrăgător pentru așa-numitele companii *low cost*, care trebuie să satisfacă o cerere cu nevoi diferite de cele ale pasagerilor care călătoresc pentru afaceri: o cerere mai sensibilă la prețul biletelor de avion și mai dispusă la transferuri mai lungi între oraș și aeroport.

65. În plus, este evident că un aeroport principal, chiar dacă doar din motive de notorietate, este în măsură să atragă atât o clientelă de afaceri, cât și o clientelă „turistică", în timp ce un aeroport „secundar", din considerațiile expuse mai sus, în mod normal, este interesat doar de al doilea tip de clientelă. Cu alte cuvinte, în timp ce aeroporturile principale pot avea cu ușurință ca interlocutori atât companiile de linie, cât și pe cele *low cost*, pentru aeroporturile secundare este mai ușor să aibă ca interlocutori doar pe ultimele menționate. Având în vedere diferitele categorii de companii aeriene care deservesc cele două tipuri de aeroporturi și diversitatea strategiilor comerciale adoptate de ultimele, chiar ne putem îndoi, astfel cum face Comisia, că există o relație de concurență directă între aeroporturile principale și aeroporturile secundare.

66. Pe baza acestor elemente, considerăm că un aeroport principal și un aeroport secundar, deși ambele înregistrează un trafic de pasageri similar, nu sunt perfect substituibile între ele din punctul de vedere al companiilor aeriene.

67. Pentru a verifica această afirmație, putem să ne întrebăm dacă aplicarea directivei poate fi suficientă pentru a determina companiile aeriene să își mute operațiunile de pe un aeroport principal pe unul „secundar" cu un trafic comparabil. Astfel, documentele prezentate nu lasă să se înțeleagă în niciun fel că, din cauza costurilor și a cheltuielilor administrative pe care le-ar genera aplicarea directivei, companiile aeriene ar fi determinate să abandoneze aeroportul Findel în favoarea unor aeroporturi precum Hahn. Dimpotrivă, analiza efectuată de Luxemburg cu privire la impactul financiar al directivei evidențiază o creștere a costurilor destul de mică.

68. În acest sens, trebuie să observăm că nu este clar cine, în cazul Luxemburgului, va trebui în ultimă instanță să suporte costurile legate de aplicarea directivei. Astfel, prin el însuși, textul legislativ nu impune nicio alegere în acest sens. Luxemburgul pare să excludă că, în cazul transpunerii directivei în dreptul

național, statul ar putea lua costurile în sarcina sa. În observațiile sale scrise, acest stat membru a plecat de la premisa că organele de administrare a aeroportului vor repercuta costurile asupra companiilor aeriene, iar acestea din urmă, asupra utilizatorilor finali (pasagerii). În cadrul ședinței, nu a fost exclusă nici posibilitatea ca organul de administrare a aeroportului să decidă să nu repercuteze aceste costuri asupra companiilor aeriene.

69. Oricum ar sta lucrurile, trebuie să observăm că Luxemburgul însuși, prin faptul că a presupus în observațiile sale că aceste costuri mai mari vor fi, în concluzie, suportate doar de pasageri – fără a lua în considerare nici ipoteza distribuirii costurilor și asupra companiilor aeriene care efectuează transport de mărfuri [17], nici pe aceea în care costurile ar putea rămâne în sarcina statului sau a organului de administrare a aeroportului – și-a imaginat cel mult o creștere a tarifelor de aeroport estimată la 16 %, reprezentând circa 50 de eurocenți pe pasager. O asemenea modificare, chiar presupunând că este demonstrată, nu pare, în opinia noastră, de natură să conducă la o pierdere de utilizatori a aeroportului Findel; acest lucru se datorează și faptului că o creștere a tarifului transferată de operatorii de transport asupra pasagerilor ar fi transferată asupra unei categorii de pasageri care, după cum am arătat, spre deosebire de cei care tranzitează în mod normal aeroporturile ce nu sunt principale, sunt, în cea mai mare parte, puțin sensibili la modificările prețului biletelor.

70. Din aceste motive, în scopul soluționării prezentului litigiu, situația aeroportului Findel nu este comparabilă cu cea a aeroporturilor precum Hahn și Charleroi, care, deși au o dimensiune similară, nu constituie aeroportul principal al unui stat membru. Prin urmare, nu identificăm nicio discriminare în faptul că doar prima categorie de aeroporturi este inclusă în domeniul de aplicare al directivei.

