



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba w składzie powiększonym)

13 maja 2020 r.*

Pomoc państwa – Sektor lotniczy – Pomoc przyznana przez Włochy pomoc na rzecz portów lotniczych na Sardynii – Decyzja uznająca pomoc za częściowo zgodną i za częściowo niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Możliwość przypisania pomocy państwu – Odzyskanie – Beneficjenci – Korzyść dla przedsiębiorstw lotniczych będących kontrahentami – Zasada podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej – Selektywność – Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi – Naruszenie konkurencji – Odzyskanie – Uzasadnione oczekiwania – Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-607/17

Volotea, SA, z siedzibą w Barcelonie (Hiszpania), którą reprezentują M. Carpagnano i M. Nordmann, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentują D. Recchia, D. Grespan oraz S. Noë, pełnomocnicy,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji (UE) 2017/1861 z dnia 29 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – wdrożonej przez Włochy – Rekompensata dla portów lotniczych na Sardynii z tytułu obowiązków świadczenia usługi publicznej (UOIG) (Dz.U. 2017, L 268, s. 1),

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, J. Svenningsen (sprawozdawca), V. Valančius, Z. Csehi i P. Nihoul, sędziowie,

sekretarz: P. Cullen, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 października 2019 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

I. Okoliczności powstania sporu

A. W przedmiocie spornych środków

- 1 Na wyspie Sardynii (Włochy) znajduje się pięć portów lotniczych, w tym porty lotnicze w Alghero, w Cagliari-Elmas i w Olbii.
- 2 Port lotniczy w Alghero jest prowadzony przez spółkę So.Ge.A.Al SpA (zwaną dalej „SOGEAAL”), której kapitał został w całości objęty w drodze kupna akcji przez organy lokalnej władzy publicznej i należy w przeważającej części do Regione autonoma della Sardegna (regionu autonomicznego Sardynii, Włochy, zwanego dalej „regionem autonomicznym”), również pośrednio poprzez Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna (SFIRS). Port lotniczy w Cagliari-Elmas jest natomiast prowadzony przez spółkę So.G.Aer SpA (zwaną dalej „SOGAER”), której akcje należą w przeważającej części do izby handlowej Cagliari (zwanej dalej „CCIA de Cagliari”), podczas gdy port lotniczy w Olbii jest prowadzony przez GEASAR SpA (zwaną dalej „GEASAR”), spółkę zarejestrowaną w Olbii, której większość akcji znajduje się w posiadaniu przedsiębiorstwa prywatnego, Meridiana SpA.

1. W przedmiocie przepisów przyjętych przez region autonomiczny

a) W przedmiocie art. 3 ustawy nr 10/2010

- 3 W dniu 13 kwietnia 2010 r. region autonomiczny przyjął legge regionale nr 10 – Misure per lo sviluppo del trasporto aereo (ustawę regionalną nr 10 – Środki na rzecz rozwoju transportu lotniczego) (*Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna* nr 12 z dnia 16 kwietnia 2010 r.) (zwaną dalej „ustawą nr 10/2010”).
- 4 Artykuł 3 ustawy nr 10/2010, zatytułowany „Incentivi alla destagionalizzazione dei collegamenti aerei isolani” (Zachęty służące przeciwdziałaniu sezonowości połączeń lotniczych z wyspą), ma następujące brzmienie:

„1. Zezwala się na wydatki w wysokości 19 700 000 [EUR] na rok 2010 i w wysokości 24 500 000 [EUR] dla każdego z lat 2011–2013 na finansowanie portów lotniczych na wyspie w celu wzmocnienia i rozwoju transportu lotniczego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, w tym poprzez przeciwdziałanie sezonowości połączeń lotniczych, zgodnie z komunikatem Komisji 2005/C 312/01 w sprawie wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych.

2. Kryteria, charakter i czas trwania oferty transportowej oraz wytyczne dotyczące sporządzania planów działalności przez spółki zarządzające portami lotniczymi, które uwzględniają środki dotyczące ciągłości terytorialnej, o których mowa w art. 2, określa uchwała regionalnego organu wykonawczego, którą przyjmuje się na wniosek urzędnika regionalnego do spraw transportu, w porozumieniu z urzędnikami do spraw planowania, budżetu, kredytów i zagospodarowania regionalnego, turystyki, rzemiosła i handlu, rolnictwa i reformy rolno-pastwiskowej, dóbr kultury, informacji oraz rekreacji i sportu.

3. Uchwałą, o której mowa w ust. 2, oraz plany działalności, w tym plany określone już przez spółki zarządzające portami lotniczymi w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wraz z odpowiednimi aktami i umowami, są finansowane, jeżeli sporządzono je zgodnie z kryteriami, charakterem, czasem trwania oferty transportowej i wytycznymi, o których mowa w ust. 2, oraz jeżeli zostaną uprzednio przedłożone właściwej komisji celem wydania wiążącej opinii”.

b) W przedmiocie aktów wykonawczych do ustawy nr 10/2010

- 5 Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy nr 10/2010 rada regionu autonomicznego przyjęła szereg aktów służących wykonaniu środków przewidzianych w tym art. 3 (zwanymi dalej „aktami wykonawczymi”), w szczególności deliberazione della Giunta regionale n. 29/36 (uchwałą rady regionu autonomicznego nr 29/36) z dnia 29 lipca 2010 r. (zwaną dalej „uchwałą regionalną nr 29/36”), deliberazione della Giunta regionale n. 43/37 (uchwałą rady regionu autonomicznego nr 43/37) z dnia 6 grudnia 2010 r. (zwaną dalej „uchwałą regionalną nr 43/37”) oraz deliberazione della Giunta regionale n. 52/117 (uchwałą rady regionu autonomicznego nr 52/117) z dnia 23 grudnia 2011 r. (zwaną dalej „uchwałą regionalną nr 52/117”) (zwane dalej, łącznie z art. 3 ustawy nr 10/2010, „spornymi środkami”).
- 6 W tych aktach wykonawczych określone zostały trzy obszary „działalności”, za której prowadzenie operatorzy portów lotniczych mogli otrzymać od regionu autonomicznego rekompensatę za lata 2010–2013, a mianowicie:
 - zwiększanie ruchu lotniczego przez przedsiębiorstwa lotnicze (zwane dalej „działalnością nr 1”);
 - promowanie przez przedsiębiorstwa lotnicze Sardynii jako kierunku turystycznego (zwane dalej „działalnością nr 2”);
 - inne rodzaje działalności promocyjnej powierzone przez operatorów portów lotniczych w imieniu regionu autonomicznego usługodawcom będącym stronami trzecimi, innym niż przedsiębiorstwa lotnicze (zwane dalej „działalnością nr 3”).
- 7 W uchwale regionalnej nr 29/36 wyjaśniono, po pierwsze, że przy wykonaniu art. 3 ustawy nr 10/2010 cel polegający na ograniczeniu sezonowości połączeń lotniczych miał zostać osiągnięty poprzez zwiększenie częstotliwości lotów w sezonach średnim i zimowym oraz poprzez otwarcie nowych połączeń lotniczych. Po drugie, w uchwale tej wskazano, że ostatecznym celem realizowanym za pomocą przewidzianych w art. 3 ustawy nr 10/2010 środków służących promowaniu regionalnej polityki transportu lotniczego było wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także rozwój gospodarek lokalnych, turystyki i kultury wyspy Sardynia.
- 8 W tym względzie w uchwale regionalnej nr 29/36 określono kryteria, charakter i czas trwania usług transportowych, w odniesieniu do których można było przyznać rekompensatę w latach 2010–2013, jak również wytyczne dotyczące opracowania i oceny „planów działalności” sporządzonych przez operatorów portów lotniczych.
- 9 Konkretnie rzecz ujmując, w celu otrzymania finansowania przewidzianego w ustawie nr 10/2010 operator portu lotniczego musiał przedłożyć szczegółowy plan działalności do zatwierdzenia przez region autonomiczny. Plan ten miał określać, jakie spośród rodzajów działalności nr 1–3 operator portu lotniczego zamierzał podjąć, aby osiągnąć cele ustawy nr 10/2010. Ów plan powinien być ewentualnie zostać skonkretyzowany w drodze szczegółowych umów zawieranych między operatorem portu lotniczego a przedsiębiorstwami lotniczymi.

- 10 Jeżeli operator portu lotniczego pragnął otrzymać finansowanie na działalność nr 1, plan działalności przedstawiony przez niego regionowi autonomicznemu powinien wskazywać „trasy będące przedmiotem strategicznego zainteresowania” (krajowe i międzynarodowe) oraz określać roczne cele dotyczące dziedzin takich jak częstotliwość lotów, nowe połączenia i liczba pasażerów.
- 11 Zdaniem władz włoskich obsługa tych tras będących przedmiotem strategicznego zainteresowania stanowi usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym (zwaną dalej „UOIG”), którą przedsiębiorstwa lotnicze świadczyły w zamian za rekompensatę.
- 12 Plan działalności dotyczący wdrożenia działalności nr 2 musiał określać konkretne działania marketingowe i reklamowe mające na celu zwiększenie liczby pasażerów i promowanie obszaru ciężenia portu lotniczego.
- 13 Uchwała regionalna nr 29/36 przewidywała, że te plany działalności powinny być poparte prognozami dotyczącymi perspektyw rentowności określonych w nich działań.
- 14 Z uchwały regionalnej nr 29/36 wynika, że plany działalności powinny być zgodne z pewnymi zasadami:
 - trasy będące przedmiotem strategicznego zainteresowania nie mogły pokrywać się z trasami obsługiwanymi już w ramach systemu zobowiązań z zakresu usług publicznych;
 - finansowanie przyznane na rzecz każdego subwencionowanego połączenia powinno być wraz z upływem czasu zmniejszane;
 - zawarta z przedsiębiorstwami lotniczymi umowa finansowa powinna zawierać plan promocji lokalnego terytorium.
- 15 W razie stwierdzenia przez region autonomiczny niezgodności przedstawionych przez operatorów portów lotniczych planów działalności z przepisami ustawy nr 10/2010 i jej aktami wykonawczymi region mógł zażądać zmiany tych planów działalności.
- 16 Po zatwierdzeniu przedłożonych przez operatorów portów lotniczych tych różnego rodzaju planów działalności region autonomiczny rozdelał między tych operatorów dostępne dla każdego z lat 2010–2013 środki finansowe.
- 17 Wysokość tych rekompensat była obliczana na podstawie różnicy pomiędzy, z jednej strony, szacowanymi kosztami ponoszonymi przez przedsiębiorstwa lotnicze w celu zapewnienia połączeń strategicznych i osiągnięcia rocznych celów dotyczących liczby pasażerów, a, z drugiej strony, rzeczywistymi lub domniemanymi wynikami sprzedaży biletów pasażerom.
- 18 W uchwale regionalnej nr 29/36 przewidziano preferencyjne kryteria wypłaty na wypadek, gdyby suma wypłat rekompensat, o jakie wnioskowali operatorzy portów lotniczych, była wyższa od kwoty przewidzianej w ustawie nr 10/2010.
- 19 Ponadto w aktach wykonawczych przewidziano, że operatorzy portów lotniczych powinni zapewnić monitorowanie wyników przedsiębiorstw lotniczych. W szczególności w owych aktach ustanowiony został wymóg, aby poszczególne umowy zawarte między operatorami portów lotniczych i przedsiębiorstwami lotniczymi przewidywały kary stosowane wobec przedsiębiorstw lotniczych w przypadku nieprzebrzegania określonych wcześniej celów, w szczególności w dziedzinach częstotliwości lotów i liczby pasażerów.

2. W przedmiocie wdrożenia spornych środków

- 20 Skarżąca, Volotea SA, jest mającym siedzibę w Hiszpanii przedsiębiorstwem lotniczym, które obsługuje sieć połączeń krótkodystansowych z i do portów lotniczych Unii Europejskiej, w tym portów lotniczych w Alghero, Cagliari-Elmas i Olbii.

a) Wdrożenie ustawy nr 10/2010 w odniesieniu do portu lotniczego w Olbii

- 21 Operator portu lotniczego w Olbii opublikował na swojej stronie internetowej zaproszenie do składania ofert w celu zawarcia umów w przedmiocie marketingu i reklamy.
- 22 W odpowiedzi na to zaproszenie skarżąca przedstawiła plan operacyjny rozwoju połączeń lotniczych z i do Olbii, a także swój program w przedmiocie marketingu i reklamy. To przedsiębiorstwo lotnicze zaprosiło w nim GEASAR do udziału w inwestycjach koniecznych w celu realizacji programu w przedmiocie marketingu i reklamy.
- 23 GEASAR przeanalizowała plan operacyjny skarżącej i przedstawiła swój własny plan, z którego wynikało, że udział w inwestycji w zaproponowanej przez skarżącą postaci byłby dla tego operatora portu lotniczego rentowny.
- 24 GEASAR przedstawiła regionowi autonomicznemu plany działalności na 2010 r. i na trzyletni okres 2011–2013 wraz z odpowiednimi wnioskami o finansowanie. Plany te zatwierdzono, a kwoty przydzielone GEASAR na 2010 r. i na okres 2011–2013 określono w uchwałach regionalnych nr 43/37 i nr 52/117.
- 25 W dniach 4 kwietnia 2012 r. i 31 marca 2013 r. GEASAR i skarżąca zawarły dwie umowy dotyczące obsługi przez skarżącą połączeń lotniczych z Bordeaux (Francja), Genuą (Włochy), Nantes (Francja), Palermo (Włochy) i Wenecją (Włochy), jak również usług marketingowych i reklamowych dotyczących ustanawiania nowych połączeń lotniczych oraz zwiększenia zdolności przewozowych w zakresie dotyczącym ilości miejsc pasażerskich.

b) Wdrożenie ustawy nr 10/2010 w odniesieniu do portu lotniczego w Cagliari-Elmas

