

PETERKA PARTNERS

THE CEE LAW FIRM

МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА, ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И СЪБЩЕНИЯТА
ГД „Гражданска въздухоплавателна администрация“
Регистрационен адрес и дата
51.00-279/13.11.2020

До
Главния директор на Главна дирекция
„Гражданска въздухоплавателна администрация“

ул. „Дякон Игнатий“ № 9
София 1000

ЖАЛБА

срещу Решение № 3-677 от 30.10.2020 г. на „Летище
София“ ЕАД за определяне размера на летищните
такси на Летище София

от Райънеър Дезигнейтид Активити Къмпани (Ryanair
Designated Activity Company), дружество с ограничена
отговорност, регистрирано в ирландския Регистър на
Дружествата, с рег. номер 104547, със седалище и
адрес на управление: Райънеър Дъблин Офис,
Еърсайд Бизнес парк, Суорд, Ко. Дъблин, Ирландия
(по-долу „Дружеството“ или „Жалбоподателя“)

чрез пълномощника си адв. Пламен Пеев Пеев –
Софийска адвокатска колегия, [REDACTED]
за съобщения: София 1000, ул. [REDACTED]
ет.3 (Адвокатско дружество „Петерка и партньори“),
ел. адрес: [REDACTED]

13-и Ноември 2020 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГЛАВЕН ДИРЕКТОР,

С настоящата обжалваме Решение № 3-677 от 30.10.2020 г. на „Летище София“ ЕАД (по-долу „ЛС“) за определяне размера на летищните такси на ЛС (по-долу „Решението“)¹ в 14-дневния срок по чл.122к, ал.4 от Закона за гражданското въздухоплаване (ЗГВ). Решението е постановено на

¹ Публикувано на интернет страницата на „Летище София“ ЕАД: <https://www.sofia-airport.bg/%D0%B1%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D1%81/%D0%B7%D0%B0-%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%BD%D0%B8%D0%B8/%D1%82%D0%B0%D0%BA%D1%81%D0%B8-%D0%B8-%D0%BE%D1%82%D1%81%D1%82%D1%8A%D0%BF%D0%BA%D0%B8>

• 100

• 100

• 100

30.10.2020г. и независимо от датата на обявяването му, срокът за обжалване във всички случаи изтича не по-рано от 13.11.2020 г. и следователно е спазен.

Ноторно известен факт е, че Жалбоподателят осъществява превоз на пътници по въздух до и от летище София и по този начин се явява ползвател на летището по смисъла на § 3, т.60 от ДР на ЗГВ.²

Жалбоподателят в качеството си на ползвател бе уведомен за Решението с писмо на ЛС от 30.10.2020 г., адресирано до всички ползватели на летище София (приложено към настоящата жалба).

По този начин Дружеството е правно легитимирано да обжалва Решението в съответствие с разпоредбата на 122к от ЗГВ.

Обжалваното решение е незаконосъобразен акт, поради съществено нарушение на процесуалните правила, нарушение на материалния закон и несъответствие с целта на закона, както е и нецелесъобразен акт, по детайлно изложени по-долу съображения.

1. Незаконосъобразност на Решението

1.1. Съществени процесуални нарушения

При издаването на Решението не са спазени изискванията за предоставяне на определена информация на ползвателите на летището, като наред с това на ползвателите са предоставени изключително къси срокове за предоставяне на становища и участие в Общата дискусия, което е лишило Жалбоподателя (а и други ползватели на летище София) от възможността да прегледат и анализират внимателно необходимите данни в хода на консултациите и да изразят адекватно детайлно становище, което да бъде пълноценно обсъдено, съгласно чл.122ж, ал.3 от ЗГВ.

По този начин е ограничено правото на защита на Жалбоподателя и с Решението са приети летищни такси в значително увеличен размер, а при правомерно поведение от страна на летищния оператор би могло да се достигне до различен обоснован размер на същите такси.

В крайна сметка, производството е сериозно опорочено и това е довело до порочен административен акт. По-долу са развити детайлно аргументите ни в тази връзка.

