



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 20 grudnia 2023 r. *

Pomoc państwa – Opodatkowanie władz portowych we Włoszech – Zwolnienie z podatku dochodowego od osób prawnych – Decyzja uznająca pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Istniejąca pomoc – Pojęcie „przedsiębiorstwa” – Pojęcie „działalności gospodarczej” – Korzyść – Selektywność – Zakłócenie konkurencji – Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi – Równość traktowania

W sprawie T-166/21

Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale, z siedzibą w Genui (Włochy), oraz pozostałe skarżące, których nazwy są wymienione w załączniku¹, które reprezentowali F. Munari, I. Perego, G.M. Roberti i S. Zunarelli, adwokaci,

strona skarżąca,

popierane przez

Associazione Porti Italiani (Assoporti), z siedzibą w Rzymie (Włochy), którą reprezentowali F. Munari, I. Perego, G.M. Roberti i S. Zunarelli, adwokaci,

interwenient,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali B. Stromsky i F. Tomat, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, O. Porchia, L. Madise, P. Nihoul, i S. Verschuur (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: P. Nuñez Ruiz, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: włoski.

¹ Wykaz pozostałych skarżących został załączony jedynie do wersji doręczonej stronom.

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 kwietnia 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżące – Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale (organ zarządzający systemem portowym zachodniego Morza Liguryjskiego, Włochy) oraz pozostałe skarżące, których nazwy są wymienione w załączniku – wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji (UE) 2021/1757 z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie programu pomocy SA.38399 – 2019/C (ex 2018/E) wdrożonego przez Włochy – Opodatkowanie przedsiębiorstw – porty we Włoszech (Dz.U. 2021, L 354, s. 1, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Ramy prawne

W przedmiocie ustawodawstwa włoskiego dotyczącego administrowania włoskimi portami

- 2 Artykuł 28 codice della navigazione (kodeksu żeglugi) przewiduje, że lido, wybrzeże, porty i redy, które stanowią własność skarbu państwa na podstawie art. 822 codice civile (kodeksu cywilnego), są częścią majątku publicznego położonego na obszarach nad brzegami mórz.
- 3 Legge n° 84 – Riordino della legislazione in materia portuale (ustawy nr 84 o nowelizacji przepisów portowych) z dnia 28 stycznia 1994 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 28 z dnia 4 lutego 1994 r., zwanej dalej „ustawą nr 84/94”) reguluje działalność portową oraz zadania i funkcje autorità di sistema portuale (organów zarządzających systemem portowym).
- 4 Organy zarządzające systemem portowym są niebędącymi podmiotami gospodarczymi podmiotami publicznymi posiadającymi osobowość prawną, które zarządzają we Włoszech jednym portem lub kilkoma portami o znaczeniu krajowym lub międzynarodowym. W ustawie nr 84/94 utworzono 16 organów zarządzających systemem portowym obejmujących 57 kluczowych portów we Włoszech (w szczególności Triest, Genua, Livorno, Cagliari i Gioia Tauro).
- 5 Artykuł 6 ust. 4 lit. a) ustawy nr 84/94 stanowi, że organy zarządzające systemem portowym zajmują się wyłącznym administrowaniem gruntami i majątkiem publicznym położonym na obszarach nad brzegami mórz ich okręgu.
- 6 Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy nr 84/94 organy zarządzające systemem portowym podlegają szczególnym uregulowaniom i przysługuje im autonomia administracyjna, organizacyjna, regulacyjna, budżetowa i finansowa. W ustępach 7, 8 i 9 wspomnianego artykułu przewidziano odpowiednio, że organy zarządzające systemem portowym podlegają kierownictwu i nadzorowi włoskiego ministerstwa infrastruktury i transportu, że prowadzenie ich księgowości i spraw finansowych reguluje dekret zatwierdzony przez rzeczonego ministra działającego w porozumieniu z włoskim ministrem gospodarki i finansów oraz że prowadzenie ich spraw finansowych podlega kontroli Corte dei conti (trybunału obrachunkowego, Włochy).

- 7 Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy nr 84/94 organy zarządzające systemem portowym realizują szereg zadań, w tym zarządzanie działaniami w porcie, takimi jak załadunek, wyładunek, przeładunek, składowanie, ogólne przemieszczanie towarów i wszystkich pozostałych przedmiotów (zwanymi dalej „działaniami w porcie”) oraz programowanie, koordynacja, regulowanie tych działań i sprawowanie nad nimi kontroli.
- 8 Artykuł 6 ust. 11 ustawy nr 84/94 przewiduje, że organy zarządzające systemem portowym nie mogą prowadzić ani bezpośrednio, ani poprzez spółki, w których posiadają udziały lub akcje, działań w porcie i działalności ściśle z nimi związanej.
- 9 Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy nr 84/94 organy zarządzające systemem portowym regulują i nadzorują wykonywanie działań w porcie przez osoby trzecie, mianowicie przez przedsiębiorstwa, oraz stosowanie stawek opłat publikowanych przez każde przedsiębiorstwo. W tych kwestiach organy zarządzające systemem portowym przedstawiają regularne sprawozdania ministrowi infrastruktury i transportu.
- 10 Zgodnie z art. 16 ust. 3 i 4 ustawy nr 84/94 organy zarządzające systemem portowym zajmują się wydawaniem zezwoleń na realizację działań w porcie w ramach zarządzanych przez siebie portów. Zezwolenia te są udzielane przedsiębiorstwom, które spełniają warunki ustalone w dekrete przez ministra infrastruktury i transportu. Przedsiębiorstwa posiadające zezwolenia do realizacji działań w porcie są wpisywane w rejestrach prowadzonych przez organy zarządzające systemem portowym i są zobowiązane do uiszczania corocznej opłaty oraz do złożenia zabezpieczenia.
- 11 Ponadto na podstawie art. 36 kodeksu żeglugi organy zarządzające systemem portowym mogą udzielać przedsiębiorstwom koncesji na zajmowanie majątku publicznego lub korzystanie z niego przez pewien okres. Koncesje te odnoszą się do obszarów stanowiących majątek publiczny i do nabrzeży położonych na terenie portu (na przykład do wynajmu gruntów i infrastruktury portowej przedsiębiorstwom trzecim).
- 12 Artykuł 37 wspomnianego kodeksu przewiduje ponadto, że w przypadku wielości wniosków o udzielenie koncesji przyznaje się pierwszeństwo wnioskodawcy, który w największym stopniu gwarantuje opłacalne korzystanie z koncesji i zamierza użytkować ją w sposób odpowiadający najistotniejszemu interesowi publicznemu.
- 13 Organy zarządzające systemem portowym dysponują szeregiem zasobów finansowych, w szczególności:
 - opłatami za kotwiczenie oraz opłatami od załadowanych i wyładowanych towarów uiszczanymi przez statki w zamian za udzielanie dostępu do portów (zwanymi dalej „opłatami portowymi”).
 - dochodami uzyskanymi w zamian za udzielanie zezwoleń na działania w porcie (zwanymi dalej „opłatami za udzielanie zezwoleń”);
 - opłatami uzyskanymi w zamian za udzielanie koncesji w zakresie obszarów stanowiących majątek publiczny i nabrzeży (zwanymi dalej „opłatami koncesyjnymi”).
- 14 W celu pokrycia kosztów prowadzonych przez nie prac organy zarządzające systemem portowym zgodnie z art. 5 ust. 8 ustawy nr 84/94 mogą zwiększyć opłaty koncesyjne lub opłaty portowe poprzez wprowadzenie dodatkowych opłat od załadowanych lub wyładowanych towarów.

- 15 Ponadto art. 13 ust. 1 lit. d) i e) ustawy nr 84/94 przewiduje, że organy zarządzające systemem portowym otrzymują wkłady od regionów, władz lokalnych oraz innych organów i podmiotów publicznych, a także szereg innych przychodów.

W przedmiocie ustawodawstwa włoskiego dotyczącego podatku dochodowego od osób prawnych

- 16 Tytuł II decreto del Presidente della Repubblica n° 917 – Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi (dekretu prezydenta Republiki nr 917 zatwierdzającego tekst jednolity ustawy o podatku dochodowym) z dnia 22 grudnia 1986 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 302 z dnia 31 grudnia 1986 r., zwanego dalej „TUIR”) zawiera zasady mające zastosowanie w dziedzinie podatku dochodowego od osób prawnych (zwanego dalej „IRES”).
- 17 Artykuł 73 ust. 1 TUIR przewiduje, że IRES podlegają:
- „a) spółki akcyjne i spółki komandytowo-akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółdzielnie, товариства ubezpieczeń wzajemnych, a także spółki europejskie [...] oraz spółdzielnie europejskie [...], mające siedzibę na terytorium państwa;
 - b) podmioty publiczne i prywatne niebędące spółkami, [...] mające siedzibę na terytorium państwa, których wyłącznym lub głównym przedmiotem działalności jest prowadzenie działalności gospodarczej;
 - c) podmioty publiczne i prywatne niebędące spółkami, [...] których wyłącznym lub głównym przedmiotem działalności nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, [...] mające siedzibę na terytorium państwa;
 - d) jakiegokolwiek spółki i podmioty [...] posiadające osobowość prawną lub jej nieposiadające, niemające siedziby na terytorium państwa”.
- 18 W art. 74 ust. 1 TUIR zwolniono z IRES wiele podmiotów państwowych i podmiotów publicznych, takich jak organy i instytucje państwowe, w tym te o samodzielnej organizacji, regiony, prowincje, gminy, wspólnoty górskie i podmioty zarządzające „wspólnym majątkiem państwowym”.
- 19 Artykuł 74 ust. 2 lit. a) TUIR wskazuje, że zadania państwa nie stanowią działalności gospodarczej.
- 20 Władze włoskie uznały, że organy zarządzające systemem portowym są podmiotami zarządzającymi wspólnym majątkiem państwowym w rozumieniu art. 74 ust. 1 TUIR, i stwierdziły, że organy te wykonują wyłącznie zadania państwa, a zatem o charakterze pozagospodarczym. Na tej podstawie dokonały one zwolnienia organów zarządzających systemem portowym z IRES (zwanego dalej „zwolnieniem z IRES”).