Comparația cu aeroporturile secundare cu trafic similar, situate în apropierea centrelor urbane

71. Poate fi diferită, în parte, discuția referitoare la inegalitatea de tratament, evidențiată de Luxemburg, dintre aeroportul Findel și alte aeroporturi care au un trafic anual mai mic de 5 milioane de pasageri, care însă, chiar dacă sunt situate în vecinătatea unui mare centru urban, nu sunt aeroporturile principale ale statelor membre respective. Ca exemple din această categorie de aeroporturi,

17 — Merită să amintim că, deși traficul de mărfuri nu este luat în considerare pentru a stabili domeniul de aplicare al directivei, în aeroporturile supuse acesteia normele de transparență privesc toate companiile aeriene, *chiar și pe acelea care efectuează transport de mărfuri.*

Luxemburgul le-a menționat, în cadrul ședinței, pe cele din Torino – Italia și din Bordeaux – Franța.

72. Pe baza considerațiilor dezvoltate până aici, excludem că faptul de a avea un trafic similar poate fi determinant în scopul efectuării comparației, deoarece, după cum s-a arătat [18], traficul de pasageri nu este în măsură să explice, singur, preferințele companiilor aeriene pentru un aeroport, mai degrabă decât pentru un altul. Prin urmare, ne vom concentra asupra aspectului localizării în vecinătatea marilor centre urbane. Din acest punct de vedere, în opinia noastră, problema pe care trebuie să ne-o punem este dacă, pentru o companie aeriană, un aeroport „secundar" situat în apropierea unui centru urban prezintă același interes strategic precum un aeroport principal.

73. Definiția interesului strategic, relevantă în scopul includerii în domeniul de aplicare al directivei, este furnizată de legiuitor în considerentul (4) al acesteia. Potrivit acestuia, noțiunea „poziție privilegiată" este explicată în sensul că aceste aeroporturi sunt, pentru companiile aeriene, un „punct de intrare în statul membru respectiv".

74. Din perspectiva legiuitorului, așadar, este evident că „punctul de intrare" trebuie să fie înțeles cu referire doar la companiile aeriene, nu și la călători. În această optică, aeroportul principal ar putea reprezenta singura escală de intrare, pentru o companie aeriană, într-un anumit stat membru, cum, de altfel, este cazul aeroportului Findel. În alte situații, o companie aeriană ar putea fi cea care să aibă interesul să deservească într-un stat membru o singură escală și, în acest caz, ar fi rezonabil să-l prefere pe acela cu cel mai mare număr de pasageri.

75. Prin urmare, ni se pare coerent cu obiectivul directivei să considerăm că poziția de forță de care se bucură aeroportul principal în raport cu companiile aeriene poate fi superioară aceleia de care se bucură un aeroport situat în proximitatea unui centru urban oarecare.

76. Subliniem, pe de altă parte, că faptul că utilizatorii unui aeroport din această a doua categorie nu pot beneficia de procedurile prevăzute de directivă, din moment ce aceasta nu este aplicabilă acestor aeroporturi, ar putea, cel mult, reprezenta o discriminare între utilizatori, adică între companiile aeriene, însă cu siguranță nu o discriminare între aeroporturi, cum este aceea de care se plânge Luxemburgul. Totuși, în mod paradoxal, o asemenea situație ar putea, în loc să dezavantajeze aeroporturi precum este Findel, să le avantajeze, deoarece ar deveni mai atrăgătoare pentru companiile aeriene tocmai datorită obligației

18 — A se vedea punctele 61 și 63-65 de mai sus.

lor de a practica o politică transparentă în materie de tarife de aeroport.

77. Luxemburgul nu a reușit, în opinia noastră, să dovedească faptul că un risc de abuz de poziție dominantă n-ar putea deriva din poziția privilegiată a aeroportului. Prin urmare, apreciem că legiuitorul nu a comis o eroare vădită de apreciere atunci când a tratat diferit cele două categorii de aeroporturi luate în considerare, datorită relevanței strategice diferite a acestora pentru companiile aeriene. Întrucât este vorba despre un tratament diferit al unor situații diferite, nu identificăm nicio discriminare arbitrară în faptul că aeroporturile „principale" sunt incluse în sfera de aplicare a directivei, în timp ce aeroporturile „secundare" situate în vecinătatea unui centru urban au fost excluse din sfera de aplicare a acesteia.

