



Zbiór Orzeczeń

Sprawy połączone C-331/20 P i C-343/20 P

**Volotea, SA
i
easyJet Airline Co. Ltd
przeciwko
Komisji Europejskiej**

Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 17 listopada 2022 r.

Odwołanie – Pomoc państwa – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie rekompensaty dla portów lotniczych na Sardynii z tytułu obowiązków świadczenia usługi publicznej – Istnienie bezprawnie przyznanej i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa przyznanej przez Republikę Włoską przedsiębiorstwom lotniczym za pośrednictwem operatorów portów lotniczych – Pojęcie „pomocy państwa” – Wykazanie istnienia korzyści – Określenie jej kwoty – Zasada podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej – Możliwość stosowania i stosowanie – Kryterium prywatnego nabywcy towarów lub usług – Przesłanki – Ciężar dowodu

1. *Odwołanie – Zarzuty – Wymóg wystąpienia z konkretnym zarzutem wobec elementu rozumowania Sądu – Wymóg dokładnego wskazania argumentów prawnych na poparcie podniesionych zarzutów*
[art. 256 TFUE; statut Trybunału Sprawiedliwości, art. 58 akapit pierwszy; regulamin postępowania przed Trybunałem, art. 168 § 1 lit. d), art. 169 § 2]

(zob. pkt 86, 87, 94, 95)

2. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Przyznanie korzyści beneficjentom – Interwencja państwa zmniejszająca obciążenia, jakim zazwyczaj podlega budżet przedsiębiorstwa – Włączenie*
(art. 107 ust. 1 TFUE)

(zob. pkt 102–104, 107, 138)

3. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Ocena według zasady podmiotu prywatnego – Stosunki umowne między operatorami portów lotniczych a przedsiębiorstwami lotniczymi – Wdrożenie systemu pomocy przez nieznajdującego się w posiadaniu państwa operatora portu lotniczego – Okoliczność niewykluczająca możliwości stosowania zasady podmiotu prywatnego*
(art. 107 ust. 1 TFUE)

(zob. pkt 105, 119)

4. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Ocena według zasady podmiotu prywatnego – Program pomocy wdrożony w celu wspierania rozwoju gospodarczego danego regionu – Wykonywanie prerogatyw władzy publicznej – Okoliczność niewykluczająca możliwości stosowania zasady podmiotu prywatnego (art. 107 ust. 1 TFUE)*

(zob. pkt 106–108, 120)

5. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Ocena według zasady podmiotu prywatnego – Nabycie usług od przedsiębiorstwa za pośrednictwem podmiotów niepodlegających przepisom dotyczącym udzielania zamówień publicznych – Niemożność wywiedzenia istnienia korzyści z braku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia (art. 107 ust. 1 TFUE)*

(zob. pkt 109, 110, 123, 125–128, 131, 132, 135–137, 152, 153)

6. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Przyznanie korzyści beneficjentom – Spoczywający na Komisji ciężar dowodu na okoliczność wystąpienia korzyści – Ciężące na Komisji obowiązki w zakresie przeprowadzenia dochodzenia (art. 107 ust. 1 TFUE)*

(zob. pkt 111, 112, 129, 157)

7. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Ocena według zasady podmiotu prywatnego – Ocena w świetle wszystkich istotnych elementów spornej transakcji i jej kontekstu – Ciężar dowodu spoczywający na Komisji – Zakres (art. 107 ust. 1 TFUE)*

(zob. pkt 113, 114, 128, 132)

Streszczenie

W dniu 13 kwietnia 2010 r. region autonomiczny Sardynii (Włochy, zwany dalej „regionem”) przyjął ustawę nr 10/2010 zezwalającą na udzielenie wsparcia finansowego dla portów lotniczych na Sardynii w celu rozwoju transportu lotniczego. Ustawa ta została wprowadzona w życie w drodze szeregu aktów przyjętych przez radę regionu (zwanymi dalej, łącznie z odpowiednimi przepisami ustawy nr 10/2010, „spornymi środkami”).

