



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 19 grudnia 2012 r.*

Odwołanie — Pomoc państwa — Pojęcie przedsiębiorstwa — Działalność gospodarcza —
Budowa infrastruktury lotniskowej — Pas startowy

W sprawie C-288/11 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
wniesione w dniu 6 czerwca 2011 r.,

Mitteldeutsche Flughafen AG, z siedzibą w Lipsku (Niemcy),

Flughafen Leipzig-Halle GmbH, z siedzibą w Lipsku,

reprezentowane przez M. Núñeza Müllera oraz J. Dammann, Rechtsanwälte,

wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Komisja Europejska, reprezentowana przez B. Martenczuka oraz T. Maxiana Ruschego, działających
w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Republika Federalna Niemiec,

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV), reprezentowana przez L. Giesbertsa
oraz G. Klevego, Rechtsanwälte,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: E. Jarašiūnas (sprawozdawca), prezes izby, A. Ó Caoimh i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 listopada 2012 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

* Język postępowania: niemiecki.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Mitteldeutsche Flughafen AG (zwana dalej „MF”) i Flughafen Leipzig-Halle GmbH (zwana dalej „FLH”) żądają w odwołaniu częściowego uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 24 marca 2011 r. w sprawach połączonych T-443/08 i T-455/08 Freistaat Sachsen i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1311 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym Sąd ten w sprawie T-455/08, po pierwsze, stwierdził nieważność art. 1 decyzji Komisji 2008/948/WE z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie środków przyjętych przez Niemcy na rzecz firmy DHL i portu lotniczego Lipsk/Halle (Dz.U. L 346, s. 1, zwanej dalej „sporną decyzją”) w zakresie, w jakim ustalono w nim na kwotę 350 mln EUR wysokość pomocy państwa, którą Republika Federalna Niemiec zamierzała przyznać na rzecz portu lotniczego Lipsk/Halle w celu budowy nowego pasa południowego i związanej z nim infrastruktury portu lotniczego, oraz po drugie, oddalił skargę w pozostałej części.

Okoliczności powstania sporu i wydania spornej decyzji

- 2 Z pkt 1–12 zaskarżonego wyroku wynika, że portem lotniczym Lipsk/Halle zarządza FLH, będąca spółką zależną MF, której udziałowcami są z kolei kraje związkowe Saksonia i Saksonia-Anhalt oraz miasta Drezno (Niemcy), Halle (Niemcy) i Lipsk. W dniu 4 listopada 2004 r. MF postanowiła wybudować nowy pas startowy (zwany dalej „nowym pasem południowym”), która to inwestycja miała być sfinansowana z wkładu kapitałowego w kwocie 350 mln EUR, wniesionego do MF lub FLH przez ich publicznych udziałowców.
- 3 Prowadząca działalność w sektorze przesyłek ekspresowych grupa DHL (zwana dalej „DHL”), której wszystkie udziały należą do Deutsche Post AG, po przeprowadzeniu rozmów z kilkoma portami lotniczymi postanowiła przenieść siedzibę swej europejskiej sortowni przesyłek lotniczych z Brukseli (Belgia) do Lipska/Halle (Niemcy), poczynawszy od 2008 r. W dniu 21 września 2005 r. FLH, MF i DHL Hub Leipzig GmbH (zwana dalej „DHL Hub Leipzig”) podpisały umowę ramową, zgodnie z którą FLH została zobowiązana do wybudowania nowego pasa południowego i wywiązywania się przez cały okres obowiązywania tej umowy z dalszych zobowiązań, do których należało w szczególności zapewnienie ciągłości operacji DHL na tym pasie oraz zapewnienie, aby co najmniej 90% operacji lotniczych realizowanych przez DHL lub na jej rzecz mogło się odbywać na tym pasie w dowolnej chwili.
- 4 W dniu 21 grudnia 2005 r. kraj związkowy Saksonia udzielił FLH i DHL Hub Leipzig poręczenia (zwanego dalej „poręczeniem”). Jego przedmiotem było udzielenie gwarancji wykonania zobowiązań finansowych FLH w okresie obowiązywania umowy ramowej oraz podjęcie przez kraj związkowy Saksonia zobowiązania do zapłaty na rzecz DHL Hub Leipzig odszkodowania w sytuacji, gdyby port lotniczy Lipsk/Halle nie mógł być użytkowany w przewidzianym zakresie.
- 5 W dniu 5 kwietnia 2006 r. Republika Federalna Niemiec, działając zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88 WE] (Dz.U. L 83, s. 1), zgłosiła Komisji Wspólnot Europejskich umowę ramową oraz poręczenie.
- 6 Pismem z dnia 23 listopada 2006 r. Komisja powiadomiła Republikę Federalną Niemiec o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE. Postępowanie to dotyczyło umowy ramowej, poręczenia, a także wkładu kapitałowego.
- 7 W dniu 23 lipca 2008 r. Komisja wydała sporną decyzję, w której w odniesieniu do wkładu kapitałowego uznała, że stanowi on pomoc państwa zgodną ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Natomiast w odniesieniu do poręczenia i wynikającej z umowy ramowej

nieograniczonej gwarancji instytucja ta uznała, że stanowią one pomoc państwa niezgodną ze wspólnym rynkiem, i zażądała od Republiki Federalnej Niemiec odzyskania tej części pomocy, która została już oddana do dyspozycji DHL z tytułu gwarancji.

- 8 Jak wynika z pkt 62 i 67 zaskarżonego wyroku, wkład kapitałowy został przyznany przed wydaniem spornej decyzji, co zostało potwierdzone przez Komisję na rozprawie.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 9 Pismami, które wpłynęły do sekretariatu Sądu w dniu 6 października 2008 r., Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt w sprawie T-443/08 oraz MF i FLH w sprawie T-455/08 wniosły skargi o stwierdzenie nieważności art. 1 decyzji w zakresie, w jakim Komisja uznała w nim, po pierwsze, że wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, a po drugie, że wysokość rzeczowej pomocy państwa wynosi 350 mln EUR.
- 10 Postanowieniami z dnia 30 marca 2009 r. i 24 czerwca 2010 r. prezes ósmej izby Sądu, po pierwsze, uwzględnił wnioski o dopuszczenie do obu spraw w charakterze interwenientów złożone przez Republikę Federalną Niemiec i Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (zwaną dalej „ADV”), oraz po drugie, postanowił połączyć obie sprawy do celów przeprowadzenia ustnego etapu postępowania.
- 11 W uzasadnieniu wniesionych skarg MF i FLH wspierane przez ADV podniosły osiem zarzutów, dotyczących zasadniczo, po pierwsze, naruszenia art. 87 ust. 1 WE, po drugie, okoliczności, że FLH nie mogła być beneficjentem pomocy państwa, po trzecie, braku możliwości uznania FLH jednocześnie za podmiot udzielający pomocy państwa i beneficjenta tej pomocy, po czwarte, naruszenia zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i równego traktowania, po piąte, naruszenia prawa pierwotnego przez wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz.U. 2005, C 312, s. 1, zwane dalej „wytycznymi z 2005 r.”), po szóste, uchybienia proceduralnego (zarzut ten podniesiony został posiłkowo), po siódme, naruszenia podziału kompetencji wynikającego z traktatu WE, i po ósme, sprzeczności i niewystarczającego uzasadnienia co do kwoty domniemanej pomocy.
- 12 W zaskarżonym wyroku Sąd połączył sprawy T-443/08 i T-455/08, odrzucił skargę w pierwszej z nich jako niedopuszczalną, a w odniesieniu do drugiej z nich stwierdził nieważność art. 1 spornej decyzji w zakresie, w jakim Komisja ustaliła w nim na kwotę 350 mln EUR wysokość pomocy państwa, którą Republika Federalna Niemiec zamierzała przyznać na rzecz budowy nowego pasa południowego i należących do niego urządzeń na terenie portu lotniczego Lipsk/Halle; w pozostałej części Sąd oddalił skargę.
- 13 Oddalając pierwszy argument, na poparcie którego skarżące w pierwszej instancji podniosły w szczególności, że pojęcie „przedsiębiorstwo” w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE nie ma zastosowania do regionalnych portów lotniczych w odniesieniu do finansowania infrastruktury lotniskowej, Sąd przede wszystkim stwierdził, że ze względów przedstawionych w pkt 87–100 zaskarżonego wyroku, w zakresie, w jakim FLH eksploatuje nowy pas południowy, spółka ta wykonuje działalność gospodarczą, od której nie da się oddzielić działalności związanej z jego budową.
- 14 Następnie w pkt 102–107 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił podniesiony przez skarżące w pierwszej instancji argument, zgodnie z którym budowa nowego pasa południowego stanowi działanie z dziedziny polityki regionalnej, gospodarczej i transportowej, której Komisja nie może kontrolować, opierając się na regułach traktatu WE dotyczących pomocy państwa, zgodnie z wydanym przez tę instytucję komunikatem w sprawie stosowania art. [87 WE] i [88 WE] oraz art. 61 porozumienia EOG do pomocy państwa w sektorze lotnictwa (Dz.U. 1994, C 350, s. 5, zwanym dalej „komunikatem