78. În concluzie, întrucât cele două categorii de aeroporturi nu se bucură de aceeași poziție de forță în raport cu companiile aeriene, nu considerăm că a avut loc vreo încălcare a principiului egalității de tratament.

2. Cu privire la tratamentul egal al unor situații diferite

79. Al doilea aspect, cu privire la care trebuie să se evalueze existența unei posibile discriminări, este cel al tratamentului egal al unor situații diferite. Mai exact, Luxemburgul susține că legiuitorul comunitar ar fi echivalat în mod nejustificat aeroportul principal din fiecare stat membru cu aeroporturile al căror volum de trafic anual depășește pragul de 5 milioane de pasageri.

80. Și în acest caz, chestiunea trebuie rezolvată din punctul de vedere al companiilor aeriene, mai ales întrebându-ne dacă, în ceea ce le privește, aeroportul principal dintr-un stat membru se bucură de aceeași poziție de forță ca aeroporturile cu un trafic de pasageri ridicat.

81. În acest sens, remarcăm că legiuitorul comunitar, pe baza unei analize globale legitime a sectorului aeroportuar [19], a luat în considerare două tipuri de caracteristici care pot plasa un aeroport, în ceea ce privește stabilirea tarifelor de aeroport, pe o poziție de forță deosebită: poziția strategică și dimensiunea acestuia. Domeniul de aplicare al directivei a fost definit pe baza acestui dublu parametru, care identifică în mod obiectiv două tipuri de subiecți: aeroporturile principale și aeroporturile cu un trafic anual care depășește 5 milioane de pasageri.

19 — A se vedea considerațiile expuse mai sus, în special la punctul 56.

82. Luxemburgul nu a reușit să demonstreze că raționamentul legiuitorului care a stat la baza includerii aeroporturilor principale din fiecare stat membru este străin de obiectivul directivei. Dorim să subliniem că, pe de o parte, asimilarea aeroporturilor principale cu aeroporturile cu un trafic anual care depășește 5 milioane de pasageri răspunde cerinței de a ține seama nu numai de avantajele dimensiunii, ci și de cele strategice, de care în general se bucură anumite categorii de aeroporturi. Pe de altă parte, ambii parametri vizează să împiedice organele de administrare a aeroporturilor să stabilească în manieră cu totul discreționară tarifele pentru utilizarea aeroporturilor. Faptul că situația unui aeroport precum Findel nu este *identică* cu cea a unui aeroport cu un trafic anual de peste 5 milioane de pasageri nu înseamnă că este nelegitim ca ambele să fie supuse obligațiilor prevăzute de directivă cu privire la transparența tarifelor. Elementul comun celor două aeroporturi, respectiv faptul că acestea se bucură de o poziție de forță pe piață – chiar dacă din motive diferite – este cel care justifică faptul că ambele aeroporturi sunt obligate să respecte directiva.

83. În consecință, întrucât, *în lumina obiectivului directivei*, aeroporturile principale și aeroporturile cu un trafic anual care depășește 5 milioane de pasageri se află într-o situație comparabilă, concluzionăm că nu a existat nicio discriminare arbitrară în defavoarea primelor.

84. În concluzie, este necesar să facem doar o scurtă mențiune cu privire la următorul argument adus de instituții pentru a susține comparabilitatea aeroportului Findel cu cele mai mari aeroporturi din Uniune, fondat pe faptul că aeroportul din Luxemburg are un trafic de mărfuri extrem de ridicat. Această situație de fapt, deși este semnificativă și, într-o anumită măsură, de natură să confirme că alegerile legislative au fost bune, nu are relevanță pentru scopul urmărit de noi, din moment ce legiuitorul a considerat că nu este necesar să ia în considerare traficul de mărfuri pentru a stabili aeroporturile care intră sub incidența directivei. Pe de altă parte, după cum tocmai s-a arătat, absența unei discriminări poate fi demonstrată fără a trebui să se facă referire la traficul de mărfuri.