Sporne środki zmierzały między innymi do promowania zawierania umów między operatorami portów lotniczych a przedsiębiorstwami lotniczymi, aby poprawić obsługę lotniczą Sardynii i zapewnić promocję tej wyspy jako kierunku turystycznego. W tym celu przewidywały one zasadniczo zwrot przez region kwot wypłaconych na podstawie tych umów przez operatorów portów lotniczych przedsiębiorstwom lotniczym, o ile będą przestrzegane pewne warunki i szczegółowe zasady dotyczące między innymi rentowności wspomnianych umów.

Decyzją z dnia 29 lipca 2016 r.¹ (zwaną dalej „sporną decyzją”) Komisja Europejska uznała sporne środki za pomoc państwa częściowo niezgodną z rynkiem wewnętrznym i nakazała ich odzyskanie od przedsiębiorstw lotniczych, które zostały uznane za ich jedynek beneficjentów.

Spółki Volotea SA i easyJet Airline Co. Ltd (zwana dalej „spółką easyJet”), będące przedsiębiorstwami lotniczymi, które zawarły umowy o świadczenie usług objętych spornymi środkami z operatorami portów lotniczych w Olbii (Włochy) i w Cagliari-Elmas (Włochy), wniosły do Sądu dwie skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Skargi te zostały oddalone wyrokami z dnia 13 maja 2020 r.² (zwanymi dalej „zaskarżonymi wyrokami”).

Rozpatrując dwa odwołania wniesione przez spółki Volotea i easyJet, Trybunał zarówno uchylił zaskarżone wyroki, jak i stwierdził nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona tych dwóch przedsiębiorstw. W tym kontekście Trybunał przypomniał rolę i warunki stosowania zasady podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej w dziedzinie pomocy państwa, a następnie wyjaśnił metodę, jaką należy zastosować w celu zbadania pod kątem art. 107 ust. 1 TFUE istnienia korzyści wynikającej z przyznania przez państwo członkowskie środków publicznych podmiotom prywatnym w celu finansowania umów o świadczenie usług zawartych przez te podmioty z innymi podmiotami prywatnymi.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że Sąd naruszył prawo przy dokonywaniu wykładni art. 107 ust. 1 TFUE, uznając w zaskarżonych wyrokach, że kwestia, czy spółki Volotea i easyJet uzyskały korzyść przyznaną przez region, nie powinna być badana w świetle zasady podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że w celu ustalenia istnienia korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE należy wziąć pod uwagę skutki badanego środka dla przedsiębiorstw, które są jego beneficjentami, niezależnie od celów realizowanych przez dane państwo członkowskie, czy też od kwestii, czy korzyść ta jest przyznawana bezpośrednio przez państwo, czy też przez podmiot publiczny lub prywatny, który państwo to ustanowiło lub w tym celu wyznaczyło. W konsekwencji za taki środek należy uznać każdy środek, który niezależnie od swojej formy i celów faworyzuje bezpośrednio lub pośrednio jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw lub który przyznaje im korzyść, jakiej nie mogłyby one uzyskać w normalnych warunkach rynkowych.

Ponadto stwierdzenia istnienia takiej korzyści dokonuje się co do zasady z zastosowaniem zasady podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, chyba że nie ma żadnej możliwości porównania zachowania państwa, którego dotyczy dany przypadek, z zachowaniem podmiotu prywatnego, na przykład dlatego że zachowanie to jest nierozzerwalnie związane z istnieniem infrastruktury, której żaden podmiot prywatny nie mógłby nigdy zapewnić lub też państwo działało w charakterze władzy publicznej.

¹ Decyzja Komisji (UE) 2017/1861 z dnia 29 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – wdrożonej przez Włochy – Rekompensata dla portów lotniczych na Sardynii z tytułu obowiązków świadczenia usługi publicznej (UOIG) (Dz.U. 2017, L 268, s. 1).

² Wyroki z dnia 13 maja 2020 r.: Volotea/Komisja (T-607/17, EU:T:2020:180); easyJet Airline/Komisja (T-8/18, EU:T:2020:182).

Wynika z tego, że wbrew temu, co orzekł Sąd w zaskarżonych wyrokach, ani realizowane przez sporne środki cele z zakresu polityki publicznej, ani posiadanie przez operatorów portów lotniczych w Olbii i w Cagliari statusu przedsiębiorstwa prywatnego, ani okoliczność, że operatorzy ci nie posiadali znaczącej autonomii w stosunku do regionu w ramach wprowadzania w życie tych środków, nie mogły wykluczyć możliwości zastosowania w niniejszej sprawie zasady podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej.