z 1994 r.”). Sąd podniósł w tym względzie, że w sektorze portów lotniczych zaszły pewne zmiany dotyczące w szczególności jego organizacji oraz sytuacji gospodarczej i konkurencyjnej, a w orzecznictwie wynikającym z wyroku Sądu z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris* przeciwko Komisji, Rec. s. II-3929, oraz wyroku Trybunału z dnia 24 października 2002 r. w sprawie C-82/01 P *Aéroports de Paris* przeciwko Komisji, Rec. s. I-9297 (zwanym dalej łącznie „wyrokami dotyczącymi *Aéroports de Paris*”), potwierdzone zostało, począwszy od 2000 r., iż zarządzający portem lotniczym wykonują z zasady działalność gospodarczą w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

- 15 Podobnie w pkt 108–116 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił argumenty skarżących w pierwszej instancji dotyczące rzekomej możliwości wyodrębnienia działalności w zakresie budowy i działalności w zakresie eksploatacji infrastruktury lotniskowej. Podniósł on w szczególności, po pierwsze, że budowa nowego pasa południowego była wstępnym warunkiem jego eksploatacji, po drugie, że te same podmioty były beneficjentami wkładu kapitałowego przeznaczonego na budowę nowego pasa południowego i miały także eksploatować ten pas, po trzecie, że opierając się na okoliczności, iż rozpatrywana infrastruktura była eksploatowana przez FLH w sposób komercyjny, a zatem możliwe jest wykorzystywanie jej w ten sposób, Komisja przedstawiła wystarczające dowody przemawiające za istnieniem związku między budową a eksploatacją nowego pasa południowego, oraz po czwarte, że budowa tego nowego pasa południowego jest działalnością, którą można bezpośrednio powiązać z zarządzaniem infrastrukturą lotniskową i że okoliczności, iż dana działalność nie jest wykonywana przez podmioty prywatne lub też iż nie jest rentowna, nie są właściwymi kryteriami w ramach kwalifikacji działalności jako gospodarczej.
- 16 Wreszcie w pkt 117–119 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił podniesione przez skarżące w pierwszej instancji argumenty zmierzające do zakwestionowania znaczenia dla niniejszej sprawy wyroków dotyczących *Aéroports de Paris*, aby następnie w pkt 120 tego wyroku wyciągnąć wniosek, że Komisja słusznie uznała, iż wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.
- 17 Aby oddalić czwarty z podniesionych przez skarżące w sprawie T-455/08 zarzutów, dotyczący naruszenia zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i równego traktowania, Sąd w pkt 157–164 zaskarżonego wyroku uznał, że Komisja, wbrew temu, co twierdzą skarżące, nie zastosowała wytycznych z 2005 r., tylko zasady wynikające z wyroków dotyczących *Aéroports de Paris*. W pkt 166–172, 181 i 182 zaskarżonego wyroku Sąd również oddalił części zarzutu dotyczące naruszenia zasad pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i równego traktowania, a także podniesiony w tej sprawie zarzut piąty, dotyczący naruszenia prawa pierwotnego przez wytyczne z 2005 r.
- 18 W pkt 192 i 201–209 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił również szósty z podniesionych przez skarżące w pierwszej instancji zarzutów, dotyczący uchybienia proceduralnego, w ramach którego podniosły one tytułem ewentualnym, że wkład kapitałowy należy uznać za „pomoc istniejącą” w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia nr 659/1999, a także oddalił podniesiony w ramach tej samej sprawy zarzut siódmy, dotyczący naruszenia podziału kompetencji wynikającego z traktatu WE.
- 19 Sąd uwzględnił natomiast podniesiony przez skarżące w sprawie T-455/08 zarzut ósmy, dotyczącym wewnętrznej sprzeczności i niewystarczającego charakteru uzasadnienia kwoty domniemanej pomocy. W tym względzie w pkt 230 zaskarżonego wyroku Sąd przyjął, że wskazana w sentencji spornej decyzji kwota 350 mln EUR jest błędna w świetle uzasadnienia tej decyzji ze względu na to, iż wynika z niej, że sumy wydatkowane na zadania z zakresu usług publicznych nie stanowią pomocy państwa, wobec czego powinny zostać odjęte od całkowitej kwoty wkładu kapitałowego.

Żądania stron

- 20 MF i FLH oraz ADV wnoszą do Trybunału o:
- uchylenie pkt 4 sentencji zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym skarga w sprawie T-455/08 została oddalona w pozostałym zakresie, i uchylenie związanego z tym rozstrzygnięcia o kosztach;
 - ostateczne rozstrzygnięcie sporu i uwzględnienie skargi w sprawie T-455/08 również w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia nieważności spornej decyzji w części, w której Komisja stwierdza, że dotacja kapitałowa przyznana przez Republikę Federalną Niemiec na budowę nowego pasa południowego i związanej z nim infrastruktury portu lotniczego stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE; oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania odwoławczego i postępowania w pierwszej instancji.
- 21 Komisja wnosi o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszących odwołanie poniesionymi przez nią kosztami postępowania odwoławczego.

W przedmiocie odwołania

- 22 Wnoszące odwołanie opierają je na pięciu zarzutach opartych, po pierwsze, na naruszeniu art. 87 ust. 1 WE, po drugie, na naruszeniu zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, po trzecie, na naruszeniu art. 1 lit. b) ppkt (v) oraz art. 17 i 18 rozporządzenia nr 659/1999, po czwarte, na naruszeniu podziału kompetencji wynikającego z traktatu WE, oraz po piąte, na naruszeniu obowiązku uzasadnienia wyroków.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu art. 87 ust. 1 WE

Argumentacja stron

- 23 Wnoszące odwołanie zarzucają Sądowi, że zakwalifikował on finansowanie budowy nowego pasa południowego jako pomoc państwa, stwierdzając, iż należy uznać FLH w tym względzie za przedsiębiorstwo, ponieważ budowa ta stanowi działalność gospodarczą w rozumieniu reguł dotyczących pomocy państwa.
- 24 Zdaniem wnoszących odwołanie należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy działalnością polegającą na budowie infrastruktury portu lotniczego i działalnością polegającą na eksploatacji tej infrastruktury. Sąd, wbrew wynikającym z utrwalonego orzecznictwa sądów Unii wymogom, nie przeprowadził odrębnej analizy tych dwóch rodzajów działalności i przyjął, że są one nierozdzielnie ze sobą związane, ograniczając się w pkt 96 zaskarżonego wyroku do stwierdzenia, iż pasy startowe są „zasadniczymi” elementami umożliwiającymi operatorowi portu lotniczego prowadzenie jego działalności gospodarczej, a ich budowa pozwala mu zatem na wykonywanie w porcie lotniczym swej podstawowej działalności gospodarczej. Sąd nie sprawdził zatem, czy istnieje możliwość rozdzielenia tych rodzajów działalności, i nie wziął pod uwagę okoliczności, iż dotyczą one różnych podmiotów i sektorów.
- 25 Zdaniem wnoszących odwołanie dla oceny gospodarczego charakteru danej działalności bez znaczenia jest to, czy stanowi ona „warunek wstępny” innej działalności; stoją one na stanowisku, że nie należało wprowadzać rozróżnienia pomiędzy działalnością główną a związaną z nią działalnością dodatkową rozpatrywanego podmiotu, ponieważ zgodnie z orzecznictwem istnieje wymóg dokonania oceny każdego rodzaju prowadzonej przez ten podmiot działalności.

