



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 17 lutego 2021 r.\*

Pomoc państwa – Francuski rynek transportu lotniczego – Moratorium dotyczące płatności podatku od lotnictwa cywilnego i opłaty solidarnościowej od biletów lotniczych, należnych miesięcznie w okresie od marca do grudnia 2020 r., w ramach pandemii COVID-19 – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych zdarzeniem nadzwyczajnym – Swoboda świadczenia usług – Równość traktowania – Kryterium posiadania koncesji wydanej przez władze francuskie – Proporcjonalność – Artykuł 107 ust. 2 lit. b) TFUE – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-259/20,

**Ryanair DAC**, z siedzibą w Swords (Irlandia), którego reprezentują adwokaci E. Vahida, F.-C. Laprèvote, S. Rating i I.-G. Metaxas-Maranghidis,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, którą reprezentują L. Flynn, S. Noë i C. Georgieva-Kecsmar, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

**Republikę Francuską**, którą reprezentują E. de Moustier, C. Mosser, A. Daniel i P. Dodeller, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2020) 2097 final z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56765 (2020/N) – Francja – COVID-19 – Moratorium dotyczące płatności podatków lotniczych udzielone przedsiębiorstwom z sektora publicznego transportu lotniczego,

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. van der Woude, prezes, A. Kornezov, E. Buttigieg (sprawozdawca), K. Kowalik-Bańczyk i G. Hesse, sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 września 2020 r.,

\* Język postępowania: angielski.

wydaje następujący

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

- 1 W dniu 24 marca 2020 r. Republika Francuska zgłosiła Komisji Europejskiej, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, środek pomocy w postaci moratorium dotyczącego płatności podatku od lotnictwa cywilnego i opłaty solidarnościowej od biletów lotniczych, należnych miesięcznie w okresie od marca do grudnia 2020 r. (zwany dalej „rozpatrywanym systemem pomocy”).
- 2 Rozpatrywany system pomocy, którego celem jest zapewnienie, by przedsiębiorstwa lotnicze posiadające koncesję wydaną we Francji na podstawie art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U. 2008, L 293, s. 3) (zwaną dalej „francuską koncesją”) mogły zachować wystarczającą płynność finansową do czasu zniesienia ograniczeń lub zakazów przemieszczania się i powrotu do normalnej działalności gospodarczej, przewiduje w związku z tym odroczenie obowiązku uiszczenia tych opłat do dnia 1 stycznia 2021 r., a następnie rozłożenie ich na raty na okres 24 miesięcy, do dnia 31 grudnia 2022 r. Dokładna wysokość opłat jest określana w zależności od liczby przewiezionych pasażerów i liczby lotów wykonanych z francuskich portów lotniczych. Ponadto rozpatrywanym systemem pomocy zostaną objęte przedsiębiorstwa z sektora publicznego transportu lotniczego posiadające francuską koncesję, co oznacza, że ich „główne miejsce prowadzenia działalności” powinno znajdować się we Francji (zob. pkt 29 poniżej).
- 3 W dniu 31 marca 2020 r. Komisja wydała decyzję C(2020) 2097 final w sprawie pomocy państwa SA.56765 (2020/N) – Francja – COVID-19 – Moratorium dotyczące płatności podatków lotniczych udzielone przedsiębiorstwom z sektora publicznego transportu lotniczego (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), w której, po stwierdzeniu, że rozpatrywany system pomocy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, instytucja ta oceniła jego zgodność z rynkiem wewnętrznym, w szczególności zaś w świetle art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.
- 4 W tym względzie w pierwszej kolejności Komisja uznała w szczególności, że epidemia COVID-19 stanowi zdarzenie nadzwyczajne w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i że istnieje związek przyczynowy między szkodami spowodowanymi tym zdarzeniem a szkodą wyrównywaną przez rozpatrywany system pomocy, ponieważ system ten ma na celu złagodzenie kryzysu płynnościowego przedsiębiorstw lotniczych spowodowanego pandemią COVID-19 poprzez zareagowanie na potrzeby finansowe przedsiębiorstw z sektora publicznego transportu lotniczego posiadających francuską koncesję.
- 5 W drugiej kolejności, przypomniawszy, iż z orzecznictwa Trybunału wynika, że tylko szkody gospodarcze spowodowane bezpośrednio zdarzeniem nadzwyczajnym mogą zostać zrekomensowane i że rekompensata nie może przekraczać wysokości tych szkód, Komisja uznała, po pierwsze, że rozpatrywany system pomocy jest proporcjonalny w stosunku do wysokości przewidywanych szkód, ponieważ prognozowana kwota pomocy okazała się niższa od szkód handlowych, których spodziewano się w związku z kryzysem będącym efektem pandemii COVID-19.
- 6 Po drugie, Komisja uznała, że rozpatrywany system pomocy został określony w sposób jasny i niedyskryminujący, zważywszy, że do kręgu jego beneficjentów należą wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze posiadające francuskie koncesje. W tym względzie Komisja podkreśliła, że okoliczność, iż w tym wypadku pomoc przyznano w drodze moratorium dotyczącego niektórych opłat obciążających również budżet przedsiębiorstw lotniczych posiadających koncesje na prowadzenie działalności wydane przez inne państwa członkowskie, nie umniejsza niedyskryminacyjnego charakteru tej pomocy,

ponieważ jasno określonym celem rozpatrywanego systemu pomocy było zrekompensowanie szkód poniesionych przez przedsiębiorstwa lotnicze posiadające francuskie koncesje. Zasięg rozpatrywanego systemu pomocy jest zatem proporcjonalny w stosunku do jego celu, jakim jest wyrównanie szkód spowodowanych pandemią COVID-19. W szczególności rozpatrywany system pomocy przyczynia się do zachowania struktury sektora lotniczego dla przedsiębiorstw lotniczych posiadających francuskie koncesje. W konsekwencji Komisja uznała, że władze francuskie wykazały na tym etapie, iż rozpatrywany system pomocy nie wykracza poza szkody spowodowane bezpośrednio przez kryzys będący efektem pandemii COVID-19.

- 7 Komisja postanowiła zatem – mając na uwadze zobowiązania podjęte przez Republikę Francuską, a w szczególności zobowiązanie do przekazania tej instytucji do zatwierdzenia szczegółowej metodologii, jaką to państwo członkowskie zamierza posłużyć się w celu ustalenia, a posteriori i dla każdego z beneficjentów, wysokości szkód związanych z kryzysem spowodowanym przez pandemię COVID-19 – nie wnosić zastrzeżeń wobec rozpatrywanego systemu pomocy.

### **Postępowanie i żądania stron**

- 8 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 maja 2020 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 9 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w tym samym dniu, skarżąca wniosła o rozpoznanie skargi przez Sąd w trybie przyspieszonym, na podstawie art. 151 i 152 regulaminu postępowania przed Sądem. Postanowieniem z dnia 29 maja 2020 r. Sąd (dziesiąta izba) przychylił się do wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.
- 10 W dniu 18 czerwca 2020 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.
- 11 Na podstawie art. 106 § 2 regulaminu postępowania skarżąca złożyła w dniu 30 czerwca 2020 r. uzasadniony wniosek o wyznaczenie rozprawy.
- 12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 lipca 2020 r. Republika Francuska złożyła wniosek o dopuszczenie jej do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 lipca 2020 r. skarżąca, zgodnie z art. 144 § 7 regulaminu postępowania, wniosła o to, by niektóre dane dotyczące liczby rezerwacji i oczekiwanej liczby pasażerów zawarte w skardze, w skróconej wersji skargi i w załącznikach do tych pism nie zostały przekazane Republice Francuskiej. W konsekwencji przedłożyła ona jawne wersje skargi, skróconej wersji skargi i załączników do tych pism.
- 13 Na wniosek dziesiątej izby Sąd – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – postanowił przekazać sprawę składowi powiększonemu.
- 14 Postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2020 r. prezes dziesiątej izby Sądu w składzie powiększonym dopuścił interwencję Republiki Francuskiej i tymczasowo ograniczył przekazanie skargi, skróconej wersji skargi i załączników do tych pism do przedstawionych przez skarżącą wersji jawnych, w oczekiwaniu na ewentualne uwagi Republiki Francuskiej dotyczące wniosku o zachowanie poufności.
- 15 Tytułem środka organizacji postępowania z dnia 6 sierpnia 2020 r. Republice Francuskiej zezwolono, na podstawie art. 154 § 3 regulaminu postępowania, na przedstawienie uwag interwenienta.
- 16 W dniu 21 sierpnia 2020 r. Republika Francuska złożyła w sekretariacie Sądu uwagi interwenienta, nie zgłaszając zastrzeżeń wobec złożonego przez skarżącą wniosku o zachowanie poufności.