W drugiej kolejności, ponieważ pomimo stwierdzenia, że zasada prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej nie ma zastosowania, Sąd – zanim doszedł do wniosku o istnieniu korzyści przysporzonej przez sporne środki – zbadał jednak, czy region zachował się jak prywatny nabywca towarów lub usług, Trybunał zbadał, czy to dodatkowe rozumowanie Sądu może stanowić podstawę sentencji zaskarżonych wyroków pomimo wskazanych wcześniej naruszeń prawa.

Uściślwszy, że kryterium prywatnego nabywcy stanowi – podobnie jak kryterium prywatnego zbywcy, którego jest ono odpowiednikiem – jedno z różnych kryteriów konkretyzujących zasadę podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, Trybunał zauważył w szczególności, że stosując to kryterium, Sąd uznał, iż spółki Volotea i easyJet uzyskały korzyść z tytułu umów o świadczenie usług transportu lotniczego, usług marketingowych i usług reklamowych zawartych z operatorami portów lotniczych ze względu na to, że umowy te nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem postępowania przetargowego lub postępowania równoważnego.

Tymczasem o ile z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że w przypadku gdy państwo członkowskie postanawia sprzedać lub nabyć towary lub usługi bezpośrednio od jednego lub kilku przedsiębiorstw prywatnych, przeprowadzenie postępowania przetargowego pozwala, pod pewnymi warunkami, domniemywać, że umowy lub inne akty, które są w tym celu zawierane po zakończeniu tego postępowania, odzwierciedlają normalne warunki rynkowe, o tyle z orzecznictwa tego wynika również, że przeprowadzenie takiego postępowania nie stanowi jedynego sposobu pozwalającego wykluczyć istnienie takiej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, oraz że ma to miejsce szczególnie w przypadku, gdy państwo dokonuje sprzedaży lub nabycia towarów lub usług od przedsiębiorstw prywatnych nie bezpośrednio, lecz za pośrednictwem innych przedsiębiorstw prywatnych, które nie podlegają obowiązkowi stosowania postępowania przetargowego. Ponadto, niezależnie od tego, jaki sposób zastosowano, kwestia, czy należy wykluczyć – czy też przeciwnie – przyjąć istnienie takiej korzyści, wymaga dokonania oceny, czy umowy lub inne akty przewidujące taką sprzedaż lub takie nabycie odzwierciedlają normalne warunki rynkowe.

W świetle tych rozważań Trybunał stwierdził, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając istnienie korzyści na rzecz spółek Volotea i easyJet ze względu na to, że umowy zawarte z operatorami portów lotniczych nie zostały poprzedzone przeprowadzeniem postępowania przetargowego lub postępowania równoważnego. Trybunał wskazał również, że kwestia, czy umowy te odzwierciedlają normalne warunki rynkowe, nie została w odpowiedni sposób zbadana przez Sąd.

Z tych względów Trybunał uwzględnił zarzuty spółek Volotea i easyJet dotyczące naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE i uchylił zaskarżone wyroki.

Ponieważ stan postępowania pozwalał na wydanie orzeczenia, Trybunał odniósł się do nich i przystąpił, w trzeciej i ostatniej kolejności, do zbadania zarzutów podniesionych przez spółki Volotea i easyJet na poparcie ich skarg o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

W tym względzie Trybunał wskazał, że Komisja dopuściła się pierwszego naruszenia prawa, nie uwzględniając, ze względów dotyczących realizowanych przez region celów z zakresu polityki publicznej, prywatnego charakteru operatorów portów lotniczych i formy spornych środków, możliwości zastosowania zasady podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej w celu zbadania istnienia korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Następnie Trybunał zauważył, że przyjmując istnienie takiej korzyści bez dokonania w sposób całościowy i konkretny oceny, czy region i operatorzy portów lotniczych starali się nabyć rozpatrywane usługi w normalnych warunkach rynkowych, Komisja dopuściła się drugiego naruszenia prawa.

W świetle tych rozważań Trybunał stwierdził również nieważność, z powodu naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE, spornej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona spółek Volotea i easyJet.