- 26 Ponadto rozróżnienie między budową i eksploatacją infrastruktury stanowi podstawową zasadę praktyki Komisji i wynika, w zakresie dotyczącym portów lotniczych, z pkt 12 komunikatu z 1994 r., który nie został uchylony przez wytyczne z 2005 r., lecz jedynie przez nie uzupełniony. Sąd błędnie zatem uznał, że Komisja nie musiała stosować komunikatu z 1994 r., choć nie jest on sprzeczny z prawem pierwotnym, ponieważ traktat UE nie przyznaje Unii Europejskiej kompetencji wyłącznych w dziedzinie polityki infrastrukturalnej.
- 27 Ponadto zgodnie z dokonaną przez sądy Unii wykładnią prawa pierwotnego nie ma wymogu stosowania reguł w dziedzinie pomocy państwa do środków związanych z budową infrastruktury lotniskowej; należy je jedynie stosować w odniesieniu do eksploatacji portu lotniczego. Wnoszące odwołanie powołują się w tym względzie na ww. wyrok Sądu dotyczący Aéroports de Paris przeciwko Komisji oraz na wyrok z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie T-196/04 Ryanair przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3643, podkreślając, że okoliczności faktyczne sprawy zakończonej wydaniem pierwszego z tych wyroków dotyczyły działalności dużego międzynarodowego portu lotniczego, którego sytuacja gospodarcza była całkowicie odmienna od sytuacji regionalnego portu lotniczego takiego jak port lotniczy Lipsk/Halle.
- 28 Co więcej, w pkt 115 zaskarżonego wyroku Sąd błędnie orzekł, że okoliczność, iż działalność polegająca na budowie infrastruktury nie jest wykonywana przez podmioty prywatne, jest pozbawiona znaczenia dla sprawy, choć to, że taka działalność mogłaby być teoretycznie prowadzona przez takie podmioty, wiązałoby się z istnieniem rynku. Sąd ograniczył się do stwierdzenia gospodarczego charakteru działalności polegającej na budowie nowego pasa południowego, nie badając przy tym argumentów podniesionych w celu zakwestionowania istnienia rynku takiej działalności ani też realiów gospodarczych sprawy.
- 29 Budowa infrastruktury lotniskowej nie może zaś w braku spodziewanej rentowności mieć charakteru działalności gospodarczej, ponieważ wbrew temu, co podniósł Sąd w pkt 94 zaskarżonego wyroku, nie ma możliwości przeniesienia kosztów budowy na użytkowników za pośrednictwem opłat lotniskowych. Inwestorzy prywatni nie mogą swobodnie przenosić kosztów na użytkowników, ponieważ opłaty te podlegają zatwierdzeniu przez odpowiednie władze kraju związkowego, w którym znajduje się rozpatrywany port lotniczy, a które to władze zatwierdzają te opłaty na podstawie kryteriów pozbawionych jakiegokolwiek związku z kosztami budowy infrastruktury lotniskowej. Budowa takiej infrastruktury stanowi bowiem działalność, która zawsze była i musi być prowadzona przez podmioty publiczne.
- 30 Podobnie jak wnoszące odwołanie, ADV, która zrzesza przedsiębiorstwa zajmujące się prowadzeniem niemieckich lotnisk, stoi na stanowisku, że uznanie działalności polegającej na finansowaniu lub budowie infrastruktury portów lotniczych za działalność gospodarczą jest sprzeczne z prawem Unii.
- 31 Zdaniem ADV wprowadzenie funkcjonalnego rozróżnienia między budową a eksploatacją takiej infrastruktury jest konieczne zarówno z prawnego, jak i z faktycznego punktu widzenia. Zauważa ona w szczególności, że wyciągnięty przez Sąd wniosek, zgodnie z którym budowa nowego pasa południowego ma zasadnicze znaczenie dla eksploatacji portu lotniczego i nie można jej analizować w oderwaniu od niej, jest zbyt ogólne i pociąga za sobą uznanie za gospodarczą każdej działalności, która stanowi warunek prowadzenia działalności przez operatora portu lotniczego, w tym również działań stanowiących wykonywanie władzy publicznej.
- 32 W rzeczywistości nie istnieje bowiem prywatne finansowanie budowy nowej infrastruktury portów lotniczych, przynajmniej w przypadku małych i średnich lotnisk, a udział prywatnych przedsiębiorstw ogranicza się do nabywania i eksploatacji infrastruktury już istniejącej lub wybudowanej przez państwo. Pomimo rozwoju sektora portów lotniczych nadal niemożliwe jest finansowanie budowy kosztownej infrastruktury portów lotniczych za pomocą przychodów z działalności. Działalność, która nie jest rentowna, nie jest działalnością gospodarczą.

- 33 ADV twierdzi ponadto, że Sąd błędnie i w wewnętrznie sprzeczny sposób powołał się, podobnie jak Komisja, na wyroki dotyczące Aéroports de Paris. Jej zdaniem na podstawie tego orzecznictwa nie można wyciągnąć wniosku, zgodnie z którym gospodarczy charakter budowy infrastruktury portu lotniczego wynika z gospodarczego charakteru jej eksploatacji. Ani Komisja, ani Sąd nie uzasadnili w akceptowalny pod względem prawnym sposób powodu, dla którego, wbrew komunikatowi z 1994 r., finansowanie budowy portu lotniczego podlega badaniu przez Komisję. W rzeczywistości budowa infrastruktury portu lotniczego stanowi zasadniczy element usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, efektem czego zadanie to stanowi typowe wykonywanie władzy publicznej.
- 34 Komisja podnosi przede wszystkim, że bronione przez wnoszące odwołanie twierdzenie, zgodnie z którym budowa infrastruktury portu lotniczego stanowi działalność, którą należy oceniać niezależnie od eksploatacji portu lotniczego, jest w oczywisty sposób nieprawidłowe. Jej zdaniem od wydania wyroków dotyczących Aéroports de Paris ustalone jest, że odpłatne oddanie do dyspozycji składających się na port lotniczy obiektów stanowi działalność gospodarczą podlegającą regułom prawa Unii w dziedzinie konkurencji. Koszty budowy obiektów wykorzystywanych przez operatora portu lotniczego stanowią zatem normalnie ponoszone przez przedsiębiorstwo komercyjne koszty inwestycji. Zdaniem tej instytucji Sąd nie dopuścił się zatem naruszenia prawa, uznając, że FLH jest przedsiębiorstwem, a budowa nowego pasa południowego stanowi element nierozłącznie związany z prowadzoną przez nie działalnością.