Okoliczności powstania sporu

Postępowanie administracyjne

- 21 Pismem z dnia 3 lipca 2013 r. Komisja Europejska przesłała wszystkim państwom członkowskim szczegółowy kwestionariusz dotyczący podatku od osób prawnych mającego zastosowanie do portów, a także ewentualnych innych form wsparcia różnego rodzaju inwestycji związanych z portami lub ich funkcjonowaniem.
- 22 Republika Włoska odpowiedziała na rzeczony kwestionariusz pismami z dnia 12 września i 1 października 2013 r. W latach 2014 i 2017 Komisja zażądała przedstawienia dodatkowych informacji, które zostały przekazane przez władze włoskie.
- 23 Pismem z dnia 30 kwietnia 2018 r. Komisja zgodnie z art. 21 rozporządzenia (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9) poinformowała Republikę Włoską, że uznaje zwolnienie z podatku od osób prawnych za istniejący system pomocy, niezgodny z rynkiem wewnętrznym, i wezwała ją do przedstawienia uwag.
- 24 Następnie w roku 2018 miało miejsce kilka spotkań Komisji z Republiką Włoską, a także wymian pytań i odpowiedzi.
- 25 W dniu 8 stycznia 2019 r. Komisja zaproponowała Republice Włoskiej podjęcie właściwych środków zgodnie z art. 22 rozporządzenia 2015/1589 celem położenia kresu zwolnieniu z IRES, co się tyczy działalności gospodarczej organów zarządzających systemem portowym, a tym samym celem zagwarantowania, że będą one podlegały IRES w taki sam sposób jak inne przedsiębiorstwa. Ponadto Komisja wezwała władze włoskie do poinformowania jej na piśmie w terminie dwóch miesięcy od otrzymania wspomnianej propozycji o przyjęciu zaproponowanych właściwych środków na podstawie art. 23 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589.
- 26 W dniu 7 marca 2019 r. Republika Włoska odrzuciła propozycję Komisji.
- 27 Ponieważ władze włoskie nie zaakceptowały propozycji właściwych środków, w dniu 15 listopada 2019 r. Komisja postanowiła wszcząć postępowanie przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE na podstawie art. 23 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589. W tym zakresie Komisja wezwała Republikę Włoską i zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- 28 Pismem z dnia 4 lutego 2020 r. władze włoskie przekazały Komisji swoje uwagi. Następnie Komisja otrzymała również uwagi od szeregu zainteresowanych stron.
- 29 Formalne postępowanie wyjaśniające zostało zakończone wydaniem zaskarżonej decyzji.

Zaskarżona decyzja

- 30 W zaskarżonej decyzji, po pierwsze, Komisja stwierdziła, że organy zarządzające systemem portowym prowadzą jednocześnie działalność gospodarczą oraz działalność niemającą charakteru gospodarczego.

- 31 Ściślej rzecz ujmując, Komisja uznała trzy rodzaje działalności organów zarządzających systemem portowym za mające charakter gospodarczy (motywy 85–129 zaskarżonej decyzji):
- udzielanie za wynagrodzeniem dostępu do portów (to znaczy w zamian za opłaty za kotwiczenie oraz w zamian za opłaty od załadowanych i wyładowanych towarów, zwane dalej „udzielaniem dostępu do portów”);
 - udzielanie za wynagrodzeniem zezwoleń na wykonywanie działań w porcie, o których mowa w art. 16 ustawy nr 84/94 (zwane dalej „udzielaniem zezwoleń na wykonywanie działań w porcie”);
 - przyznawanie za wynagrodzeniem koncesji w odniesieniu do wynajmu gruntów i infrastruktury portowej na obszarach stanowiących majątek publiczny i w odniesieniu do nabrzeży położonych na terenach portu (zwane dalej „przyznawaniem koncesji w zakresie obszarów stanowiących majątek publiczny i nabrzeży”).
- 32 Po drugie, Komisja twierdzi, że zwolnienie z IRES powoduje utratę wpływów podatkowych równoznaczną z wykorzystaniem zasobów państwowych w formie wydatków podatkowych, co stanowi przeniesienie zasobów państwowych (motywy 130–134 zaskarżonej decyzji).
- 33 Po trzecie, Komisja podnosi, że zwolnienie z IRES stanowi korzyść w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami nieobjętymi takim wyjątkiem, mimo że prowadzą one działalność gospodarczą we Włoszech (motywy 135–138 zaskarżonej decyzji).
- 34 Po czwarte, Komisja uważa, że zwolnienie z IRES może wzmacniać pozycję konkurencyjną zajmowaną przez organy zarządzające systemem portowym w zakresie, w jakim organy zarządzające systemem portowym mogą konkurować między sobą i z innymi portami w Europie. Wspomniane zwolnienie może zatem mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i może zakłócać konkurencję (motywy 139–157 zaskarżonej decyzji).
- 35 Po piąte, Komisja uważa, że środek ten ma selektywny charakter. Zwolnienie z IRES stanowi bez ważnego uzasadnienia odstępstwo od zasady włoskiego systemu podatku dochodowego od osób prawnych, zgodnie z którą IRES ma zastosowanie do wszystkich rodzajów dochodów osiąganych przez spółki lub podmioty publiczne lub prywatne niebędące spółkami prowadzące działalność gospodarczą. W konsekwencji organy zarządzające systemem portowym są uprzywilejowane względem pozostałych spółek prowadzących działalność gospodarczą we Włoszech (motywy 158–174 zaskarżonej decyzji).
- 36 Z powyższych powodów Komisja doszła do wniosku, że zwolnienie z IRES stanowi pomoc państwa w rozumieniu w art. 107 ust. 1 TFUE (motywy 175, 176 zaskarżonej decyzji).
- 37 Wreszcie, Komisja stwierdziła, że zwolnienia z IRES nie można uznać za zgodne rynkiem wewnętrznym, czy to na podstawie art. 93, art. 106 ust. 2, czy też na podstawie art. 107 ust. 2 i 3 TFUE (motywy 177–194 zaskarżonej decyzji).
- 38 Ze względu na to, że system podatkowy stosowany do włoskich władz portowych przed 1958 r., to znaczy przed wejściem w życie traktatu FUE, był tożsamy ze zwolnieniem z IRES i że wspomniane władze portowe nigdy nie były objęte ani IRES, ani podatkiem dochodowym od osób prawnych

obowiązującym przed IRES, Komisja stwierdziła, że chodzi o istniejący system pomocy w rozumieniu art. 1 lit. b) rozporządzenia 2015/1589 (motywy 195–198 zaskarżonej decyzji). Komisja nakazała zatem uchylenie zwolnienia z IRES (art. 2 zaskarżonej decyzji).

39 Rozstrzygnięcie zaskarżonej decyzji brzmi następująco:

„Artykuł 1

Zwolnienie z [IRES], z którego korzystają [organy zarządzające systemem portowym], stanowi istniejący [system] pomocy, który jest niezgodny z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 2

[Republika Włoska] znos[i] zwolnienie z [IRES], o którym mowa w art. 1. Środek, za pomocą którego [Republika Włoska] wypełni[...] swoje zobowiązania, musi zostać przyjęty w terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji. Środek ten stosuje się od początku roku budżetowego następującego po jego przyjęciu, a najpóźniej w 2022 r.

Artykuł 3

W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji [Republika Włoska] przekazuj[e] Komisji informacje o środkach podjętych w celu jej wykonania.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej”.

Żądania stron

40 Skarżące, popierane przez Associazione Porti Italiani (Assoport) będącą interwenientem w niniejszej sprawie, wnoszą do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności art. 1, 2, 3 i 4 zaskarżonej decyzji;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

41 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

42 Na poparcie skargi skarżące, popierane przez interwenienta, podnoszą cztery zarzuty.

43 Po pierwsze, Komisja naruszyła art. 107 i 296 TFUE ze względu na zakwalifikowanie organów zarządzających systemem portowym jako przedsiębiorstw. Po drugie, Komisja naruszyła art. 107 TFUE ze względu na uznanie, że zwolnienie z IRES powodowało przeniesienie zasobów

państwowych. Po trzecie, Komisja naruszyła art. 107 TFUE ze względu na uznanie, że zwolnienie z IRES przysparzało selektywnej korzyści organom zarządzającym systemem portowym. Po czwarte, Komisja naruszyła art. 107 TFUE ze względu na uznanie, że zwolnienie z IRES może zakłócić konkurencję i mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu art. 107 i 296 TFUE ze względu na zakwalifikowanie organów zarządzających systemem portowym jako przedsiębiorstw

- 44 Zarzut pierwszy składa się z czterech części.
- 45 W ramach części pierwszej zarzutu skarżące i interwenient utrzymują, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, co się tyczy formy prawnej organów zarządzających systemem portowym we włoskim porządku prawnym. Poprzez część drugą zarzutu kwestionują one gospodarczy charakter działalności portowej organów zarządzających systemem portowym i powołują się na naruszenie zasady równego traktowania, zasady dobrej administracji i zasady pewności prawa. W ramach części trzeciej zarzutu nie zgadzają się one z dokonaną przez Komisję oceną charakteru opłat portowych. Poprzez część czwartą zarzutu powołują się one kolejno na naruszenie szeregu postanowień traktatów i domniemane nadużycie władzy.
- 46 Należy na wstępie oddalić argument podniesiony wielokrotnie przez skarżące w ramach zarzutu pierwszego, oparty na braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji w odniesieniu do zakwalifikowania organów zarządzających systemem portowym jako przedsiębiorstw.
- 47 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem zarzut naruszenia art. 296 TFUE jest zarzutem odrębnym od zarzutu bezzasadności zaskarżonej decyzji. O ile pierwszy z nich, dotyczący braku lub niewystarczającego uzasadnienia, opiera się na naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 TFUE i stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, którą sąd Unii Europejskiej powinien rozpatrzyć z urzędu, o tyle drugi z tych zarzutów, dotyczący materialnej zgodności decyzji z prawem, opiera się na naruszeniu reguły prawnej związanej ze stosowaniem traktatu w rozumieniu tegoż art. 263 TFUE i może być badany przez sąd Unii tylko wówczas, gdy skarżący go podniósł. Obowiązek uzasadnienia i zasadność uzasadnienia są więc oddzielnymi kwestiami (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 67; z dnia 15 czerwca 2005 r., Corsica Ferries France/Komisja, T-349/03, EU:T:2005:221, pkt 52).
- 48 Tymczasem w niniejszej sprawie, jak słusznie podnosi Komisja, nie tylko skarżące i interwenient nie wskazali części zaskarżonej decyzji, w odniesieniu do których zarzucają Komisji, że dopuściła się ona naruszenia art. 296 TFUE, lecz należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja jest wystarczająco uzasadniona. Komisja poświęciła bowiem motywy 85–129 tej decyzji kwalifikacji organów zarządzających systemem portowym jako przedsiębiorstw, skutkiem czego wspomniana decyzja umożliwiła z jednej strony skarżącym i interwenientowi zapoznanie się z uzasadnieniem przyjętego w tym zakresie środka, co wynika ponadto z analizy poszczególnych podniesionych przez nie zarzutów, a z drugiej strony Sądowi przeprowadzenie kontroli.
- 49 W konsekwencji należy oddalić argument skarżących oparty na naruszeniu art. 296 TFUE.
- 50 Co się tyczy pozostałych argumentów podniesionych przez skarżące i interwenienta w ramach zarzutu pierwszego, należy w pierwszej kolejności zbadać argumenty podniesione w części czwartej zarzutu.