- 17 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 18 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
  - obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.
- 19 Republika Francuska wnosi o uznanie skargi za niedopuszczalną w zakresie, w jakim zmierza ona do zakwestionowania zasadności oceny pomocy jako takiej, oraz o oddalenie skargi w pozostałym zakresie. Tytułem żądania ewentualnego państwo to wnosi o oddalenie skargi w całości.

### **Co do prawa**

- 20 Należy przypomnieć, że sąd Unii Europejskiej ma prawo ocenić, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, czy prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości uzasadnia oddalenie skargi co do istoty bez uprzedniego orzekania o jej dopuszczalności (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lutego 2002 r., Rada/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, pkt 51, 52; z dnia 14 września 2016 r., Trajektna luka Split/Komisja, T-57/15, niepublikowany, EU:T:2016:470, pkt 84). W związku z tym, w szczególności w świetle rozważań, które doprowadziły do nadania niniejszemu postępowaniu trybu przyspieszonego, oraz dużego znaczenia, jakie uzyskanie szybkiego rozstrzygnięcia sprawy co do istoty ma zarówno dla skarżącej, jak i dla Komisji oraz Republiki Francuskiej, należy od razu przystąpić do badania zasadności skargi, bez uprzedniego orzekania o jej dopuszczalności.
- 21 Na poparcie skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy w istocie naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową i swobody świadczenia usług, zarzut drugi – oczywistego błędu w ocenie przy badaniu proporcjonalności rozpatrywanego systemu pomocy w stosunku do szkód spowodowanych przez pandemię COVID-19, zarzut trzeci dotyczy zasadniczo naruszenia uprawnień procesowych wynikających z art. 108 ust. 2 TFUE, a zarzut czwarty – naruszenia obowiązku uzasadnienia.

### ***W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia zasad niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową i swobody świadczenia usług***

- 22 Zarzut pierwszy składa się zasadniczo z czterech części, dotyczących, odpowiednio, naruszenia art. 18 TFUE, naruszenia zasady proporcjonalności, oczywistego błędu w ocenie i naruszenia w sposób nieuzasadniony zasady swobody świadczenia usług. Przed przystąpieniem do ich zbadania należy ustalić, czy spełnione są przesłanki ustanowione w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.
- 23 Zgodnie z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE „[z]godna z rynkiem wewnętrznym jest [...] b) pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi”. W tym względzie z orzecznictwa wynika, że postanowienie to dotyczy pomocy, która pod względem prawnym jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, pod warunkiem że spełnia ona pewne obiektywne kryteria. Wynika z tego, że jeśli te przesłanki są spełnione, Komisja jest zobowiązana do uznania takiej pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym, nie posiadając w tym zakresie żadnych uprawnień dyskrecjonalnych (wyrok z dnia 25 czerwca 2008 r., Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisja, T-268/06, EU:T:2008:222, pkt 51; zob. także podobnie wyrok z dnia 17 września 1980 r., Philip Morris/Komisja, 730/79, EU:C:1980:209, pkt 17).

- 24 Zgodnie zatem z tym postanowieniem naprawione mogą zostać jedynie szkody gospodarcze spowodowane bezpośrednio klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Musi więc istnieć bezpośredni związek między szkodami spowodowanymi nadzwyczajnymi zdarzeniami a pomocą państwa, a także konieczne jest możliwie dokładne oszacowanie poniesionych szkód (zob. wyrok z dnia 23 lutego 2006 r., *Atzeni i in.*, C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 25 Komisja powinna zatem zbadać, czy rozpatrywane środki pomocy nadają się do wykorzystania w celu naprawienia szkód spowodowanych zdarzeniami nadzwyczajnymi, i zakazać środków o charakterze ogólnym i niezależnym od szkód, które miały powstać w wyniku takich zdarzeń (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2018 r., *Larko/Komisja*, T-423/14, EU:T:2018:57, pkt 38). Dane państwo członkowskie musi również ograniczyć kwotę rekompensaty do tego, co jest konieczne do naprawienia szkód poniesionych przez beneficjentów badanego środka.
- 26 W niniejszej sprawie bezsporne jest to, że pandemia COVID-19 stanowi zdarzenie nadzwyczajne w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. W pkt 29 zaskarżonej decyzji przedstawiono kryteria praktyki decyzyjnej Komisji w tym względzie, a następnie wyjaśniono, dlaczego pandemia COVID-19 odpowiada tym kryteriom. Skarżąca nie zakwestionowała tego stwierdzenia, jednakże podniosła na rozprawie, że Komisja i Republika Francuska utrzymują w swych pismach, iż zdarzeniem takim nie jest sama pandemia, ale przyjęte przez to państwo członkowskie środki polegające na ograniczeniu transportu oraz zamknięciu gospodarki. W rzeczywistości, jak wskazała Komisja w pkt 35 odpowiedzi na skargę i w odnoszących się do tego punktu wyjaśnieniach zawartych w przypisie nr 18, rzeczona pandemia i środki przyjęte przez władze francuskie w celu stawienia jej czoła są traktowane w całości jako zdarzenie nadzwyczajne, co wynika wyraźnie z treści pkt 15 i 50 zaskarżonej decyzji. Jedyną racją bytu omawianych środków, które są wyjątkowo restrykcyjne, w szczególności z punktu widzenia swobody przemieszczania się, zarówno we Francji, jak i w Unii Europejskiej, jest dążenie do ograniczenia rozprzestrzeniania się pandemii. Dążenie to podyktowało wprowadzenie spornych środków, które z kolei wywarły skutki dotyczące przedsiębiorstw lotniczych działających na rynku francuskim. Związek przyczynowy między zdarzeniem nadzwyczajnym a szkodą jest zatem nieprzerwany. Podobne podejście wynika zresztą z orzecznictwa. I tak w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r., *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisja* (T-268/06, EU:T:2008:222, pkt 49) Sąd wskazał, że Komisja słusznie przypominała o nadzwyczajnym charakterze zamknięcia przestrzeni powietrznej Stanów Zjednoczonych dniach od 11 do 14 września 2001 r., i stwierdził, że to nie tylko zamachy, lecz również zamknięcie przestrzeni powietrznej zostały uznane za zdarzenia nadzwyczajne.
- 27 Wymagany przez art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE związek przyczynowy między pandemią COVID-19 oraz przyjętymi przez władze francuskie środkami polegającymi na ograniczeniu przemieszczania się i zamknięciu gospodarki a szkodami gospodarczymi ponoszonymi przez przedsiębiorstwa lotnicze działające we Francji został zatem wykazany, jako że poziom działalności w dziedzinie transportu lotniczego, a w szczególności przewozów pasażerskich (zob. pkt 35–37 zaskarżonej decyzji), obniżył się na terytorium Francji niemal do zera.

*W przedmiocie trzech pierwszych części zarzutu pierwszego, dotyczących naruszenia art. 18 TFUE, naruszenia zasady proporcjonalności i popełnienia oczywistego błędu w ocenie*

- 28 W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, po pierwsze, rozpatrywany system pomocy polega na udzieleniu moratorium w odniesieniu do podatków lotniczych uiszczanych przez przedsiębiorstwa lotnicze posiadające francuską licencję, co wiąże się z wymogiem, aby ich „główne miejsce prowadzenia działalności” mieściło się we Francji (zob. pkt 29 poniżej). System ten jest ograniczony w czasie, ponieważ dotyczy kwoty podatków, które normalnie są należne co miesiąc, w odniesieniu do okresu od marca do grudnia 2020 r. Jak wynika z pkt 2 powyżej, termin „francuska koncesja” odnosi się do koncesji wydanej na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 1008/2008 przez władze francuskie.