Ocena Trybunału

- 35 Na poparcie pierwszego zarzutu odwołania wnoszące je, popierane przez ADV, ponawiają w istocie argumentację, która została przedstawiona przez nie przed Sądem i zgodnie z którą budowa lub rozbudowa infrastruktury portu lotniczego nie stanowią działalności gospodarczej wchodzącej w zakres stosowania prawa Unii w dziedzinie pomocy państwa, efektem czego finansowanie tej budowy za pomocą funduszy publicznych nie może stanowić pomocy państwa.
- 36 W ramach niniejszego odwołania należy zbadać, czy w tym przypadku Sąd dopuścił się naruszenia art. 87 ust. 1 WE, rozstrzygając, iż działalność FLH, operatora portu lotniczego Lipsk/Halle, będącej wspólnie z MF beneficjentem wkładu kapitałowego przeznaczanego na sfinansowanie budowy nowego pasa południowego, miała, w zakresie dotyczącym tej budowy, charakter gospodarczy, a Komisja słusznie zatem uznała, iż ów wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu tego postanowienia traktatowego.
- 37 Na wstępie należy zauważyć, iż jak wskazują wnoszące odwołanie i ADV, z pkt 12 komunikatu z 1994 r. wynika, że „realizacja projektów infrastrukturalnych (portów lotniczych, autostrad, mostów itp.) stanowi narzędzie ogólnej polityki gospodarczej, którego Komisja nie może kontrolować z tytułu zasad rządzących pomocą państwa”.
- 38 Aby odeprzeć podniesione przez skarżące w pierwszej instancji argumenty oparte na tym komunikacie, Sąd w pkt 104–106 zaskarżonego wyroku wskazał, co następuje:
- „104 Trzeba jednak przypomnieć, po pierwsze, że kwestia, czy dana pomoc stanowi pomoc państwa w rozumieniu traktatu WE, powinna zostać rozwiązana na podstawie obiektywnych okoliczności, które są oceniane w dniu, w którym Komisja wydaje decyzję (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03 Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5479, pkt 137; [z dnia 1 lipca 2008 r.] w sprawie [C-341/06 P i C-342/06 P] Chronopost i La Poste przeciwko UFEX i in., [Zb.Orz. s. I-4777,] pkt 95), a po drugie, że Komisja jest związana wytycznymi i komunikatami, które wydaje w zakresie kontroli pomocy państwa, jedynie o ile teksty te nie stanowią odstępstwa od właściwego stosowania norm traktatu; ich wykładni nie można dokonywać w sposób, który zawęży zakres stosowania art. 87 WE i 88 WE

lub który jest sprzeczny z celami tych postanowień (zob. wyrok Trybunału z dnia 11 września 2008 r. w sprawach połączonych C-75/05 P i C-80/05 P Niemcy i in. przeciwko Kronofrance, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 105 Tymczasem w sektorze portów lotniczych zaszły pewne zmiany, opisane w motywach 169–171 [spornej] decyzji, a dotyczące w szczególności jego organizacji oraz sytuacji gospodarczej i konkurencyjnej. Ponadto w wyrokach [dotyczących Aéroports de Paris] uznano, że zarządzający portem lotniczym wykonuje z zasady działalność gospodarczą w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, do której stosuje się postanowienia dotyczące pomocy państwa, co zostało potwierdzone w [ww.] wyroku w sprawie Ryanair przeciwko Komisji, pkt 88.
- 106 Wobec powyższego w świetle orzecznictwa przywołanego w pkt 104 powyżej przy wydawaniu [spornej] decyzji Komisja winna wziąć pod uwagę wskazane zmiany i wykładnię, a także ich skutki – w zakresie stosowania art. 87 ust. 1 WE – dla finansowania infrastruktury związanej z wykonywaniem działalności w dziedzinie zarządzania portem lotniczym, nawet gdyby pkt 12 komunikatu z 1994 r. nie został zastosowany. W świetle powyższych rozważań Komisja nie popełniła zatem błędu, uznając w motywie 174 [spornej] decyzji, że nie można a priori wykluczyć stosowania przepisów o pomocy państwa do portów lotniczych od 2000 r.”.
- 39 Dokonując tej oceny, Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa. Jeśli chodzi o okoliczności faktyczne i stan prawny istniejące w chwili wydania przez nią decyzji, Komisja była bowiem zobowiązana do przeanalizowania wkładu kapitałowego w ramach kompetencji przysługujących jej na podstawie art. 88 WE. Sąd słusznie zatem, po pierwsze, oddalił argumenty skarżących w pierwszej instancji dotyczące komunikatu z 1994 r., i po drugie, przeanalizował przedstawiony mu zarzut, sprawdzając konkretnie, w świetle przedstawionych mu materiałów dowodowych, a nie w świetle tego komunikatu, czy budowa nowego pasa południowego stanowi działalność gospodarczą.
- 40 W tym względzie w niniejszym przypadku, w odniesieniu do kwestionowanego przez skarżące w pierwszej instancji nierozzerwalnego charakteru działalności polegającej na eksploatacji i tej polegającej na budowie, Sąd, po przypomnieniu w pkt 89 zaskarżonego wyroku, że działalność gospodarczą stanowi wszelka działalność polegająca na oferowaniu na danym rynku towarów lub usług (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie C-49/07 MOTOE, Zb.Orz. s. I-4863, pkt 21), najpierw w pkt 93 tego wyroku słusznie podniósł, że FLH, w ramach eksploatacji portu lotniczego Lipsk/Halle, prowadzi działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług lotniskowych za wynagrodzeniem składającym się w szczególności z opłat lotniskowych (zob. ww. wyrok z dnia 24 października 2002 r. w sprawie Aéroports de Paris przeciwko Komisji, pkt 78) na rynku regionalnych usług lotniskowych. W tym względzie Sąd stwierdził w ramach przeprowadzanej przezeń swobodnej oceny okoliczności faktycznych – która nie została zakwestionowana w ramach niniejszego odwołania – że o istnieniu takiego rynku świadczyła w niniejszym przypadku okoliczność, iż port lotniczy Lipsk/Halle konkurował z innymi regionalnymi portami lotniczymi o to, aby DHL przeniosła do niego siedzibę swej europejskiej sortowni przesyłek lotniczych.
- 41 Następnie w pkt 94 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że eksploatacja nowego pasa południowego jest częścią działalności gospodarczej FLH, gdyż jak wskazała Komisja w motywie 177 spornej decyzji, infrastruktura ta jest zarządzana przez FLH w sposób komercyjny, co wiąże się z pobieraniem opłat za jej użytkowanie. Sąd podniósł, że jak wskazała Komisja w motywie 15 spornej decyzji, te opłaty lotniskowe stanowią główne źródło dochodów służących finansowaniu tego pasa, co umożliwi FLH zwiększenie jej zdolności operacyjnych i skali działalności gospodarczej w zakresie eksploatacji portu lotniczego Lipsk/Halle.
- 42 Wreszcie w pkt 95–100 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że nie należy oddzielać działalności polegającej na budowie nowego pasa południowego od jego późniejszej eksploatacji, podnosząc w szczególności w pkt 99 tego wyroku, iż budowa tego pasa – ze względu na jej charakter i przedmiot – nie należy jednak jako taka do prerogatyw władzy publicznej, czego zresztą skarżące

w pierwszej instancji wyraźnie nie twierdziły. W tym względzie należy podnieść, iż aby uwzględnić zarzut nieważności oparty na wewnętrznie sprzecznym i niewystarczającym charakterze uzasadnienia kwoty pomocy, Sąd podniósł w pkt 225 i 226 zaskarżonego wyroku, iż w motywach 182 i 183 spornej decyzji Komisja przyznała, że pewne koszty objęte wkładem kapitałowym wchodzą w zakres działań publicznych; są to mianowicie koszty odnoszące się do działań w obszarze bezpieczeństwa i policji, środków w zakresie ochrony przeciwpożarowej i bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa eksploatacji, a także do zobowiązań wobec niemieckich służb meteorologicznych oraz służb ds. kontroli ruchu lotniczego, które nie mogą zostać uznane za pomoc państwa.