3. Cu privire la necesitatea aplicării directivei în fiecare stat membru

85. Un punct specific care trebuie abordat acum și cu privire la care părțile s-au confruntat în mod deosebit în cadrul ședinței se referă la *necesitatea de a aplica directiva în fiecare stat membru.* Potrivit Luxemburgului, necesitatea de a avea cel puțin un aeroport supus prevederilor directivei în fiecare stat membru ar fi ilogică și ar introduce un element „național" într-o reglementare ce ar trebui, în schimb, să mențină un caracter comunitar și transfrontalier.

86. Există trei motive pentru care poziția Luxemburgului nu poate fi împărtășită.

87. În primul rând, faptul că directiva, pentru a-și atinge obiectivele pe care și le-a stabilit, trebuie să fie aplicată în fiecare stat membru, inclusiv în Luxemburg, este inevitabil. Există într-adevăr motive de natură să influențeze nivelul și modalitatea de stabilire a tarifelor care sunt, prin forța lucrurilor, specifice fiecărui stat: de exemplu, este suficient să ne gândim la nivelul salariilor sau, mai general, la cadrul normativ național.

88. În al doilea rând, trebuie să fie împărtășite argumentele prezentate în cadrul ședinței, în special de Consiliu, care a evidențiat că este util ca utilizatorii, chiar și cei nesupuși prevederilor directivei, să poată dispune, ca punct de referință, de indicații cu privire la modalitatea de stabilire a tarifelor ale *cel puțin unui aeroport din fiecare stat membru*. Acest lucru poate constitui un element de transparență de natură, într-o anumită măsură, să influențeze și politica tarifară practicată de aeroporturile care sunt excluse din domeniul de aplicare al directivei.

89. În al treilea rând, potrivit celor evidențiate la cele două puncte anterioare, directiva este clar inspirată din nevoia de a stabili un standard comunitar adecvat, care să funcționeze pentru toate statele membre, indiferent de faptul că în prezent există sau nu există în acestea o pluralitate de aeroporturi.

90. Având în vedere toate aceste aspecte, nu se poate considera că legiuitorul a depășit limitele care trebuie recunoscute puterii sale de apreciere.

4. Cu privire la tratamentul potențial discriminatoriu

91. În subsidiar, în cazul în care Curtea va reține că există un tratament diferit al unor situații similare sau un tratament egal al unor situații diferite, trebuie amintit că discriminarea, pentru a fi considerată ca atare, trebuie să se concretizeze într-un dezavantaj pentru anumiți subiecți în raport cu alții [20].

92. În prezenta cauză, este necesar să se verifice dacă includerea în domeniul de aplicare al directivei a aeroportului principal din fiecare stat membru implică, pentru această categorie de aeroporturi, dezavantaje ce nu pot fi neglijate în raport cu aeroporturile care nu sunt supuse acelorași obligații.

20 — A se vedea Hotărârea din 13 iulie 1962, Klöckner-Werke AG și alții/Înalta Autoritate (17/61 și 20/61, Rec., p. 615, în special p. 630 și 631), Hotărârea din 15 ianuarie 1985, Finsider/Comisia (250/83, Rec., p. 131, punctul 8), Hotărârea din 22 mai 2003, Connect Austria (C-462/99, Rec., p. I-5197, punctul 115), precum și Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (citată la nota de subsol 10, punctul 39).

93. În acest sens, Curtea a afirmat că, pentru a ne afla în prezența unui dezavantaj, poate fi suficientă și simpla impunere a unei obligații juridice [21]. Totuși, în prezentul litigiu, dezavantajul invocat de Luxemburg în raport cu alte aeroporturi nesupuse prevederilor directivei este în esență unul cu caracter economic: acesta nu contestă obligațiile propriu-zise impuse de directivă, despre care, dimpotrivă, afirmă că le împărtășește principiile, ci contestă implicațiile economice negative pentru aeroporturile „principale" cu un trafic anual mai mic de 5 milioane de pasageri. În consecință, prezența sau absența unei situații de dezavantaj a aeroportului Findel nu poate să fie analizată, în opinia noastră, decât dintr-un punct de vedere economic.