W przedmiocie części czwartej zarzutu, opartej na naruszeniu szeregu postanowień traktatu i na wystąpieniu nadużycia władzy

- 51 Skarżące, popierane w tym względzie przez interwenienta, twierdzą, że Komisja naruszyła art. 345 TFUE, pomijając fakt, iż traktaty UE i FUE umożliwiają państwom członkowskim zachowanie ich własności publicznej, w tym infrastruktury portowej, oraz zastrzeżenie regulacji tej własności i administrowania nią wyłącznie dla jednostek niższego rzędu niż państwo, takich jak organy zarządzające systemem portowym. Sektory, które nie zostały otwarte na rynek, nie wchodzą w zakres stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa.
- 52 Ponadto skarżące podnoszą, że Komisja naruszyła art. 3 TUE i art. 7 TFUE oraz art. 121 ust. 1 TFUE, ograniczając prerogatywy państwa w dziedzinie polityki gospodarczej i przemysłowej oraz uzależniając systemy podatkowe państw członkowskich od swego uprzedniego zezwolenia.
- 53 Co więcej, skarżące utrzymują, że Komisja dopuściła się nadużycia władzy, dążąc do harmonizacji poprzez jednolite stosowanie systemu pomocy państwa do różnych państw członkowskich, których metody zarządzania infrastrukturą portową mają inne cechy niż metody włoskie. Zaskarżona decyzja narusza również zasady proporcjonalności, bliskości, pomocniczości, podziału władz i demokratycznego procesu decyzyjnego.
- 54 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 55 W tym względzie należy stwierdzić, że skarżące twierdzą w istocie, iż Komisja, wydając zaskarżoną decyzję, uzależnia od swego uprzedniego zezwolenia całą politykę gospodarczą i przemysłową państw członkowskich, co narusza szereg przepisów i zasad prawa Unii.
- 56 Tymczasem wbrew twierdzeniom skarżących i interwenienta, zaskarżona decyzja pozostawia Republice Włoskiej pełną swobodę w zakresie organizowania i regulowania włoskiego sektora portowego, tak jak uważa to ona za właściwe, z zastrzeżeniem w szczególności poszanowania prawa Unii. Zaskarżona decyzja nie zobowiązuje bowiem Republiki Włoskiej do liberalizacji lub prywatyzacji jej sektora portowego i nie wprowadza żadnej zmiany formy prawnej lub własności organów zarządzających systemem portowym. Zaskarżona decyzja wymaga jedynie, aby działalność organów zarządzających systemem portowym, która ma charakter gospodarczy, była opodatkowana w taki sam sposób jak działalność gospodarcza w innych sektorach. W tej sytuacji należy zauważyć, że art. 345 TFUE nie zwalnia podmiotów prawa publicznego z reguł dotyczących pomocy państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Arriva Italia i in., C-385/18, EU:C:2019:1121, pkt 67).
- 57 Z powyższego wynika, że Komisja nie naruszyła art. 3 TUE, art. 7 i art. 121 ust. 1 TFUE ani zasad proporcjonalności, bliskości, pomocniczości, podziału władz i demokratycznego procesu decyzyjnego.
- 58 Wreszcie, co się tyczy argumentu skarżących opartego na domniemanym nadużyciu władzy, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że nadużycie władzy ma miejsce, gdy dany akt został wydany wyłącznie lub w decydującej mierze w celu innym niż wskazany (zob. wyrok z dnia 15 maja 2008 r., Hiszpania/Rada, C-442/04, EU:C:2008:276, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem w zaskarżonej decyzji Komisja poprzestała na zastosowaniu przepisów dotyczących pomocy

państwa związanych z traktowaniem pod względem podatkowym organów zarządzających systemem portowym we Włoszech, wymagając, aby to traktowanie zostało zmienione, bez skorzystania jednak ze swoich uprawnień do osiągnięcia innych celów.

59 W świetle powyższego należy oddalić część czwartą zarzutu pierwszego.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu, opartej na błędzie w ocenie formy prawnej organów zarządzających systemem portowym

- 60 Skarżące, popierane w tym względzie przez interwenienta, twierdzą, że Komisja popełniła błąd w ocenie, ponieważ nie uwzględniła faktu, iż w prawie włoskim organy zarządzające systemem portowym są uważane za jednostki niższego rzędu niż państwo, czyli niebędące podmiotami gospodarczymi podmioty publiczne o znaczeniu krajowym, które działają na rachunek państwa wyłącznie w celach służących interesowi ogólnemu.
- 61 Organy zarządzające systemem portowym są równoważne innym jednostkom lokalnym, które wykonują zadania władzy publicznej i zostały utworzone w celu wykonywania typowych obowiązków organu władzy publicznej, takich jak udzielanie koncesji na majątek publiczny i pobieranie opłat.
- 62 Ustawodawca włoski zdecydował się zakazać prowadzenia przez organy zarządzające systemem portowym jakiejkolwiek działalności gospodarczej. Ze względu na szczególne cechy związane z ich statusem organy zarządzające systemem portowym nie działają w żadnym celu zarobkowym.
- 63 Ponadto jedynie państwo jest odpowiedzialne za ich funkcjonowanie i rentowność. Organy zarządzające systemem portowym są jednostkami, które nie mogą upaść, ponieważ ich zadłużenie stanowi dług państwa, które zgodnie z prawem włoskim nie może upaść. Te swoiste dla organów zarządzających systemem portowym cechy znalazły wielokrotnie potwierdzenie w orzecznictwie i włoskiej praktyce administracyjnej.
- 64 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 65 W tym względzie należy przypomnieć, że pojęcie „przedsiębiorstwa” obejmuje każdą jednostkę wykonującą działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania (wyrok z dnia 23 kwietnia 1991 r., Höfner i Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, pkt 21, 22; zob. także wyrok z dnia 3 marca 2011 r., AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że działalność gospodarczą stanowi każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku (wyrok z dnia 16 czerwca 1987 r., Komisja/Włochy, 118/85, EU:C:1987:283, pkt 7; zob. także wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Komisja i Republika Słowacka, Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P i C-271/18 P, EU:C:2020:450, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 Natomiast działalność stanowiąca wykonywanie prerogatyw władzy publicznej nie ma charakteru gospodarczego, skutkiem czego wspomniana działalność nie wchodzi w zakres stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 stycznia 1994 r., SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, pkt 30; z dnia 24 marca 2022 r., GVN/Komisja, C-666/20 P, niepublikowany, EU:C:2022:225, pkt 70).

- 68 Okoliczność, że jednostka dysponuje w zakresie prowadzenia części swej działalności prerogatywami władzy publicznej, nie stanowi sama w sobie przeszkody w uznaniu jej za przedsiębiorstwo, jeżeli prowadzi inną działalność o charakterze gospodarczym (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 października 2002 r., Aéroports de Paris/Komisja, C-82/01 P, EU:C:2002:617, pkt 74, 75; z dnia 12 lipca 2012 r., Compass-Datenbank, C-138/11, EU:C:2012:449, pkt 37). W zakresie, w jakim jednostka publiczna prowadzi działalność gospodarczą, która może zostać oddzielona od wykonywania prerogatyw władzy publicznej, jednostka ta działa jako przedsiębiorstwo (wyroki: z dnia 7 listopada 2019 r., Aanbestedingskalender i in./Komisja, C-687/17 P, niepublikowany, EU:C:2019:932, pkt 18; z dnia 30 kwietnia 2019 r., UPF/Komisja, T-747/17, EU:T:2019:271, pkt 82).
- 69 W dziedzinie pomocy państwa forma prawna jednostki w prawie krajowym jest zatem nieistotna dla zakwalifikowania tej ostatniej jako przedsiębiorstwa. Nawet instytucję wchodzącą w skład administracji państwowej i niemającą odrębnej od niej osobowości prawnej można zakwalifikować jako przedsiębiorstwo (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 1987 r., Komisja/Włochy, 118/85, EU:C:1987:283, pkt 13). Ponadto z faktu, że dana jednostka nie może ogłosić upadłości na przykład ze względu na nieograniczoną gwarancję państwową, nie może prowadzić do tego, że nie jest kwalifikowana jako przedsiębiorstwo.
- 70 Podobnie okoliczność, że oferowanie towarów lub usług jest dokonywane bez celu zarobkowego, nie stanowi przeszkody w uznaniu tych czynności na rynku za działalność gospodarczą, ponieważ ta oferta konkuruje z ofertami innych podmiotów gospodarczych działających w celu zarobkowym (zob. wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Skarżące i interwenient nie zdołali zatem wykazać błędu, jakiego miała dopuścić się Komisja w ocenie formy prawnej organów zarządzających systemem portowym.
- 72 W związku z tym należy oddalić część pierwszą zarzutu pierwszego.

W przedmiocie części drugiej zarzutu, opartej na naruszeniu prawa dotyczącym oceny gospodarczego charakteru działalności organów zarządzających systemem portowym

- 73 W ramach części drugiej zarzutu pierwszego, która obejmuje dwa zarzuty szczegółowe, skarżące, popierane w tym względzie przez interwenienta, twierdzą, że Komisja naruszyła art. 107 ust. 1 TFUE, gdy uznała, iż organy zarządzające systemem portowym prowadziły działalność gospodarczą poprzez wykonywanie trzech rodzajów działalności wskazanych w pkt 31 powyżej, a mianowicie: przyznawanie koncesji w zakresie obszarów stanowiących majątek publiczny i nabrzeży, udzielanie dostępu do portów i udzielanie zezwoleń na wykonywanie działań w porcie.

– W przedmiocie pierwszego zarzutu szczegółowego, opartego na naruszeniu zasady równego traktowania poprzez odesłanie do wcześniej podjętych decyzji dotyczących portów belgijskich, francuskich i niderlandzkich

- 74 Skarżące, popierane w tym względzie przez interwenienta, twierdzą, że Komisja naruszyła zasadę równego traktowania, ponieważ powołała się na wcześniej podjęte decyzje dotyczące portów belgijskich, francuskich i niderlandzkich na poparcie twierdzenia, że organy zarządzające systemem portowym prowadzą pewne rodzaje działalności gospodarczej.