- 29 Po drugie, w art. 2 pkt 26 rozporządzenia nr 1008/2008 „główne miejsce prowadzenia działalności” zostało zdefiniowane jako siedziba główna lub siedziba statutowa unijnego przewoźnika lotniczego w państwie członkowskim, w którym wykonywane są główne czynności finansowe i prowadzona jest kontrola działalności tego przewoźnika, w tym zarządzanie ciągłą zdolnością do lotu. Pojęcie głównego miejsca prowadzenia działalności odpowiada w praktyce siedzibie danego przewoźnika (zob. podobnie wyrok z dnia 18 marca 2014 r., *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 66). Prawdziwe jest zatem twierdzenie skarżącej, że w odniesieniu do danej osoby prawnej wspomniane rozporządzenie pozwala na określenie tylko jednego głównego miejsca prowadzenia działalności, a w konsekwencji na wydanie tylko jednej koncesji przez organy państwa członkowskiego, na którego terytorium znajduje się owo główne miejsce prowadzenia działalności. Niemniej jednak przewoźnik lotniczy może uzyskać kilka koncesji, tworząc kilka odrębnych osób prawnych, na przykład spółek zależnych.
- 30 Po przedstawieniu tych wyjaśnień należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z ogólnej systematyki traktatu wynika, iż postępowanie, o którym mowa w art. 108 TFUE, nie powinno nigdy prowadzić do rezultatu, który byłby sprzeczny ze szczególnymi postanowieniami traktatu. W związku z tym Komisja nie może uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa, która ze względu na określone zasady jej przyznawania narusza inne postanowienia traktatu. Podobnie pomoc państwa, która ze względu na określone zasady jej przyznawania narusza ogólne zasady prawa Unii, takie jak zasada równego traktowania, nie może zostać uznana przez Komisję za zgodną z rynkiem wewnętrznym (wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Nuova Agricast*, C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 50, 51).
- 31 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że jedno z kryteriów kwalifikowalności, a mianowicie kryterium posiadania francuskiej koncesji, skutkuje odmiennym traktowaniem przedsiębiorstw lotniczych mających główne miejsce prowadzenia działalności we Francji, które mogą skorzystać z moratorium udzielonego przez państwo, oraz przedsiębiorstw mających główne miejsce prowadzenia działalności w innym państwie członkowskim, a przy tym realizujących połączenia lotnicze we Francji, do Francji i z Francji w ramach swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, które to przedsiębiorstwa nie mogą ubiegać się o objęcie takim moratorium.
- 32 Zakładając, że – jak twierdzi skarżąca – to odmienne traktowanie może być utożsamiane z dyskryminacją w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE, należy podkreślić, że zgodnie z tym postanowieniem zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową w zakresie stosowania traktatów „bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują”. Należy zatem zbadać, czy to odmienne traktowanie jest dopuszczalne w świetle art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, który stanowi podstawę prawną zaskarżonej decyzji. Badanie to wymaga ustalenia, po pierwsze, czy cel rozpatrywanego systemu pomocy spełnia wymogi tego ostatniego postanowienia, a po drugie, czy zasady przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.
- 33 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o cel rozpatrywanego systemu pomocy, należy stwierdzić, że zgodnie z brzmieniem art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE jest nim, ogólnie rzecz biorąc, naprawienie poniesionych przez sektor lotniczy szkód spowodowanych zdarzeniem nadzwyczajnym, o którym mowa w niniejszej sprawie. W związku z tym szczególnym celem rozpatrywanego systemu pomocy nie jest utrzymanie struktury rynku lotniczego we Francji jako takiej, jak utrzymuje skarżąca (pkt 66 in limine skargi), lecz – jak słusznie podnosi Komisja – zmniejszenie, poprzez udzielenie moratorium, obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorstwa lotnicze dotknięte w pełnym zakresie środkami w postaci ograniczenia transportu i zamknięcia gospodarki, przyjętymi przez Republikę Francuską w kontekście zwalczania pandemii COVID-19 (zob. w tym względzie pkt 2 i 3 zaskarżonej decyzji, w części zatytułowanej „Cel środka”), a konkretnie odroczenie, za pomocą rozwiązania podatkowego, płatności dwóch przedmiotowych podatków lotniczych, należnych za okres od marca do grudnia 2020 r., przyznane przedsiębiorstwom lotniczym posiadającym koncesję francuską, a więc nie koncesję krajową, co chciałaby zasugerować skarżąca, lecz unijną koncesję na prowadzenie działalności wydaną

przez władze francuskie na podstawie rozporządzenia nr 1008/2008. Ponieważ w chwili wydania zaskarżonej decyzji te środki polegające na ograniczeniach w transporcie i zamknięciu gospodarki doprowadziły już do unieruchomienia dużej liczby samolotów, a później sytuacja ta w dalszym ciągu pogarszała się, co przejawiało się zamknięciem portów lotniczych na terytorium Francji i odwołaniem prawie wszystkich planowanych lotów w szczytowym okresie zamknięcia gospodarki, wydaje się, że środek taki jak rozpatrywany system pomocy ma rzeczywiście na celu złagodzenie szkód poniesionych przez działających na wskazanym terytorium przewoźników lotniczych ze względu na wprowadzone przez władze francuskie ograniczenia w transporcie i zamknięcie gospodarki.

- 34 Należy stwierdzić, że ze skoro wykazano zaistnienie nadzwyczajnego zdarzenia dotyczącego szkód, które ma naprawić rozpatrywany system pomocy, i skoro, ściślej rzecz ujmując, wspomniany system ma na celu zmniejszenie obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorstwa lotnicze poważnie dotknięte środkami polegającymi na ograniczeniu transportu i zamknięciu gospodarki przyjętymi przez Republikę Francuską w kontekście zwalczania pandemii COVID-19, to cel rozpatrywanego programu pomocy spełnia przesłanki określone w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.
- 35 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o zbadanie, czy zasady przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu rozpatrywanego systemu pomocy i spełnienia przesłanek ustanowionych w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, należy poczynić następujące uwagi.
- 36 Po pierwsze, jeśli chodzi o odpowiedni charakter rozpatrywanego systemu pomocy, należy zauważyć, że jego funkcjonowanie polega na tym, że przez określony czas nie pobiera się podatków z uwagi na udzielenie moratorium kwalifikującym się przedsiębiorstwom, a mianowicie przedsiębiorstwom posiadającym francuską koncesję.
- 37 W konsekwencji z jednej strony naprawienie szkody nie następuje w drodze przyjęcia jako kryterium podziału samej przynależności państwowej podmiotów, które poniosły takie szkody, lecz wymaga w rzeczywistości instytucjonalnego związku z miejscem wystąpienia szkód spowodowanych przez środki polegające na ograniczeniu transportu i zamknięciu gospodarki, a mianowicie głównym miejscem prowadzenia działalności, ponieważ kryterium kwalifikowalności do rozpatrywanego systemu pomocy jest wydanie licencji francuskiej, którą mogą uzyskać jedynie przedsiębiorstwa lotnicze, których główne miejsce prowadzenia działalności znajduje się we Francji. Z drugiej strony związek ten ma również w rzeczywistości charakter czasowy, ponieważ – jak wskazuje skarżąca w pkt 59 skargi – nie jest łatwo uzyskać koncesję innego państwa członkowskiego, ponieważ przewoźnik lotniczy powinien wówczas nie tylko przenieść swe główne miejsce prowadzenia działalności, lecz również złożyć nowy wniosek o koncesję, podczas gdy świadczenie usług może zostać przerwane z dnia na dzień. Jest zatem rzeczą normalną, że zainteresowane państwo członkowskie stara się zyskać pewność co do trwałości obecności przedsiębiorstw lotniczych kwalifikujących się do objęcia rozpatrywanym systemem pomocy, dążąc do osiągnięcia sytuacji, w której przedsiębiorstwa korzystające z przyznanego im odroczenia terminów zapłaty podatków będą obecne na terytorium francuskim, dzięki czemu zakres rezygnacji z wpływów z tytułu podatków w średnim okresie zostanie ograniczony do niezbędnego minimum. Tymczasem kryterium posiadania francuskiej koncesji, które wiąże się z wymogiem, aby główne miejsce prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwo lotnicze znajdowało się na terytorium Francji, pozwala upewnić się, że obecność danego przedsiębiorstwa w tym państwie jest względnie stabilna, przynajmniej w wymiarach administracyjnym i finansowym, dzięki czemu władze państwa członkowskiego przyznającego pomoc mogą kontrolować sposób, w jaki pomoc ta jest wykorzystywana przez beneficjentów, co nie miałyby miejsca, gdyby Republika Francuska przyjęła inne kryterium umożliwiające objęcie pomocą przedsiębiorstw lotniczych, które – jak skarżąca – prowadzą działalność na terytorium francuskim na podstawie koncesji wydanej w innym państwie członkowskim, jako że świadczenie usług charakteryzuje się z definicji większą niepewnością co do czasu jego trwania, gdyż może ono zostać przerwane w bardzo krótkim czasie, a wręcz natychmiastowo.