- 26 Spółka SOGAER, będąca operatorem portu lotniczego w Cagliari-Elmas, opublikowała na swojej stronie internetowej ogłoszenie, w którym zapraszała przedsiębiorstwa lotnicze do przedstawienia jej planów dotyczących obsługi połączeń z i do tego portu lotniczego oraz zawarcia umów marketingowych mających na celu promowanie regionu Sardynii.
- 27 Skarżąca przedstawiła SOGAER plan operacyjny mający na celu rozwój połączeń lotniczych z i do portu lotniczego w Cagliari-Elmas oraz program w zakresie marketingu i reklamy.
- 28 SOGAER przedstawiła regionowi autonomicznemu plany działalności na 2010 r. i na trzyletni okres 2011–2013 wraz z odpowiednimi wnioskami o finansowanie. Plany te zatwierdzono, a kwoty przydzielone SOGAER na 2010 r. i na okres 2011–2013 określono, odpowiednio, w uchwałach regionalnych nr 43/37 i nr 52/117.
- 29 W dniu 26 lutego 2012 r. skarżąca i SOGAER zawarły umowę w sprawie działalności marketingowej odnośnie do ustanawiania nowych połączeń lotniczych i zwiększenia zdolności przewozowych w zakresie dotyczącym ilości miejsc pasażerskich.

c) Wdrożenie ustawy nr 10/2010 w odniesieniu do portu lotniczego w Alghero

- 30 Jeśli chodzi o port lotniczy w Alghero, zawarte już w 2003 r. między SOGEAAL a spółką Ryanair Ltd i przedłużane od tego czasu umowy były przedmiotem skargi złożonej do Komisji przez włoskie przedsiębiorstwo lotnicze. W efekcie tej skargi Komisja Europejska wszczęła w dniu 12 września 2007 r. formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do domniemanej pomocy państwa przyznanej dla portu lotniczego w Alghero oraz na rzecz Ryanair oraz innych przewoźników lotniczych przez ten port lotniczy (Dz.U. 2008, C 12, s. 7). W dniu 27 czerwca 2012 r. zakres tego postępowania został rozszerzony tak, by objąć nim przyjęte przez Republikę Włoską dodatkowe środki, których nie dotyczyła pierwotna skarga do Komisji (Dz.U. 2013, C 40, s. 15), w tym „wszystkie środki przyznane na rzecz przedsiębiorstwa Ryanair i jego spółki zależnej AMS, jak również na rzecz innych przedsiębiorstw lotniczych korzystających z [...] portu lotniczego od 2000 r. [, w] szczególności [...] obejmują[ce] dotacje w postaci wkładów finansowych przyznanych bezpośrednio z przedsiębiorstwa SOGEAAL bądź przekazanych za jego pośrednictwem w drodze szeregu umów o usługach portu lotniczego i umów o usługach marketingowych zawartych z przedsiębiorstwem Ryanair i innymi przewoźnikami lotniczymi od 2000 r.”.
- 31 Postępowanie to zakończyło się wydaniem przez Komisję decyzji (UE) 2015/1584 z dnia 1 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) wdrożonej przez Włochy na rzecz Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A i różnych przewoźników lotniczych prowadzących działalność w porcie lotniczym Alghero (Dz.U. 2015, L 250, s. 38), w której to decyzji Komisja, opierając się na zasadzie podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, uznała w szczególności, że środki wdrożone przez region autonomiczny, a w szczególności umowy zawarte przez kontrolowaną przez ten region SOGEAAL z niektórymi przedsiębiorstwami lotniczymi, dotyczące promocji lub uruchomienia nowych połączeń lotniczych z i do portu lotniczego w Alghero, jak również działalności marketingowej i reklamowej, nie stanowią pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

B. W przedmiocie zaskarżonej decyzji

- 32 W dniu 30 listopada 2011 r. Republika Włoska notyfikowała Komisji, na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, ustawę nr 10/2010, który to środek zbadano zgodnie z rozdziałem III rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1).
- 33 Pismem z dnia 23 stycznia 2013 r. Komisja poinformowała Republikę Włoską Niemiec o swojej decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do zgłoszonego systemu (zwanego dalej „spornym systemem pomocy”). Publikując tę decyzję w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 30 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, C 152, s. 30), Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag w przedmiocie domniemanego systemu pomocy.
- 34 Uwagi na piśmie przedstawiły władze włoskie, jak również zainteresowane strony, w tym operatorzy portów lotniczych w Alghero, Cagliari-Elmas i Olbii.
- 35 Pismem z dnia 24 lutego 2014 r. Komisja poinformowała zainteresowane strony o przyjęciu w dniu 20 lutego 2014 r. komunikatu zatytułowanego „Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych” (Dz.U. 2014, C 99, s. 3, zwanego dalej „wytycznymi z 2014 r.”) oraz o fakcie, iż owe wytyczne będą miały zastosowanie w ich przypadku od momentu ich publikacji w Dzienniku Urzędowym. W dniu 15 kwietnia 2014 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowano zawiadomienie, w którym państwa członkowskie i zainteresowane strony zostały

wezwane do przedstawienia uwag dotyczących zastosowania wytycznych z 2014 r. do niniejszej sprawy w ciągu miesiąca od daty publikacji tych wytycznych w Dzienniku Urzędowym (Dz.U. 2014, C 113, s. 30).

- ³⁶ W dniu 29 lipca 2016 r. Komisja przyjęła decyzję (UE) 2017/1861 w sprawie pomocy państwa SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – Włochy – Rekompensata dla portów lotniczych na Sardynii z tytułu obowiązków świadczenia usługi publicznej (UOIG) (Dz.U. 2017, L 268, s. 1, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), której sentencja ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

1. Program ustanowiony przez Włochy na podstawie ustawy [nr 10/2010] nie obejmuje pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 [TFUE] [...] na rzecz [...] SOGEAAL [...], SOGAER [...] i [...] GEASAR [...].

2. Program ustanowiony przez Włochy na podstawie ustawy nr 10/2010 na rzecz Ryanair/AMS, easyJet, Air Berlin, Meridiana, Alitalia, Air Italy, [skarżące], Wizzair, Norwegian, JET2.COM, Niki, Tourparade, Germanwings, Air Baltic i Vueling stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 traktatu w zakresie, w jakim dotyczy działalności tych przedsiębiorstw lotniczych w porcie lotniczym Cagliari-Elmas i Olbia.

3. Pomoc państwa, o której mowa w ust. 2, została wprowadzona w życie przez Włochy z naruszeniem art. 108 ust. 3 [TFUE].

4. Pomoc państwa, o której mowa w ust. 2, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 2

1. Włochy odzyskują od beneficjentów pomoc państwa, o której mowa w art. 1 ust. 2.

2. Uwzględniając fakt, że spółki Ryanair i AMS stanowią jedną jednostkę gospodarczą do celów niniejszej decyzji, ponoszą wspólną odpowiedzialność za spłacenie pomocy państwa otrzymanej przez którąkolwiek z nich.

3. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjentów, do dnia jej faktycznego odzyskania.

[...]

5. Włochy anulują wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy, o której mowa w art. 1 ust. 2, ze skutkiem od daty przyjęcia niniejszej decyzji.

Artykuł 3

1. Odzyskanie pomocy, o której mowa w art. 1 ust. 2, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.

2. Włochy zapewniają wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 4

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Włochy przekazują następujące informacje:

- wykaz beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w ramach programu, o którym mowa w art. 1 ust. 2, oraz łączną kwotę pomocy otrzymanej przez każdego z powyższych beneficjentów w ramach programu,
- łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od każdego beneficjenta,
- szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
- dokumenty potwierdzające, że beneficjentom nakazano zwrot pomocy.

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 2, Włochy na bieżąco informują Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Włochy bezzwłocznie przedstawiają informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Włochy dostarczają również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjentów.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Włoskiej”.

- 37 Jeśli chodzi o zakres zaskarżonej decyzji, Komisja wskazała w jej motywach 344–346, że nie powinna ona obejmować środków pomocy będących już przedmiotem odrębnego dochodzenia, takiego jak to, o którym mowa w pkt 30 powyżej. Nawet jeśli bowiem wszystkie przewidziane w ustawie nr 10/2010 wypłaty dokonane przez SOGEAAL dla działalności 1 i 2 nie zostały zrealizowane na podstawie umów zbadanych w toku odrębnego dochodzenia dotyczącego wyłącznie portu lotniczego w Alghero, Komisja uznała, że w ramach tej sprawy dokonano oceny przeważającej większości tych wypłat. Ponadto Komisja wskazała, że „nie we wszystkich przypadkach łatwo jest wprowadzić wyraźne rozróżnienie, gdyż stosunki finansowe między SOGEAAL a danym przedsiębiorstwem lotniczym we wskazanym okresie mogą być regulowane na podstawie różnych umów, z których jedynie niektóre przeanalizowano w ramach [tej drugiej sprawy]”. Komisja uznała zatem, że z zakresu zaskarżonej decyzji należy wykluczyć wszystkie umowy zawarte między przedsiębiorstwami lotniczymi a SOGEAAL w ramach spornego systemu pomocy, czyli – innymi słowy – tę część spornych środków, która dotyczy portu lotniczego w Alghero.
- 38 Wreszcie w zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że postępowanie wszczęte w niniejszej sprawie nie dotyczy potencjalnej pomocy przyznanej przez operatorów portów lotniczych usługodawcom innym niż przedsiębiorstwa lotnicze i odnoszącej się do działalności nr 3. W związku z tym w motywie 346 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że nie może zająć stanowiska w tej kwestii.
- 39 W dniu 4 sierpnia 2016 r. region autonomiczny przekazał skarżącej fragmenty zaskarżonej decyzji, która została notyfikowana Republice Włoskiej przez Komisję, po to aby skarżąca przedstawiła swoje uwagi w przedmiocie poufności niektórych danych, co ta uczyniła w dniu 21 sierpnia 2016 r.

- 40 W dniu 11 października 2016 r. skarżąca zwróciła się do Komisji o udzielenie jej dostępu do akt dotyczących zaskarżonej decyzji. W dniu 27 października 2016 r. Komisja oddaliła ten wniosek, wskazując skarżącej, że, z uwagi na to, iż decyzja ta nie została jeszcze opublikowana w Dzienniku Urzędowym, przysługujący jej termin na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji nie rozpoczął jeszcze biegu.
- 41 W dniu 30 czerwca 2017 r. skarżąca wniosła do Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (regionalnego sądu administracyjnego dla Sardynii, Włochy) skargę na decyzję regionu autonomicznego z dnia 5 czerwca 2017 r. nakazującą jej zwrot kwoty 262 297,54 EUR. Złożony w ramach tej skargi wniosek w przedmiocie środków tymczasowych został oddalony orzeczeniem z dnia 7 sierpnia 2017 r., w którym wspomniany sąd stwierdził, że region autonomiczny przekazał skarżącej zaskarżoną decyzję w dniu 5 czerwca 2017 r. Skarżąca zaskarżyła to orzeczenie do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy).

II. Przebieg postępowania i żądania stron

- 42 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 września 2017 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 43 W dniu 18 kwietnia 2018 r., po dwukrotnej wymianie pism procesowych, zamknięto pisemny etap postępowania.
- 44 W dniu 18 maja 2018 r. Sąd, po wysłuchaniu stron, postanowił zawiesić postępowanie do czasu zamknięcia pisemnego etapu postępowania w sprawach związanych Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja (T-833/17) oraz easyJet Airline/Komisja (T-8/18), co nastąpiło odpowiednio w dniach 21 września i 23 lipca 2018 r.
- 45 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił otworzyć ustny etap postępowania. W tym celu skarżąca i Komisja zostały wezwane do przedstawienia dokumentów i udzielenia na piśmie odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd w ramach środków organizacji postępowania oraz o zajęcie stanowiska w przedmiocie możliwości połączenia niniejszej sprawy ze sprawą T-8/18 easyJet Airline/Komisja, którego to połączenia Sąd ostatecznie postanowił nie dokonywać ze względów związanych z poufnością niektórych informacji. Skarżąca i Komisja uczyniły temu wezwaniu zadość w wyznaczonych terminach.
- 46 W dniu 19 czerwca 2019 r. Sąd, na posiedzeniu plenarnym, na wniosek pierwszej izby i wiceprezesa, postanowił, na podstawie art. 28 swego regulaminu postępowania, przekazać sprawę pierwszej izbie orzekającej w składzie powiększonym do pięciu sędziów.
- 47 Wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu zostały wysłuchane na rozprawie w dniu 2 października 2019 r., po której przeprowadzeniu zamknięto ustny etap postępowania.
- 48 W dniu 7 listopada 2019 r. Sąd postanowił ponownie otworzyć ustny etap postępowania. W dniu 12 listopada 2019 r. Sąd wezwał Komisję do przedstawienia pewnych dokumentów, co ta uczyniła w wyznaczonym terminie. W dniu 20 grudnia 2019 r. skarżąca przedstawiła uwagi w tym zakresie. W dniu 22 stycznia 2020 r. Sąd postanowił więc zamknąć ustny etap postępowania.
- 49 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie częściowej nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim:
 - w jej art. 1 ust. 2 stwierdzono, że system wprowadzony ustawą nr 10/2010 stanowi pomoc państwa przyznaną skarżącej w związku z działalnością prowadzoną przez nią w portach lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii;

- w jej art. 1 ust. 3 stwierdzono, że system wprowadzony ustawą nr 10/2010 stanowi przyznaną skarżącej pomoc państwa, która jest niezgodna z prawem w rozumieniu art. 108 ust. 3 TFUE;
- w jej art. 1 ust. 4 stwierdzono, że pomoc ta jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym;
- nakazano w niej Republice Włoskiej odzyskanie rozpatrywanej pomocy od skarżącej;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

50 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

III. Co do prawa

51 Na poparcie skargi skarżąca podnosi pięć zarzutów, za pomocą których zmierza ona do uzyskania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji i dotyczących odpowiednio:

- w pierwszej kolejności, błędu w interpretacji pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE;
- w drugiej kolejności, błędu co do możliwości uzasadnienia spornej pomocy;
- w trzeciej kolejności, naruszenia prawa, jakiego miała dopuścić się Komisja w nakazie odzyskania spornej pomocy;
- w czwartej kolejności, nieprawidłowego prowadzenia dochodzenia;
- w piątej kolejności, braku uzasadnienia i jego wewnętrznej sprzeczności.