- 75 Podmioty zarządzające portami w państwach członkowskich, których dotyczą wspomniane decyzje, są jednak spółkami akcyjnymi dostarczającymi towary i świadczącymi usługi za wynagrodzeniem. Ponadto działania w porcie i usługi portowe (takie jak działania dotyczące załadunku, rozładunku, przeładunku, składowania i przemieszczania towarów) są tam wykonywane i świadczone bezpośrednio przez porty ze względów rynkowych. Pomijając te podstawowe różnice, Komisja naruszyła zasadę równego traktowania.
- 76 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 77 W tym zakresie należy przypomnieć, że zasada równego traktowania zapisana w art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 14 września 2010 r., Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals/Komisja i in., C-550/07 P, EU:C:2010:512, pkt 54, 55).
- 78 Zasadniczo skarżące i interwenient zarzucają Komisji, że potraktowała w identyczny sposób z jednej strony podmioty zarządzające portami belgijskimi, francuskimi i niderlandzkimi, a z drugiej strony organy zarządzające systemem portowym. Należy zatem zbadać rozpatrywane decyzje w świetle różnic, na które powołują się skarżące.
- 79 Wbrew sugestiom skarżących i interwenienta potencjalny charakter prywatnoprawny podmiotów zarządzających portami belgijskimi, francuskimi i niderlandzkimi nie odegrał żadnej roli w ocenie dokonanej w odniesieniu do nich przez Komisję. Jak wskazano w pkt 65 powyżej, forma prawna jednostki nie ma bowiem znaczenia dla zakwalifikowania działalności wykonywanej przez tę jednostkę jako działalności o charakterze gospodarczym. Kwalifikacja ta zależy wyłącznie od charakteru danej działalności.
- 80 Ponadto okoliczność, że w sprawach, w których wydano wcześniej decyzje dotyczące portów belgijskich i francuskich, podmioty zarządzające tymi portami wykonywały bezpośrednio niektóre działania w porcie (takie jak działania dotyczące załadunku, rozładunku, przeładunku, składowania i przemieszczania towarów), jest pozbawiona znaczenia dla sprawy, ponieważ chodzi o działania w porcie, w odniesieniu do których Komisja nie stwierdziła w zaskarżonej decyzji, że są one również wykonywane przez organy zarządzające systemem portowym.
- 81 Co się tyczy natomiast udzielania dostępu do portów i przyznawania koncesji w zakresie obszarów stanowiących majątek publiczny i nabrzeży, należy stwierdzić, że we wcześniej wydanych decyzjach dotyczących portów belgijskich i francuskich, mianowicie w motywie 67 decyzji Komisji (UE) 2017/2115 z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie programu pomocy SA.38393 (2016/C, ex 2015/E) wdrożonego przez Belgię – Opodatkowanie portów w Belgii (Dz.U. 2017, L 332, s. 1) i w motywie 61 decyzji Komisji (UE) 2017/2116 z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.38398 (2016/C, ex 2015/E) wdrożonej przez Francję – Opodatkowanie portów we Francji (Dz.U. 2017, L 332, s. 24), Komisja zakwalifikowała działalność równorzędną jako działalność gospodarczą.
- 82 Wniosek ten został wielokrotnie potwierdzony przez Sąd (zob. podobnie wyroki z dnia 20 września 2019 r.: Port autonome du Centre et de l'Ouest i in./Komisja, T-673/17, niepublikowany, EU:T:2019:643, pkt 63–65; Le Port de Bruxelles i Région de Bruxelles-Capitale/Komisja, T-674/17, niepublikowany, EU:T:2019:651, pkt 63–65; Havenbedrijf Antwerpen i Maatschappij van de Brugse Zeehaven/Komisja, T-696/17, EU:T:2019:652, pkt 49, 50).

- 83 Z powyższego wynika, że Komisja nie naruszyła zasady równego traktowania w odniesieniu do działalności w zakresie udzielania dostępu i przyznawania koncesji, gdy odesłała w zaskarżonej decyzji do wcześniej wydanych decyzji dotyczących portów belgijskich, francuskich i niderlandzkich, ponieważ potraktowała w sposób jednakowy porównywalne sytuacje.
- 84 Natomiast, co się tyczy udzielania zezwoleń na wykonywanie działań w porcie, należy stwierdzić, że taka działalność nie została jeszcze zbadana przez Komisję. W tej kwestii, jak zasadniczo słusznie utrzymują skarżące i interwenient, rozumowania przeprowadzonego we wcześniej wydanych decyzjach dotyczących portów belgijskich i francuskich nie można bezpośrednio zastosować do sytuacji organów zarządzających systemem portowym.
- 85 Ponadto należy zauważyć, że wyrok z dnia 24 października 2002 r., *Aéroports de Paris/Komisja* (C-82/01 P, EU:C:2002:617, pkt 2), na który powołują się zarówno skarżące, jak i Komisja, również nie dotyczy działalności podobnej do działalności w zakresie udzielania zezwoleń przez organy zarządzające systemem portowym. Mimo że wyrok ten odnosi się do „zezwoleń” wydanych przez podmiot zarządzający portami lotniczymi Orly i Roissy-Charles-de-Gaulle, nie są one podobne do zezwoleń w niniejszej sprawie.
- 86 Zezwolenia wydane przez podmioty zarządzające portami lotniczymi odpowiadały bowiem koncesjom handlowym przyznanym ograniczonej liczbie dostawców usług cateringowych na lotnisku Orly oraz koncesjom w zakresie zajmowania znajdujących się na jego terenie pomieszczeń. W zamian wspomniani dostawcy zobowiązali się do zapłaty podmiotowi zarządzającemu portem lotniczym wynagrodzenia obejmującego opłatę za zajmowanie gruntu proporcjonalnie do zajmowanej powierzchni oraz opłatę odpowiadającą określonemu procentowi obrotu uzyskanego od przedsiębiorstw lotniczych.
- 87 Udzielając wspomnianych koncesji, prowadzący działalność gospodarczą organ zarządzający portem lotniczym korzystał z lokalu użytkowego znajdującego się na terenie portu lotniczego, podczas gdy w ramach udzielanych przez nie zezwoleń organy zarządzające systemem portowym posługujące się prerogatywami władzy publicznej przeprowadzają kontrolę przestrzegania przez podmioty świadczące usługi w zakresie działań w porcie obowiązujących wymogów prawnych, jak wskazano w pkt 100–102 poniżej.
- 88 W związku z powyższym nie można dojść do wniosku, że Komisja naruszyła zasadę równego traktowania, traktując różne sytuacje w ten sam sposób. W zaskarżonej decyzji wniosek, do którego doszła Komisja, był bowiem następstwem dochodzeń właściwych w niniejszej sprawie i zastosowania tych samych zasad prawnych.
- 89 W związku z tym należy oddalić pierwszy zarzut szczegółowy części drugiego zarzutu pierwszego.
- *W przedmiocie drugiego zarzutu szczegółowego, opartego na braku rynku, na którym organy zarządzające systemem portowym oferowałyby swoje usługi*
- 90 Skarżące, popierane przez interwenienta, utrzymują, że wobec braku rynku, na którym organy zarządzające systemem portowym oferują swoje usługi, nie można ich uznać za przedsiębiorstwa. W zaskarżonej decyzji założono istnienie rynku teoretycznie, przy czym pominięto w niej fakt, że włoskie przepisy przyznają organom zarządzającym systemem portowym monopol prawny, który wyklucza wszelką konkurencję, nawet potencjalną, między różnymi portami.
- 91 Komisja kwestionuje te argumenty.

- 92 W tym względzie wystarczy zauważyć, że skarżące i interwenient niesłusznie twierdzą, iż organy zarządzające systemem portowym nie napotykają żadnej konkurencji. Chociaż bowiem, jak twierdzą skarżące, każdy organ zarządzający systemem portowym ma monopol prawny w zarządzanych przez siebie portach, to jednak, jak zasadniczo słusznie zauważyła Komisja, istnieje konkurencja między z jednej strony niektórymi portami włoskimi, a z drugiej strony niektórymi portami w innych państwach członkowskich.
- 93 Jeśli chodzi bowiem o udzielanie dostępu do portów, jak słusznie stwierdzono w motywach 142 i 143 zaskarżonej decyzji, istnieje konkurencja między niektórymi portami włoskimi a niektórymi portami w innych państwach członkowskich, ponieważ operatorzy świadczący usługi portowe mogą korzystać z kilku portów w celu dotarcia do tego samego zaplecza.
- 94 Co więcej, jeśli chodzi o przyznawanie koncesji w zakresie obszarów stanowiących majątek publiczny i nabrzeży, jak słusznie stwierdzono w motywie 144 zaskarżonej decyzji, różne porty konkurują ze sobą, aby przyciągnąć koncesjonariuszy, którzy mogą korzystać z obszarów stanowiących majątek publiczny w portach, ze względu na to, że potencjalni koncesjonariusze mogą dążyć do proponowania usług portowych również w innych portach.
- 95 Z powyższego wynika, że należy oddalić argument skarżących i interwenienta, iż udzielanie dostępu do portów i przyznawanie koncesji w zakresie obszarów stanowiących majątek publiczny i nabrzeży nie stanowią usług świadczonych na danym rynku.
- 96 Natomiast dokonana w motywach 25–32 zaskarżonej decyzji analiza udzielania zezwoleń na wykonywanie działań w porcie nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że chodzi o usługę świadczoną na danym rynku.
- 97 Jak bowiem wskazano w rzeczonych motywach, organy zarządzające systemem portowym regulują i nadzorują wykonywanie działań w porcie przez osoby trzecie (w szczególności działania dotyczące załadunku, rozładunku, przeładunku, składowania i przemieszczania towarów oraz wszelkiego sprzętu związanego ze statkami), których wykonanie wymaga uprzedniego zezwolenia.
- 98 Dany organ zarządzający systemem portowym udziela tego zezwolenia, jeżeli przedsiębiorstwo trzecie spełnia warunki określone w drodze dekretu przez ministra infrastruktury i transportu (motyw 29 zaskarżonej decyzji). Okres ważności zezwolenia jest związany z programem operacyjnym zaproponowanym przez przedsiębiorstwo trzecie (motyw 31 zaskarżonej decyzji). Przedsiębiorstwa trzecie posiadające zezwolenia są wpisywane w oddzielnych rejestrach prowadzonych przez organy zarządzające systemem portowym (motyw 28 zaskarżonej decyzji), a stosowane przez te przedsiębiorstwa stawki opłat są publikowane przez organy zarządzające systemem portowym (motyw 30 zaskarżonej decyzji).
- 99 Ponadto maksymalną liczbę zezwoleń, które mogą zostać wydane, określają organy zarządzające systemem portowym (po konsultacji z lokalnym komitetem doradczym), biorąc pod uwagę wymogi operacyjne i ruch w porcie oraz przy zapewnieniu możliwie największej konkurencji w tym sektorze (motyw 32 zaskarżonej decyzji).
- 100 Powyższe obowiązki wydają się zgodne z zadaniami kontrolnymi służącymi zweryfikowaniu, że zainteresowane przedsiębiorstwa będą mogły zrealizować proponowane przez siebie działania w porcie zgodnie z wymogami prawa. Wykonywanie takich obowiązków stanowi co do zasady prerogatywę władzy publicznej o charakterze pozagospodarczym (zob. podobnie i analogicznie

wyroki: z dnia 18 marca 1997 r., *Diego Calì & Figli*, C-343/95, EU:C:1997:160, pkt 22; z dnia 20 września 2019 r., *Port autonome du Centre et de l'Ouest i in./Komisja*, T-673/17, niepublikowany, EU:T:2019:643, pkt 91).