- 38 Po drugie, te mające charakter podatkowy zasady przyznawania pomocy odzwierciedlają możliwość i obowiązek przeprowadzenia przez władze francuskie kontroli finansowej beneficjentów. Tymczasem taka możliwość i taki obowiązek istnieją tylko w odniesieniu do przedsiębiorstw lotniczych posiadających francuską koncesję, ponieważ władze francuskie mają kompetencje do kontrolowania sytuacji finansowej jedynie tych ostatnich, w świetle zobowiązań wynikających w szczególności z art. 5 i z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008, jak wskazano w pkt 46 zaskarżonej decyzji. Punkt ten stanowi bowiem, że rozpatrywany system pomocy „przewiduje również, że straty handlowe poniesione przez każde z przedsiębiorstw będących beneficjentami pomocy zostaną oszacowane i obliczone a posteriori przez dyrekcję generalną ds. lotnictwa cywilnego na podstawie poświadczonych i poddanych wcześniej audytowi rachunków operacyjnych za rok 2020 dostarczonych przez każde z przedsiębiorstw lotniczych będących beneficjentami pomocy” oraz że „przyznanie pomocy będzie uzależnione od dostarczenia przez przedsiębiorstwa z sektora publicznego transportu lotniczego dokumentów potwierdzających niezbędnych do obliczenia strat”. Natomiast władze francuskie nie mają na mocy tego rozporządzenia żadnych uprawnień do kontrolowania sytuacji finansowej przedsiębiorstw lotniczych nieposiadających francuskiej koncesji.
- 39 Po trzecie, choć prawdą jest, że Trybunał uznał, iż w praktyce pojęcie głównego miejsca prowadzenia działalności odpowiada pojęciu siedziby spółki (zob. pkt 29 powyżej) i że zmiana siedziby może nastąpić stosunkowo szybko, to jednak nie można pominąć okoliczności, iż art. 2 pkt 26 rozporządzenia nr 1008/2008 zawiera inne elementy, w szczególności ten związany z faktem, że zarządzanie ciągłą zdatnością do lotu powinno być realizowane z głównego miejsca prowadzenia działalności, czyli w tym wypadku z Francji. Teza ta znajduje potwierdzenie w art. 5 (dotyczącym warunków finansowych przyznania koncesji), w art. 7 (dotyczącym potwierdzenia dobrej reputacji) czy też w art. 8 (dotyczącym okresu ważności koncesji) rozporządzenia nr 1008/2008. Przepisy te ustanawiają wzajemne obowiązki regulacyjne między przedsiębiorstwami lotniczymi posiadającymi francuską koncesję a władzami francuskimi, a zatem kreują szczególny i stabilny związek między nimi, odpowiadający we właściwy sposób przesłankom określonym w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, które wymagają, aby pomoc służyła naprawieniu szkód spowodowanych zdarzeniami nadzwyczajnymi. Ponadto utrata tego związku z danym państwem członkowskim, która miałaby wynikać z przeniesienia głównego miejsca prowadzenia działalności do innego państwa członkowskiego, nie może sprowadzać się do zwykłej zmiany siedziby spółki, ponieważ – jak wskazała sama skarżąca w pkt 59 skargi – przedsiębiorstwo lotnicze powinno ponadto podjąć w tym ostatnim państwie wszelkie kroki administracyjne w celu uzyskania nowej koncesji i spełnić w tym celu wszystkie niezbędne warunki, ponieważ fakt uznania jego nowego głównego miejsca prowadzenia działalności stanowi tylko jeden z elementów tego procesu.
- 40 Nie ulega zatem wątpliwości, że przyjmując to kryterium, Republika Francuska starała się zasadniczo zapewnić, aby istniał trwały związek między tym państwem a przedsiębiorstwami lotniczymi korzystającymi z moratorium, przejawiający się w obecności na jego terytorium ważnej osoby prawnej, a mianowicie głównego miejsca prowadzenia działalności danego przedsiębiorstwa lotniczego, który nie istniałby w tym zakresie w wypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność na podstawie koncesji wydanej przez państwo członkowskie inne niż Francja, gdyż te ostatnie przedsiębiorstwa nie podlegają nadzorowi władz francuskich w odniesieniu do kwestii finansowych i dobrej reputacji w rozumieniu rozporządzenia nr 1008/2008, a ich sytuacja nie charakteryzuje się tym stabilnym i szczególnym wzajemnym związkiem, jaki istnieje między tym państwem a spółkami posiadającymi wydaną przez nie koncesję.
- 41 Dzięki ograniczeniu możliwości korzystania z pomocy wyłącznie do przedsiębiorstw lotniczych posiadających francuską koncesję, ze względu na ich trwałe i wzajemne powiązanie z francuską gospodarką, rozpatrywany system pomocy jest więc właściwy dla realizacji celu w postaci naprawienia szkód spowodowanych zdarzeniem nadzwyczajnym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.