A. Zarzut pierwszy, dotyczący błędu w dokonanej przez Komisję interpretacji pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE

52 W zarzucie pierwszym, który składa się z czterech części, skarżąca kwestionuje uznanie, w oparciu o art. 107 ust. 1 TFUE, spornego systemu pomocy za przyznaną na jej rzecz „pomoc państwa”.

53 Komisja wnosi o oddalenie tego zarzutu jako bezzasadnego.

1. W przedmiocie dopuszczalności niektórych argumentów

54 Komisja uważa, że przedstawione przez skarżącą w ramach zarzutu pierwszego argumenty mające na celu wykazanie, iż dopuściła się ona naruszenia prawa, stwierdzając w zaskarżonej decyzji, że operatorzy portów lotniczych nie są beneficjentami pomocy państwa, są niedopuszczalne, a w każdym razie – bezskuteczne. Skarga ta jest bowiem skierowana przeciwko zaskarżonej decyzji jedynie w zakresie dotyczącym skarżącej. Ponadto wniosek, zgodnie z którym skarżąca skorzystała z pomocy państwa, nie został wyciągnięty z faktu, iż operatorzy portów lotniczych zostali uznani za niebędących beneficjentami spornego systemu pomocy. Skarżąca nie może zatem podważać stwierdzeń zawartych w sekcji 7.2.2 zaskarżonej decyzji.

- 55 Skarżąca odpiera, że sama zawężyła przedmiot swojej skargi do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji jedynie do dotyczącego jej zakresu. Z tej perspektywy ma zaś ona prawo do wykazania, że operatorzy portów lotniczych są beneficjentami pomocy regionu autonomicznego, ponieważ zaskarżona decyzja opiera się właśnie na okoliczności, że fundusze pochodzące od regionu autonomicznego zostały przekazane przedsiębiorstwom lotniczym za pośrednictwem operatorów portów lotniczych. Tak więc zakwestionowanie tej decyzji wymaga wykazania, że ci operatorzy nie działali jako „marionetki” regionu autonomicznego, lecz, przeciwnie, skorzystali z pomocy zmniejszającej koszty marketingu, które normalnie musieliby ponieść.
- 56 W tym względzie należy podnieść, że skarżącą określono w art. 1 ust. 2 zaskarżonej decyzji jako beneficjenta spornego systemu pomocy. Tak więc zarówno ten ust. 2, jak i art. 1 ust. 3 i 4 tej decyzji dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie. Ponadto w zastosowaniu art. 2 tej decyzji jest ona zobowiązana do zwrotu władzom włoskim kwot, które otrzymała z tytułu spornego systemu pomocy. Ten art. 2 dotyczy jej zatem również bezpośrednio i indywidualnie.
- 57 W tych okolicznościach niniejsza skarga, w zakresie, w jakim skarżąca zmierza w niej do stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 2–4 oraz art. 2 zaskarżonej decyzji, jest dopuszczalna w świetle art. 263 akapit czwarty TFUE.
- 58 W ramach tej skargi skarżąca może podnieść na poparcie swojego żądania stwierdzenia nieważności tych dwóch przepisów wszelkie zarzuty, za pomocą których można wykazać, że nie była ona beneficjentem spornego systemu pomocy, w tym także, w tych ramach, argumenty zmierzające do wykazania, że to operatorzy portów lotniczych są rzeczywistymi beneficjentami spornego systemu pomocy, nie zaś przedsiębiorstwa lotnicze – takie jak skarżąca.
- 59 W tych okolicznościach należy oddalić podniesione przez Komisję argumenty odnoszące się do niedopuszczalności, przy czym należy jednak wyjaśnić, że w petitum skargi nie ma mowy o stwierdzeniu nieważności art. 1 ust. 1 zaskarżonej decyzji i że w każdym razie, ze względu na to, iż skarżąca, jako przedsiębiorstwo lotnicze, nie konkuruje z operatorami portów lotniczych, i, co za tym idzie, ten art. 1 ust. 1 nie dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, nie może ona mieć legitymacji procesowej do żądania stwierdzenia jej nieważności.

2. W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczącej błędnego określenia beneficjentów spornego systemu pomocy oraz w przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczącej braku korzyści dla skarżącej

- 60 Na poparcie części pierwszej zarzutu pierwszego skarżąca podnosi, że to wyłącznie operatorzy portów lotniczych są beneficjentami spornego systemu pomocy, zaś w ramach części drugiej tego samego zarzutu skarżąca zmierza do wykazania, że nie została jej przysporzona korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 61 Komisja wnosi o oddalenie dwóch części pierwszego zarzutu pierwszego jako bezzasadnych.
- 62 Ponieważ argumenty przedstawione w ramach dwóch części zarzutu pierwszego częściowo się pokrywają, należy je rozpatrzyć łącznie.
- 63 W tym względzie Sąd stwierdza przede wszystkim, że skarżąca, kwestionując to, iż mogła ona być beneficjentem spornego systemu pomocy i twierdząc, iż jego jedynymi beneficjentami są operatorzy portów lotniczych, kwestionuje to, że kwoty pochodzące z zasobów państwowych, w tym przypadku – zasobów regionu autonomicznego, mogą, już po przyznaniu ich tym operatorom portów lotniczych, zostać zakwalifikowane jako zasoby państwowe w sytuacji, gdy zostały następnie wykorzystane przez tych operatorów do jej wynagrodzenia. Ponadto kwestionuje ona to, że rola odgrywana przez

operatorów portów lotniczych ograniczała się do roli pośredników pomiędzy regionem autonomicznym a przedsiębiorstwami lotniczymi. Tym samym kwestionuje ona możliwość przypisania regionowi autonomicznemu podejmowanych przez operatorów portów lotniczych decyzji handlowych.

a) W przedmiocie wykorzystania „zasobów państwowych” przez operatorów portów lotniczych

- 64 Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Dla uznania określonego środka za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE konieczne jest, aby zostały spełnione cztery przesłanki, to znaczy aby nastąpiła interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, aby interwencja ta mogła wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, aby przynosiła ona selektywną korzyść jej beneficjentom oraz aby zakłócała konkurencję lub groziła jej zakłóceniem (wyrok z dnia 13 września 2017 r. ENEA, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, pkt 17 oraz przywołane tam orzecznictwo).
- 65 Jeśli chodzi o pierwszą z tych przesłanek, dotyczącą wystąpienia interwencji państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, do zakwalifikowania korzyści jako pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE konieczne jest, aby, po pierwsze, zostały one przyznane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych, oraz, po drugie, aby można ją było przypisać państwu (zob. wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym obie te przesłanki szczegółowe są kumulatywne (zobacz podobnie wyroki: z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja, C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 48, 63 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 5 kwietnia 2006 r., Deutsche Bahn/Komisja, T-351/02, Zb.Orz.SP, EU:T:2006:104, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 W tym względzie interwencja państwa lub z wykorzystaniem zasobów państwowych niekoniecznie musi być środkiem ustanowionym przez władzę centralną danego państwa. Równie dobrze może ona pochodzić od jednostki niższego rzędu niż państwo. Środki przyjęte przez jednostkę samorządu terytorialnego, a nie przez władze centralne, mogą stanowić pomoc, jeśli spełniają warunki określone art. 107 ust. 1 TFUE (wyroki: z dnia 14 października 1987 r., Niemcy/Komisja, 248/84, EU:C:1987:437, pkt 17; z dnia 6 września 2006 r., Portugalia/Komisja, C-88/03, EU:C:2006:511, pkt 55). Innymi słowy, środki przyjęte przez podmioty wewnątrzpaństwowe państw członkowskich, zdecentralizowane, federalne, regionalne lub inne, bez względu na ich status prawny i nazwę, tak samo jak środki przyjęte przez władze federalne lub centralne, są objęte zakresem stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli są spełnione przesłanki przewidziane w tym przepisie (zob. wyroki: z dnia 6 marca 2002 r., Diputación Foral de Álava i in./Komisja, T-92/00 i T-103/00, EU:T:2002:61, pkt 57; z dnia 12 maja 2011 r., Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d’Agglomération du Douaisis/Komisja, T-267/08 i T-279/08, EU:T:2011:209, pkt 108).
- 67 Ponadto należy przypomnieć, że w dziedzinie pomocy państwa cel realizowany za pomocą interwencji państwa nie wystarczy, aby wykluczyć możliwość zakwalifikowania ich jako „pomocy” w rozumieniu art. 107 TFUE. Artykuł ten bowiem nie wprowadza bowiem rozróżnienia w zależności od przyczyn lub celów interwencji państwa, lecz definiuje je w zależności od ich skutków (zob. wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 84, 85 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 26 listopada 2015 r., Hiszpania/Komisja, T-461/13, EU:T:2015:891, pkt 39).

- 68 Korzyść przyznana bezpośrednio niektórym osobom fizycznym lub prawnym może więc stanowić korzyść pośrednią, a w konsekwencji pomoc państwa dla innych osób fizycznych lub prawnych, które są przedsiębiorstwami (zobacz wyroki: z dnia 19 września 2000 r., Niemcy/Komisja, C-156/98, EU:C:2000:467, pkt 22–35; z dnia 13 czerwca 2002 r., Niderlandy/Komisja, C-382/99, EU:C:2002:363, pkt 38 i 60–66; i z dnia 15 czerwca 2010 r., Mediaset/Komisja, T-177/07, EU:T:2010:233).
- 69 W niniejszej sprawie w ramach spornego systemu pomocy nie ulega wątpliwości, że region autonomiczny przekazał do dyspozycji operatorów portów lotniczych, określonych w ustawie nr 10/2010 i w przepisach wykonawczych jako „beneficjenci”, alokowane w okresie wieloletnim środki służące podjęciu przez nich działań mających na celu promowanie regionu Sardynia jako kierunku turystycznego, co wiązało się jednocześnie z osiągnięciem celów w zakresie obsługi lotniczej wyspy i z jej oraz do jej różnych portów lotniczych oraz świadczeniem usług marketingowych. Skarżąca nie kwestionuje tego, że środki te, pochodzące od regionu autonomicznego i przekazywane najpierw operatorom portów lotniczych, stanowią zasoby państwowe i że decyzję o przyznaniu takich funduszy tym operatorom portów lotniczych można przypisać państwu włoskiemu. Powstaje jednak pytanie, czy – jak podnosi skarżąca – kwoty, które otrzymała od wspomnianych operatorów w wykonaniu zawartych z nimi umów, miały lub miały jeszcze charakter „zasobów państwowych” i czy można je było przypisać państwu włoskiemu w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 70 W tym względzie zarówno z mechanizmu ustanowionego przez region autonomiczny za pośrednictwem spornego systemu pomocy, jak i z jego praktycznego wprowadzenia w życie wynika, że środki wypłacone przez ten region operatorom portów lotniczych były wykorzystywane przez nich do wynagradzania będących kontrahentami przedsiębiorstw takich jak skarżąca.
- 71 Z jednej strony należy bowiem zaznaczyć, że sporny system pomocy przewidywał pewien rodzaj mechanizmu rozliczania. W szczególności zgodnie z uchwałą regionalną nr 29/36 wybrani operatorzy portów lotniczych otrzymywali zaliczkę w wysokości 20% wnioskowanych środków finansowych za rok referencyjny, następnie wypłatę drugiej transzy w wysokości 60%, rozłożoną w czasie i uzależnioną od przedstawienia sprawozdań kwartalnych, i, wreszcie, ostatnią transzę w wysokości 20% po przedstawieniu dokumentów pozwalających regionowi autonomicznemu na sprawdzenie, czy działalność wykonano prawidłowo, czy osiągnięto cele i czy poniesione koszty były rzeczywiste. Ów mechanizm kontroli miał zatem na celu uniemożliwienie operatorowi portu lotniczego uzyskania zwrotu kwot innych niż kwoty wypłacone przez niego w celu zapłaty wynagrodzenia przedsiębiorstwom lotniczym będącym kontrahentami takim jak skarżąca – kwot, które są objęte obowiązkiem odzyskania przewidzianym w art. 2 zaskarżonej decyzji. Istnienie tego mechanizmu świadczy również o tym, że usługi wspomnianych przedsiębiorstw lotniczych były finansowane przez ten region, ponieważ kwoty uiszczane przez operatorów portów lotniczych jako wynagrodzenie dla przedsiębiorstw lotniczych będących kontrahentami odpowiadały środkom finansowym, które otrzymywali oni po zakończeniu procesu od regionu autonomicznego.
- 72 Ponadto, jak wynika z motywów 242–246 oraz 313, 314 i 317 zaskarżonej decyzji, opisujących uwagi, które operatorzy portów lotniczych w Olbii i Cagliari-Elmas przedstawili w toku postępowania administracyjnego przed Komisją, owi operatorzy sami wyjaśnili, że w rzeczywistości wypłacili zaliczkowo kwoty odpowiadające zapłacie na rzecz będących kontrahentami przedsiębiorstw lotniczych świadczących usługi zamierzone przez region autonomiczny w celu promowania turystyki na Sardynii, i że przedstawili następnie temu regionowi autonomicznemu sprawozdania księgowo uwzględniające rzeczywiście poniesione koszty w celu uzyskania zwrotu od tego regionu. W tym kontekście operator portu lotniczego w Cagliari-Elmas stwierdził nawet, że region autonomiczny zażądał od niego wykazania, iż świadczące usługi przedsiębiorstwa lotnicze otrzymały całość środków regionalnych, w związku z czym był on jedynie pośrednikiem, który przekazał im otrzymane od regionu autonomicznego kwoty. Ponadto sama Republika Włoska podniosła, jak wynika z motywu 340 zaskarżonej decyzji, że w istocie operator portu lotniczego w Olbii przekazał całą kwotę środków otrzymanych przez tego operatora od regionu autonomicznego.