- 43 Wynika z tego, iż Sąd nie naruszył prawa, orzekając w istocie, że Komisja słusznie uznała, iż budowa przez FLH nowego pasa południowego stanowi działalność gospodarczą i że zatem wkład kapitałowy, z zastrzeżeniem odjęcia kosztów wykonywania zadań publicznych, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.
- 44 Wbrew bowiem temu, co twierdzą popierane przez ADV wnoszące odwołanie, wydaje się, że Sąd, aby ustalić, czy Komisja mogła zakwalifikować budowę nowego pasa południowego jako działalność gospodarczą, przeprowadził zgodnie z orzecnictwem (zob. wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1994 r. w sprawie C-364/92 SAT Fluggesellschaft, Rec. s. I-43, pkt 19; ww. wyroki: z dnia 24 października 2002 r. w sprawie Aéroports de Paris przeciwko Komisji, pkt 75; w sprawie MOTOE, pkt 25) analizę tej działalności i zbadał jej charakter. W ten sposób nie domniemywał on, lecz ustalił, uwzględniając konkretne okoliczności sprawy i nie dopuszczając się naruszenia prawa, że działalność ta jest nierozdzielnie związana z eksploatacją przez FLH infrastruktury portu lotniczego, co stanowi działalność gospodarczą, a budowa nowego pasa południowego nie wiąże się zresztą jako taka – ze względu na swój charakter i przedmiot – z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej.
- 45 Wniosku tego nie mogą podważyć inne podniesione przez wnoszące odwołanie i ADV argumenty.
- 46 W pierwszej kolejności należy bowiem oddalić argument, zgodnie z którym budowa infrastruktury portu lotniczego i eksploatacja tego portu dotyczą różnych podmiotów i sektorów, skoro w każdym razie, jak stwierdził Sąd w ramach swobodnej oceny okoliczności faktycznych w pkt 111 zaskarżonego wyroku – i które to stwierdzenie nie zostało zakwestionowane na etapie odwołania – w niniejszym przypadku chodziło o te same podmioty.
- 47 W drugiej kolejności bez znaczenia jest to, że Sąd podniósł, odpowiednio, w pkt 96, 110 i 111 zaskarżonego wyroku, że „[p]asy startowe są [...] zasadniczymi elementami umożliwiającymi operatorowi portu lotniczego prowadzenie jego działalności gospodarczej”, że „[c]el budowy pasa startowego jest [...] związany z główną działalnością gospodarczą portu lotniczego” i że „[b]udowa i rozbudowa pasa startowego [są] wstępnym warunkiem jego eksploatacji”. Prawdą jest, iż rozważania te, ze względu na ich ogólny charakter oraz okoliczność, że można je podnieść również w odniesieniu do pewnych rodzajów działalności z zakresu wykonywania uprawnień władzy publicznej, są niewłaściwe do tego, aby na ich podstawie ustalić, iż dana działalność budowy infrastruktury portu lotniczego ma charakter gospodarczy. Pozostają one jednak bez wpływu na zasadność pod względem prawnym stwierdzeń Sądu, które zostały przedstawione w pkt 40–42 niniejszego wyroku, a z których wynika, iż w niniejszym przypadku budowa nowego pasa południowego stanowi działalność gospodarczą.
- 48 W trzeciej kolejności, ustosunkowując się do twierdzenia ADV, zgodnie z którym budowa infrastruktury portu lotniczego jest zasadniczym elementem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i stanowi zatem typowe zadanie publiczne, wystarczy podnieść, że Sąd w pkt 99 zaskarżonego wyroku podniósł, iż same skarżące w pierwszej instancji wyraźnie nie twierdziły, że budowa nowego pasa południowego nie należy jako taka do prerogatyw władzy publicznej.

- 49 Wreszcie, jeśli chodzi o argument, zgodnie z którym działalność polegająca na budowie infrastruktury portu lotniczego nie może być prowadzona przez podmioty prywatne ze względu na to, iż w braku spodziewanej rentowności nie istnieje rynek tego rodzaju działalności, Sąd oddalił go, podnosząc w pkt 114 zaskarżonego wyroku, że z dotychczasowych twierdzeń wynikało, iż budowa nowego pasa południowego jest działalnością, którą można bezpośrednio powiązać ze stanowiącym działalność gospodarczą zarządzaniem infrastrukturą lotniskową. Dokonując tego ustalenia, Sąd nie musiał zatem badać, czy istnieje specyficzny rynek działalności polegającej na budowie infrastruktury portów lotniczych.
- 50 Ponadto w pkt 115 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie przypomniał, że dodatkowo okoliczności, iż dana działalność nie jest prowadzona przez podmioty prywatne oraz iż nie jest ona rentowna, nie są kryteriami właściwymi do kwalifikacji działalności jako gospodarczej. Jak bowiem przypomniał Sąd w pkt 88 i 89 tego wyroku, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że po pierwsze, pojęcie przedsiębiorstwa w kontekście prawa konkurencji obejmuje każdą jednostkę wykonującą działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania, oraz po drugie, działalność gospodarczą stanowi wszelka działalność polegająca na oferowaniu na danym rynku towarów lub usług (zob. w szczególności ww. wyroki: z dnia 24 października 2002 r. w sprawie *Aéroports de Paris* przeciwko Komisji, pkt 75; w sprawie *MOTOE*, pkt 21, 22; a także wyrok z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie *C-113/07 P SELEX Sistemi Integrati* przeciwko Komisji, *Zb.Orz.* s. I-2207, pkt 69). Wynika z tego, że o gospodarczym charakterze danej działalności lub o jego braku nie przesądza prywatny albo publiczny status prowadzącego tę działalność podmiotu ani też to, czy jest ona rentowna.
- 51 Ponadto aby odeprzeć przedstawione w tym kontekście przez wnoszące odwołanie argumenty dotyczące kwoty opłat lotniskowych, należy przypomnieć, że jak zostało podniesione w pkt 41 niniejszego wyroku, Sąd stwierdził w niniejszym przypadku w pkt 94 zaskarżonego wyroku, iż opłaty lotniskowe stanowią główne źródło dochodów służących finansowaniu nowego południowego pasa startowego, jak wskazała Komisja w motywie 15 spornej decyzji. To ustalenie faktyczne, z którego wynika, że wbrew temu, co twierdzą wnoszące odwołanie, koszty budowy tego pasa są częściowo przenoszone na jego użytkowników, nie stanowi, z zastrzeżeniem niepodniesionego w niniejszym wypadku przeinaczenia oceny okoliczności faktycznych lub dowodów, kwestii prawnej podlegającej jako taka kontroli Trybunału przeprowadzanej w ramach postępowania odwoławczego (zob. w szczególności podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie *C-487/06 P British Aggregates* przeciwko Komisji, *Zb.Orz.* s. I-10515, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Wynika z tego, że pierwszy zarzut odwołania należy częściowo odrzucić jako niedopuszczalny, a częściowo oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu zasad niedziałania prawa wstecz, ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa

Argumentacja stron

- 53 Popierane przez ADV wnoszące odwołanie twierdzą, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa, uznając, iż Komisja nie zastosowała wytycznych z 2005 r. Ich zdaniem Komisja w rzeczywistości je zastosowała, a Sąd, odmawiając potwierdzenia tego faktu, naruszył zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa.
- 54 W odniesieniu do, przede wszystkim, pierwszej z tych zasad wnoszące odwołanie i ADV podkreślają, że decyzja w przedmiocie wkładu kapitałowego na rzecz FLH została wydana w okresie, do którego zastosowanie miał jedynie komunikat z 1994 r. Dopiero pod koniec 2005 r. Komisja zmieniła prowadzoną politykę, przy czym nie uchyliła ona tego komunikatu, lecz uzupełniła go wytycznymi z 2005 r. Wytyczne te zaś zgodnie z ich brzmieniem nie mogą być stosowane wstecz.