- 101 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Komisja nie wywiązała się z ciężaru dowodu spoczywającego na niej w odniesieniu do zakwalifikowania udzielania zezwoleń na wykonywanie działań w porcie jako stanowiących usługę świadczoną na rynku (zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2015 r., *SACE i Sace BT/Komisja*, T-305/13, EU:T:2015:435, pkt 95).
- 102 Należy zatem uwzględnić drugi zarzut szczegółowy części drugiej zarzutu pierwszego w odniesieniu do udzielania zezwoleń na wykonywanie działań w porcie i oddalić część drugą w pozostałym zakresie.

W przedmiocie części trzeciej zarzutu, dotyczącej charakteru opłat pobieranych przez organy zarządzające systemem portowym

- 103 Skarżące, popierane w tym zakresie przez interwenienta, utrzymują, że Komisja dokonała błędnej wykładni art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ nie uwzględniła, że opłaty pobierane przez organy zarządzające systemem portowym stanowiły podatki, a nie wynagrodzenia za usługi o charakterze gospodarczym. Wynika to nie tylko z kwalifikacji poszczególnych opłat na podstawie prawa włoskiego, ale również z faktu, że są one ustalane przez państwo i nie są związane z wartością handlową żadnej konkretnej usługi.
- 104 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 105 Należy przypomnieć, jak wskazano w pkt 69 powyżej, że zakwalifikowanie danej jednostki na podstawie prawa krajowego nie jest istotne dla zakwalifikowania jej jako przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów dotyczących pomocy państwa.
- 106 Podobnie zasady finansowania, w szczególności dokonana przez strony lub w prawie krajowym kwalifikacja dochodów danej jednostki, nie są istotne dla zakwalifikowania tego podmiotu jako przedsiębiorstwa. W związku z tym, jak słusznie podnosi Komisja, nazwa używana na szczeblu krajowym w odniesieniu do pobranych kwot, zwanych opłatami, czy też opłatami portowymi, nie ma wpływu na tę kwalifikację (zob. podobnie wyrok z dnia 15 marca 2018 r., *Naviera Armas/Komisja*, T-108/16, EU:T:2018:145, pkt 124).
- 107 Ponadto skarżące i interwenient nie zdołali wykazać swojego twierdzenia, zgodnie z którym opłaty koncesyjne i opłaty portowe należy uznać raczej za podatek należny do zapłaty na rzecz państwa niż za świadczenie wzajemne za usługę o charakterze gospodarczym. W szczególności główny argument podniesiony w tym względzie, mianowicie, że państwo ustala kwotę wspomnianych opłat, nie znajduje oparcia w faktach.
- 108 Z akt sprawy wynika bowiem, że opłaty koncesyjne składają się z części stałej i części zmiennej, która może zostać pominięta przez organy zarządzające systemem portowym w celu zachęcenia koncesjonariuszy do realizacji celów interesu publicznego i ogólnej polityki. Przy ustalaniu tych opłat organy zarządzające systemem portowym mogą przyjąć kryteria odmienne od kryteriów określonych w obowiązującym prawie, lecz w każdym razie kwota tych opłat nie może być niższa od kwoty wynikającej z zastosowania kryteriów prawnych.

- 109 Co więcej, z akt sprawy wynika, że w celu pokrycia kosztów prowadzonych przez nie prac organy zarządzające systemem portowym mogą wprowadzać dodatkowe opłaty od załadowanych lub wyładowanych towarów oraz zwiększać opłaty koncesyjne.
- 110 Z powyższego wynika, że wpływ organów zarządzających systemem portowym na kwotę opłat koncesyjnych i opłat portowych potwierdza gospodarczy charakter usług świadczonych przez nie w zamian za uiszczenie tych opłat (zob. podobnie wyrok z dnia 24 października 2002 r., *Aéroports de Paris/Komisja*, C-82/01 P, EU:C:2002:617, pkt 78).
- 111 Należy zatem stwierdzić, że Komisja wykazała w sposób wymagany prawem, iż opłaty koncesyjne i opłaty portowe stanowią świadczenie wzajemne za działalność o charakterze gospodarczym prowadzoną przez organy zarządzające systemem portowym.
- 112 Natomiast, jak potwierdziła Komisja na rozprawie, nie zbadała ona ani metody obliczania opłat za udzielanie zezwoleń, ani ich kwoty, ani też poziomu kontroli sprawowanej w tym zakresie przez państwo.
- 113 Jak skarżące i interwenient utrzymywali w skardze i na rozprawie, co nie zostało zakwestionowane w tym zakresie przez Komisję, wspomniane opłaty dotyczą stałej i stosunkowo niewielkiej kwoty, której podstawowe parametry są określone w rozporządzeniu ministerialnym i która mogłaby zostać nieznacznie zwiększona w zależności od obrotu danej jednostki.
- 114 W tym kontekście należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym okoliczność, iż produkt lub usługa dostarczane przez jednostkę publiczną w związku z wykonywaniem przez nią prerogatyw władzy publicznej są dostarczane za wynagrodzeniem przewidzianym w ustawie, nie wystarcza sama w sobie, by prowadzoną działalność zakwalifikować jako działalność gospodarczą, a jednostkę prowadzącą tę działalność jako przedsiębiorstwo (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 marca 1997 r., *Diego Cali & Figli*, C-343/95, EU:C:1997:160, pkt 22–25; z dnia 12 września 2013 r., *Niemcy/Komisja*, T-347/09, niepublikowany, EU:T:2013:418, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 115 Ponieważ Komisja nie wykazała w zaskarżonej decyzji, w świetle charakteru, metody obliczania i kwoty opłat, że opłaty te stanowią świadczenie wzajemne za usługę o charakterze gospodarczym, nie można oddalić argumentacji skarżących i interwenienta, zgodnie z którą wspomniane opłaty za udzielanie zezwoleń należy uznać raczej za podatek należny do zapłaty na rzecz państwa niż za świadczenie wzajemne za usługę o charakterze gospodarczym.
- 116 Powyższe stwierdzenie jest tym bardziej prawdziwe, że jak wskazano w pkt 84 powyżej, w żadnej wcześniejszej decyzji Komisji nie wypowiedziano się w przedmiocie gospodarczego charakteru działalności takiej jak udzielanie przez organy zarządzające systemem portowym zezwoleń na wykonywanie działań w porcie.
- 117 Ponadto, jak wskazano w pkt 96–102 powyżej, z zaskarżonej decyzji w żaden sposób nie wynika, że wspomniana działalność polega na świadczeniu usługi na rynku.
- 118 Komisja nie wykazała zatem w sposób wymagany prawem, że opłaty za udzielanie zezwoleń stanowią świadczenie wzajemne za usługę o charakterze gospodarczym świadczoną przez organy zarządzające systemem portowym.

- 119 Należy zatem uwzględnić część trzecią zarzutu pierwszego w odniesieniu do udzielania zezwoleń na wykonywanie działań w porcie i oddalić ją w pozostałym zakresie.
- 120 W konsekwencji należy zbadać zarzuty od drugiego do czwartego jedynie w odniesieniu do udzielania dostępu do portów i przyznawania koncesji w zakresie obszarów stanowiących majątek publiczny i nabrzeży.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na błędnej wykładni pojęcia „przeniesienia zasobów państwowych” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE

- 121 Skarżące, popierane w tym względzie przez interwenienta, twierdzą, że zwolnienie z IRES nie wiąże się z żadnym obciążeniem finansowym dla państwa włoskiego, ponieważ działalność organów zarządzających systemem portowym podlega kontroli Corte dei conti (trybunału obrachunkowego), ich zyski i straty są ujmowane w skonsolidowanych zyskach i stratach państwa, a ich zobowiązania są uznawane za zobowiązania państwa. Te szczególne cechy włoskiego systemu portowego nie zostały uwzględnione przez Komisję.
- 122 Ponadto skarżące, popierane w tym względzie przez interwenienta, zaznaczają, że przychody organów zarządzających systemem portowym powinny być wykorzystywane wyłącznie do wykonywania ich zadań instytucjonalnych, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i dobrego stanu infrastruktury państwowej. Z tego względu zwolnienie z IRES nie prowadzi do utraty zasobów przez państwo, ponieważ w braku wspomnianego zwolnienia państwo musiałoby zwiększyć swoje wkłady finansowe na rzecz organów zarządzających systemem portowym.
- 123 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 124 W tym względzie na wstępie należy przypomnieć, że pojęcie „pomocy” obejmuje nie tylko świadczenia o charakterze pozytywnym, takie jak przyznanie subwencji, lecz również różne formy środków interwencyjnych, które zmniejszają koszty obciążające zwykle budżet przedsiębiorstwa i które, nie będąc przez to subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa, mają jednak taki sam charakter oraz identyczny skutek (zob. wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Komisja/Buczek Automotive, C-405/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:186, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyrok z dnia 19 marca 2013 r., Bouygues i in./Komisja i in., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo)
- 125 Ponadto, aby korzyści można było zakwalifikować jako pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, muszą one przysługiwać przedsiębiorstwu, to znaczy jednostce prowadzącej działalność gospodarczą. Jeżeli taka jednostka jest pod względem prawnym odrębna od państwa, przyznanie korzyści tej jednostce w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE nieuchronnie wiąże się z przeniesieniem zasobów państwowych.
- 126 Chociaż organy zarządzające systemem portowym są na mocy prawa włoskiego podmiotami prawa publicznego, to są one tworzone jako podmioty prawne odrębne od państwa oraz innych jednostek publicznych we Włoszech.
- 127 Z racji zwolnienia z IRES organy zarządzające systemem portowym są zwolnione z zapłaty podatków, które byłyby należne ze względu na prowadzoną przez nie działalność gospodarczą. W braku tego zwolnienia niektóre kwoty podatku zostałyby zapłacone przez organy zarządzające systemem portowym na rzecz państwa. Brak zapłaty tych kwot powoduje przeniesienie zasobów

państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 15 marca 1994 r., Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, pkt 14; z dnia 11 września 2014 r., Grecja/Komisja, T-425/11, EU:T:2014:768, pkt 40).