- 73 Wydaje się zatem oczywiste, że środki wykorzystane przez operatorów portów lotniczych na wynagrodzenie skarżącej w ramach zawartych z nią umów pochodziły z budżetu regionu autonomicznego, a zatem stanowiły zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, owa relacja, pozwalająca wykazać, że uzyskane przez nią kwoty stanowią zasoby państwowe, jest istotnym elementem służącym ocenie tego, czy skarżąca skorzystała z pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 74 Ponadto w odniesieniu do podniesionej przez skarżącą okoliczności polegającej na tym, że w 2013 r. operatorzy portów lotniczych nadal wypłacali jej wynagrodzenie, choć nie otrzymywali już funduszy od regionu autonomicznego, należy stwierdzić, że – jak wyjaśniła Komisja – w sytuacji, gdy region autonomiczny po przyjęciu decyzji o zawieszeniu spornego systemu pomocy zaprzestał dokonywania tych płatności, operatorzy portów lotniczych jedynie wypełniali swoje zobowiązania umowne, ponieważ w przedmiotowych umowach nie przewidziano rozwiązania tych umów w przypadku utraty finansowania przez region autonomiczny. W każdym razie, choć w niektórych przypadkach operatorzy portów lotniczych musieli ponieść koszty zaliczek, w tym tych uiszczonych przez SFIRS, na kwoty zwrócone następnie przez region autonomiczny, nie zmienia to faktu, że, zgodnie ze złożonymi przez nich oświadczeniami i zgodnie z tym, co przewidziane zostało w spornym systemie pomocy, operatorzy portów lotniczych wykorzystali całość przyznaných im przez ten region środków w celu wypłaty wynagrodzenia będącym kontrahentami przedsiębiorstw lotniczym, takim jak skarżąca – kwot, które są objęte obowiązkiem odzyskania przewidzianym w art. 2 zaskarżonej decyzji.
- 75 Poza oświadczeniami złożonymi przez rząd włoski i operatorów portów lotniczych w ramach postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie zaskarżonej decyzji, jak również zawartymi w zaskarżonej decyzji tabelami, za istnieniem relacji pomiędzy środkami dostarczanymi przez region autonomiczny operatorom portów lotniczych a tymi wykorzystywanymi przez nich w celu wynagrodzenia będących kontrahentami przedsiębiorstw lotniczych przemawia, wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, w jej szczególnym przypadku, sama treść umów podpisanych przez nią z operatorami portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii.
- 76 W preambule umowy, którą zawarła w dniu 26 lutego 2012 r. ze SOGAER, wskazano bowiem wyraźnie, że region autonomiczny postanowił zwiększyć swoje inwestycje w marketing w sektorach transportu i turystyki; w tym celu region ten miał przekazywać SOGAER corocznie kwotę, którą ten operator portu lotniczego musiał wydać, by osiągnąć ten cel, oraz że, zgodnie z wolą regionu autonomicznego, SOGAER opublikowała na swojej stronie internetowej ogłoszenie związane z celem polegającym na inwestowaniu w działalność marketingową, która miała być rozwijana w celu promowania atrakcji turystycznych na południu Sardynii. Jeśli chodzi o umowę zawartą w dniu 31 marca 2013 r. między skarżącą a GEASAR, wskazano w niej, że ten operator portów lotniczych, działając w porozumieniu z regionem autonomicznym, promuje w sposób aktywny Olbię i Sardynię jako kierunek wakacyjny, wdrażając wszystkie odpowiednie działania w zakresie marketingu, reklamy i komunikacji, oraz że w tym celu region autonomiczny przekazuje GEASAR corocznie kwotę, którą ten operator portu lotniczego powinien wydać, aby osiągnąć te cele.
- 77 Należy zatem oddalić argumentację skarżącej, zgodnie z którą w istocie nie była ona wynagradzana przez operatorów portów lotniczych za pomocą środków pochodzących od regionu autonomicznego.
- 78 Skarżąca zaprzecza również temu, że relacja, jaka ma łączyć te dwa przepływy finansowe, nie jest dowodem wystarczającym do tego, aby móc wykluczyć, iż dokonane na jej rzecz płatności miały charakter rzeczywistego świadczenia wzajemnego za usługi świadczone przez nią na rzecz operatorów portów lotniczych.
- 79 W tym względzie należy ponadto przypomnieć, że w dziedzinie pomocy państwa cel realizowany za pomocą interwencji państwa nie wystarczy, aby wykluczyć możliwość zakwalifikowania ich jako „pomocy” w rozumieniu art. 107 TFUE. Postanowienie to bowiem nie wprowadza bowiem rozróżnienia w zależności od przyczyn lub celów interwencji państwa, lecz definiuje je na podstawie ich skutków

(zob. wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., *British Aggregates/Komisja*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 84, 85 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 26 listopada 2015 r., *Hiszpania/Komisja*, T-461/13, EU:T:2015:891, pkt 39).

- 80 Zważywszy zaś, że w ramach analizy środka Komisja może być zobowiązana do zbadania, czy korzyść można uznać za przyznaną pośrednio podmiotom innym niż bezpośredni odbiorca transferowanych zasobów państwowych (zob. podobnie wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., *Niderlandy/Komisja*, C-382/99, EU:C:2002:363, pkt 61, 62), należy stwierdzić, iż jeżeli można wykazać, tak jak w niniejszej sprawie, że bezpośredni odbiorca przeniósł korzyść pochodzącą z zasobów państwowych na beneficjenta końcowego, nie ma znaczenia to, czy bezpośredni odbiorca miał dokonać tego przeniesienia zgodnie z logiką handlową, czy też – przeciwnie – owo przeniesienie miało odpowiadać celowi leżącemu w interesie ogólnym.
- 81 Przemawia za tym orzecznictwo, zgodnie z którym korzyść przyznana bezpośrednio niektórym osobom fizycznym lub prawnym może stanowić korzyść pośrednią, a w konsekwencji pomoc państwa dla innych osób fizycznych lub prawnych, które są przedsiębiorstwami (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2000 r., *Niemcy/Komisja*, C-156/98, EU:C:2000:467, pkt 22–35; z dnia 13 czerwca 2002 r., *Niderlandy/Komisja*, C-382/99, EU:C:2002:363, pkt 38 i 60–66; z dnia 4 marca 2009 r., *Associazione italiana del risparmio gestito i Fineco Asset Management/Komisja*, T-445/05, EU:T:2009:50, pkt 127; i z dnia 15 czerwca 2010 r., *Mediaset/Komisja*, T-177/07, EU:T:2010:233). W sprawach, w których zapadły te wyroki, przeniesienie korzyści przez osoby fizyczne lub prawne będące bezpośrednimi odbiorcami zasobów państwowych wpisywało się bowiem w relację handlową, potwierdzając, że istnienie względów handlowych leżących u podstaw przeniesienia nie ma wpływu na ocenę – w świetle art. 107 ust. 1 TFUE – przepływu zasobów państwowych do beneficjenta końcowego.
- 82 W tych okolicznościach Komisja nie dopuściła się naruszenia prawa stwierdzając, że płatności dokonywane przez operatorów portów lotniczych na rzecz przedsiębiorstw lotniczych z tytułu działalności 1 i 2 stanowiły odpowiednik zasobów państwowych.

b) W przedmiocie możliwości przypisania regionowi autonomicznemu decyzji i wypłat dokonanych na rzecz skarżącej przez operatorów portów lotniczych

- 83 Jeśli chodzi o możliwość przypisania regionowi autonomicznemu decyzji operatorów portów lotniczych o zawarciu z nią spornych umów, skarżąca kwestionuje to, że wspomniani operatorzy odegrali jedynie rolę pośredników. Pomimo bowiem istnienia procedury zatwierdzania przez region autonomiczny ich planów działalności ci operatorzy portów lotniczych zachowali szeroki zakres uznania przy podejmowaniu decyzji dotyczących sposobu przydzielania otrzymanych od regionu funduszy.
- 84 W tym względzie, nawet jeśli orzecznictwo to dotyczy spraw, w których rozpatrywane środki finansowe, w odróżnieniu od niniejszej sprawy, nie pochodziły bezpośrednio z budżetu państwa lub nie były przez nie przekazywane, w odniesieniu do ustanowionej w art. 107 ust. 1 TFUE przesłanki dotyczącej istnienia korzyści przysporzonej bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych, potwierdza ono, że decydującym kryterium jest zakres kontroli sprawowanej przez państwo w odniesieniu do przyznania korzyści, w szczególności nad kanałem, którym ta korzyść jest przekazywana (wyroki: z dnia 16 maja 2000 r., *Francja/Ladbroke Racing Ltd i Komisja*, C-83/98 P, EU:C:2000:248, pkt 50; z dnia 16 maja 2002 r., *Francja/Komisja*, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 37; z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.*, C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 33) i że ma to zastosowanie nawet wówczas, gdy przysporzenie tej korzyści nie wiąże się z formalnym przeniesieniem zasobów państwowych (zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., *Association Vent De Colère! i in.* C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 85 O ile zakres kontroli sprawowanej przez państwo w odniesieniu do przyznania korzyści pozwala ocenić, czy można uznać, że wykorzystuje ono „zasoby państwowe”, o tyle w celu zbadania przewidzianej w art. 107 ust. 1 TFUE przesłanki szczegółowej dotyczącej możliwości przypisania danego środka państwu ten poziom kontroli należy również uwzględnić przy badaniu kwestii, czy należy uznać, że władze publiczne brały udział w przyjęciu tego środka (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 52; z dnia 28 marca 2019 r., Niemcy/Komisja, C-405/16 P, EU:C:2019:268, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo); wniosek, że tak było, można wyciągnąć na podstawie całokształtu poszlak wynikających z okoliczności danego przypadku i kontekstu, w którym ten środek zaistniał oraz, w szczególności, jego zakresu, treści i przewidzianych w nim warunków (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 52–56; z dnia 17 września 2014 r., Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, pkt 31–33).
- 86 W niniejszej sprawie Komisja w zaskarżonej decyzji uznała, że fundusze oddane przez region autonomiczny do dyspozycji operatorów portów lotniczych powinny być i zostały faktycznie wykorzystane zgodnie z przyjętymi przez ten region zaleceniami, w niniejszym przypadku – z tytułu wynagrodzenia za wyświadczone przez przedsiębiorstwa lotnicze usługi, a mianowicie otwarcia nowych połączeń lotniczych, zwiększenia częstotliwości lotów, osiągnięcia celów w zakresie liczby pasażerów oraz wydłużenia okresów eksploatacji istniejących połączeń, jak również świadczenia usług marketingowych.
- 87 Co się tyczy zakwestionowania przez skarżącą zawartych w motywach 357–359 zaskarżonej decyzji twierdzeń Komisji, zgodnie z którymi zachowanie operatorów portów lotniczych zostało określone przez region autonomiczny w drodze ustawy nr 10/2010 i planów działalności, które przed ich wejściem w życie powinny być zostać zatwierdzone przez region autonomiczny, należy stwierdzić, że w ustawie nr 10/2010 z pewnością wskazano operatorów portów lotniczych jako będących formalnie beneficjentami przewidzianych w tej ustawie płatności.
- 88 Artykuł 3 ust. 2 ustawy nr 10/2010 przewidywał niemniej jednak wyraźnie, że kryteria, charakter i czas trwania oferty transportowej oraz wytyczne dotyczące sporządzania planów działalności przez operatorów portów lotniczych, powinny zostać określone w drodze uchwały regionalnego organu wykonawczego, podczas gdy art. 3 ust. 3 tej ustawy przewidywał, również wyraźnie, że planom działalności przygotowanym przez operatorów portów lotniczych powinny towarzyszyć odpowiednie akty i umowy i że były one finansowane tylko wtedy, gdy sporządzono je zgodnie z kryteriami, charakterem, czasem trwania oferty transportowej i wytycznymi regionalnego organu wykonawczego oraz tylko wówczas, jeżeli przedłożono je uprzednio właściwej komisji celem wydania wiążącej opinii.
- 89 W tym względzie z rozwiązania wprowadzonego w ustawie nr 10/2010 wynika, że jej przepisy należy bezwzględnie odczytywać w związku z aktami, które zgodnie z tą ustawą miała przyjąć rada regionalna i które określały warunki wypłat dokonywanych przez region autonomiczny na rzecz operatorów portów lotniczych, których dotyczy niniejsza sprawa. Tymczasem akty te, w szczególności uchwała regionalna nr 29/36, przewidywały wyraźnie, że operatorzy portów lotniczych powinni przedkładać plany działalności do zatwierdzenia regionowi autonomicznemu oraz że plany te – aby mogły kwalifikować się do finansowania określonego przez ten region – powinny być opracowane zgodnie z kryteriami, charakterem i czasem trwania oferty transportowej, a także z wytycznymi przyjętymi przez regionalny organ wykonawczy.
- 90 Ponadto mechanizm zwrotu kosztów wypłaconych przez operatorów portów lotniczych mógł umożliwić regionowi autonomicznemu zweryfikowanie inicjatyw operatorów portów lotniczych, ponieważ jedynie te, które opracowano zgodnie z jego wytycznymi i uzasadniono odpowiednimi dokumentami umownymi i księgowymi, mogły stanowić podstawę finansowania przewidzianego przez sporny system pomocy. Plany działalności były bowiem z góry, przed rozpoczęciem tego procesu, zatwierdzane przez region autonomiczny, a operatorzy portów lotniczych powinni byli również

przedstawiać sprawozdania kwartalne w celu uzyskania wypłaty 60% pomocy oraz mogli uzyskać ostatnią transzę w wysokości 20% dopiero po udowodnieniu, że przestrzegali udzielonych przez region autonomiczny wytycznych.