- 55 W odniesieniu następnie do zarzucanego naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa wnoszące odwołanie podnoszą, że wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 167 zaskarżonego wyroku, przed wydaniem decyzji z dnia 4 listopada 2004 r. dotyczącej budowy i finansowania nowego pasa południowego nie istniały ani odbiegająca od komunikatu z 1994 r. praktyka decyzyjna, ani orzecznictwo potwierdzające zastosowanie reguł dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do finansowania i budowy infrastruktury portów lotniczych, efektem czego przewidzenie nagłej zmiany w podejściu Komisji nie było możliwe.
- 56 Zdaniem wnoszących odwołanie analiza wydanych przez Komisję decyzji w przedmiocie środków służących finansowaniu infrastruktury portów lotniczych potwierdza, że przed opublikowaniem wytycznych z 2005 r. instytucja ta nie wydała żadnej decyzji zmierzającej w kierunku wskazanym w tych wytycznych. Uprzednio traktowała ona wyraźnie te środki jako stanowiące część ogólnej polityki gospodarczej, do których nie mają zastosowania reguły dotyczące pomocy państwa, i to nawet po ogłoszeniu wyroków dotyczących Aéroports de Paris. Dopiero w decyzjach: z dnia 19 stycznia 2005 r. dotyczącej pomocy państwa N 644i/2002 (Niemcy – Budowa i rozbudowa regionalnych portów lotniczych) oraz z dnia 20 kwietnia 2005 r. dotyczącej pomocy państwa N 355/2004 dla portu lotniczego w Antwerpii, Komisja po raz pierwszy w ogóle wzięła pod uwagę możliwość zastosowania tych reguł w odniesieniu do budowy i rozbudowy infrastruktury portów lotniczych, wskazując jednak na brak możliwości ich zastosowania. Nawet jednak przy założeniu, że decyzje te mają znaczenie dla niniejszej sprawy, nie mogą one podważać uzasadnionych oczekiwań podmiotów gospodarczych ze względu na fakt, że nie zostały one opublikowane w całości w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, lecz – później – na stronie internetowej Komisji i tylko w języku postępowania.
- 57 Zdaniem wnoszących odwołanie Sąd błędnie powołał się w pierwszej kolejności na wyroki dotyczące Aéroports de Paris oraz na ww. wyrok w sprawie Ryanair przeciwko Komisji, których przedmiotem była jedynie eksploatacja takiej infrastruktury, następnie na decyzję Komisji z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie pomocy państwa N 58/2000 (Włochy – Wspieranie rozwoju systemu lotnisk w Piemoncie, zwaną dalej „decyzją Komisji z dnia 13 marca 2001 r.”), w której Komisja w żaden sposób nie zakwestionowała, że środki służące finansowaniu infrastruktury portów lotniczych stanowią część ogólnej polityki [gospodarczej], a wreszcie na zgłoszoną przez rząd niemiecki pomoc N 644i/2002, która nie dotyczyła pomocy indywidualnej, lecz systemu pomocy. Państwa członkowskie często bowiem zgłaszają swe przepisy krajowe ze względu na pewność prawa, nawet jeśli w ich przekonaniu przepisy te nie zawierają w sobie żadnego elementu pomocy państwa.
- 58 Na rozprawie wnoszące odwołanie dodały, że wyroki dotyczące Aéroports de Paris oraz decyzja Komisji z dnia 13 marca 2001 r. zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* tylko w ograniczonym zakresie, że na stronie internetowej Komisji nie były one dostępne w języku niemieckim i że wymiana pism między tą instytucją a państwami członkowskimi nie została w żaden sposób opublikowana.
- 59 Wnoszące odwołanie zarzucają wreszcie Sądowi, że ten nie zbadał podniesionych przez nie argumentów podważających zgodność z prawem wytycznych z 2005 r. Poza tym zaś, że wytyczne te są sprzeczne z prawem pierwotnym ze względu na to, iż kwalifikują budowę infrastruktury portów lotniczych jako działalność gospodarczą, są one również wewnętrznie sprzeczne ze względu na to, że potwierdzają komunikat z 1994 r. i jednocześnie, pomijając zasadę pewności prawa, ustanawiają odstępstwo od niego.
- 60 Komisja podważa wszystkie te argumenty jako całość, której jej zdaniem nie można utrzymać, zapoznawszy się z treścią spornej decyzji, z której wynika, iż aby ustalić istnienie pomocy, instytucja ta oparła się w owej decyzji nie na wytycznych z 2005 r., lecz na art. 87 ust. 1 WE interpretowanym zgodnie z wykładnią dokonaną w wyrokach dotyczących Aéroports de Paris. Komisja wskazuje, że – uwzględniając przedstawione w tych wyrokach wyjaśnienia dotyczące pojęcia pomocy państwa, które jest obiektywnym pojęciem prawnym – nie mogła ona już zastosować pkt 12 komunikatu z 1994 r., nie naruszając jednocześnie tego postanowienia traktatowego.

- 61 Ponadto, biorąc pod uwagę wyroki dotyczące Aéroports de Paris i wynikającą z nich praktykę decyzyjną, Komisja nie miała już uzasadnionych powodów, aby w końcu 2004 r. sądzić, że finansowanie przez państwo pasa startowego portu lotniczego nie może w żadnym przypadku stanowić pomocy państwa. Nie naruszono zatem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Ponadto część zarzutu dotycząca naruszenia zasady pewności prawa jest w oczywisty sposób bezprzedmiotowa ze względu na to, że nie zastosowano wytycznych z 2005 r.

Ocena Trybunału

- 62 W pierwszej kolejności, odnosząc się do części zarzutu dotyczącej naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, Sąd w pkt 157–160 zaskarżonego wyroku orzekł, co następuje:

„157[...] należy stwierdzić, iż jeśli chodzi o kwestię uznania wkładu kapitałowego za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, żaden z elementów [spornej] decyzji nie pozwala stwierdzić, że Komisja zastosowała uregulowania zawarte w wytycznych z 2005 r.

158 Co się tyczy przede wszystkim kryterium przedsiębiorstwa i działalności gospodarczej, w motywie 173 [spornej] decyzji Komisja uznała bowiem, iż z wyroków [dotyczących Aéroports de Paris] wynika, że zarządzający portem lotniczym wykonuje z zasady działalność gospodarczą w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, do której stosuje się postanowienia dotyczące pomocy państwa. Wobec zmian, jakie zaszły ostatnio w sektorze, Komisja uznała – jak wynika z motywu 174 [spornej] decyzji – że od 2000 r., czyli od roku, w którym wydany został ww. [...] wyrok [z dnia 12 grudnia 2000 r.] w sprawie Aéroports de Paris przeciwko Komisji, nie można a priori wykluczyć stosowania przepisów o pomocy państwa do portów lotniczych. W motywie 176 [spornej] decyzji Komisja doszła zatem do wniosku, że od momentu wydania wyroku do tego sektora stosuje się przepisy o pomocy państwa, podkreślając, że nie oznacza to wstecznego stosowania wytycznych z 2005 r., gdyż chodzi tu jedynie o wyjaśnienie przez Trybunał pojęcia pomocy państwa.

159 Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić, zważywszy, że wykładnia przepisu prawa [Unii], jakiej dokonuje Trybunał, ogranicza się jedynie do wyjaśnienia oraz sprecyzowania znaczenia i zakresu tego przepisu, tak jak powinien być on być pojmowany i stosowany od momentu jego wejścia w życie (zob. wyrok Sądu z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie T-289/03 BUPA i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-81, pkt 159 i przytoczone tam orzecznictwo).

160 Oznacza to, że jeśli chodzi o ocenę kryterium działalności gospodarczej, Komisja mogła zgodnie z prawem zastosować zasady wynikające z wyroków [dotyczących Aéroports de Paris], stosując je do okoliczności niniejszej sprawy, w szczególności w odniesieniu do kwestii finansowania infrastruktury lotniskowej, co nie stanowi stosowania wytycznych z 2005 r. z mocą wsteczną”.