94. Costurile de care se plânge Luxemburgul sunt cele legate de procedura de consultare, care este obligatorie pentru Findel. Pe baza directivei, această consultare între aeroporturi și companiile aeriene poate avea și numai o frecvență anuală [articolul 6 alineatul (1) din directivă] și implică, în esență, pentru ambele părți, obligația de a-și comunica reciproc informațiile confidențiale și sensibile din punct de vedere economic, potrivit articolului 7 din directivă. În opinia noastră, aceste obligații nici măcar în mod abstract nu sunt de natură să aibă, asupra organelor de administrare a aeroportului, un impact economic nefavorabil din punct de vedere concurențial, atât datorită nivelului minim impus acestora, cât și datorită faptului că este vorba de o consultare care, oricum, se desfășoară și în beneficiul lor. Pe de o parte, pe termen scurt, organele de administrare a aeroporturilor vor dispune de informații pe care, de regulă, companiile aeriene ar putea să nu le furnizeze, dar a căror comunicare este impusă de directivă [22]. Pe de altă parte, pe termen lung, nu este exclus ca garantarea transparenței în stabilirea tarifelor de aeroport să atragă un număr tot mai mare de companii aeriene către aeroporturile care o oferă. Introducerea de mecanisme transparente de stabilire a tarifelor ar putea duce, la rândul său, la o scădere a tarifelor de aeroport, care, la rândul său, ar putea face aeroportul mai interesant pentru utilizatori.

95. De asemenea, considerăm nefondate și criticile Slovaciei cu privire la o potențială pierdere economică generată de un eventual blocaj al procesului de decizie în stabilirea nivelului tarifelor de aeroport. În primul rând, faptul de a lua parte la o procedură de consultare periodică cu utilizatorii aeroportului nu prejudiciază posibilitatea ca organele de administrare a aeroporturilor să ia decizii motivate în dezacord cu aceștia [articolul 6 alineatul (2) din directivă]. În plus, pentru perioada în care efectele deciziei atacate sunt

21 — Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (citată la nota de subsol 10, punctul 44).

22 — Conform considerentului (13) al directivei, potrivit căruia astfel de informații ar permite organelor de administrare a aeroporturilor „să evalueze în mod corespunzător deciziile privind investițiile viitoare".

suspendate, autoritatea independentă trebuie să intervină și să se pronunțe, chiar dacă doar provizoriu, în cel mult 4 săptămâni de la data la care a fost sesizată [articolul 6 alineatul (4)].

96. Așadar, apreciem că, în cazul în care Curtea va considera că aeroporturile principale sunt supuse unui tratament potențial discriminatoriu în raport cu celelalte aeroporturi, inegalitatea de tratament nu cauzează celor dintâi un prejudiciu concret care să le avantajeze pe ultimele.

D — *Cu privire la principiul proporționalității*

97. Evaluarea proporționalității este în mod logic legată de cea referitoare la nediscriminare [23]. Din considerațiile prezentate cu privire la principiul egalității de tratament reiese că dublul parametru ales de legiuitor pentru a stabili domeniul de aplicare al directivei se explică în lumina obiectivului de a evita ca aeroporturile să abuzeze de poziția lor dominantă în relația cu companiile aeriene. Vom analiza acum această legătură dintre dispozițiile contestate și scopul urmărit din perspectiva proporționalității sale.

98. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul proporționalității cere ca alegerile legiuitorului să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia [24]. Ținând cont de puterea de apreciere recunoscută legiuitorului comunitar cu privire la reglementarea tarifelor de aeroport, nu este vorba de a ști dacă prevederile adoptate de legiuitor reprezintă singura sau cea mai bună alegere posibilă [25], ci de a vedea dacă alegerea făcută de legiuitor este sau nu este în mod evident necesară sau neadecvată în raport cu obiectivul urmărit de directivă [26].

99. În speță, aeroporturile principale au fost incluse în domeniul de aplicare al directivei pe baza presupunerii unui abuz ce ar putea apărea din cauza avantajelor strategice de care, în general, se bucură această categorie de aeroporturi. Reclamantul nu a reușit să demonstreze că această presupunere este

23 — Cu privire la legătura dintre principiul egalității de tratament și cel al proporționalității, a se vedea Hotărârea din 23 martie 2006, Unitymark și North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, Rec., p. I-2689, punctul 53), și Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (citată la nota de subsol 10, punctul 47). Pentru o comparație între tipul de analiză legată de controlul nediscriminării și tipul de analiză legată de controlul proporționalității, a se vedea Concluziile prezentate de avocatul general Capotorti în cauza Bela-Mühle Bergmann (Hotărârea din 5 iulie 1977, 114/76, Rec., p. 1211), punctul 6.