- 91 Wpływ regionu autonomicznego na treść i zakres inicjatyw operatorów portów lotniczych potwierdzają sami operatorzy. Jak wynika bowiem z motywu 237 zaskarżonej decyzji, GEASAR wskazała, że negocjowała propozycje działalności marketingowej z przedsiębiorstwami lotniczymi, które odpowiedziały na zaproszenie do składania ofert opublikowane przez tego operatora portu lotniczego na jego stronie internetowej, uwzględniając wśród swych instrumentów planowania plan marketingowy w zakresie turystyki opracowany przez region autonomiczny. SOGAER stwierdziła natomiast, jak wynika z motywu 313 zaskarżonej decyzji, że w ramach spornego systemu pomocy region ten zapewniał rekompensatę, która przechodziła jedynie przez operatora portu lotniczego, i to „zgodnie z planem opracowanym, finansowanym i monitorowanym przez „region [autonomiczny]”.
- 92 Niewątpliwie w ustawie nr 10/2010 nie było mowy o szczególnych działaniach, jakie powinni zaproponować operatorzy portów lotniczych w planach działalności, ani też nie określono w niej, do jakich przedsiębiorstw lotniczych należało się zwrócić. Ponadto inicjatywa przedstawienia regionowi autonomicznemu planów działalności w celu zawnioskowania o środki przewidziane w ramach spornego systemu pomocy, podobnie jak – jak podkreśla skarżąca – wybór będących kontrahentami przedsiębiorstw lotniczych należały formalnie do operatorów portów lotniczych, w szczególności ze względu na to, że ustawa nr 10/2010 i środki wykonawcze do niej nie wymieniały z nazwy przedsiębiorstw lotniczych, z którymi musieli oni nawiązywać stosunki handlowe. W związku z tym, po podjęciu przez operatorów portów lotniczych decyzji o uczestnictwie w programie finansowania wdrożonym przez region autonomiczny za pomocą spornego systemu pomocy, zakres uznania przysługujący im przy określaniu ich planów działania i wyborze usługodawców będących stronami umowy był znacznie ograniczony przez określone przez region autonomiczny kryteria i wytyczne.
- 93 W szczególności zawarte w art. 3 ust. 3 ustawy nr 10/2010 odniesienie do umów, które powinni przedstawić operatorzy portów lotniczych, oraz zawarte w uchwale regionalnej nr 29/36 odniesienie do przypadków, w których plany działalności są realizowane przez przedsiębiorstwa lotnicze, potwierdzają, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, że region autonomiczny zachęcał operatorów portów lotniczych do nawiązywania stosunków z przedsiębiorstwami lotniczymi, ponieważ tylko te podmioty mogą zawierać z tymi przedsiębiorstwami umowy w przedmiocie otwarcia lub utrzymywania połączeń lotniczych, ich częstotliwości i celów dotyczących pasażerów, oraz że region ten decydował, które z połączeń lotniczych zostaną uznane za kwalifikujące się do objęcia pomocą. Ponadto, jeśli chodzi o działalność marketingową, region autonomiczny wprowadził rozróżnienie pomiędzy działalnością oferowaną przez przedsiębiorstwa lotnicze, potwierdzając konieczność skorzystania przez operatorów portów lotniczych z usług oferowanych przez takie przedsiębiorstwa, a działalnością oferowaną przez usługodawców innych niż przedsiębiorstwa lotnicze, których, jak twierdzi Komisja, niniejsza sprawa nie dotyczy i których istnienie nie może w żadnym razie mieć wpływu na kwestię, czy środki otrzymane przez skarżącą pochodzą z budżetu regionu autonomicznego i czy można było je mu przypisać.
- 94 Poprzez sprawowaną z wyprzedzeniem ścisłą kontrolę przedstawionych przez operatorów portów lotniczych planów działalności, a w szczególności planowanych w nich połączeń lotniczych i usług marketingowych, jak również sprawowaną już na późniejszym etapie kontrolę kwot wydatkowanych przez operatorów portów lotniczych jako wynagrodzenie za te usługi oferowane przez przedsiębiorstwa lotnicze w ramach promocji wyspy Sardynii jako kierunku turystycznego, region autonomiczny zapewnił sobie wystarczającą kontrolę zachowań umownych operatorów portów lotniczych, którzy postanowili wystąpić o środki finansowe w ramach spornego systemu pomocy, do tego stopnia, że można mu przypisać wspomniane zachowania.
- 95 Ponadto w uchwałach regionu autonomicznego nr 300 i nr 322, odpowiednio z dnia 16 czerwca 2014 r. i z dnia 13 czerwca 2013 r., ustalających ostateczne roczne kwoty, sam region autonomiczny wskazał, że „interwencja przewidziana w ustawie [nr 10/2010] jest realizowana za pośrednictwem operatorów

portów lotniczych, którzy działają jako pośrednicy operacyjni i inicjatorzy transferu zasobów na rzecz przedsiębiorstw lotniczych, zgodnie z wytycznymi określonymi przez sam region, sprecyzowanymi w wyżej wymienionej ustawie [nr 10/2010] oraz przepisach wykonawczych” (che l’intervento di cui alla L.R. n. 10/2010 si realizza attraverso le società di gestione aeroportuale, che fungono da tramite operativi e da soggetti anticipatori del trasferimento di risorse a favore dei vettori, secondo il percorso dalla Regione stessa disegnato con la sopraccitata legge regionale n. 10/2010 e con e delibere di attuazione della stessa) oraz że „przedsiębiorstwa lotnicze powinny się uznać za rzeczywistych i wyłącznych odbiorców przepływów środków finansowych na podstawie ustawy [nr 10/2010]” (che i vettori debbano considerarsi i reali ed unici destinatari dei flussi delle risorse di cui alla predetta legge regionale).

- 96 Ponadto, jak podkreśla Komisja, preambuła zawartej między skarżącą a operatorem portu lotniczego w Cagliari-Elmas umowy z dnia 26 lutego 2012 r. świadczy wyraźnie o zakresie kontroli sprawowanej przez region autonomiczny, w której wyjaśniono, że to „[z]godnie z wytycznymi opublikowanymi przez region [autonomiczny] SOGAER opracowała program działalności opisujący strategię i działania, które należało wdrożyć, aby osiągnąć cel dotyczący rozwoju ruchu” i że „[k]omitet rady regionalnej zatwierdził ów plan działalności zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy [nr 10/2010]”; że „region [autonomiczny] i SOGAER spodziewają się poprawy ogólnego wizerunku Cagliari, portu lotniczego i Sardynii południowej; i że] jako skutku tych usług marketingowych zarówno region [autonomiczny], jak i SOGAER spodziewają się zwiększenia ruchu pasażerskiego i pozytywnego gospodarczego sprzężenia zwrotnego w porcie lotniczym w Cagliari i w jego obszarze napływu klientów”.
- 97 Jeśli chodzi o okoliczność polegającą na tym, że ci operatorzy sprawowali kontrolę nad realizacją planów działalności, to nie świadczy ona o ich samodzielności przy wprowadzaniu spornego systemu pomocy w życie. Zawarcie w umowach zawieranych z partnerskimi przewoźnikami lotniczymi postanowień przewidujących kary umowne można bowiem przede wszystkim wyjaśnić troską operatorów portów lotniczych o wywiązywanie się z nałożonych na nich obowiązków, takich jak te przewidziane w decyzji regionalnej nr 29/36, a to w celu upewnienia się, że rzeczywiście otrzymają oni od regionu autonomicznego zawnioskowane finansowanie i że zostaną im wypłacone zaliczki na poczet wykonania umów. Z punktu widzenia interesu regionu autonomicznego i jak też utrzymuje Komisja, nałożony na operatorów portów lotniczych obowiązek ustanowienia mechanizmu sankcji miał na celu ochronę inwestycji publicznej poprzez zapewnienie, że przyznane fundusze zostaną wykorzystane prawidłowo i doprowadzą do uzyskania spodziewanych świadczeń mających na celu promowanie turystyki na Sardynii. Dotyczy to również mechanizmu monitorowania w zakresie dotyczącym przedstawiania regionowi autonomicznemu przez operatorów portów lotniczych zarówno sprawozdań kwartalnych, jak i wszystkich dokumentów księgowych i umownych wymaganych w celu uzyskania ostatnich transz płatności proponowanego przez ten region finansowania.
- 98 W świetle wszystkich tych okoliczności należy oddalić jako bezzasadną podnoszoną przez skarżącą argumentację dotyczącą autonomii decyzyjnej, z jakiej mieli korzystać operatorzy portów lotniczych przy określaniu ich stosunków umownych z będącymi kontrahentami przedsiębiorstwami lotniczymi w ramach spornego systemu pomocy. Tak więc Komisja nie dopuściła się naruszenia prawa, stwierdzając w motywach 355–361 zaskarżonej decyzji, że tych operatorów portów lotniczych można uznać za pośredników pomiędzy regionem autonomicznym a przedsiębiorstwami lotniczymi, ze względu na przekazywanie w całości otrzymywanych od regionu autonomicznego środków i, w ten sposób, działanie zgodnie z instrukcjami otrzymanymi od tego regionu na podstawie zatwierdzonych przezeń planów działalności.

c) W przedmiocie błędnego określenia beneficjentów spornego systemu pomocy i braku korzyści dla przedsiębiorstw lotniczych

- 99 Skarżąca podnosi, że operatorzy portów lotniczych byli beneficjentami spornego systemu pomocy, ponieważ byli oni zwolnieni z kosztów, które normalnie musieliby ponieść, aby uzyskać usługi będące przedmiotem spornych umów, zarówno te dotyczące celów związanych z częstotliwością połączeń lotniczych i liczby pasażerów, jak i tych związanych ze świadczeniem usług marketingowych. Sporny system pomocy stanowi zatem zdaniem skarżącej mechanizm subwencjonowania operatorów portów lotniczych po to, aby ci mogli nabyć od przedsiębiorstw lotniczych usługi związane z działalnością 1 i 2. Mechanizm ten redukuje koszty, jakie operatorzy portów lotniczych musieliby normalnie ponieść, aby rozwijać swoją własną działalność. Operatorzy ci portów lotniczych osiągnęli zatem zysk ekonomiczny dzięki zawarciu ze skarżącą umów, w szczególności tych dotyczących rozszerzania ich obszaru ciężenia i zwiększania ruchu pasażerskiego.
- 100 Okoliczność, że skarżąca, jako przewoźnik lotniczy, prowadziła w wykonaniu tych umów działalność marketingową zachwalającą połączenia lotnicze, które obsługiwała, nie przesądza o tym, że operatorzy portów lotniczych nie mieli interesu gospodarczego w uzyskaniu takich usług w drodze umownej. Umowy zawarte między tymi operatorami a skarżącą świadczyły bowiem o rzeczywistym interesie gospodarczym skarżących w uzyskaniu spornych usług, którego to interesu istnienie Komisja potwierdziła we wcześniejszych decyzjach i który skłonił wiele portów lotniczych do korzystania z analogicznych usług u przedsiębiorstw lotniczych. Wreszcie, zawieranie takim umów w sektorze lotniczym ma charakter zwyczajowy, co znajduje potwierdzenie w fakcie, że w niniejszym przypadku operatorzy portów lotniczych, o których mowa, częściowo finansowali te umowy ze swoich własnych środków. Zatem usługi, które świadczyła ona w wykonaniu tych umów, były rzeczywiste, i, nawet gdyby działania, o której mowa w tych umowach, odpowiadała jej własnemu interesowi gospodarczemu, okoliczność polegająca na tym, że mogłaby ona uzyskać korzyść gospodarczą z tych umów handlowych, nie może stanowić dowodu na to, że skarżąca otrzymała od regionu autonomicznego bezprawnie przyznaną pomoc państwa.
- 101 W każdym razie zdaniem skarżącej Komisja nie mogła wykluczyć tego, że operatorzy portów lotniczych są beneficjentami spornego systemu pomocy, pomimo iż byli oni bezpośrednimi odbiorcami płatności pochodzących z regionu autonomicznego, a tym bardziej nie mogła tego uczynić podnosząc nielogiczny argument, zgodnie z którym system ten nie został stworzony w celu ukierunkowania swych jego skutków wtórnych na porty lotnicze.
- 102 W tym względzie operatorzy portów lotniczych mieli niewątpliwie interes w uczestniczeniu, w charakterze pośredników, we wdrażaniu spornego systemu pomocy, ponieważ wykonywanie przez przedsiębiorstwa lotnicze ich obowiązków w dziedzinie częstotliwości połączeń lotniczych i celów w zakresie liczby pasażerów, a także świadczenie przez nie usług marketingowych skutkowało zwiększeniem częstotliwości korzystania z danych portów lotniczych i, co za tym idzie, przychodów osiągniętych przez operatorów z działalności portów lotniczych i poza nimi.
- 103 Jednakże, jak podkreśliła w szczególności podczas rozprawy Komisja, mało prawdopodobne jest, by w braku finansowania ze strony regionu autonomicznego operatorzy portów lotniczych dysponowali środkami wystarczającymi – w tym przypadku kilkudziesięcioma milionami EUR – do zaciągnięcia wobec przewoźników lotniczych takiego zakresu zobowiązań do otwarcia połączeń lotniczych i osiągnięcia celów w zakresie ruchu pasażerskiego oraz usług marketingowych; niekoniecznie też zawieraliby, w ramach ich strategii ekspansji, umowy o takim zakresie. Przeciwnie, wydaje się, że ci operatorzy zaciągnęli zobowiązania umowne wobec przedsiębiorstw lotniczych pod warunkiem zagwarantowania przez region autonomiczny, że otrzymają odeń odpowiadające mu środki.
- 104 Znajduje to potwierdzenie w okoliczności polegającej na tym, że w niniejszej sprawie operatorzy portów lotniczych w Cagliari-Elmas i Olbii przed wdrożeniem spornego systemu pomocy nie korzystali z usług marketingowych skarżającej ani nie zawierali umów dotyczących częstotliwości obsługi lotniczej

lub celów odnoszących się do ilości pasażerów i że w następstwie zawieszenia tego systemu operatorzy ci, w braku finansowania ze strony regionu autonomicznego, nie zdecydowali się na zawarcie ze skarżącą nowych umów dotyczących analogicznych usług. Ostatecznie, jak zauważyła Komisja, zakup wspomnianych usług był w mniejszym stopniu związany z istniejącym po stronie operatorów portów lotniczych przymusem ekonomicznym niż z podjętą przez nich decyzją o udzieleniu pomocy przy wdrażaniu wprowadzonego w życie przez region autonomiczny spornego systemu pomocy. Skarżąca nie może zatem utrzymywać, że za pomocą spornego systemu pomocy region autonomiczny zwalniał operatorów portów lotniczych w Cagliari-Elmas i Olbii z kosztów, które ci musieliby normalnie ponosić.