² Дружеството е също така изрично посочено сред компаниите, обслужвани от Летище София ЕАД на интернет-страницата на оператора: <https://www.sofia-airport.bg/%D0%BF%D1%8A%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8/%D0%BF%D0%BE%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F/%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8>

А. Непредоставяне на изискуема адекватна информация

Чл.122з от ЗГВ и Директива 2009/12/ЕО³ установяват в минимален обхват определени категории данни, които следва да бъдат предоставени от летищния оператор на ползвателите на летището при провеждането на консултациите във връзка с предложени изменения в размера на летищните такси.

Уредбата е доразвита на подзаконово ниво в Наредбата за таксите за използване на летищата за обществено ползване и за аеронавигационно обслужване в Република България (по-долу „Наредбата“) и по-конкретно в Приложение № 1 към нея, представляващо Методика за определяне на летищните такси, които се събират от летищния оператор на летище с годишен трафик над 5 милиона превозени пътници или от летищния оператор с най-голям брой пътнически превози на територията на Република България (по-долу „Методиката“).

Изискуемата информация, съгласно изброените нормативни актове, в конкретния случай не е предоставена на ползвателите на летището. Възраженията ни в тази връзка са в следните аспекти:

- а) Липса на данни за разходите с необходимата степен на детайлност

Съгласно т. I.2.1 от Методиката, с оглед на разходоориентираната същност на таксите, летищният оператор трябва да има организационна структура, която да дава възможност за точно определяне на отговорностите и сферите на действие на всяка организационна/структурна единица; целта е да се съпоставят разходите и приходите както по видове такси, така и по организационни единици.

Видовете разходи, които са относими към всяка една от услугите, за които се събират летищни такси са по-нататък детайлно развити в т. III от Методиката.

Решение № 3794/05.6.2019г. на Административен съд - София⁴ също отправя в мотивите си към т. I.2.1 от Методиката, като подчертава изискването да се съпоставят разходите и приходите по видове такси и по организационни единици.

Съдът отчита липсата на отчетност по всеки един елемент от Методиката, където са включени разходи, сочи, че няма непосредствен счетоводен израз на всеки отделен разходен елемент, описан в Методиката. Релевирана е също липсата на детайлна база данни за разходите, посочени в т. III от Методиката, необходима за целите на определяне на такса „пътници“.

Всичко изложено води до недвусмислен извод, че данните за разходите, които следва да служат за определяне на размера на летищните такси и съответно, които следва да бъдат предоставяни на

³ Директива 2009/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно летищните такси

⁴ Решение № 3794 от 05.6.2019 г. по адм.д. № 3891/2018 г. на Административен съд - София

ползвателите на летището, следва да покриват стандарт за детайлност, който да позволява съпоставка на разходите спрямо приходите за всяка една услуга поотделно.

Подобни данни в хода на процедурата по консултации преди приемането на Решението не са предоставени. Предоставените от ЛС данни принципно се отнасят до категориите, изисквани от ЗГВ, но не покриват стандарта за детайлност, посочен по-горе.

В предоставената от летищния оператор информация се съдържат данни за планираните приходи по видове услуги, но предвид липсата на детайлност, визирана по-горе относно разходите за всеки един от видовете услуги, съпоставката на тези приходи с разходите за съответната услуга е невъзможно.⁵

b) Липса на данни за разходите в реален размер

Съгласно Методиката, разходите трябва да бъдат поделени поравно до пълния им реален размер за предоставяне за ползване на летището и неговите основни и спомагателни услуги. Методиката също така предвижда, че разходната система следва да осигури определяне на тарифна система, която е прозрачна, самостоятелно регулируема и която да позволява на летищния оператор да си възстановява пълните реални разходи.

Във връзка с данните за приходи и разходи през 2019г. и 2020г. в предоставеното в хода на консултирането Приложение № 3 към писмо 100-16492 от 16.10.2020г. на ЛС е посочено в съответните колони и за 2019 г., и за 2020 г. че се отнасят до план за консултации.