- 128 Ponadto należy przypomnieć, podobnie jak uczyniła to Komisja, że każde przedsiębiorstwo, niezależnie od jego formy prawnej, może być beneficjentem pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Przyjęcie argumentu, że przepisy dotyczące pomocy państwa nie mają zastosowania, ponieważ beneficjent jest przedsiębiorstwem publicznym, a przyznana korzyść pozostaje w szeroko rozumianej sferze gospodarczej państwa, podważyłoby skuteczność (effet utile) tych przepisów i wprowadziłoby nieuzasadnioną dyskryminację beneficjentów prywatnych względem beneficjentów publicznych, co naruszałoby zasadę neutralności, o której mowa w art. 345 TFUE (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Arriva Italia i in., C-385/18, EU:C:2019:1121, pkt 67).
- 129 W świetle powyższego należy stwierdzić, że Komisja słusznie podnosi w motywie 133 zaskarżonej decyzji, iż włoskie organy podatkowe poprzez zwolnienie z IRES organów zarządzających systemem portowym pomimo tego, że prowadzą one działalność gospodarczą, rezygnują z przychodów stanowiących zasoby państwowe. Zwolnienie z IRES powoduje zatem przeniesienie zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 TFUE.
- 130 Zarzut drugi należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na błędnej wykładni kryterium selektywności

- 131 W ramach zarzutu trzeciego, który dzieli się na pięć części, skarżące, popierane w tym względzie przez interwenienta, twierdzą zasadniczo, że Komisja błędnie zinterpretowała kryterium selektywności.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu, opartej na pomyleniu kryterium korzyści z kryterium selektywności

- 132 Skarżące, popierane przez interwenienta, twierdzą, że wbrew utrwalonemu orzecznictwu, zgodnie z którym kryterium korzyści i kryterium selektywności należy oceniać odrębnie, w zaskarżonej decyzji pomyłono te dwa kryteria, gdy zastosowano do kryterium korzyści gospodarczej metodę zalecaną w celu badania kryterium selektywności.
- 133 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 134 Na wstępie należy zauważyć, że konieczne jest dokonanie rozróżnienia w zależności od kwalifikacji rozpatrywanego środka jako „programu pomocowego [systemu pomocy]” lub „pomocy indywidualnej” w rozumieniu art. 1 lit. d) i e) rozporządzenia 2015/1589. Przy badaniu pomocy indywidualnej ustalenie istnienia korzyści gospodarczej pozwala bowiem w zasadzie domniemywać selektywność tego środka. Natomiast w ramach oceny systemu pomocy konieczne jest ustalenie, czy omawiany środek, niezależnie od stwierdzenia, że przysparza korzyści o zasięgu ogólnym, czyni to wyłącznie na korzyść niektórych przedsiębiorstw lub niektórych sektorów działalności (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, pkt 60; z dnia 30 czerwca 2016 r., Belgia/Komisja, C-270/15 P, EU:C:2016:489, pkt 49; z dnia 6 października 2021 r., World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja, C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, pkt 34).

- 135 W niniejszym przypadku rozpatrywany środek, czyli zwolnienie z IRES, stanowi system pomocy.
- 136 Wbrew temu, co twierdzą skarżące i interwenient, dwa kryteria selektywności i korzyści zostały zbadane odrębnie w zaskarżonej decyzji. Zarówno bowiem w motywach 135–138, jak i w motywach 158–176 zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśnia kolejno, że korzyść udzielona organom zarządzającym systemem portowym polega na zwolnieniu ich rzekomo gospodarczej działalności z IRES i że korzyść ta jest przyznawana wyłącznie organom zarządzającym systemem portowym, a nie innym podatnikom, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej w świetle celu realizowanego przez podatkowy system odniesienia.
- 137 W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości co do tego, że skarżące i interwenient słusznie zauważają, iż istota analizy korzyści i istota analizy selektywności w znacznym stopniu pokrywają się, lecz stwierdzenie to jest nierozzerwalnie związane z faktem, że metody analizy tych dwóch aspektów są podobne.
- 138 Możliwość istnienia korzyści ustala się bowiem na podstawie odstępstwa od normalnego poziomu opodatkowania, to znaczy w porównaniu z brakiem zwolnienia podatkowego.
- 139 Bez potrzeby dostrzeżenia w nim sprzeczności takie odstępstwo od normalnego poziomu opodatkowania stanowi również punkt wyjścia do analizy selektywności, która skupia się na kwestii, czy taką samą korzyść uzyskują inni podatnicy znajdujący się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej w świetle celu realizowanego przez podatkowy system odniesienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 54–57; z dnia 6 października 2021 r., World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja, C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, pkt 60).
- 140 W konsekwencji należy oddalić część pierwszą zarzutu trzeciego.

W przedmiocie części drugiej zarzutu, opartej na błędnym określeniu systemu odniesienia

- 141 Skarżące, popierane w tym względzie przez interwenienta, twierdzą, że ponieważ Komisja błędnie uznała organy zarządzające systemem portowym za jednostki handlowe podlegające opodatkowaniu IRES zgodnie z art. 73 ust. 1 lit. c) TUIR, podczas gdy w rzeczywistości objęte są one art. 74 TUIR i są zatem a priori zwolnione z IRES, wskazała system odniesienia, który był sztucznie szeroki.
- 142 Zdaniem skarżących i interwenienta organy zarządzające systemem portowym znajdują się w innej sytuacji faktycznej i prawnej niż podmioty, o których mowa w art. 73 TUIR, ponieważ prowadzą jedynie działalność pozagospodarczą. W związku z tym art. 73 TUIR, który ma zastosowanie do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, oraz art. 74 TUIR, który ma zastosowanie wyłącznie do podmiotów państwowych i publicznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej, mają odrębne zakresy stosowania i w związku z tym stanowią odrębne systemy odniesienia. Skarżące, popierane przez interwenienta, uważają, że system odniesienia powinien zostać tym samym ograniczony do art. 74 TUIR.
- 143 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 144 W tym względzie należy przypomnieć tytułem wstępu, że w celu uznania krajowego środka podatkowego za selektywny Komisja musi najpierw ustalić system odniesienia, czyli normalny system podatkowy obowiązujący w danym państwie członkowskim, a następnie wykazać, że dany

środek stanowi odstępstwo od tego systemu odniesienia, jako że wprowadza on zróżnicowanie wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu przyświecającego temu powszechnemu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (zob. wyrok z dnia 6 października 2021 r., *World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja*, C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 145 Ponadto w celu ustalenia systemu odniesienia należy określić całość przepisów mających wpływ na obciążenia podatkowe przedsiębiorstw [opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie *Andres (Heitkamp BauHolding w upadłości)/Komisja*, C-203/16 P, EU:C:2017:1017, pkt 109]. Podejście to gwarantuje, że środek podatkowy będzie oceniany w świetle ram obejmujących wszystkie właściwe przepisy.
- 146 Na system odniesienia nie może składać się kilka przepisów prawa krajowego danego państwa członkowskiego sztucznie wyodrębnionych z szerszych ram prawnych [wyrok z dnia 28 czerwca 2018 r., *Andres (Heitkamp BauHolding w upadłości)/Komisja*, C-203/16 P, EU:C:2018:505, pkt 103].
- 147 Innymi słowy, jeżeli dany środek podatkowy jest nierozzerwalnie związany z ogólnym systemem podatkowym danego państwa członkowskiego, należy odwołać się do tego systemu (wyrok z dnia 6 października 2021 r., *World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja*, C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, pkt 63).
- 148 W niniejszej sprawie Komisja w motywach 159–164 zaskarżonej decyzji określiła system IRES przewidziany w TUIR jako system odniesienia, który miał zastosowanie zasadniczo do dochodów uzyskiwanych przez wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Zdaniem Komisji ten system odniesienia obejmuje definicję podatników i dochodu podlegającego opodatkowaniu wynikającą z art. 72 w związku z art. 73 TUIR.
- 149 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 72 TUIR ustanawia zasadę, zgodnie z którą IRES ma zastosowanie do wszystkich dochodów. Artykuł 73 ust. 1 TUIR obejmuje zakresem IRES spółki handlowe oraz inne podmioty publiczne lub prywatne, których wyłącznym lub głównym przedmiotem działalności jest prowadzenie działalności gospodarczej.
- 150 Skarżące, popierane przez interwenienta, twierdzą, że na system odniesienia składa się wyłącznie z art. 74 TUIR.
- 151 W tym względzie należy przypomnieć, że wspomniany artykuł przewiduje, po pierwsze, że niektóre podmioty państwowe i niektóre jednostki samorządu terytorialnego nie podlegają IRES, a po drugie, że pełnienie funkcji państwowych przez podmioty publiczne nie jest uznawane za mające charakter gospodarczy. W niniejszej sprawie, zgodnie z wykładnią przyjętą przez włoskie organy podatkowe, organy zarządzające systemem portowym pełnią jedynie funkcje państwowe, a zatem nie powinny podlegać IRES.
- 152 Tymczasem należy stwierdzić, że artykuł ten wpisuje się w szerszy system podatkowy, który określa wszystkie włoskie przepisy dotyczące IRES. System ten definiuje między innymi podatników, zysk podlegający opodatkowaniu i stawki opodatkowania. Zgodnie z art. 73 ust. 1 lit. b) i c) TUIR (zob. pkt 17 powyżej) podatnicy obejmują między innymi podmioty publiczne, niezależnie od tego, czy ich działalność ma charakter gospodarczy, czy też nie.

- 153 Tymczasem art. 74 TUIR jest nierozzerwalnie związany z systemem IRES przewidzianym w TUIR. Przepis ten zwalnia bowiem niektóre podmioty i niektóre rodzaje działalności z opodatkowania IRES, co zakłada istnienie podstawowej zasady przewidującej opodatkowanie wspomnianych podmiotów i wspomnianych rodzajów działalności. Ta podstawowa zasada została przewidziana między innymi w art. 73 ust. 1 lit. b) i c) TUIR, w którym sprecyzowano, że prowadzenie działalności gospodarczej przez podmiot prawa publicznego lub prywatnego jest decydującym kryterium opodatkowania IRES. Bez tej podstawowej zasady, która wynika z szerszego systemu IRES, a w szczególności z art. 73 ust. 1 lit. b) i c) TUIR, zwolnienie przewidziane w art. 74 ust. 2 TUIR byłoby pozbawione wszelkiej użyteczności.
- 154 Wreszcie, bezsporne jest, że dochody z działalności gospodarczej w rozumieniu TUIR, co wydaje się odpowiadać pojęciu „działalności gospodarczej” w rozumieniu przepisów dotyczących pomocy państwa, powinny być opodatkowane na podstawie art. 73 ust. 1 TUIR. Na rozprawie skarżące potwierdziły bowiem, że w przypadku uznania jednego lub kilku rodzajów działalności prowadzonej przez organy zarządzające systemem portowym za działalność gospodarczą dochody pochodzące z owej działalności lub z tych rodzajów działalności powinny podlegać IRES.
- 155 W rzeczywistości należy stwierdzić, że argumentacja skarżących oparta na błędnej definicji systemu odniesienia opiera się w dużej mierze na założeniu, że organy zarządzające systemem portowym nie prowadzą żadnej działalności gospodarczej. Tymczasem, jak wynika z pkt 95 i 111 powyżej, udzielanie dostępu do portów i przyznawanie koncesji w zakresie obszarów stanowiących majątek publiczny i nabrzeży słusznie zostały zakwalifikowane przez Komisję jako działalność gospodarcza. Nie można zatem zgodzić się z założeniem leżącym u podstaw argumentacji skarżących.
- 156 W świetle powyższego należy oddalić część drugą zarzutu trzeciego.