- 105 Wniosku tego nie można podważyć za pomocą podnoszonego przez skarżącą twierdzenia, zgodnie z którym ci operatorzy portów lotniczych wynagradzali przedsiębiorstwa lotnicze również z ich własnych środków. Z jednej strony bowiem skarżąca nie wykazała tego, jakie kwoty operatorzy portów lotniczych mieli zapłacić z własnych środków, bez uzyskania – czy też zażądania – ich późniejszego zwrotu przez region autonomiczny z tytułu spornego systemu pomocy, podczas gdy Komisja utrzymuje, a skarżąca nie przedstawiła dowodu przeciwnego, że operatorzy portów lotniczych korzystali ze swych własnych środków jedynie w bardzo niewielkim zakresie i wyłącznie w celu wywiązania się ze zobowiązań umownych, które ciążyły na nich po zawieszeniu przez region autonomiczny systemu spornej pomocy. Z drugiej strony należy przypomnieć, że w każdym razie te własne inwestycje, które mieli poczynić operatorzy portów lotniczych, nie są objęte obowiązkiem zwrotu przewidzianym w art. 2 zaskarżonej decyzji i nie świadczą o ponoszeniu znacznego ryzyka handlowego związanego z wykorzystaniem funduszy pochodzących z regionu autonomicznego.
- 106 Co się tyczy usług będących przedmiotem spornych umów, poza okolicznością – która zostanie przeanalizowana w ramach oceny zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej – polegającą na tym, że będące kontrahentami linie lotnicze nie zostały wybrane w ramach procedury mogącej gwarantować, że region autonomiczny wynagradzał je, za pośrednictwem operatorów portów lotniczych, po cenach rynkowych, należy stwierdzić, że skarżąca, wezwana przez Sąd do przedstawienia dokumentów dowodowych w tym względzie, przedstawiła materiały reklamowe i umowne potwierdzające, że – jak przyjęła Komisja w motywie 368 zaskarżonej decyzji – promocja niektórych miast i regionów obsługiwanych przez samą skarżącą jest na jej stronie internetowej ściśle powiązana z promocją obsługiwanych przez nią lotów. Tak więc, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, w braku zawarcia z SOGAER i GEASAR umów marketingowych nie byłoby wykluczone, że skarżąca mimo wszystko organizowałaby promocję swoich połączeń lotniczych z Sardynii i na Sycylię, podobnie jak nie zostało wykazane, że w wykonaniu tych umów skarżąca rozwijałaby działalność promocyjną na znacznie większą skalę niż ta prowadzona zazwyczaj w celu promowania przez nią bezpośrednio jej własnych lotów.
- 107 Komisja nie naruszyła zatem prawa stwierdzając w zaskarżonej decyzji, że usługi marketingowe zostały zakupione przez wskazanych w niej operatorów portów lotniczych, w tym przypadku za pomocą środków oddanych do ich dyspozycji przez region autonomiczny, w celu promowania połączeń lotniczych obsługiwanych przez będące kontrahentami przedsiębiorstwa lotnicze i otwierania lub utrzymywania tych połączeń, za co były one wynagradzane z tytułu działalności 1.
- 108 Podobnie Komisja mogła również dojść do wniosku, że przedsiębiorstwa lotnicze były wynagradzane przez region autonomiczny po to, aby promować świadczenie przez nie ich własnych usług przewozu lotniczego (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja, T-53/16, EU:T:2018:943, pkt 271, niepublikowany; z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja, T-165/16, EU:T:2018:952, pkt 167 niepublikowany; z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja, T-165/15, EU:T:2018:953, pkt 230; z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja, T-111/15, niepublikowany, EU:T:2018:954, pkt 232), chociaż chodzi o koszty marketingu i reklamy, które powinny być co do zasady ponoszone przez przedsiębiorstwa lotnicze, w tym skarżącą.

109 Podobnie Komisja mogła dojść do wniosku, że operatorzy portów lotniczych nie są beneficjentami spornego systemu pomocy. Jest bowiem niewątpliwie prawdą, że wykonywanie przez będące kontrahentami przedsiębiorstwa lotnicze usług, których świadczenia żądał region autonomiczny (a także je finansował) skutkowało zwiększeniem ruchu lotniczego i liczby pasażerów do i z rozpatrywanych portów lotniczych, co pociągało za sobą zwiększenie zasobów lotniskowych i pozalotniskowych ich operatorów. Jednakże, jak podnosi Komisja, chodzi tu o skutek wtórny spornego systemu pomocy, z którego korzystał cały sardyński sektor turystyczny, w tym również skarżąca, która w pewien sposób uzyskała również taką wtórną korzyść poprzez zwiększenie sprzedaży usług oferowanych na pokładzie jej statków powietrznych. Niemniej jednak będącą przedmiotem spornego systemu pomocy natychmiastową korzyść, która nie zostałaby uzyskana w normalnych warunkach rynkowych, stanowiły płatności dokonywane na rzecz przedsiębiorstw lotniczych.

110 W świetle powyższego należy oddalić argumentację skarżącej dotyczącą błędu, jakiego miała dopuścić się Komisja przy określaniu beneficjentów spornego systemu pomocy i stwierdzaniu przysporzonej na rzecz skarżącej korzyści.

d) W przedmiocie kryterium prywatnego podmiotu działającego w warunkach gospodarki rynkowej

111 Skarżąca zarzuca Komisji, że ta nie dokonała prawidłowej oceny spornego systemu pomocy, ponieważ nie zastosowała ona tak jak powinna kryterium prywatnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej zarówno na poziomie regionu autonomicznego, jak i na poziomie operatorów portów lotniczych. Tak samo zarzuca jej ona brak uzasadnienia. W tym względzie skarżąca stwierdza, że prowadzona przez nią działalność znacząco przyczyniła się do rozwoju portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii oraz że, w każdym razie, biorąc pod uwagę, iż operatorzy portów lotniczych w 2013 r. nadal finansowali działalność, o której mowa w spornych umowach, świadczy to o tym, że rok finansowy 2012 również spełniał kryterium inwestora prywatnego.

112 Zdaniem Komisji w zaskarżonej decyzji uwzględniła ona zasadę prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej zarówno na poziomie regionu autonomicznego, jak i na poziomie operatorów portów lotniczych. Niemniej jednak, stosowanie tej zasady, stanowiącej pochodną art. 345 TFUE, musi wiązać się z przyjęciem założenia, że dany organ władzy publicznej angażuje się w transakcję gospodarczą i pozostaje w związku z beneficjentem, będąc właścicielem, akcjonariuszem lub posiadaczem udziałów w tym podmiocie.

113 Z jednej strony Komisja podnosi, że w toku postępowania administracyjnego Republika Włoska nie zasugerowała zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej na poziomie regionu autonomicznego i że w każdym razie było jasne, iż region ten nie zmierzał do osiągnięcia zysku, lecz do osiągnięcia celów z zakresu polityki publicznej, w szczególności polegających na poprawie ogólnego stanu gospodarki poprzez przyciągnięcie większej liczby turystów. Takiego celu nie bierze zaś pod uwagę prywatny podmiot dokonujący inwestycji. W każdym razie region autonomiczny nie mógł zostać uznany za operatora portu lotniczego noszącego się z zamiarem poczynienia inwestycji, zwłaszcza że kontrolował on jedynie port lotniczy w Alghero, którego nie dotyczy niniejsza sprawa. Nie można zatem uznać, że przyjęcie spornego systemu pomocy jest efektem podjęcia decyzji inwestycyjnej przez państwo działające w charakterze akcjonariusza.

114 Po drugie, jeśli chodzi o operatorów portów lotniczych, Komisja uważa, że zastosowanie zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej również nie było uzasadnione, ponieważ, zawierając różnego rodzaju umowy z przedsiębiorstwami lotniczymi, wdrożyli oni jedynie sporny system pomocy opracowany przez region autonomiczny w celu zwiększenia częstotliwości odwiedzania wyspy przez turystów korzystających z drogi powietrznej. W ten sposób nie zmobilizowali oni środków własnych w celu zapłaty za usługi objęte tymi umowami, lecz

wykorzystali środki dostarczone przez region autonomiczny, przekazując w ten sposób zasoby państwowe zgodnie z wolą tego regionu autonomicznego i udzielonymi przezeń wytycznymi. Tak więc transakcje te nie zostałyby przeprowadzone w normalnych warunkach rynkowych, bez rozpatrywanej interwencji państwa, przy czym należy też dodać, że operatorzy portów lotniczych, których dotyczy niniejsza sprawa, nie znajdują się w posiadaniu władzy publicznej.

1) W przedmiocie zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej do stosunków umownych między operatorami portów lotniczych a przedsiębiorstwami lotniczymi

- 115 W zaskarżonej decyzji Komisja uzasadniła brak możliwości zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej na poziomie transakcji dokonywanych między operatorami portów lotniczych a przedsiębiorstwami lotniczymi zasadniczo z tego powodu, że badane środki stanowią system pomocy ustanowiony przez organ władzy publicznej ze względów związanych z prowadzeniem polityki publicznej obejmującej kilka portów lotniczych, z których tylko jeden należał do regionu autonomicznego, nie zaś na poziomie indywidualnych umów zawieranych między portem lotniczym a przedsiębiorstwem lotniczym. Ponadto dla Komisji było jasne, że operatorzy portów lotniczych nie występowali podczas zawierania różnych umów z przedsiębiorstwami lotniczymi jako podmioty działające w warunkach gospodarki rynkowej. Wdrożyli oni bowiem jedynie system pomocy opracowany przez region autonomiczny w celu zwiększenia skali transportu lotniczego w ogólnym interesie całego obszaru wyspy Sardynia.
- 116 W tym względzie, jeśli chodzi o argumentację skarżącą dotyczącą zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej w odniesieniu do autonomii, jaką mają operatorzy portów lotniczych w zakresie wykorzystania środków dostarczanych przez region autonomiczny i kształtowania stosunków umownych łączących ich z przedsiębiorstwami lotniczymi, należy ją oddalić z powodów przedstawionych już w pkt 102–110 powyżej.
- 117 Następnie należy stwierdzić, że – jak przyznaje skarżąca i w odróżnieniu od przypadków, których dotyczyły powołane przez skarżącą wcześniejsze decyzje Komisji – dwaj operatorzy portów lotniczych, których dotyczy niniejsza sprawa, a mianowicie ci z Cagliari-Elmas i z Olbii, nie znajdują się w każdym razie w posiadaniu regionu autonomicznego. Tymczasem, jak słusznie podnosi Komisja, aby móc wziąć pod uwagę zastosowanie zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej do transakcji finansowej między dwoma przedsiębiorstwami w celu ustalenia, czy, w świetle art. 107 ust. 1 TFUE w związku z art. 345 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 marca 1990 r., Belgia/Komisja, C-142/87, EU:C:1990:125, pkt 29; z dnia 21 marca 1991 r., Włochy/Komisja, C-303/88, EU:C:1991:136, pkt 20; z dnia 12 grudnia 1996 r., Air France/Komisja, T-358/94, EU:T:1996:194, pkt 70), transakcja ta spełnia kryterium racjonalności ekonomicznej, co wyklucza możliwość przyznania przez pierwsze przedsiębiorstwo korzyści drugiemu, konieczne jest jeszcze, aby to pierwsze przedsiębiorstwo znajdowało się w posiadaniu państwa i aby można było uznać, iż działa ono jako inwestor uzyskujący w dłuższym lub krótszym okresie czasu zwrot z dokonanej inwestycji.
- 118 W tych okolicznościach, niezależnie od opracowania przez przedsiębiorstwa lotnicze planów operacyjnych czy też przeprowadzanej ex ante analizy rentowności dokonanych przez operatorów portów lotniczych inwestycji, na które powołuje się skarżąca, wydaje się, że, po pierwsze, operatorzy ci nie znajdowali się w posiadaniu regionu autonomicznego, i, po drugie, w każdym razie wykorzystali oni jedynie pieniądze udostępnione im przez region autonomiczny w celu nabycia usług zgodnie z udzielonymi przezeń wytycznymi.
- 119 Z powyższego wynika, że – jak słusznie przyjęła Komisja w zaskarżonej decyzji – operatorzy portów lotniczych ograniczyli się w zasadzie do wdrożenia spornego systemu pomocy. Zważywszy ponadto, że ci operatorzy nie znajdowali się w posiadaniu państwa, transakcje dokonywane między przedsiębiorstwami lotniczymi i operatorami portów lotniczych nie miały podlegać analizie w świetle

zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, nawet jeśli były dokonywane przy użyciu zasobów państwowych, czyli w niniejszym przypadku – regionu autonomicznego.