Докато 2020 г. е в ход и не може да се разчита на данни в реален размер за цялата година, то 2019 г. е приключена и данните от 2019 г., използвани в консултациите следва да бъдат предоставени относно разходите в реален размер.

В противоречие с горното, ЛС не е предоставило такива данни.

c) Липса на определени данни за реалното използване на инфраструктурата и съоръженията на летището

Съгласно чл.122з, ал.2, т.7 от ЗГВ, в хода на консултирането следва да бъдат предоставени данни относно реалното използване на инфраструктурата и съоръженията.

⁵ Обсъжданите данни за разходи и приходи се съдържат в Приложение № 3 към писмо 100-16492 от 16.10.2020г. на ЛС. Приложенията към цитираното писмо са насочени към обосновка на предложението за изменение на летищните такси, но не разполагаме с тях във варианта им на български език, който да представим. Същите следва да се съдържат в преписката на ЛС по повод определяне на таксите, която считаме, че следва да бъде изисквана в производството по обжалване.

ЛС е предоставило данни за кацания и излитания, както и за заминали пътници, но не са предоставени данни за реалното използване на съоръженията във връзка с услугите/таксите по паркиране, сигурност, ползване на пътнически ръкав и такса шум.

d) Инвестиционни разходи

В представеното в рамките на консултациите Приложение № 3В към писмо 100-16492 от 16.10.2020г. на ЛС са посочени данни за големите инвестиционни проекти и съответни капиталови разходи, които се отразяват на размера на летищните такси за 2021 г. В същия документ е предвидено и кой вид такса следва да покрива инвестиционните разходи, свързани със съответния проект.

От друга страна, в свое писмо № 100-17122 от 29.10.2020г. (извлечение от писмото е приложено към настоящата) до Жалбоподателя ЛС сочи, че по-голямата част от тези проекти няма да бъдат реализирани и не би следвало да имат отражение върху размера на таксите за 2021 г.

Очевидно става въпрос за противоречащи си твърдения/данни, което в крайна сметка създава неяснота. Подобен подход не кореспондира с изискванията по провеждането на консултациите и с изискванията за прозрачност, обективност и т.н.

e) Информация за публично финансиране

Чл.122з, ал.2, т.5 от ЗГВ изисква предоставяне на информация за финансиране от публични органи за услугите, инфраструктурата и съоръженията на летището, за ползването на които се заплащат летищни такси.

Подобни данни не са предоставени в обосновката към предложението за изменение на летищните такси за 2021 г.

От кореспонденция на Жалбоподателя с летищния оператор става ясно, че последният не е получавал помощ по линия на мерките, свързани с пандемията, но това не изчерпва обхвата на изискуемата информация по чл.122з, ал.2, т.5 от ЗГВ.

f) Увеличение на разходната база, поради недостиг на финансирането за предходната година

В писмото си № 100-17122 от 29.10.2020г. летищният оператор твърди, че увеличеният размер на летищните такси за пътници и за сигурност се дължи на факта на пренасяне на недостиг във финансирането за съответния вид услуга през 2019 г.

Според ЛС този недостиг относно такса сигурност възлиза на 2 727 000 Евро, а за такса пътници възлиза на 4 083 000 Евро.

На първо място, отново обръщаме внимание, че данни за разходите в реален размер през 2019 г. всъщност не са предоставени на ползвателите на летището от летищния оператор, както бе посочено в буква б) по-горе. Методиката в тази връзка предвижда, че в разходната база за определяне размера на летищните такси се отразяват отчетеният за предходната година и/или очакваният за текущата година недостиг или превишение на приходите над разходите за таксите. Методиката не предвижда включване в разходната база на недостиг/превишение за предходната година в прогнозен/очакван размер.

На следващо място, недостиги в посочените от ЛС размери не фигурират в Приложение № 3 към писмо 100-16492 от 16.10.2020г. на ЛС.