24 — A se vedea Hotărârea din 13 mai 1997, Germania/Parlamentul European și Consiliul (C-233/94, Rec., p. I-2405, punctul 54), și Hotărârea IATA și ELFAA (citată la nota de subsol 11, punctul 79).

25 — A se vedea Hotărârea Jippes și alții (citată la nota de subsol 10, punctul 83).

26 — A se vedea Hotărârea Afton Chemical (citată la nota de subsol 11, punctul 46).

vădit eronată [27]. În această optică, legiuitorul, pe baza unei verificări globale a situației sectorului aeroportuar, a considerat necesară instituirea unei autorități de supraveghere în fiecare stat membru pentru a contribui la o stabilire mai transparentă a tarifelor de aeroport, având în vedere situația sectorului transporturilor aeriene din Uniune. Nu considerăm că instituirea unei asemenea autorități poate fi considerată, în sine, arbitrară sau vădit inutilă, mai ales dacă se ține cont de evoluția potențială a reglementării tarifelor de aeroport în raport cu rezultatele care se vor obține [28].

100. Mai precis, în ceea ce privește impactul specific al obligațiilor impuse de directivă asupra realităților aeroportuare, trebuie să verificăm dacă, prin introducerea parametrului aeroportului „principal", legiuitorul a supus sau nu a supus această categorie de aeroporturi la cheltuieli superioare celor necesare pentru a combate riscul unor abuzuri.

101. Luxemburgul și Slovacia pretind că aplicarea directivei aeroporturilor lor ar comporta cheltuieli care, proporțional, ar avea asupra acestora un mai mare impact față de cel avut asupra aeroporturilor cu un trafic anual care depășește 5 milioane de pasageri.

102. Totuși, trebuie să observăm că, în scopul de a evalua caracterul vădit neadecvat al măsurii, nu este relevant doar faptul că soluția legislativă dezavantajează un grup specific într-o măsură mai mare față de un alt grup [29]. Dimpotrivă, importanța obiectivelor urmărite ar putea justifica consecințele economice negative, chiar dacă acestea ar fi considerabile pentru unii operatori [30], iar Curtea are rolul de a interveni doar în cazul în care asemenea alegeri sunt vădit eronate sau în cazul în care inconvenientele ce rezultă din aceasta pentru anumiți operatori economici sunt disproporționate în raport cu avantajele rezultate din aceste alegeri, pe de altă parte [31]. Așadar, în concret, criteriul aeroportului „principal" ar putea fi sancționat doar dacă s-ar demonstra că sarcinile administrative suportate în general de aeroporturile cu un trafic anual mai mic de 5 milioane de pasageri depășesc beneficiile care derivă din aplicarea directivei, mărind costurile de operare

27 — A se vedea punctele 77 și 82 de mai sus.

28 — A se vedea articolul 12 din directivă.

29 — A se vedea Hotărârea din 9 iulie 1985, Bozzetti (179/84, Rec., p. 2301, punctul 34), și Hotărârea Unitymark și North Sea Fishermen's Organisation (citată la nota de subsol 23, punctul 63).

30 — Hotărârea Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (citată la nota de subsol 10, punctul 59).

31 — Hotărârea Germania/Parlamentul European și Consiliul (citată la nota de subsol 24, punctul 56).

ale interesaților până la afectarea durabilă a competitivității acestora [32].

103. Nu considerăm că Luxemburgul a reușit să prezinte o asemenea dovadă. După cum s-a observat mai sus [33], costurile care, în opinia Luxemburgului, ar rezulta în urma instituirii autorității de supraveghere ar duce la o creștere ce nu este atât de semnificativă încât să determine companiile aeriene să îl părăsească în favoarea unor aeroporturi concurente. Mai mult, nu considerăm că armonizarea minimă prevăzută de directivă poate avea un impact semnificativ asupra unor realități aeroportuare care, în multe cazuri, au început deja să se adapteze garanțiilor de transparență și de nediscriminare sugerate în trecut de Consiliul Organizației Aviației Civile Internaționale [34]. Prin urmare, nu considerăm că aceste costuri teoretice expuse de Luxemburg sunt disproporționate față de interesul punerii în aplicare a directivei în toate statele membre.