120 Stwierdzenia tego nie można podważyć za pomocą okoliczności – przy założeniu, że zostanie ona dowiedziona – że operatorzy portów lotniczych wynagradzali przedsiębiorstwa lotnicze również z ich własnych środków. Z jednej strony bowiem skarżąca nie wykazała tego, jakie kwoty operatorzy portów lotniczych mieli zapłacić z własnych środków, bez uzyskania – czy też zażądania – ich późniejszego zwrotu przez region autonomiczny z tytułu spornego systemu pomocy, zaś Komisja utrzymuje, a skarżąca nie przedstawiła dowodu przeciwnego, że operatorzy portów lotniczych korzystali ze swych własnych środków jedynie w bardzo niewielkim zakresie i wyłącznie w celu wywiązania się ze zobowiązań umownych, które ciążyły na nich po zawieszeniu przez region autonomiczny systemu spornej pomocy. Z drugiej strony należy przypomnieć, że w każdym razie te własne inwestycje, które mieli poczynić operatorzy portów lotniczych, nie są objęte obowiązkiem zwrotu przewidzianym w art. 2 zaskarżonej decyzji i nie świadczą o ponoszeniu znacznego ryzyka handlowego związanego z wykorzystaniem funduszy pochodzących z regionu autonomicznego.

121 Należy zatem oddalić argumentację skarżącej dotyczącą zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej na poziomie operatorów portów lotniczych.

2) W przedmiocie zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej na poziomie regionu autonomicznego

122 W motywach 380–388 zaskarżonej decyzji Komisja zauważyła przede wszystkim, że Republika Włosa nie oparła argumentu na zasadzie prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej; że nic nie świadczyło o tym, iż region autonomiczny działał przy ustanawianiu spornego systemu pomocy zgodnie z tą zasadą i że było jasne, iż poprzez wprowadzenie tego systemu starał się on raczej osiągnąć cele polityczne, w szczególności polegające na poprawie ogólnego stanu gospodarki poprzez przyciągnięcie większej liczby turystów, niż osiągnąć zyski działając w charakterze właściciela. Następnie Komisja zbadała możliwość zastosowania tej zasady na poziomie operatorów portów lotniczych i regionu autonomicznego, aby dojść do wniosku, że zasada ta nie reguluje niniejszego przypadku.

123 Skarżąca uważa za błędny wyciągnięty przez Komisję w motywie 380 zaskarżonej decyzji wniosek, zgodnie z którym region autonomiczny nie działał tak jak inwestor prywatny w warunkach gospodarki rynkowej.

124 Jednakże w niniejszej sprawie, ze względu na to, że region autonomiczny nie posiada portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii, które jako jedyne są przedmiotem niniejszej sprawy, nie można uznać, iż działał on jako inwestor. Przeciwnie, należy uznać, że region autonomiczny wprowadził sporny system pomocy wyłącznie w celu wspierania rozwoju gospodarczego wyspy Sardinii.

125 W tych okolicznościach Komisja słusznie stwierdziła, w szczególności w motywach 380–384 zaskarżonej decyzji, że nie musiała analizować, czy poprzez będące przedmiotem spornego systemu pomocy finansowanie region autonomiczny dokonał inwestycji porównywalnej z inwestycją inwestora prywatnego. Mogła ona bowiem uznać, że przeprowadzanie ex ante analizy rentowności gospodarczej umów o świadczenie usług zawartych między operatorami portów lotniczych i skarżącą było bez znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ w niniejszym przypadku region autonomiczny, działający wyłącznie jako władza publiczna, nie mógł liczyć na dywidendy, zyski kapitałowe lub jakiegokolwiek inne formy zysku porównywalne z tymi, jakie uzyskałby inwestor prywatny.

- 126 W tym względzie, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, ewentualne zwiększenie zasobów podatkowych podmiotu publicznego takiego jak region autonomiczny, spowodowane przyjęciem środków związanych z prowadzeniem polityki publicznej, nie może być utożsamiane ani porównywane z zyskami, jakie spodziewa się osiągnąć z dokonanych inwestycji inwestor prywatny, ponieważ to zwiększenie zasobów nie ma takiego samego charakteru, jak korzyść finansowa oczekiwana przez dokonujący inwestycji podmiot gospodarczy. Chodzi tu bowiem o korzyści ekonomiczne oczekiwane w skali makro z interwencji publicznej dokonanej w ramach prowadzonej polityki gospodarczej, która nie jest objęta zakresem zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, tylko podlega zasadom racjonalizacji wydatków publicznych.
- 127 Należy zatem oddalić argumentację, za pomocą której skarżąca zmierza do uzyskania stwierdzenia, że w ramach spornego systemu pomocy przyjętego w ramach prowadzenia ogólnej polityki gospodarczej region autonomiczny działał jako inwestor, co uzasadniałoby zastosowanie zasady prywatnego inwestora działającego w warunkach gospodarki rynkowej.
- 128 Mając powyższe na uwadze, należy zaznaczyć, że w motywie 377 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, iż płatności dokonywane przez region autonomiczny na rzecz przedsiębiorstw lotniczych za pośrednictwem operatorów portów lotniczych w ramach działalności 1 i 2 należy uznać za subwencje przyznane przedsiębiorstwom lotniczym po to, aby obsługiwały one więcej połączeń z wyspą Sycylią.
- 129 Należy jeszcze zaznaczyć, że, biorąc pod uwagę, iż nie wszystkie porty lotnicze na wyspie Sycylii znajdują się w posiadaniu regionu autonomicznego, a tylko one są podmiotami, jako jedyne mogą uzgodnić w umowie użytkowanie zarządzanej przez nich infrastruktury portu lotniczego, a w szczególności otwieranie nowych połączeń lotniczych, region autonomiczny nie mógł, działając w charakterze organu władzy publicznej, nabywać tego rodzaju usług bezpośrednio od przedsiębiorstw lotniczych. Jak zaś wynika z motywów 312 i 314 zaskarżonej decyzji, operator portu lotniczego w Cagliari-Elmas potwierdził zaś z jednej strony, że region autonomiczny zwrócił się, wykorzystując sporny system pomocy, o usługę polegającą na dokonaniu wyboru przedsiębiorstw lotniczych zdolnych do osiągnięcia określonych w skali roku celów dotyczących częstotliwości lotów i liczby pasażerów na strategicznych połączeniach z i do portu lotniczego w Cagliari-Elmas, i, z drugiej strony, że usługi te były świadczone przez będące kontrahentami przedsiębiorstwa lotnicze wybrane przez operatorów portów lotniczych.
- 130 Ze spornego systemu pomocy wynika również, że świadczone przez przedsiębiorstwa lotnicze usługi marketingowe miały na celu wspieranie wyspy Sycylii jako kierunku turystycznego.
- 131 Tak więc, choć nie można uznać, że przyjmując sporny system pomocy region autonomiczny działał jako inwestor, to należy jednak przyjąć, że działał jako on jako usługobiorca, w szczególności jeśli chodzi o usługi marketingowe. To zresztą właśnie to podkreśliła skarżąca, w szczególności w replice, podnosząc, że region autonomiczny „zaangażował spółkę o orientacji rynkowej w celu nabycia usług na rynku, a mianowicie usług marketingowych i miejsc pasażerskich”.
- 132 Z jednej strony bowiem kwoty, które otrzymała skarżąca, stanowią odpowiednik usług wyświadczonych w odpowiedzi na zamówienie regionu autonomicznego, w odniesieniu do którego operatorzy portów lotniczych odegrali jedynie rolę pośredników między zamawiającym a podmiotami świadczącymi te usługi. Z drugiej strony, jak twierdzi skarżąca, przedsiębiorstwa lotnicze świadczyły usługi zarówno w zakresie odnoszącym się do zobowiązań w dziedzinie połączeń lotniczych i liczby pasażerów, jak i usługi marketingowe, które mogą być oferowane operatorom portu lotniczego w sektorze transportu lotniczego.
- 133 W tym względzie środek państwowy na rzecz przedsiębiorstwa nie może zostać a priori wykluczony z zakresu pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 TFUE z tego tylko powodu, że strony zobowiązują się do świadczeń wzajemnych (zobacz podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 1999 r., BAI/Komisja, T-14/96, EU:T:1999:12, pkt 71).

- 134 Jeśli chodzi w szczególności o nabywanie usług przez władzę publiczną, powinno ono co do zasady być dokonywane zgodnie z przewidzianymi w prawie wtórnym Unii zasadami udzielania zamówień publicznych. W takim przypadku przeprowadzenie takiego – poprzedzającego nabycie przez organ władzy publicznej państwa członkowskiego usług – postępowania przetargowego jest zwykle uznawane za wystarczające do tego, aby wykluczyć możliwość przyznania przez to państwo członkowskie wybranemu przedsiębiorstwu będącemu usługodawcą korzyści, której nie uzyskałoby ono w normalnych warunkach rynkowych [zob. podobnie wyrok z dnia 5 sierpnia 2003 r., P & O European Ferries (Vizcaya) i Diputación Foral de Vizcaya/Komisja, T-116/01 i T-118/01, EU:T:2003:217, pkt 118].
- 135 W niniejszej sprawie nabycie rozpatrywanych usług nie zostało dokonane przez sam region autonomiczny, który jako organ władzy publicznej podlegałby przepisom Unii dotyczącym udzielania zamówień publicznych. Nabycie to zostało bowiem dokonane za pośrednictwem innych podmiotów, do których w tej sytuacji reguły te nie mają zastosowania, w tym przypadku operatorów portów lotniczych, którym zostało powierzono zadanie pozyskania na rynku usług, których świadczenia żądał region autonomiczny, jak również je finansował.
- 136 W takiej sytuacji sam fakt, że państwo członkowskie nabywa usługi, które – jak twierdzi skarżąca – miały być oferowane na warunkach rynkowych, nie wystarcza do tego, aby transakcja ta stanowiła transakcję handlową przeprowadzaną na warunkach, które zostałyby zaakceptowane przez prywatny podmiot gospodarczy czyli, innymi słowy, normalną transakcję handlową. W tego rodzaju sytuacjach konieczne jest bowiem, po pierwsze, aby państwo miało rzeczywiste zapotrzebowanie na te usługi, i, po drugie, aby nabycia tych usług dokonano w drodze otwartego, przejrzystego i niedyskryminacyjnego postępowania umożliwiającego zapewnienie równego traktowania usługodawców mogących oferować dane usługi i zagwarantowanie, że cena nabycia danych usług będzie ceną rynkową, która zapewnia, iż nabywające te usługi organ władzy publicznej nie przysparza wybranemu usługodawcy korzyści [zob. podobnie wyrok z dnia 5 sierpnia 2003 r., P & O European Ferries (Vizcaya) i Diputación Foral de Vizcaya/Komisja, T-116/01 i T-118/01, EU:T:2003:217, pkt 112–120; zobacz także, analogicznie, wyroki: z dnia 24 października 2013 r., Land Burgenland i in./Komisja, C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, EU:C:2013:682, pkt 93, 94; z dnia 16 lipca 2015 r., BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, pkt 32].
- 137 W niniejszej sprawie w motywie 386 zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że przewidziane w spornym systemie pomocy finansowanie nie stanowi wynagrodzenia za towary lub usługi zaspokajające rzeczywiste zapotrzebowanie regionu autonomicznego oraz że nie przeprowadzono żadnego otwartego i przejrzystego postępowania przetargowego w celu udzielenia wsparcia finansowego rozpatrywanym przedsiębiorstwom lotniczym.
- 138 W tym względzie, wbrew temu, co przyjęła Komisja, region autonomiczny, jako organ władzy publicznej realizujący cele polityki gospodarczej, mógł uznać, że w celu przyczynienia się do rozwoju gospodarczego Sardynii potrzebował on promowania tej wyspy jako kierunku turystycznego.
- 139 Jednakże, po pierwsze, jak twierdzi Komisja, bezprecedensowy zakres finansowanych w ramach spornego systemu pomocy usług marketingowych może podważać twierdzenie, że usługi te odpowiadają, w sposób proporcjonalny i z poszanowaniem zasad racjonalizacji wydatków publicznych, rzeczywistemu zapotrzebowaniu, jakie miał region autonomiczny przy realizacji jego celów związanych z rozwojem gospodarczym wyspy Sardynii.
- 140 Po drugie i w każdym razie w zaskarżonej decyzji poruszono kwestię organizacji przetargów mających doprowadzić do zawarcia umów przez operatorów portów lotniczych, ponieważ zorganizowanie takich przetargów mogłoby dowodzić istnienia warunków rynkowych, i, co za tym idzie, braku korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