- 63 W pkt 161 zaskarżonego wyroku Sąd podniósł ponadto, że wskazanie w motywie 174 spornej decyzji, iż biorąc pod uwagę zmiany, jakie zaszły w sektorze portów lotniczych, Komisja w wytycznych z 2005 r. „rozszerzyła” podejście przyjęte w wyrokach dotyczących Aéroports de Paris na wszystkie typy portów lotniczych, nie uzasadnia wniosku, iż instytucja ta zastosowała w tym przypadku te wytyczne. Po stwierdzeniu w pkt 162 i 163 zaskarżonego wyroku, że Komisja również nie zastosowała wytycznych z 2005 r. w ramach przeprowadzanej przez nią analizy kryteriów korzyści gospodarczej i możliwości przypisania środka państwu, w pkt 164 tego wyroku Sąd doszedł do wniosku, że w kontekście uznania wkładu kapitałowego za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE Komisja nie zastosowała wytycznych z 2005 r. Następnie oddalił on tę część zarzutu.

- 64 Zajmując takie stanowisko, Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa. Po pierwsze bowiem, jak wynika z analizy pierwszej części niniejszego odwołania, słusznie uznał on w istocie, że względów przedstawionych w pkt 38 niniejszego wyroku, że Komisja mogła zgodnie z prawem odejść do

komunikatu z 1994 r. Po drugie, podobnie słusznie Sąd w istocie stwierdził, że aby zakwalifikować wkład kapitałowy jako pomoc państwa, Komisja nie zastosowała wytycznych z 2005 r., lecz oceniła go, opierając się na wnioskach dotyczących zastosowania art. 87 ust.1 WE, które wyciągnęła z wyroków dotyczących Aéroports de Paris.

65 Zatem również słusznie Sąd nie przeanalizował przedstawionych przez skarżące w pierwszej instancji argumentów dotyczących zgodności z prawem wytycznych z 2005 r., uznając w pkt 182 zaskarżonego wyroku podniesione w przedmiocie tej zgodności części zarzutu za pozbawione znaczenia dla sprawy.

66 W drugiej kolejności Sąd w pkt 166 zaskarżonego wyroku oddalił części zarzutu dotyczące naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa ze względu na to, że zostały one oparte na błędnej przesłance, zgodnie z którą wytyczne 2005 r. zostały zastosowane wstecz. W pkt 167 podniósł on ponadto, co następuje:

„W każdym razie argumenty te nie wydają się zasadne. Wyroki [dotyczące Aéroports de Paris], z których wynika, że eksploatacja portu lotniczego stanowi działalność gospodarczą, pochodzą bowiem z 2000 r. Poza tym w ww. w pkt 77 wyroku w sprawie Ryanair przeciwko Komisji, który dotyczył sytuacji sprzed wydania wytycznych z 2005 r., potwierdzono wyroki [dotyczące Aéroports de Paris] w kontekście eksploatacji regionalnego portu lotniczego. Ponadto z decyzji Komisji [z dnia 13 marca 2001 r.] wynika, że w tym czasie Komisja nie wykluczała, że środek na rzecz rozwoju infrastruktury regionalnych portów lotniczych może ewentualnie stanowić pomoc państwa. W decyzji tej, która – wbrew temu, co twierdzą skarżące – także dotyczyła finansowania infrastruktury lotniskowej, Komisja stwierdziła zasadniczo, jak wynika z motywu 17, że jeśli rozpatrywany środek miałby zostać uznany za pomoc państwa, to byłby on zgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Należy wreszcie stwierdzić, że skoro władze niemieckie notyfikowały w 2002 r. pomoc państwa N 644i/2002 ze względów pewności prawa – jak twierdzą skarżące [...], to liczyły się one z ewentualnością, że przedmiotowy środek, którego celem była rozbudowa infrastruktury lotnisk regionalnych, mógł stanowić pomoc państwa. Ponadto w ramach postępowania dotyczącego tej pomocy w dniu 30 czerwca 2003 r. Komisja poinformowała zasadniczo władze niemieckie, powołując się na wyroki [dotyczące Aéroports de Paris], iż nie ma pewności, czy »pomoc na rzecz budowy i rozwoju lotnisk regionalnych może zostać [...] uznana za ogólny środek dotyczący infrastruktury, niemający znaczenia z punktu widzenia pomocy państwa«”.

67 W tym względzie należy podnieść, że jak słusznie podniósł Sąd w pkt 166 zaskarżonego wyroku, podniesiona przez skarżące w pierwszej instancji argumentacja dotycząca tych części zarzutu została oparta na błędnej przesłance, zgodnie z którą Komisja w spornej decyzji zastosowała wstecz przepisy wytycznych z 2005 r. Sąd słusznie zatem w pkt 169 zaskarżonego wyroku oddalił te części zarzutu.

68 Ponadto w zakresie, w jakim wnoszące odwołanie chcą zakwestionować za pomocą tej samej argumentacji pkt 167 zaskarżonego wyroku, należy oddalić tę argumentację jako pozbawioną znaczenia dla sprawy ze względu na to, że dotyczy ona uzupełniającej tezy tego wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-431/07 P Bouygues i Bouygues Télécom przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2665, pkt 148 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 W konsekwencji drugi zarzut odwołania winien zostać oddalony jako częściowo pozbawiony znaczenia dla sprawy, a częściowo bezpodstawny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu art. 1 lit. b) ppkt (v) oraz art. 17 i 18 rozporządzenia nr 659/1999

Argumentacja stron

- 70 Zdaniem wnoszących odwołanie, popieranym przez ADV, jeśli wkład kapitałowy winien zostać uznany za pomoc państwa, należy go w każdym razie zakwalifikować jako pomoc istniejącą, ponieważ gdy w 2004 r. wydano decyzję o rozbudowie portu lotniczego Lipsk/Halle, nie istniał żaden [właściwy] rynek: regionalne porty lotnicze nie prowadziły działalności gospodarczej i nie konkurowały z innymi portami lotniczymi. Rozpatrywany środek stał się zatem pomocą dopiero w efekcie późniejszych zmian, jakie zaszły na rynku portów lotniczych. Sąd dopuścił się zatem naruszenia prawa, oddalając zarzut podniesiony w tym zakresie tytułem ewentualnym.
- 71 Komisja uważa ten zarzut za oczywiście bezzasadny. Po pierwsze, daleko idące zmiany na tym rynku miały miejsce już w okresie, kiedy przyznany został wkład kapitałowy, efektem czego należy go uznać za nową pomoc. Po drugie, art. 1 ust. 1 lit. b) ppkt (v) oraz art. 17 i 18 rozporządzenia nr 659/1999 mają zastosowanie jedynie do systemu pomocy.

Ocena Trybunału

- 72 Należy podnieść, że w pkt 191–193 zaskarżonego wyroku Sąd, po przedstawieniu względów, dla których uznał on, że wkład kapitałowy przyznany został w czasie, gdy Komisja sygnalizowała już, iż uważa, że finansowanie takie może stanowić pomoc państwa, stwierdził, co następuje:

„191 Co się tyczy argumentów skarżących, że w odniesieniu do regionalnych portów lotniczych, takich jak port lotniczy Lipsk/Halle, w chwili podjęcia decyzji o rozbudowie południowego pasa startowego w 2004 r. nie istniał rynek, gdyż podobne lotniska nie wykonywały działalności gospodarczej i nie konkurowały ze sobą, wystarczy przypomnieć, że w ramach zarzutu pierwszego wykazano, iż FLH wykonuje działalność gospodarczą i prowadzi konkurencję z innymi lotniskami, oraz stwierdzić, że nie ma podstaw, by uznać, że nie było tak w czasie, gdy przyznany został wkład kapitałowy. Jeśli chodzi o zmiany, o których wspomina Komisja w wytycznych z 2005 r., należy stwierdzić, iż nastąpiły one, zanim podjęta została decyzja o finansowaniu południowego pasa startowego w 2004 r. W pkt 5 wytycznych Komisja wspomina bowiem o zmianach, które miały miejsce »w ciągu ostatnich lat«. Poza tym Komisja wspominała już o tych zmianach w 2001 r., w decyzji [z dnia 13 marca 2001 r.], w szczególności zaś w motywie 11 tego aktu.

192 W tym stanie rzeczy nie można uznać, że wkład kapitałowy nie stanowił pomocy w chwili jego przyznania, lecz stał się pomocą później, w wyniku zmian, jakie zaszły na wspólnym rynku.