W przedmiocie części trzeciej zarzutu, opartej na odstępstwie od systemu odniesienia

- 157 Skarżące, popierane w tym względzie przez interwenienta, twierdzą, że Komisja błędnie zastosowała drugi etap analizy selektywności poprzez ograniczenie się do wskazania odstępstwa od systemu odniesienia, bez wskazania przedsiębiorstw znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej co organy zarządzające systemem portowym.
- 158 Zdaniem skarżących, ponieważ art. 74 TUIR jest systemem odniesienia, zwolnienie z IRES nie odbiega od wspomnianego systemu i ze względu na to, że wszystkie podmioty, o których mowa w rzeczonym artykule, należą do tego samego systemu odniesienia, nie istnieje żadne odstępstwo na rzecz jednej z kategorii wymienionych podmiotów.
- 159 Ponadto celem systemu IRES przewidzianego w TUIR nie jest opodatkowanie dochodów spółek i innych podmiotów prawnych, niezależnie od tego, czy prowadzą one działalność gospodarczą. Celem art. 74 TUIR jest nieobjęcie administracji publicznej IRES.
- 160 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 161 W tym względzie należy przypomnieć tytułem wstępu, że drugim etapem do celów oceny potencjalnej selektywności krajowego środka podatkowego jest zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykazanie, że dany środek stanowi odstępstwo od systemu odniesienia, jako że wprowadza on zróżnicowanie wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu

przyświecającego temu powszechnemu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2018 r., A-Brauerei, C-374/17, EU:C:2018:1024, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 162 To w świetle celu systemu odniesienia należy zatem zbadać, czy organy zarządzające systemem portowym znajdują się w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją innych podmiotów podlegających IRES, które nie są z niego zwolnione na podstawie art. 74 TUIR.
- 163 Jak wskazano w pkt 153 powyżej, celem systemu odniesienia, a mianowicie systemu IRES – w szczególności art. 72 i 73 TUIR – jest co do zasady objęcie IRES dochodów uzyskiwanych przez każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą niezależnie od tego, czy jest on podmiotem prawa prywatnego, czy też prawa publicznego, jak słusznie podnosi Komisja (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 8 września 2011 r., Paint Graphos i in., od C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, pkt 54; z dnia 20 września 2019 r., Port autonome du Centre et de l’Ouest i in./Komisja, T-673/17, niepublikowany, EU:T:2019:643, pkt 178).
- 164 W świetle powyższego celu sytuacja faktyczna i prawna organów zarządzających systemem portowym, o ile prowadzą one działalność gospodarczą, jest porównywalna, jeśli nie identyczna z sytuacją innych podmiotów podlegających IRES, a nie z sytuacją państwa i podmiotów publicznych w ramach wykonywania prerogatyw władzy publicznej. W tym zakresie nie ma żadnej różnicy między działalnością gospodarczą prowadzoną przez organy zarządzające systemem portowym a działalnością prowadzoną przez inne podmioty podlegające IRES. Należy zatem stwierdzić, że ze względu na wyłączenie z IRES dochodów organów zarządzających systemem portowym, w tym dochodów wynikających z działalności gospodarczej, art. 74 TUIR, tak jak jest on interpretowany i stosowany przez włoskie organy podatkowe, stanowi odstępstwo od systemu odniesienia na korzyść organów zarządzających systemem portowym.
- 165 Ponadto należy ponownie stwierdzić, że argumentacja skarżących dotycząca braku odstępstwa od systemu odniesienia opiera się co do zasady na błędnym założeniu, iż organy zarządzające systemem portowym nie prowadzą żadnej działalności gospodarczej. Tymczasem, jak już wskazano w pkt 95 i 111 powyżej, założenie to należy jednak odrzucić. Ponadto, jak wynika z pkt 163 i 164 powyżej, w przypadku uznania jednego rodzaju działalności lub kilku rodzajów działalności prowadzonej przez organy zarządzające systemem portowym za działalność gospodarczą dochody z tej działalności powinny podlegać IRES.
- 166 W świetle powyższego należy oddalić część trzecią zarzutu trzeciego.

W przedmiocie części czwartej zarzutu, opartej na uzasadnieniu odstępstwa charakterem lub strukturą systemu odniesienia

- 167 Skarżące utrzymują, że zaskarżona decyzja jest błędna w zakresie, w jakim Komisja doszła w niej do wniosku, iż zwolnienie z IRES nie może być uzasadnione strukturą i charakterem systemu podatkowego. Wspomniane zwolnienie jest bowiem uzasadnione, ponieważ wynika ono bezpośrednio z zasad leżących u podstaw systemu odniesienia lub przewodnich tego systemu, takich jak zasada, zgodnie z którą na państwo nie nakłada się podatków, zasada, że „niedopuszczalny jest podatek od podatku”, i zasada, zgodnie z którą podmioty zarządzające wspólnym majątkiem państwowym nie podlegają IRES.
- 168 Komisja kwestionuje te argumenty.

- 169 W tym względzie należy przypomnieć na wstępie, że środek przewidujący wyjątek od ogólnego systemu odniesienia może być uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą danego systemu podatkowego, co pozbawia środek selektywnego charakteru. Jest tak w przypadku, w którym środek wynika bezpośrednio z zasad leżących u podstaw systemu odniesienia lub przewodnich tego systemu odniesienia lub w przypadku, w którym wynika on z mechanizmów stanowiących nieodłączną część systemu, które są niezbędne dla jego funkcjonowania i skuteczności (zob. podobnie wyrok z dnia 8 września 2011 r., *Paint Graphos i in.*, od C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, pkt 69).
- 170 Jak słusznie podnosi Komisja, do państwa członkowskiego oraz w stosownych przypadkach do zainteresowanych stron należy wykazanie, że odstępstwo od systemu odniesienia jest faktycznie uzasadnione charakterem lub ogólną strukturą wspomnianego systemu (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2011 r., *Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo*, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 146).
- 171 Tymczasem, jak wskazała Komisja, ani władze włoskie, ani zainteresowane strony nie przedstawiły argumentów w tym zakresie w toku postępowania administracyjnego, czego zresztą nie zakwestionowały organy zarządzające systemem portowym ani interwenient. Brak takich argumentów jest wystarczający, aby stwierdzić, że dany środek nie jest uzasadniony charakterem i strukturą systemu odniesienia. Twierdzenie organów zarządzających systemem portowym, że zasadniczo Komisja powinna była wykazać brak takiego uzasadnienia, nie uwzględnia zatem utrwalonego orzecznictwa w tej kwestii (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., *Niderlandy/Komisja*, C-159/01, EU:C:2004:246, pkt 43; z dnia 6 września 2006 r., *Portugalia/Komisja*, C-88/03, EU:C:2006:511, pkt 103).
- 172 Nie ma wątpliwości co do tego, że organy zarządzające systemem portowym podniosły, iż zwolnienie przewidziane w art. 74 TUIR wynika z ogólnych zasad włoskiego prawa podatkowego, mianowicie z zasady, zgodnie z którą na państwo nie nakłada się podatków, zasady, że „niedopuszczalny jest podatek od podatku”, i z zasady, zgodnie z którą podmioty zarządzające wspólnym majątkiem państwowym nie podlegają IRES.
- 173 Tymczasem należy stwierdzić, że to, iż organy zarządzające systemem portowym prowadzą jedynie działalność o charakterze pozagospodarczym, oparte jest ponownie na błędnym założeniu. Jak już wskazano w pkt 85, 86, 107 i 111 powyżej, założenie to należy jednak odrzucić.
- 174 W świetle powyższego należy oddalić część czwartą zarzutu trzeciego.

W przedmiocie części piątej zarzutu, opartej na braku znaczenia dla sprawy wcześniej wydanych decyzji dotyczących portów belgijskich, francuskich i niderlandzkich

- 175 Skarżące zaznaczają różnice między z jednej strony systemem IRES przewidzianym w TUIR, a z drugiej strony systemami podatkowymi rozpatrywanymi we wcześniej wydanych decyzjach dotyczących portów belgijskich, francuskich i niderlandzkich.
- 176 Komisja kwestionuje te argumenty.