г) Данни, свързани с подписания концесионен договор

В буква Б) на стр.1 от Решението е посочено, че летищният оператор следва да съобрази финансовата си политика с подписания концесионен отговор. Твърдението е бланкетно и практически не са представени никакви конкретни данни и тяхното въздействие върху размера на летищните такси.

В. Срокове

По силата на чл. 122ж от ЗГВ, при необходимост от промени в летищните такси летищният оператор представя на ползвателите на летището предложение за изменение на размера на летищните такси заедно с обосновка на предложените изменения не по-късно от четири месеца преди влизането им в сила, като при наличието на извънредни обстоятелства срокът може да бъде по-кратък от четири месеца.

Съгласно чл. 21, ал.1 от Правилата за провеждане на консултации при определяне на размера и системата на летищните такси на летище София (по-долу „Правилата“)⁶, консултациите започват с отправяне на предложение до ползвателите за изменение заедно с обосновка.

По аргумент от чл. 122ж, ал.5 от ЗГВ, консултациите би следвало да се провеждат в рамките на двата месеца между започването им и постановяването на решението за определяне на летищните такси, което следва да влиза в сила не по-късно от два месеца след обявяването му.

В конкретния случай, летищният оператор е започнал консултациите не по-рано от 16.10.2020 г. с изпращането на предложението за изменение на размера на летищните такси и обосновката към него (писмо 100-16492 от 16.10.2020г. на ЛС).

Със същото писмо е дадена възможност на ползвателите на летището да изразят становище до 22.10.2020 г. и да участват в Обща дискусия на 26.10.2020 г.

⁶ Утвърдени от Изпълнителния директор на ЛС на 29.01.2014г.

Считаме за очевидно, че предоставянето на срокове от няколко работни дни, при условие, че уредбата предвижда обичайно срок от два месеца за провеждане на консултациите и то, съчетано с множеството описани по-горе пороци относно предоставените данни, следва да се схваща като съществено нарушение в производството.

Действително, чл.122ж, ал.2 от ЗГВ визира хипотеза на извънредни обстоятелства, при която разглежданият срок може да бъде по-кратък от четири месеца.

ЛС в конкретния случай се позовава на такива извънредни обстоятелства, сочейки в буква Б) на стр.1 от Решението пандемията от КОВИД-19 и породеното от нея забавяне от страна на ползвателите на летищните услуги при предоставяне на прогнозни данни.

Следва обаче да се има предвид, че летищният оператор е изискал от ползвателите да предоставят прогнозни данни първоначално до 05.06.2020г., а впоследствие до 24.07.2020 г. (е-мейл комуникацията в тази връзка е приложена към жалбата) с оглед предстоящите консултации от края на м. август.

Видно от т.2 на писмо 100-16492 от 16.10.2020г. на ЛС, седем авиокомпаниите са предоставили информация, а останалите не са предоставили данни. По отношение на компаниите, които не са предоставили прогнози, летищният оператор твърди, че е предвидил в разчетите си данни на база на действащите полетни програми.

С оглед на горното, считаме, че забавянето от близо три месеца (периода между 24.07.2020 г. и началото на консултациите на 16.10.2020г.) се дължи не на извънредни обстоятелства, а на забавянето на самия летищен оператор, който така или иначе е можел своевременно да изготви необходимите калкулации с оглед предлаганото изменение в размера на летищните такси въз основа на прогнозните данни, предоставени до 24.07.2020 г. от компаниите, а за останалите ползватели – на база на данните от действащите полетни програми.

Именно тези данни от действащите полетни програми в крайна сметка е използвал летищният оператор по отношение на много от авиокомпаниите, но на цената на съществено забавяне, което е довело до разглежданото нарушение на производствените правила от гледна точка на приложимите срокове.

1.2. Материална незаконосъобразност

А. Неправилно приложение на закона при липса на данни

Както бе изложено по-горе, липсват данни за разходите с достатъчна степен на детайлност и данни за техния реален, а не планиран размер.

Подобен дефект в елементите, които са необходими за правилното приложение на разпоредбите, определящи размера на летищните такси, неизбежно води до извод и за материална незаконосъобразност на акта.