193 Wobec powyższego wkład kapitałowy nie był pomocą istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia nr 659/1999”.

- 73 W niniejszym zarzucie wnoszące odwołanie w żaden sposób zaś nie podnoszą, że rozumowanie to jest dotknięte naruszeniem prawa czy też przeinaczeniem okoliczności faktycznych, lecz ograniczają się one do zakwestionowania – podnosząc w istocie przedstawione już w pierwszej instancji argumenty – dokonanej przez Sąd w pkt 191 zaskarżonego wyroku oceny okoliczności faktycznych, twierdząc, że gdy w 2004 r. wydano decyzję o rozbudowie portu lotniczego Lipsk/Halle, nie istniał żaden [właściwy] rynek.
- 74 Wynika z tego, że podnosząc tę argumentację, wnoszące odwołanie chcą w rzeczywistości, aby przeprowadzona została szczególna procedura ponownego zbadania już przedstawionej Sądowi skargi oraz kontroli dokonanej przezeń w pierwszej instancji oceny okoliczności faktycznych, co wykracza poza kompetencje, jakie ma Trybunał w ramach postępowania odwoławczego (zob. orzecznictwo

przytoczone w pkt 51 niniejszego wyroku oraz wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, Rec. s. I-5291, pkt 34, 35; a także z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-76/01 P Eurocoton i in. przeciwko Radzie, Rec. s. I-10091, pkt 46, 47).

75 Zarzut trzeci należy zatem odrzucić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu podziału kompetencji wynikającego z traktatu WE

Argumentacja stron

76 Wnoszące odwołanie, popierane przez ADV, podnoszą, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa, stwierdzając w pkt 203 zaskarżonego wyroku, iż uznając wkład kapitałowy za pomoc państwa, Komisja nie przekroczyła swych uprawnień. Pominął on ich zdaniem fakt, że decyzja w przedmiocie budowy infrastruktury portu lotniczego stanowi decyzję z dziedziny zagospodarowania przestrzennego, wydaną na podstawie prawa publicznego państwa członkowskiego. Uznając, że finansowanie rozbudowy tej infrastruktury podlega prawu pomocy państwa, Sąd przyznał Komisji uprawnienia, które ograniczają prerogatywy przysługujące państwom członkowskim w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. To zaś jest całkowicie sprzeczne z zasadą pomocniczości.

77 Zdaniem Komisji Sąd słusznie stwierdził, że art. 88 WE nie tylko umożliwia Komisji zbadanie i dokonanie oceny pomocy państwa, ale wręcz ją do tego zobowiązuje, a badanie zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem należy do jej wyłącznej kompetencji. Podniesiona przez wnoszące odwołanie argumentacja jest zatem jej zdaniem całkowicie bezpodstawna.

Ocena Trybunału

78 Z analizy pierwszego zarzutu odwołania wynika, że Sąd nie naruszył prawa, rozstrzygając, iż Komisja zgodnie z prawem uznała, że wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Sąd nie dopuścił się zatem również naruszenia prawa, kiedy aby oddalić podniesiony przed nim zarzut oparty na naruszeniu podziału kompetencji wynikającego z traktatu WE, stwierdził w pkt 203–205 zaskarżonego wyroku, co następuje:

„203 W niniejszej sprawie, odnosząc się [...] do argumentu, że Komisja naruszyła kompetencje państw członkowskich, należy stwierdzić, że jak wynika z analizy zarzutu pierwszego, Komisja słusznie uznała, iż wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Wobec tego instytucja ta była uprawniona do jej oceny w świetle art. 87 ust. 2 i 3 [...]. Komisja nie mogła zatem naruszyć kompetencji państw członkowskich w tym zakresie.

204 Co się tyczy twierdzenia, że polityka regionalna i gospodarcza, której częścią jest rozbudowa południowego pasa startowego, zastrzeżona jest do wyłącznych kompetencji państw członkowskich, należy stwierdzić, że nawet jeśli teza ta okazałaby się zasadna, to okoliczność ta nie mogłaby skutkować pozbawieniem Komisji jej uprawnienia do kontroli pomocy państwa, jakie przyznano jej w art. 87 WE i 88 WE, w sytuacji gdy finansowanie przyznane w ramach tychże polityk stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

205 Wreszcie w odniesieniu do okoliczności, że Komisja nie jest w stanie zapewnić kontroli lepszej niż kontrola, jaka może zostać przeprowadzona na poziomie krajowym, czego wymaga art. 5 ust. 2 WE, należy stwierdzić, iż argument ten jest bez znaczenia, ponieważ wykazano, że zgodnie z traktatem WE Komisja była uprawniona do przeprowadzenia kontroli rozpatrywanego w niniejszej sprawie środka, jako że chodziło tu o pomoc państwa”.

- 79 Na podstawie stwierdzenia, że Komisja słusznie uznała, iż sporny środek stanowi pomoc państwa, Sąd mógł bowiem zgodnie z prawem wyciągnąć wniosek, iż Komisja przeprowadziła w odniesieniu do tego środka kontrolę, do dokonania której była uprawniona na podstawie art. 88 WE, a zatem nie przekroczyła ona swych kompetencji ani, co za tym idzie, kompetencji przyznanych Unii. Ponadto ze względu na to, że ocena zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem należy do jej wyłącznych kompetencji i podlega kontroli sądu Unii (zob. w szczególności podobnie wyroki: z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-17/91 Lornoy i in., Rec. s. I-6523, pkt 30; a także z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-237/04 Enirisorse, Zb.Orz. s. I-2843, pkt 23), Sąd słusznie stwierdził, że Komisja nie dopuściła się naruszenia zasady pomocniczości.
- 80 Wynika z tego, że czwarty zarzut odwołania należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadniania wyroków

Argumentacja stron

- 81 Wnoszące odwołanie, popierane przez ADV, zarzucają zaskarżonemu wyrokowi, że jest on zbyt lakoniczny ze względu na to, iż Sąd przyjął w nim tezę o prowadzeniu działalności gospodarczej, powołując się jedynie na sporną decyzję i nie badając podniesionych przez wnoszące odwołanie argumentów przemawiających za tezą przeciwną ani nie odnosząc się do realiów gospodarczych.
- 82 Komisja zauważa, że Sąd przebadał szczegółowo argumenty oparte na rzekomym naruszeniu art. 87 ust. 1 WE. Jej zdaniem uczynił on zatem zadość obowiązkowi uzasadnienia wyroków.

Ocena Trybunału

- 83 Należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia wyroków wynika z art. 36 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającego zastosowanie do Sądu na mocy art. 53 akapit pierwszy tego statutu i art. 81 regulaminu postępowania przez Sądem. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem uzasadnienie wyroku Sądu powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny jego rozumowanie, pozwalając zainteresowanym na poznanie powodów wydanego orzeczenia, a Trybunałowi – na dokonanie jego kontroli sądowej (wyrok z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-280/08 P Deutsche Telekom przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9555, pkt 135, 136).
- 84 Sąd uczynił zadość temu wymogowi, przedstawiając jasno i jednoznacznie w pkt 87–121 zaskarżonego wyroku powody, dla których oddalił on argumenty skarżących w pierwszej instancji i stwierdził, że Komisja słusznie uznała, iż wkład kapitałowy stanowił pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.
- 85 Ponieważ piąty i ostatni zarzut odwołania okazał się bezzasadny, należy go oddalić i, co za tym idzie, oddalić odwołanie w całości.

W przedmiocie kosztów

- 86 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ wnoszące odwołanie przegrały sprawę, pokrywają one nie tylko własne koszty, ale także koszty poniesione przez Komisję, zgodnie z żądaniem tej instytucji.

⁸⁷ Zgodnie z art. 184 § 4 regulaminu postępowania ADV, jako interwenient w postępowaniu przed Trybunałem, pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (ósma izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) **Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.**
- 3) **Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV) pokrywa własne koszty.**

Podpisy