- 42 Z powyższych rozważań wynika, iż skarżąca niesłusznie utrzymuje, że skoro jej główne miejsce prowadzenia działalności znajduje się w Irlandii i skoro posiada ona znaczny udział w rynku przewozów pasażerskich z Francji i do Francji, wynoszący około 7%, jest trzecim przewoźnikiem lotniczym na tym rynku i jest częścią struktury francuskiego rynku lotniczego od 1997 r. (pkt 66 skargi), to Komisja popełniła błąd w ocenie, wykluczając przedsiębiorstwa lotnicze takie jak ona sama, ponieważ zainteresowane państwo członkowskie nie dysponuje w odniesieniu do przedsiębiorstw prowadzących działalność na podstawie koncesji wydanej przez inne państwo członkowskie środkami umożliwiającymi dokonanie ustaleń opisanych w pkt 46 zaskarżonej decyzji. Ponadto ten udział w rynku dotyczy jedynie lotniczych przewozów pasażerskich, z wyłączeniem przewozów towarowych, i z definicji odnosi się do okresu poprzedzającego zdarzenie nadzwyczajne, podczas gdy zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 24 powyżej chodzi o możliwie jak najdokładniejsze oszacowanie wysokości poniesionej szkody.
- 43 Po czwarte, co się tyczy proporcjonalnego charakteru rozpatrywanego systemu pomocy, należy stwierdzić, że przyjmując kryterium posiadania francuskiej licencji, wskazane państwo członkowskie, zważywszy, że – co słusznie podkreśla Komisja – państwa członkowskie nie dysponują nieograniczonymi zasobami, zastrzegło korzyści płynące z rozpatrywanego systemu pomocy dla przedsiębiorstw lotniczych, które w najbardziej trwały sposób zostały dotknięte środkami polegającymi na ograniczeniu transportu i zamknięciu gospodarki przyjętymi przez to państwo i z definicji wywierającymi skutki na jego terytorium. Jak wskazała Komisja w odpowiedzi na skargę, w 2019 r. Air France zrealizowała 98,83% swych lotów na terenie Francji, z Francji i do Francji, Transavia.com – 97,05%, zaś w wypadku spółek Hop!, Aigle Azur, Air Corsica, Corsair, XL Airways France itd. wartość ta wynosi 100%. Natomiast loty na terenie Francji, do Francji i z Francji stanowiły dużo mniejszą część działalności innych przedsiębiorstw, wynoszącą na przykład 22,99% w wypadku easyJet, 8,3% w wypadku skarżącej, 18,93% w wypadku Vueling airlines itd.
- 44 Dane te świadczą o tym, że kwalifikujące się przedsiębiorstwa lotnicze są proporcjonalnie dużo bardziej dotknięte wprowadzonymi przez Francję środkami niż skarżąca, w wypadku której, w świetle ostatnich dostarczonych danych, jedynie 8,3% działalności polegało na realizowaniu połączeń lotniczych we Francji, do Francji i z Francji, podczas gdy w wypadku niektórych kwalifikujących się przedsiębiorstw udział ten wynosi 100%.
- 45 Po piąte, skarżąca proponuje hipotezę dotyczącą alternatywnego systemu pomocy, który byłby oparty na udziałach w rynku poszczególnych przedsiębiorstw lotniczych. Na rozprawie wskazała ona również inne możliwe kryteria, takie jak liczba przewiezionych pasażerów czy obsługiwane trasy.
- 46 Jednakże zgodnie z orzecznictwem Komisja nie musi wypowiadać się w sposób abstrakcyjny w przedmiocie wszelkich alternatywnych środków, które można by wziąć pod uwagę, ponieważ o ile zainteresowane państwo członkowskie musi szczegółowo przedstawić powody przyjęcia rozpatrywanego systemu pomocy, w szczególności w odniesieniu do przyjętych kryteriów kwalifikowalności, o tyle nie jest ono zobowiązane wykazać w sposób pozytywny, że żaden inny możliwy do wyobrażenia środek, z definicji hipotetyczny, nie pozwoliłby na osiągnięcie zamierzonego celu w lepszy sposób. Jeśli na wspomnianym państwie członkowskim nie ciąży taki obowiązek, to skarżąca nie może zasadnie zwrócić się do Sądu o zobowiązanie Komisji do wejścia w rolę władz krajowych i przeprowadzenie tego badania normatywnego w celu przeanalizowania wszelkich możliwych do wyobrażenia środków alternatywnych (zob. podobnie wyrok z dnia 6 maja 2019 r., Scor/Komisja, T-135/17, niepublikowany, EU:T:2019:287, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 W każdym wypadku należy zaznaczyć, że z przyczyn, które zostały wskazane w pkt 37–41 powyżej, rozszerzenie rozpatrywanego systemu pomocy na spółki niemające siedziby we Francji nie pozwoliłoby na osiągnięcie w sposób tak precyzyjny i bez ryzyka nadmiernej rekompensaty celu tego systemu, ponieważ – jak podkreślono w pkt 42 powyżej – wymóg uwzględnienia przewozów lotniczych

dotyczących Francji w sposób odzwierciedlający ich całokształt, różnorodność i wymiar czasowy nie zostałyby równie mocno zagwarantowany, gdyby przyjęte zostały kryteria zaproponowane przez skarżącą, wobec czego Komisja postąpiła słusznie, odmawiając przyjęcia tych kryteriów.

- 48 W konsekwencji poprzez skoncentrowanie rozpatrywanego systemu pomocy na jednym z sektorów gospodarki najbardziej dotkniętych skutkami środków polegających na ograniczeniu transportu i zamknięciu gospodarki, a mianowicie sektorze transportu lotniczego, i skupienie się w ramach tego sektora na przedsiębiorstwach lotniczych posiadających francuską koncesję wskazane państwo członkowskie wypełniło wynikający z orzecznictwa wymóg przypomniany w pkt 32 powyżej, a Komisja nie miała obowiązku wymierzenia sankcji za wprowadzenie tego rozgraniczenia, pod warunkiem że wybór tego kryterium kwalifikowalności pozwala na zapewnienie proporcjonalności rozpatrywanego systemu pomocy.
- 49 W zaskarżonej decyzji Komisja zatwierdziła zatem system pomocy mający rzeczywiście na celu naprawienie szkód spowodowanych zdarzeniem nadzwyczajnym, jakim było wystąpienie pandemii COVID-19, a środki w postaci ograniczenia transportu i zamknięcia gospodarki przyjęte przez Republikę Francuską w reakcji na tę sytuację nie wykraczają, w zakresie zasad przyznawania pomocy, poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu rzeczonego systemu. W świetle zasad przypomnianych w pkt 32 powyżej należy zatem stwierdzić, że konsekwencje, jakie system ten powoduje ze względu na fakt, iż francuskie władze ograniczyły jego zakres stosowania do przedsiębiorstw lotniczych, które posiadają francuską koncesję, nie naruszają art. 18 akapit pierwszy TFUE z tego tylko powodu, że system ten faworyzuje przedsiębiorstwa lotnicze, których główne miejsce prowadzenia działalności znajduje się na terytorium francuskim.
- 50 Z powyższego wynika, że cel rozpatrywanego systemu pomocy spełnia wymogi odstępstwa przewidzianego w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE i że zasady przyznawania pomocy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.
- 51 W konsekwencji należy oddalić trzy pierwsze części zarzutu pierwszego, bez konieczności orzekania w przedmiocie dopuszczalności załączników A.3.1 i A.3.2 do skargi, zawierających kwestionowane przez Komisję sprawozdania sporządzone przez ekspertów skarżącej.

*W przedmiocie czwartej części zarzutu pierwszego, opartej na naruszeniu w nieuzasadniony sposób zasady swobodnego świadczenia usług*

- 52 Skarżąca przypomina, po pierwsze, że ograniczenie swobodnego świadczenia usług jest dopuszczalne, jeżeli jest uzasadnione nadrzędnymi celami interesu ogólnego, niedyskryminacyjne, konieczne i proporcjonalne do realizowanego celu interesu ogólnego, a po drugie, że przesłanki te są kumulatywne i że ograniczenie staje się nieuzasadnione, jeżeli choćby jedna z nich nie jest spełniona. Jej zdaniem tak właśnie jest w niniejszej sprawie. Rozpatrywany system pomocy jest bowiem przede wszystkim dyskryminujący, ponieważ traktuje on przedsiębiorstwa lotnicze odmiennie w zależności od tego, w którym z państw członkowskich została wydana koncesja na prowadzenie działalności w Unii, podczas gdy wszystkie unijne przedsiębiorstwa lotnicze działające we Francji poniosły szkody spowodowane pandemią COVID-19, które rozpatrywany system pomocy ma za zadanie naprawić, oraz stanowią część struktury sektora lotniczego, którą ów system ma za zadanie zachować. Według skarżącej rozpatrywany system pomocy nie jest też proporcjonalny, ponieważ wykracza on poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyznaczonego mu celu, zważywszy, że cel ten, który polega na naprawieniu szkód spowodowanych pandemią COVID-19 i zachowaniu struktury sektora lotniczego, mógłby zostać osiągnięty bez naruszenia swobody świadczenia usług, gdyby jego beneficjentami mogły być wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze prowadzące działalność we Francji, bez względu na to, które państwo członkowskie wydało im koncesję na prowadzenie działalności w Unii, lecz po prostu na podstawie ich ogólnego udziału w płatnościach podatków, których dotyczy rozpatrywany system pomocy.