В подобен контекст са нарушени или не е гарантирано спазването на:

- принципите по букви а) – е) на Методиката;
- т. I.2.1 от Методиката – видно от материалите в рамките на консултациите, не е налице дори намерение за съпоставяне на приходи и разходи по видове такси и организационни единици;
- изискванията относно обхвата на категориите разходи по т. III от Методиката, които следва да бъдат покривани от таксата за всяка една услуга.

В. Дискриминационни отстъпки

Чл.3 от Директива 2009/12/ЕО изисква летищните такси да не дискриминират ползвателите на летището, като е допустимо модулиране на таксите по въпроси от общ и обществен интерес, включително и екологични въпроси, въз основа на валидни, обективни и прозрачни критерии.

а) Отстъпка от таксата за кацане

В съзвучие с горния принцип за не-дискриминация, в своята практика ГД ГВА е разглеждала казуси с диференциране на таксите по международни и вътрешни линии и вече се произнасяла срещу подобно диференциране⁷.

Обжалваното решение предвижда такса за кацане в еднакъв размер по вътрешни и международни линии, но схемата с отстъпки към Решението предвижда в т.5 отстъпка за подкрепа на конкурентоспособността по вътрешни линии.

Считаме, че разглежданата отстъпка практически има за резултат установяване на различен размер на таксите по вътрешни и международни линии.

В свое Писмо 100-17212/30.10.2020г. ЛС свързва отстъпката с конкуренция по вътрешните линии от страна на автомобилния транспорт.

Жалбоподателят счита, че подобен подход не отговаря на изискването за обективност и прозрачност. Твърдението за конкурентен натиск от автомобилния транспорт по вътрешни линии е твърде общо, на такъв конкурентен натиск са изложени и полетите по международни линии и като цяло отстъпката не е подкрепена от конкретни данни, които да гарантират обективност и прозрачност.

б) Отстъпка от таксата за паркиране

⁷ Решение 40-02-168 от 12.03.2016г., Решение 40-02-638 от 28.12.2016г. на ГД ГВА

Схемата с отстъпки към Решението предвижда в т.б отстъпка за местодомуващи самолети на авиационни превозвачи с редовна полетна програма с отправно летище - Летище София, като единствено релевантен за получаване на отстъпката е броят на местодомуващи самолети на Летище София.

Отстъпката, съгласно т.б.1 от схемата с отстъпки към Решението, би следвало да е оправдана, поради съществен принос на ползвателите, които имат право да я получават, към развитието на мрежата от директни полети и свързаността на дестинацията.

Считаме, че тази отстъпка също не е установена с оглед обективни и прозрачни критерии, практически не допринася за развитието на летището и в крайна сметка се явява дискриминационна.

На първо място, както бе посочено по-горе, отстъпката е установена без оглед на размера, капацитета, използването на местодомуващите самолети и т.н.

Наред с това, по данни на Жалбоподателя, три авиокомпани разполагат със самолети, местодомуващи на Летище София:

- България Еър – 9 самолета;
- Уиз Еър – 6 самолета;
- Райънеър – 3 самолета.

През 2019 г. тези авиокомпани са оперирали от/до София:

- България Еър – 33 редовни полета;
- Уиз Еър – 35 редовни полета;
- Райънеър – 32 редовни полета.

Моля да изискате релевантната информация от ЛС в тази връзка.

Видно от горното, няма връзка между броя на местодомуващите самолети на Летище София и приноса към развитието на полетите и свързаността на летището, поради което отстъпката е необоснована от обективни и прозрачни критерии.

1.3. Несъответствие с целта на закона

В крайна сметка, описаните в настоящата жалба пороци водят и до несъответствие с целта на закона.

Съгласно Методиката, целта на разходната система е да се осигури определяне на тарифна система, която е прозрачна, самостоятелно регулируема и която да позволява на летищния оператор да си възстановява пълните реални разходи, а на ползвателите - да плащат обявени, справедливи, недискриминационни и конкурентни такси за летищни услуги.