104. În opinia noastră, includerea în domeniul de aplicare al directivei a aeroportului „principal" din fiecare stat membru nu depășește ceea ce este necesar pentru a combate riscul unor abuzuri ale organelor de administrare a aeroporturilor față de companiile aeriene. În concluzie, considerăm că legiuitorului comunitar nu i se poate atribui nicio încălcare a principiului proporționalității.

E — *Cu privire la încălcarea principiului subsidiarității*

105. Principiul subsidiarității, după cum este binecunoscut, prevede că, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre și, datorită dimensiunilor sau efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii [35].

106. În ceea ce privește directiva examinată în prezenta cauză, am evidențiat deja [36] că, în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE, aceasta stabilește principiile comune pentru

32 — Hotărârea Germania/Parlamentul European și Consiliul (citată la nota de subsol 24, punctul 56). O asemenea sarcină a probei fusese impusă de Curte, de exemplu, în cauza SAM Schiffahrt și Stapf (citată la nota de subsol 10, punctul 36).

33 — A se vedea punctele 67-69 de mai sus.

34 — Directiva reia, dându-le forță normativă, politicile privind tarifele de aeroport, definite de Consiliul Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI) din 2004: a se vedea considerentele (9) și (10) ale directivei.

35 — A se vedea Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (citată la nota de subsol 12, punctul 177) și Alliance for Natural Health și alții (citată la nota de subsol 12, punctul 101).

36 — A se vedea punctul 46 de mai sus.

perceperea tarifelor de aeroport pe aeroporturile Comunității cu scopul de a evita eventuale abuzuri ale organelor de administrare a aeroporturilor față de companiile aeriene. În opinia legiuitorului comunitar, acest obiectiv „nu poate fi realizat în mod satisfăcător de statele membre, întrucât astfel de sisteme de tarife de aeroport nu se pot institui la nivel național într-un mod care să asigure uniformitatea pe teritoriul Comunității și, având în vedere amploarea și efectele sale, acest obiectiv poate fi realizat mai bine la nivelul Comunității" [37].

107. Luxemburgul neagă că, în ceea ce privește aeroporturile cu un trafic anual mai mic de 5 milioane de pasageri, ar fi necesar un cadru comunitar, fondând această negare pe faptul că directiva exclude din domeniul său de aplicare multe aeroporturi de această dimensiune.

108. Având în vedere cele expuse mai sus cu privire la dublul parametru ales de legiuitor în exercitarea puterii de apreciere care i-a fost acordată în acest domeniu, considerăm că observația Luxemburgului este lipsită de relevanță. Astfel, aeroporturile cu un trafic anual mai mic de 5 milioane de pasageri care intră în domeniul de aplicare al directivei, precum Findel, sunt incluse aici, deoarece sunt aeroporturi „principale", independent de traficul de pasageri pe care îl înregistrează.

109. Dacă s-ar lăsa în sarcina statelor membre reglementarea tarifelor de aeroport pe propriile aeroporturi „principale" cu un trafic anual mai mic de 5 milioane de pasageri, acest lucru ar provoca o dezvoltare neuniformă a normelor naționale. Astfel de diferențe normative, pe termen lung, ar putea produce ineficiență, iar pe termen scurt, ar putea chiar înlesni un comportament abuziv din partea aeroporturilor, în dezavantajul companiilor aeriene. În sfârșit, nu trebuie neglijat nici aspectul că traficul aerian este, prin natura sa, o activitate în mare măsură transnațională, așadar, în general, este puțin adecvată unei reglementări la nivelul fiecărui stat membru.

110. Având în vedere cele de mai sus, rezultă că obiectivul directivei nu poate fi atins în mod satisfăcător printr-o acțiune întreprinsă la nivel național.

111. În concluzie, prin definirea domeniului de aplicare al directivei pe baza dublului parametru prevăzut la articolul 1 alineatul (2), legiuitorul comunitar nu a încălcat, în opinia noastră, principiul subsidiarității.

37 — Considerentul (19) al directivei.

V — Concluzii

112. Pe baza observațiilor prezentate, propunem Curții următoarele:

— respingerea acțiunii;

— obligarea Marelui Ducat al Luxemburgului la plata cheltuielilor de judecată;

— să dispună ca Republica Slovacă și Comisia să suporte propriile cheltuieli de judecată.