- 53 Wreszcie cel interesu ogólnego polegający na zrekompensovaniu poniesionych przez sektor lotniczy strat spowodowanych przez pandemię COVID-19, aby zachować strukturę tego sektora, nie czyni koniecznym udzielenia pomocy wyłącznie przedsiębiorstwom lotniczym posiadającym francuską koncesję, zważywszy, że przedsiębiorstwa lotnicze prowadzące działalność we Francji na podstawie koncesji wydanej przez inne państwo członkowskie są równie ważne dla struktury sektora lotniczego we Francji i w całej Unii. Natomiast udzielenie pomocy krajowym przedsiębiorstwom lotniczym doprowadzi do rozdrobnienia rynku wewnętrznego i wyeliminowania konkurentów z innych państw członkowskich, osłabi konkurencję, zwiększy szkody spowodowane przez pandemię COVID-19, doprowadzi do naruszenia struktury sektora lotniczego, którą rozpatrywany system pomocy ma zachować, i ograniczy prawo przewoźników unijnych do swobodnego świadczenia usług przewozów lotniczych na rynku wewnętrznym, bez względu na to, które państwo członkowskie udzieliło im koncesji.
- 54 Ponieważ skarżąca opiera swą argumentację na istnieniu dyskryminacji wynikającej z rozpatrywanego systemu pomocy i z cechującego ten system braku proporcjonalności, na wstępie należy nawiązać do analizy trzech pierwszych części zarzutu pierwszego.
- 55 Co się tyczy art. 56 TFUE należy stwierdzić, że zgodnie z art. 58 ust. 1 TFUE swobodne świadczenie usług w dziedzinie transportu zostało uregulowane postanowieniami tytułu dotyczącego transportu, a mianowicie tytułu VI traktatu FUE. Swoboda przepływu usług w dziedzinie transportu w ramach prawa pierwotnego podlega zatem szczególnemu reżimowi prawnemu (wyrok z dnia 18 marca 2014 r., *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 36). W związku z tym art. 56 TFUE nie znajduje wprost zastosowania do dziedziny żeglugi powietrznej (wyrok z dnia 25 stycznia 2011 r., *Neukirchinger*, C-382/08, EU:C:2011:27, pkt 22).
- 56 Dlatego też środki liberalizujące w odniesieniu do usług transportu lotniczego mogą być przyjmowane jedynie na podstawie art. 100 ust. 2 TFUE (wyrok z dnia 18 marca 2014 r., *International Jet Management*, C-628/11, EU:C:2014:171, pkt 38). Prawodawca Unii przyjął rozporządzenie nr 1008/2008 na podstawie tego przepisu, którego celem jest właśnie określenie warunków stosowania w sektorze transportu lotniczego zasady swobodnego świadczenia usług (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 lutego 2003 r., *Stylianakis*, C-92/01, EU:C:2003:72, pkt 23, 24). Należy jednak stwierdzić, że skarżąca nie podnosi, że rozporządzenie to zostało jakkolwiek sposób naruszone.
- 57 W każdym razie o ile prawdą jest, że z uwagi na definicję zakresu rozpatrywanego systemu pomocy skarżąca została pozbawiona możliwości skorzystania z udzielonego przez Republikę Francuską moratorium dotyczącego poboru wskazanych podatków, o tyle nie wykazała ona, w jaki sposób wykluczenie to może zniechęcić ją do świadczenia usług z Francji i do Francji. Skarżąca nie wskazała w szczególności okoliczności faktycznych ani prawnych, które sprawiałaby, że rozpatrywany system pomocy wywierałby skutki ograniczające wykraczające poza te wywierane przez zakaz ustanowiony w art. 107 ust. 1 TFUE, ale które – jak stwierdzono w ramach analizy trzech pierwszych części zarzutu pierwszego – byłyby jednak konieczne i proporcjonalne do naprawienia szkód spowodowanych zdarzeniem nadzwyczajnym, jakim jest pandemia, zgodnie z wymogami art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.
- 58 Z całości powyższych rozważań wynika, że żadna z części zarzutu pierwszego nie może zostać uwzględniona, a tym samym zarzut ten należy oddalić.

***W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie przy badaniu przez Komisję proporcjonalności pomocy w świetle szkód spowodowanych kryzysem COVID-19***

- 59 W ramach zarzutu drugiego skarżąca utrzymuje, że Komisja nie dokonała odpowiedniej oceny wartości korzyści przyznanej beneficjentom pomocy, a zatem popełniła oczywisty błąd w ocenie.

- 60 W tym względzie skarżąca przypomina w szczególności, że w zaskarżonej decyzji Komisja oceniła proporcjonalność wielkości pomocy w świetle szkód spowodowanych kryzysem COVID-19 i doszła do wniosku, że wysokość pomocy wynosi 29,9 mln EUR. Kwota ta została obliczona w celu odzwierciedlenia kwoty odsetek, jakie beneficjenci pomocy musieliby zapłacić w celu uzyskania kwoty pieniężnej równej kwocie podatków, których płatność jest odroczone w wyniku przyznania pomocy. Rozumowanie takie jest jednak ewidentnie błędne pod dwoma względami.
- 61 Po pierwsze, z pkt 47 zaskarżonej decyzji wynika, że przeprowadzone przez Komisję obliczenie wielkości pomocy opiera się na zastosowaniu stopy referencyjnej Euribor (Euro interbank offered rate) powiększonej o 1000 punktów bazowych, która zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz.U. 2008, C 14, s. 6) odpowiada stopie rynkowej dla pożyczek lub pożyczkobiorców należących do kategorii ratingu „zły/trudności finansowe (CCC i poniżej)” przy niskim poziomie zabezpieczeń. Tymczasem skarżąca podnosi, po pierwsze, że obliczenie to opiera się na niepopartym dowodami założeniu, iż na rynku nadal istnieją kredytodawcy, którzy w zaistniałych okolicznościach byliby gotowi udostępnić środki finansowe przedsiębiorstwom lotniczym kwalifikującym się do skorzystania z pomocy, a po drugie, że Komisja nie wyjaśniła, na jakiej podstawie twierdzi, iż założenie to jest racjonalne. Ponadto zdaniem skarżącej inne wiarygodne założenie jest takie, że żaden kredytodawca obecny na rynku nie udostępniłby środków finansowych beneficjentom rozpatrywanego systemu pomocy, co w świetle utrwalonej praktyki decyzyjnej Komisji oznacza, że kwota pomocy, którą należy uwzględnić do celów rekompensaty, jest tak wysoka jak nominalna kwota udostępnionych środków finansowych. Na tej podstawie skarżąca twierdzi, iż rzeczywista kwota rekompensaty, którą należy uwzględnić, jest znacznie wyższa i wynosi 200,1 mln EUR.
- 62 Po drugie, obliczenie rekompensaty dokonane przez Komisję uwzględnia korzyść finansową, lecz pomija inną korzyść przyznaną beneficjentom rozpatrywanego systemu pomocy, a mianowicie przewagę konkurencyjną wynikającą z dyskryminującego charakteru tego systemu, jako że możliwość skorzystania z rozpatrywanego systemu pomocy jest zastrzeżona dla przedsiębiorstw lotniczych posiadających koncesję na prowadzenie działalności w Unii wydaną przez Republikę Francuską. System ten umożliwi bowiem tym ostatnim polepszenie ich sytuacji finansowej właśnie w momencie, w którym ruch lotniczy będzie wznawiany, to znaczy w chwili przewidywanego zakończenia kryzysu będącego efektem pandemii COVID-19, ze szkodą dla ich konkurentów, którzy nadal będą musieli płacić te same podatki. Ta przewaga konkurencyjna ma zatem również pewną wartość i w przypadku beneficjentów pomocy przekłada się na uzyskanie większych udziałów w rynku niż udziały tych przedsiębiorstw, które nie są w stanie konkurować w inny sposób.
- 63 Tak więc zdaniem skarżącej przeprowadzone przez Komisję badanie odpowiedniego charakteru wyrównania szkód jest wadliwe, ponieważ jeden z elementów porównania rozmiarów szkód z wielkością rekompensaty jest niedoszacowany. Ponadto warunki odzyskania pomocy określone we wnioskach zaskarżonej decyzji nie są w stanie wypełnić tej luki, ponieważ nie odnoszą się one do wartości przewagi konkurencyjnej przyznanej beneficjentom pomocy.
- 64 Komisja, popierana przez Republikę Francuską, kwestionuje te argumenty.
- 65 Przed wszystkim należy odesłać do uwag przedstawionych wcześniej w odpowiedzi na zarzut pierwszy w odniesieniu do proporcjonalności rozpatrywanego systemu pomocy (zob. pkt 35–49 powyżej).
- 66 Następnie, jeśli chodzi o część pierwszą zarzutu drugiego, dotyczącą popełnienia oczywistego błędu w ocenie i naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie, w jakim w celu określenia kwoty rozpatrywanego systemu pomocy Komisja wzięła pod uwagę jedynie kwotę nominalną wynikającą z odroczenia płatności podatków wynikającego z moratorium, co prowadzi do tego, że kwota rozpatrywanego systemu pomocy w nadmiarze rekompensuje szkody wynikające ze zdarzenia nadzwyczajnego, to należy wziąć pod uwagę następujące elementy.