Не може да бъде осигурена целта за прозрачност на тарифната система при толкова много описани пороци от гледна точка на предоставяните данни.

Не може да бъде осигурена и целта за покриване единствено на реалния размер на разходите по предоставяне на услугите, при условие, че реалният размер на разходите въобще не е посочен в разходната база, която летищният оператор е приел при калкулирането на изменените стойности на таксите за 2021г.

Целта за постигане на справедливи и конкурентни такси също не може да бъде постигната при липса на контрол и ефективност на разходите, които по никакъв начин не са гарантирани.

Така например, в обосновката към предложението за изменение на размера на летищните такси⁶ логично се съдържат данни за драстични спадове в трафика от естеството на десетки проценти в зависимост от критерия.

Въпреки това, в Писмо 100-17122/29.10.2020г. на ЛС се посочва, че броят на служителите на летището практически остава непроменен в целия период от 2018 г. до 2021 г.

II. Нецелесъобразност на Решението

По време на Общата дискусия, практически всички ползватели на летищни услуги са изразили категорично становище срещу драстичното повишаване на размера на някои от таксите, предвид обстоятелството, че то ще има за резултат съществено намаление на трафика на Летище София и забавяне на възстановяването след пандемията, което пък от своя страна би застрашило дългосрочната жизненост на маршрутите и капацитета на летището.

Няма информация за извършен анализ на чувствителността и за разглеждане на алтернативни сценарии.

Жалбоподателят счита, че при подхода, следван с Решението ще се стигне до спирала с негативни последици, тъй като ако летищните такси за 2021 г. останат в размерите, съгласно Решението, това ще се отрази допълнително негативно на трафика, което от своя страна би направило неизбежно следващо покачване на размера на таксите за 2022 г. и т.н.

В този контекст, Решението се явява и нецелесъобразен акт, който би довел до нежелани икономически последици, свързани с краткосрочните и дългосрочните перспективи за развитие на летището.

III. Доказателствени искания

Моля да приемете приложените към настоящата жалба писмени доказателства.

⁶ Приложение № 2 към писмо 100-16492 от 16.10.2020г. на ЛС

Моля да изискате от летищния оператор цялата преписка за установяване на всички релевантни обстоятелства по спора, в т.ч. относно провеждането на консултации, данните, представени за целите на консултациите, тяхното обсъждане, кореспонденция и други данни, събрани при определянето размера на таксите.

IV. Обстоятелства, представляващи търговска/производствена тайна

Не сочим обстоятелства, представляваща търговска/производствена тайна на Жалбоподателя. Ако считате, че приложените писма на ЛС попадат в обхвата на чл. 122и, ал.2 от ЗГВ, то същите и информацията в тях следва да бъдат третирани като поверителни.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГЛАВЕН ДИРЕКТОР,

Моля, след като се уверите в допустимостта и основателността на жалбата ни, да постановите:

- Временно решение, по силата на което до влизане в сила на окончателно решение да бъдат прилагани летищни такси в действащите размери, определени за периода 01.01.2020 г. – 31.12.2020 г.;
- Окончателно решение, с което да отмените Решението и:
 - да постановите прилагане в периода 01.01.2021 г. – 31.12.2021г. на летищни такси в действащите размери, определени за периода 01.01.2020 г. – 31.12.2020 г., или
 - да постановите прилагане в периода 01.01.2021 г. – 31.12.2021г. на летищни такси в изменени размери в съответствие с данните, събрани в производството.

Приложения:

1. Пълномощно от Жалбоподателя
2. Извлечение от ирландския търговски регистър за Дружеството с превод на български език
3. Писмо 100-17212/30.10.2020г. на Летище София ЕАД с превод на български език
4. Извлечение от Писмо 100-17122/29.10.2020г. на Летище София ЕАД с превод на български език
5. Ел. писма от 15.05.2020г. и 13.07.2020 г. от ЛС с превод на български език

С уважение,



адв. Пламен Пеев