- 177 Należy stwierdzić, że przedstawiona w motywach 158–174 zaskarżonej decyzji dokonana przez Komisję analiza selektywnego charakteru zwolnienia z IRES nie opiera się na wydanych wcześniej decyzjach dotyczących portów belgijskich, francuskich i niderlandzkich. W konsekwencji ewentualne różnice między sprawami, które zakończyły się wydaniem wspomnianych decyzji, a niniejszą sprawą nie mają wpływu na zgodność z prawem rzeczowej analizy Komisji.
- 178 Z powyższego wynika, że należy oddalić część piątą zarzutu trzeciego, a tym samym zarzut trzeci w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na błędzie w ocenie przesłanek dotyczących zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz na niewystarczającym uzasadnieniu

- 179 Skarżące i interwenient twierdzą, że decyzja jest błędna w zakresie, w jakim stwierdzono w niej, iż zwolnienie z IRES prowadzi do zakłócenia konkurencji i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 180 W pierwszej kolejności skarżące utrzymują, że zaskarżona decyzja nie zawierała wystarczającego uzasadnienia, ponieważ Komisja jedynie założyła, że rozpatrywany środek zakłócał konkurencję i miał wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, bez wykazania jednak istnienia tych dwóch elementów.
- 181 W drugiej kolejności skarżące i interwenient wskazują, że ze względu na to, iż art. 107 ust. 1 TFUE ma zastosowanie jedynie do sektorów otwartych na konkurencję, nie może on mieć zastosowania do włoskiego sektora portowego, który jest zamknięty dla konkurencji i nie jest zliberalizowany.
- 182 W trzeciej kolejności skarżące utrzymują, że Komisja popełniła błąd w ocenie, gdy wskazała, iż przedsiębiorstwa, które zamierzały podjąć działalność blisko portu, mogły to uczynić również poza portem na terytorium, które ani nie znajdowało się w posiadaniu organu zarządzającego systemem portowym, ani nie było przezeń zarządzane, skutkiem czego organy zarządzające systemem portowym konkurowały z innymi podmiotami wynajmującymi grunty poza portami. Zdaniem skarżących i interwenienta cały włoski obszar nadbrzeżny, na którym może być wykonywana działalność portowa, należy do państwa, w związku z czym każde przedsiębiorstwo, które zamierza wykonywać taką działalność, podlega zwierzchnictwu organów zarządzających systemem portowym.
- 183 W czwartej kolejności skarżące utrzymują, że w decyzji nie uwzględniono orzecznictwa, zgodnie z którym w braku zharmonizowanej polityki podatkowej na szczeblu Unii Komisja nie jest uprawniona do przeprowadzenia badania porównawczego przepisów podatkowych obowiązujących w różnych państwach członkowskich. Stąd istnienie potencjalnego zakłócenia konkurencji należy badać na szczeblu krajowym i bez względu na warunki istniejące w innych państwach członkowskich.
- 184 W piątej kolejności zaskarżona decyzja jest wadliwa ze względu na nadużycie władzy i brak kompetencji do jej wydania oraz narusza art. 107, 116 i 117 TFUE, ponieważ w zakresie, w jakim Komisja zamierza ocenić negatywnie zakłócenia wynikające z różnic między przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi państw członkowskich, powinna była podjąć działania na podstawie art. 116 i 117 TFUE, a nie na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa.

- 185 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 186 W tym względzie w pierwszej kolejności należy oddalić zarzut szczegółowy dotyczący naruszenia art. 296 TFUE ze względu na brak uzasadnienia zaskarżonej decyzji w odniesieniu do wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócenie konkurencji w rozumieniu art. 107 TFUE.
- 187 Jak bowiem słusznie podnosi Komisja, należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja jest wystarczająco uzasadniona, ponieważ Komisja poświęciła motywy 139–157 wpływowi na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłóceniu konkurencji. Ponadto z analizy poszczególnych zarzutów wynika, że w zaskarżonej decyzji umożliwiono skarżącym poznanie uzasadnienia przyjętego w tym względzie środka, a Sądowi przeprowadzenie jego kontroli.
- 188 W konsekwencji należy oddalić zarzut skarżących oparty na naruszeniu art. 296 TFUE.
- 189 W drugiej kolejności należy zbadać argument skarżących i interwenienta, zgodnie z którym co do zasady Komisja pominęła fakt, że włoski sektor portowy charakteryzuje się brakiem liberalizacji spowodowanym istnieniem monopolu prawnego w każdym porcie włoskim.
- 190 W tym względzie należy zaznaczyć, że – jak wskazano w pkt 93 powyżej – istnieje konkurencja między niektórymi portami włoskimi a niektórymi portami w innych państwach członkowskich, ponieważ operatorzy świadczący usługi portowe mają wybór pomiędzy kilkoma portami w celu dotarcia do tego samego zaplecza. Ponadto, jak wskazano w pkt 94 powyżej, organy zarządzające systemem portowym konkurują ze sobą, aby przyciągnąć koncesjonariuszy, którzy będą mogli korzystać z obszarów stanowiących majątek publiczny w portach, którymi zarządzają.
- 191 Istnienie tej potencjalnej konkurencji jest wystarczające, aby stwierdzić, że zwolnienie z IRES może zakłócać konkurencję i mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 65).
- 192 W trzeciej kolejności, co się tyczy w szczególności istnienia konkurencji między organami zarządzającymi systemem portowym a podmiotami wynajmującymi grunty poza portami, należy stwierdzić, że niewątpliwie kontekst geograficzny i przestrzenny wokół odnośnych portów nie wydaje się pozwalać osobom trzecim na korzystanie z gruntów w konkurencji z organami zarządzającymi systemem portowym, czego zresztą Komisja nie kwestionuje.
- 193 Powyższe stwierdzenie nie wystarcza jednak do podważenia wniosku Komisji, że zwolnienie z IRES może mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję.
- 194 Inne powody wymienione w tej kwestii w zaskarżonej decyzji, w szczególności, jak wskazano w pkt 92–94 powyżej, istnienie pewnej konkurencji, jaką napotykają porty włoskie, wystarczają bowiem do poparcia wspomnianego wniosku Komisji. Argument ten jest zatem bezskuteczny.
- 195 W czwartej kolejności wbrew twierdzeniom skarżących brak harmonizacji w dziedzinie podatków bezpośrednich nie oznacza, że potencjalne zakłócenie konkurencji należy badać jedynie na płaszczyźnie krajowej. O ile bowiem warunek dotyczący selektywności w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE może być oceniany tylko na poziomie jednego państwa członkowskiego i wynika jedynie z analizy odmiennego traktowania przedsiębiorstw lub towarów z tego jednego państwa

członkowskiego, o tyle ocena przesłanki dotyczącej zakłócenia konkurencji w rozumieniu tego samego ustępu tego artykułu niekoniecznie ogranicza się do przedsiębiorstw lub towarów danego państwa członkowskiego, ponieważ aby środek pomocy był objęty zakresem stosowania art. 107 TFUE, musi on zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem poprzez wywieranie wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 11 listopada 2004 r., Hiszpania/Komisja, C-73/03, niepublikowany, EU:C:2004:711, pkt 28, 29).

- 196 Ponadto w przypadku systemu pomocy państwa takiego jak zwolnienie z IRES Komisja może ograniczyć się do zbadania cech rzeczonoego systemu, aby ocenić, czy prowadzi on do zakłócenia konkurencji poprzez uprzywilejowanie zasadniczo przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 14 października 1987 r., Niemcy/Komisja, 248/84, niepublikowany, EU:C:1987:437, pkt 18). Ponieważ sektor portowy charakteryzuje się wymianą transgraniczną, Komisja mogła słusznie stwierdzić, że zwolnienie z IRES mogło zakłócić konkurencję między niektórymi portami włoskimi a niektórymi portami w innych państwach członkowskich.
- 197 Wreszcie, należy oddalić argumenty skarżących oparte na nadużyciu władzy, które nie mają znaczenia w świetle okoliczności niniejszej sprawy, jak wskazano w pkt 56–58 powyżej. Z tych samych względów należy również oddalić argumenty skarżących dotyczące braku kompetencji do wydania decyzji.
- 198 Zarzut czwarty należy zatem oddalić.

Wnioski

- 199 Mimo że sentencja zaskarżonej decyzji została sformułowana w sposób ogólny, gdy zakwalifikowano w niej zwolnienie z IRES jako istniejący system pomocy państwa niezgodny z rynkiem wewnętrznym i nakazano Republice Włoskiej zniesienie wspomnianego zwolnienia, to z motywów rzeczonoj decyzji, w świetle których należy interpretować jej sentencję, wynika (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2011 r., Quinn Barlo i in./Komisja, T-208/06, EU:T:2011:701, pkt 131), że sentencja ta dotyczy jedynie działalności gospodarczej prowadzonej przez organy zarządzające systemem portowym.
- 200 Jak wskazano w pkt 118 i 119 powyżej, Komisja nie wykazała w sposób wymagany prawem, że udzielanie zezwoleń na wykonywanie działań w porcie stanowi działalność gospodarczą. Ze względu na rozdzielną charakter działalności organów zarządzających systemem portowym zakwalifikowanej w zaskarżonej decyzji jako działalność gospodarcza i w celu zapewnienia pewności prawa przy wykonywaniu przez Republikę Włoską rzeczonoj decyzji należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim zakwalifikowano w niej udzielanie zezwoleń na wykonywanie działań w porcie jako działalność gospodarczą (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 24 października 2002 r., Aéroports de Paris/Komisja, C-82/01 P, EU:C:2002:617, pkt 77; z dnia 30 września 2003 r., Niemcy/Komisja, C-239/01, EU:C:2003:514, pkt 33). W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

W przedmiocie kosztów

- 201 Jak wskazano w pkt 200 powyżej, należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim zakwalifikowano w niej jeden z trzech rodzajów działalności prowadzonej przez organy zarządzające systemem portowym, a mianowicie udzielanie zezwoleń na wykonywanie działań w porcie, jako działalność gospodarczą.
- 202 Zgodnie z art. 134 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, każda ze stron pokrywa własne koszty. Jednakże jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Sąd może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną. Ponadto zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania Sąd może zdecydować, że interwenient niewymieniony w §§ 1 i 2 pokrywa własne koszty.
- 203 Tymczasem należy zauważyć, że zarówno skarżące, popierane przez interwenienta, jak i Komisja częściowo przegrały sprawę i że stwierdzono częściową nieważność zaskarżonej decyzji.
- 204 Ponadto w duplice Komisja informuje Sąd o publikacji odpowiedzi na skargę na stronie internetowej „Shipping Italy”. W tym zakresie Komisja utrzymuje, że wspomniana publikacja stanowi czynienie przez skarżące niewłaściwego użytku z pism procesowych, które powinno mieć wpływ na koszty zgodnie z art. 135 § 2 regulaminu postępowania, który stanowi, że Sąd może obciążyć stronę, nawet jeśli ta wygrała sprawę, częścią lub całością kosztów postępowania, jeżeli jest to uzasadnione jej postępowaniem.
- 205 Komisja nie przedstawiła jednak dowodów świadczących o tym, że skarżące zainicjowały publikację w Internecie odpowiedzi na skargę. Z tego względu nie było możliwe ustalenie z całkowitą pewnością źródła przecieku wspomnianego dokumentu. W konsekwencji, mimo że takie wydarzenie jest godne ubolewania, w braku dowodów na poparcie twierdzeń Komisji nie można uwzględnić jej żądania.
- 206 W świetle powyższego należy obciążyć każdą ze stron jej własnymi kosztami.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji (UE) 2021/1757 z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie programu pomocy SA.38399 – 2019/C (ex 2018/E) wdrożonego przez Włochy – Opodatkowanie przedsiębiorstw – porty we Włoszech w zakresie, w jakim zakwalifikowano w niej udzielanie zezwoleń na działania w porcie jako działalność gospodarczą.**
- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) **Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale i pozostałe skarżące, których nazwy są wymienione w załączniku, Associazione Porti Italiani (Assoporti) i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Papasavvas

Porchia

Madise

Nihoul

Verschuur

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 20 grudnia 2023 r.

Podpisy