- 67 W pierwszej kolejności – skarżąca pomija okoliczność, że odroczenie płatności obciążeń podatkowych wynikające z moratorium dotyczy jedynie podatków lotniczych, a nie wszystkich podatków, którym podlegają kwalifikujące się do objęcia rozpatrywanym systemem pomocy przedsiębiorstwa lotnicze. Ponieważ jednak podatki takie jak podatek dochodowy od osób prawnych są uiszczane w 2020 r. z tytułu dochodów uzyskanych w roku 2019, przedsiębiorstwa kwalifikujące się do objęcia spornym systemem pomocy, opodatkowane we Francji ze względu na to, iż w państwie tym znajduje się ich główne miejsce prowadzenia działalności, powinny nadal ponosić pewne obciążenia podatkowe, które nie ciążyą na skarżącej, jako że prowadzi ona działalność w charakterze usługodawcy z innego państwa członkowskiego lub korzystając ze swobody przedsiębiorczości.
- 68 W drugiej kolejności, jak podnosi Komisja w zaskarżonej decyzji, kwota szkód poniesionych przez beneficjentów rozpatrywanego systemu pomocy w związku z nadzwyczajnym zdarzeniem jest według wszelkiego prawdopodobieństwa wyższa w ujęciu nominalnym niż całkowita nominalna kwota spornego systemu pomocy (około 680 mln EUR w stosunku do 200,1 mln EUR), wobec czego ewentualność nadmiernej rekompensaty należy wyraźnie wykluczyć.
- 69 W trzeciej kolejności – choć skarżąca słusznie powołuje się na prawdopodobną niechęć do ryzyka, a w każdym razie dużą ostrożność instytucji bankowych w kontekście pandemii, to jednak jej twierdzenie, że instytucje te w ogóle nie udzielają pożyczek, jest pozbawione podstaw. Poza tym, że – jak słusznie przypomina Komisja – ciężar dowodu spoczywa na skarżącej, która powinna zatem wykazać, że dokonana przez tę instytucję ocena jest niewiarygodna, należy stwierdzić, iż teza, jakoby kwalifikujące się do objęcia spornym systemem pomocy przedsiębiorstwa lotnicze nie były w stanie uzyskać żadnej pożyczki, ma charakter czysto hipotetyczny. Być może twierdzenie to jest prawdziwe w odniesieniu do któregoś z przedsiębiorstw lotniczych będących beneficjentami rozpatrywanego systemu pomocy, ale nie może ono funkcjonować jako uogólnienie, a w każdym razie nie może zostać przyjęte bez choćby załączka dowodu na jego poparcie. Jest bardziej prawdopodobne, że instytucje bankowe będą skłonne wesprzeć te przedsiębiorstwa, oferując im korzystnie oprocentowane pożyczki. W tych okolicznościach przyjęte przez Komisję założenie, że udzielane pożyczki będą cechować się najwyższą marżą wynikającą z komunikatu w sprawie zmiany metody obliczania stóp referencyjnych i dyskontowych (1000 punktów bazowych), odpowiadającą sytuacji, w której pożyczkobiorca ma niski rating i oferuje niski poziom zabezpieczeń, wydaje się ostrożne i adekwatne. Komisja nie popełniła zatem błędu w ocenie.
- 70 W każdym wypadku nie do przyjęcia jest argument, zgodnie z którym kwota szkód poniesionych przez przedsiębiorstwa lotnicze, których główne miejsce prowadzenia działalności znajduje się we Francji, w związku z nadzwyczajnym zdarzeniem, jakim jest pandemia COVID-19, mogła zostać zawyżona poprzez przyznanie moratorium dotyczącego podatków lotniczych, niezależnie od tego, czy wartość rozpatrywanego systemu pomocy oszacowano poprzez obliczenie wyższych odsetek przypadających od kwoty tych podatków stosownie do okresu odroczenia płatności, tj. 29,9 mln EUR, czy też przyjęto jego całkowitą wartość nominalną, tj. 200,1 mln EUR, chociażby z powodów wspomnianych w pkt 68 powyżej. Ponadto środki kontroli przyjęte i przypomniane w pkt 46 zaskarżonej decyzji mają na celu właśnie całkowite wykluczenie ryzyka nadmiernej rekompensaty, a ich zastosowanie nie byłoby możliwe w odniesieniu do usługodawców takich jak skarżąca, mających siedzibę w innym państwie członkowskim.
- 71 Ponadto należy dodać, że w celu stwierdzenia zgodności rozpatrywanego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym Komisja wzięła pod uwagę podjęte przez Republikę Francuską zobowiązanie przedstawienia przyjętej przez to państwo metodologii, co stanowi dodatkową gwarancję wyeliminowania wszelkiego ryzyka nadmiernej rekompensaty.
- 72 Pierwszą część zarzutu drugiego należy zatem oddalić.

- 73 Co się tyczy części drugiej zarzutu drugiego, wystarczy wskazać, podobnie jak czyni to Komisja, że nie może ona zostać uwzględniona, ponieważ jest ona sprzeczna z orzecnictwem sądów Unii dotyczącym ustalania kwoty pomocy, zarówno z punktu widzenia oceny korzyści, jak i odzyskania kwoty pomocy przyznanej bezprawnie i sprzecznej z rynkiem wewnętrznym. Korzyści „drugiego szczebla”, jako że w rzeczywistości są one zbyt hipotetyczne i zbyt złożone, by móc je określić w sposób pewny, nie powinny być brane pod uwagę, czego skarżąca nie mogła nie dostrzec w świetle treści wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Aer Lingus i Ryanair Designated Activity (C-164/15 P i C-165/15 P, EU:C:2016:990, pkt 90–92).
- 74 Mając na uwadze wszystkie te względy, zarzut drugi należy oddalić.

***W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia***

- 75 Na poparcie zarzutu czwartego skarżąca przypomina, że na Komisji ciąży obowiązek uzasadnienia na podstawie art. 296 akapit drugi TFUE i że naruszenie tego obowiązku uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. Ponadto w myśl wskazanego wyżej postanowienia Komisja powinna ujawnić „w sposób jasny i jednoznaczny” rozumowanie przyjęte w celu przyjęcia danego środka, tak aby zarówno zainteresowane strony, jak i właściwy sąd Unii zrozumiały powody, dla których zaskarżony akt został przyjęty. Ten obowiązek uzasadnienia jest w niniejszej sprawie tym bardziej istotny, że zaskarżona decyzja została wydana bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego dającego zainteresowanym możliwość przedstawienia argumentów.
- 76 W pierwszej kolejności skarżąca podnosi, że Komisja uchybiła ciężącemu na niej obowiązkowi uzasadnienia, po pierwsze, nie dokonując oceny, czy pomoc była niedyskryminująca i czy była ona zgodna z zasadą swobodnego świadczenia usług; po drugie, nie dokonując, nawet w sposób zwięzły, wyważenia pozytywnych i negatywnych skutków pomocy, a po trzecie, nie oceniając, choćby w sposób zwięzły, wpływu pomocy na wymianę handlową i konkurencję.
- 77 W drugiej kolejności skarżąca podnosi, że Komisja uchybiła również ciężącemu na niej obowiązkowi przedstawienia odpowiedniego uzasadnienia. W zaskarżonej decyzji przyznano bowiem, że opłaty, w odniesieniu do których udzielono moratorium w ramach rozpatrywanego systemu pomocy, są również należne od przedsiębiorstw lotniczych, których koncesja na prowadzenie działalności w Unii została wydana przez inne państwo członkowskie, lecz wskazano, że okoliczność ta nie ma wpływu na niedyskryminacyjny charakter pomocy, zważywszy, że środek ten ma wyraźnie na celu zrekompensowanie szkód poniesionych przez przedsiębiorstwa lotnicze posiadające koncesje na prowadzenie działalności wydane przez Republikę Francuską. Argumentacja ta jest jednak wewnętrznie sprzeczna, ponieważ sprowadza się do twierdzenia, że pomoc nie jest dyskryminująca, ponieważ jej głównym celem jest dyskryminacja. Ponadto zawarte w przypisie nr 23 do zaskarżonej decyzji odesłanie do precedensu wynikającego z decyzji z dnia 12 marca 2002 r. w sprawie N 854/2001 – Zjednoczone Królestwo – Pomoc dla przedsiębiorstw lotniczych w związku z zamknięciem przestrzeni powietrznej stanowi jedynie bezowocną próbę odnalezienia pozornej podstawy prawnej dla rozumowania, które od samego początku było zasadniczo błędne. Tak więc rozumowanie Komisji albo w ogóle nie zostało przedstawione, albo jest ono tautologiczne bądź wewnętrznie sprzeczne. Sprzeczność między zadeklarowanymi celami, a mianowicie naprawieniem szkód wyrządzonych przez pandemię COVID-19 i zachowaniem struktury sektora lotniczego dla przedsiębiorstw lotniczych posiadających wydaną we Francji koncesję na prowadzenie działalności w Unii, a nieproporcjonalnymi i kontrproduktywnymi środkami wykorzystanymi do ich osiągnięcia, a mianowicie przyznaniem dyskryminacyjnej pomocy, nie pozwala bowiem ani zainteresowanym, ani Sądowi zrozumieć, jaki był cel rozpatrywanego środka pomocy państwa, poza celem wykluczenia z systemu pomocy przedsiębiorstw lotniczych posiadających koncesję na prowadzenie działalności w Unii wydaną przez państwa członkowskie inne niż Francja.

- 78 Komisja kwestionuje te argumenty. Republika Francuska odsyła w tym względzie do odpowiedzi na skargę.
- 79 Po pierwsze, o ile wymagane zgodnie z art. 296 ust. 2 TFUE uzasadnienie aktu prawnego Unii winno ukazywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie autora, który wydał dany akt, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie powodów przyjęcia danego środka, a Sądowi dokonanie jego kontroli, o tyle nie jest wymagane, by owo uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności prawne lub faktyczne. Co więcej, ocena kwestii poszanowania obowiązku uzasadnienia winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 7 lutego 2018 r., *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem kontekst niniejszej sprawy wyznacza pandemia oraz niezwykle krótki czas, jakim dysponowała Komisja, by zbadać środki, które zostały jej zgłoszone przez państwa członkowskie, i wydać decyzje odnoszące się do tych środków, w tym zaskarżoną decyzję. W tym względzie z pkt 1 i 3 powyżej wynika, że między zgłoszeniem rozpatrywanego systemu pomocy a wydaniem zaskarżonej decyzji upłynęło zaledwie siedem dni.
- 80 Tymczasem należy zaznaczyć, że w niniejszej sprawie, pomimo takich nadzwyczajnych okoliczności, zaskarżona decyzja zawiera 53 punkty i pozwala w sposób wyraźny i precyzyjny zrozumieć powody natury faktycznej i prawnej, dla których Komisja postanowiła nie wnieść zastrzeżeń w odniesieniu do rozpatrywanego systemu pomocy.
- 81 Po drugie, przedstawiono dokładne dane liczbowe służące za podstawę do określenia celu rozpatrywanego systemu pomocy i sposobu osiągnięcia tego celu (moratorium w odniesieniu do podatków lotniczych uiszczanych przez przedsiębiorstwa lotnicze posiadające francuską koncesję). W szczególności należy stwierdzić, w świetle brzmienia pkt 3 zaskarżonej decyzji, że skarżąca nie mogła pomylić się co do celu rozpatrywanego systemu pomocy. Jeśli chodzi o twierdzenie dotyczące niemożności ustalenia kwoty tego systemu, to nie znajduje ono oparcia w faktach z powodów przedstawionych przez Komisję, ponieważ w pkt 47 zaskarżonej decyzji i w przypisie 22 do niej, w związku z pkt 7 i 8 tej decyzji, jasno wskazano powody pozwalające przyjąć, że kwota ta wynosi 29,9 mln EUR.
- 82 Po trzecie, jeśli chodzi o uzasadnienie dotyczące korzyści „drugiego szczebla”, to na Komisji nie ciążył absolutnie żaden obowiązek w tym względzie, ponieważ korzyści te nie musiały być badane w kontekście ustalania kwoty pomocy.
- 83 Po czwarte, ponieważ zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, uzasadnienie tej decyzji należy zbadać w świetle wymogów ustanowionych w tym postanowieniu. Otóż uzasadnienie zaskarżonej decyzji świadczy o skrupulatnym przestrzeganiu przesłanek wynikających z orzecznictwa, zarówno jeśli chodzi o kwalifikację zdarzenia jako „nadzwyczajnego”, jak i o zbadanie związku przyczynowego między tym zdarzeniem a szkodami poniesionymi przez beneficjentów rozpatrywanego systemu pomocy.
- 84 Skoro zatem w zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła powody, dla których rozpatrywany system pomocy spełnia wymogi określone w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, a w szczególności wyjaśniła, na jakiej podstawie uznała, że kryterium kwalifikowalności dotyczące posiadania francuskiej koncesji jest konieczne, odpowiednie i proporcjonalne, to spełniła ona obowiązek uzasadnienia.
- 85 Zarzut czwarty należy zatem oddalić.

***W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia uprawnień procesowych wywodzonych z art. 108 ust. 2 TFUE***

- 86 Zarzut trzeci, dotyczący ochrony uprawnień procesowych skarżącej ze względu na brak wszczęcia przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego pomimo domniemanego istnienia poważnych wątpliwości, ma w rzeczywistości charakter posiłkowy, gdyż został on podniesiony na wypadek, gdyby Sąd nie zbadał zasadności oceny pomocy jako takiej. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że zarzut taki ma umożliwić uznanie, że zainteresowana strona ma legitymację czynną do wniesienia skargi na podstawie art. 263 TFUE, której w przeciwnym razie byłaby pozbawiona (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 48; z dnia 27 października 2011 r., Austria/Scheucher-Fleisch i in., C-47/10 P, EU:C:2011:698, pkt 44). Sąd zbadał jednak dwa pierwsze zarzuty skargi, odnoszące się do zasadności oceny pomocy jako takiej, wobec czego zarzut tego rodzaju jest pozbawiony deklarowanego celu.
- 87 Ponadto należy stwierdzić, że zarzut ten jest pozbawiony autonomicznej treści. W ramach takiego zarzutu strona skarżąca może bowiem powołać się, w celu ochrony uprawnień procesowych przysługujących jej w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, jedynie na zastrzeżenia pozwalające wykazać, że ocena informacji i dowodów, którymi dysponowała lub mogła dysponować Komisja na etapie badania wstępnego zgłoszonego środka, powinna była wzbudzić wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 81; z dnia 9 lipca 2009 r., 3F/Komisja, C-319/07 P, EU:C:2009:435, pkt 35; z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Kronoply i Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, pkt 59), takich jak niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego lub istnienie skarg wniesionych przez podmioty trzecie. Tymczasem należy zauważyć, że w zarzucie trzecim powtórzono w sposób zwięzły argumenty podniesione w ramach zarzutów pierwszego i drugiego, bez wskazania konkretnych okoliczności, które świadczyłyby o ewentualnych poważnych trudnościach.
- 88 Z tych względów należy stwierdzić, że ponieważ Sąd zbadał wspomniane zarzuty pierwszy i drugi co do istoty, badanie zasadności niniejszego zarzutu jest zbędne.
- 89 Tym samym skargę należy w całości oddalić, a przy tym uwzględnić wniosek skarżącej o zachowanie poufności, jako że Republika Francuska nie przedstawiła żadnych zastrzeżeń w tym względzie.

**W przedmiocie kosztów**

- 90 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję, w tym kosztami poniesionymi w ramach wniosku o zachowanie poufności.
- 91 Republika Francuska pokryje własne koszty, zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.
- 2) Ryanair DAC zostaje obciążony własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję, w tym kosztami poniesionymi w ramach wniosku o zachowanie poufności.



**3) Republika Francuska pokrywa własne koszty.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 17 lutego 2021 r.

Podpisy