- 141 Tymczasem w tym względzie należy stwierdzić, jak twierdzi Komisja, że w celu nabycia usług zwiększenia ruchu lotniczego i marketingu ani region autonomiczny, ani operatorzy portów lotniczych działający jako pośrednicy nie zorganizowali otwartych i przejrzystych procedur przetargowych mogących zagwarantować poszanowanie zasady równego traktowania usługodawców i nabywania tych usług przez region autonomiczny i przy użyciu zasobów państwowych udostępnionych operatorom portów lotniczych po cenach rynkowych.
- 142 Niewątpliwie prawdą jest, że operatorzy portów lotniczych opublikowali na swoich stronach internetowych zaproszenia do składania ofert, w ramach których przedsiębiorstwa lotnicze zainteresowane otwieraniem lub przeciwdziałaniem sezonowości niektórych z ich połączeń lotniczych – innych niż te, które są już przedmiotem zobowiązań z zakresu usług publicznych – i świadczeniem usług marketingowych, mogły oferować swe usługi operatorom portu lotniczego.
- 143 Tych zaproszeń do składania ofert nie można jednak uznać za równoważne postępowaniom przetargowym. Skarżąca, wezwana przez Sąd do przedstawienia tych zaproszeń, a także ofert, które przedłożyła operatorom portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii, nie uczyniła zadość temu wezwaniu, wyjaśniając, że nie zachowała tych dokumentów. Komisja nie była również w stanie przedstawić wspomnianych zaproszeń do składania ofert. Ponadto z akt sprawy nie wynika, żeby doszło do ustalenia precyzyjnych kryteriów wyboru będących kontrahentami przewoźników lotniczych. Przeciwnie, wydaje się, że wszystkie podmioty, które złożyły oferty, zostały zaproszone do zawarcia umowy z zainteresowanymi operatorami portów lotniczych i że, jeśli chodzi o ceny oferowanych usług, pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami lotniczymi istniały rozbieżności. Mimo zaś że żądania finansowe przedsiębiorstw lotniczych wydają się być zaokrąglonymi szacunkami finansowymi, to jednak władze regionu autonomicznego uczyniły im zadość niemal w całości, dokonując na rzecz operatorów portów lotniczych zwrotu kosztów tych świadczeń.
- 144 Co się tyczy rzeczywistego charakteru oferowanych usług, skarżącej tak naprawdę nie udało się wykazać, w jaki konkretnie sposób świadczyła ona rozpatrywane usługi, w szczególności te marketingowe, powiązane z umowami zawartymi z operatorami portów lotniczych w Cagliari-Elmas i Olbii. Przedstawione na żądanie Sądu nośniki reklamowe nie są bowiem specyficzne dla rozpatrywanych kampanii reklamowych, lecz dla kampanii reklamowych prowadzonych w 2015 r. dla portów lotniczych położonych na południu Włoch. Jeśli chodzi o faktury usługodawcy będącego osobą trzecią, którego ofertą skarżąca, jak twierdzi, posłużyła się opracowując oferty, dzięki którym spodziewała się zawrzeć umowy ze wspomnianymi operatorami portów lotniczych, to miesięczne kwoty fakturowane przez tego usługodawcę opiewają na zaledwie kilka tysięcy EUR i w związku z tym są niewielkie w porównaniu z otrzymanym od regionu autonomicznego finansowaniem, a w każdym razie nie można na ich podstawie stwierdzić, że dotyczyły one usług, które miały być świadczone wyłącznie na rzecz operatorów portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii.
- 145 W tych okolicznościach Komisja mogła w sekcji 7.2.1.3 zaskarżonej decyzji, zatytułowanej „Korzyść gospodarcza”, stwierdzić, że płatności otrzymywane przez będące kontrahentami przedsiębiorstwa lotnicze, takie jak skarżąca, nie mogły zostać uznane za można uznać za rzeczywistą zapłatę za wyświadczone usługi marketingowe.
- 146 Ponadto, poza okolicznością polegającą na tym, że kontrahentami linie lotnicze nie zostały wybrane w ramach procedury mogącej gwarantować, że region autonomiczny wynagradzał je, za pośrednictwem operatorów portów lotniczych, po cenach rynkowych, należy stwierdzić, że skarżąca, wezwana przez Sąd do przedstawienia dokumentów dowodowych w tym względzie, przedstawiła materiały reklamowe i umowne potwierdzające, że – jak przyjęła Komisja w motywie 368 zaskarżonej decyzji – promocja niektórych miast i regionów obsługiwanych przez samą skarżącą jest na jej stronie internetowej ściśle powiązana z promocją obsługiwanych przez nią lotów.

- 147 Komisja słusznie zatem wskazała w zaskarżonej decyzji, że usługi marketingowe świadczone z tytułu działalności 2 zostały zakupione przez wskazanych w niej operatorów portów lotniczych, w tym przypadku za pomocą środków oddanych do ich dyspozycji przez region autonomiczny, w celu promowania połączeń lotniczych obsługiwanych przez będące kontrahentami przedsiębiorstwa lotnicze i otwierania lub utrzymywania tych połączeń, za co były one wynagradzane z tytułu działalności 1.
- 148 W tych okolicznościach Komisja mogła dojść do wniosku, że przedsiębiorstwa lotnicze były wynagradzane przez region autonomiczny po to, aby promować świadczenie przez nie ich własnych usług przewozu lotniczego (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja, T-53/16, EU:T:2018:943, pkt 271, niepublikowany; z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja, T-165/16, EU:T:2018:952, pkt 167, niepublikowany; z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja, T-165/15, EU:T:2018:953, pkt 229; z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja, T-111/15, niepublikowany, EU:T:2018:954, pkt 232), chociaż chodzi tu o koszty marketingu i reklamy, które powinny być co do zasady ponoszone przez przedsiębiorstwa lotnicze, w tym skarżącą. Ostatecznie, osiągnięcie celów ustanowionych odnośnie do częstotliwości lotów i ilości pasażerów, które były przedmiotem działalności 1, podobnie jak świadczenie usług marketingowych z tytułu działalności 2, skutkowało zwiększeniem skali prowadzonej przez skarżącą działalności gospodarczej.
- 149 Ponadto należy jeszcze stwierdzić, że – jak podnosi Komisja – w braku konsekwentnego finansowania przez region autonomiczny operatorzy portów lotniczych niekoniecznie zawierałoby w ramach swoich strategii ekspansji umowy o takim zakresie, a wręcz – że nie byłoby oni w stanie podołać temu pod względem finansowym. Znajduje to potwierdzenie w okoliczności polegającej na tym, że w niniejszej sprawie operatorzy portów lotniczych przed wdrożeniem spornego systemu pomocy nie korzystali z usług marketingowych skarżącej i że w następstwie zawieszenia tego systemu operatorzy ci, w braku finansowania ze strony regionu autonomicznego, nie zdecydowali się na zawarcie nowych umów dotyczących analogicznych usług.
- 150 W tych okolicznościach Komisja mogła słusznie uznać w motywie 388 zaskarżonej decyzji, że finansowanie zapewniane przez region autonomiczny przedsiębiorstwom lotniczym, takich jak skarżąca, za pośrednictwem operatorów portów lotniczych na sfinansowanie, w ramach spornego systemu pomocy, działalności 1 i 2, przysporzyło tym przedsiębiorstwom lotniczym korzyści gospodarczej, w tym przypadku wynagrodzenia, którego nie uzyskałyby w normalnych warunkach rynkowych.
- 151 Z powyższego wynika, że argumentację skarżącej dotyczącą zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej na poziomie regionu autonomicznego należy oddalić jako bezzasadną.

3) W przedmiocie możliwości uznania finansowania dotyczącego portu lotniczego w Olbii za pomoc na działalność marketingową, inwestycyjną lub na rzecz regionalnych portów lotniczych

- 152 Skarżąca zastanawia się nad powodami, dla których „udzielone pośrednio przez nią wsparcie państwa dla działalności marketingowej” ma stanowić pomoc udzieloną niezgodną z prawem, podczas gdy „bezpośrednie wsparcie państwa dla działalności marketingowej udzielone na rzecz operatorów portów lotniczych nie jest niezgodne z prawem w świetle najnowszych zmian” wprowadzonych w drodze rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 [TFUE] (Dz.U. 2014, L 187, s. 1). Ponadto sporna pomoc mogła jej zdaniem zostać uznana za pomoc inwestycyjną, ponieważ port lotniczy w Olbii obsługuje mniej niż 3 mln pasażerów rocznie.

- 153 Komisja, określając argument skarżącej jako dotyczący możliwości udzielenia zwolnienia dla pomocy na działalność marketingową na podstawie rozporządzenia nr 651/2014, podnosi, po pierwsze, że możliwość ta jest ograniczona do portów lotniczych obsługujących mniej niż 200 000 pasażerów rocznie, co nie ma miejsca w przypadku portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii, i, po drugie, że chodzi tu o pomoc przyznawaną operatorom portów lotniczych, a nie, jak w niniejszym przypadku, przedsiębiorstwom lotniczym. Wreszcie, kwoty wypłacone na działalność marketingową nie mogą zostać zakwalifikowane jako „pomoc na inwestycje”, ponieważ nie były przeznaczone na sfinansowanie środków trwałych; zarzut ten jest w każdym razie niedopuszczalny, ponieważ został przedstawiony po raz pierwszy przez skarżącą w replice.
- 154 W tym względzie w motywie 408 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że sporny system pomocy nie wchodził w zakres zastosowania żadnego z rozporządzeń w sprawie wyłączeń blokowych, czyli również powoływanego przez skarżącą rozporządzenia nr 651/2014.
- 155 Następnie, z art. 14 ust. 1–3 rozporządzenia 651/2014 niewątpliwie wynika, iż środki regionalnej pomocy inwestycyjnej są zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 TFUE i wyłączone z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, jeżeli spełnione są warunki ustanowione w tym artykule, a w szczególności wymóg, aby pomoc była przyznawana na obszarach objętych pomocą, czyli, zgodnie z art. 2 ust. 27 tego rozporządzenia, na „obszar[ach] określ[onych] w zatwierdzonej mapie pomocy regionalnej na okres od 1 [lipca] 2014 do 31 [grudnia] 2020 w zastosowaniu art. 107 ust. 3 lit. a) i c) [t]raktatu”. Jeśli chodzi o Włochy, w komunikacie Komisji zatytułowanym „Wytyczne w sprawie regionalnej pomocy państwa na lata 2014–2020” (Dz.U. 2013, C 209, s. 1) wskazane zostały jedynie regiony Kampania, Apulia, Basilicata, Kalabria i Sycylia. Ponieważ region Sardynii nie znajdował się na tej mapie pomocy regionalnej w odniesieniu do rozpatrywanego okresu, skarżąca nie może powoływać się na art. 14 rozporządzenia nr 651/2014.
- 156 Podobnie rozpatrywana pomoc nie może wchodzić w zakres zastosowania art. 51 rozporządzenia nr 651/2014, skoro ten przepis dotyczy jedynie pomocy dla portów lotniczych położonych w regionach oddalonych – w której to sytuacji niekoniecznie znajdują się porty lotnicze położone na Sardynii – i który to przepis ustanawia wymóg, aby z pomocy tej korzystali w całości konsumenci końcowi mający zwykle miejsce pobytu w regionie oddalonym, i czego sporny system pomocy ewidentnie nie przewiduje.
- 157 Nawet przyjmując, podobnie jak Komisja, założenie, że skarżąca zamierzała powołać się na art. 56a rozporządzenia nr 651/2014, należy stwierdzić, że rozporządzenie to zostało wprowadzone rozporządzeniem Komisji (UE) 2017/1084 z dnia 14 czerwca 2017 r. zmieniającym rozporządzenie nr 651/2014 w odniesieniu do pomocy na infrastrukturę portową i infrastrukturę portów lotniczych, progów powodujących obowiązek zgłoszenia pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, a także programów regionalnej pomocy operacyjnej skierowanych do regionów najbardziej oddalonych oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 702/2014 w odniesieniu do obliczania kosztów kwalifikowalnych (Dz.U. 2017, L 156, s. 1), i że w związku z tym nie miało ono w momencie przyjęcia zaskarżonej decyzji zastosowania *ratione temporis*. W każdym razie, jak podkreśla Komisja, spornego systemu pomocy nie można uznać za pomoc inwestycyjną, ponieważ nie dotyczył on środków trwałych operatorów portów lotniczych, lecz przysparzał korzyści przedsiębiorstwom lotniczym.
- 158 Tak więc, niezależnie od braku jasności, który uzasadniałby odrzucenie jej jako niedopuszczalnej, należy stwierdzić, że podnoszona przez skarżącą argumentacja, nawet gdyby podjąć próbę jej zrozumienia, może jedynie zostać oddalona jako oczywiście bezzasadna, ponieważ, wbrew przyjętemu przez skarżącą założeniu, pomoc tego rodzaju jak ta rozpatrywana w niniejszej sprawie nie mogłaby zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie rozporządzenia nr 651/2014, nawet gdyby została uznana za przyznaną operatorom portów lotniczych.

159 W świetle powyższych rozważań należy oddalić części pierwszą i drugą zarzutu pierwszego jako bezzasadne.

3. W przedmiocie części trzeciej zarzutu pierwszego dotyczącej braku selektywnego charakteru środka pomocowego

160 W ramach części trzeciej zarzutu pierwszego i przy założeniu, że można ją uznać za beneficjenta rozpatrywanego środka pomocowego, skarżąca kwestionuje możliwość uznania tego środka za „selektywny”. Przedsiębiorstwa lotnicze obsługujące loty z i do Alghero, Cagliari-Elmas i Olbii znajdują się bowiem w porównywalnych sytuacjach i konkurują pomiędzy sobą. Wszystkie one miały na jednolitych warunkach dostęp do finansowania ustanowionego przez region autonomiczny w celu promowania transportu lotniczego i mogły negocjować z operatorami portów lotniczych umowy o świadczenie usług portu lotniczego i usług marketingowych. Ponadto niekorzystające z tego finansowania przedsiębiorstwa lotnicze nie uczestniczyły w nim ze swego własnego wyboru, a zatem nie były traktowane w sposób dyskryminujący. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa lotnicze, które zawarły umowy z operatorami portów lotniczych, zostały one wybrane przez operatorów portów lotniczych na podstawie istotności złożonych przez nie ofert, a nie – w świetle wymogów stawianych przez region autonomiczny. Komisja nie wykazała zatem selektywnego charakteru pomocy.

161 Komisja wnosi o oddalenie części trzeciej zarzutu pierwszego jako bezzasadnej, podnosząc, że argumentacja tego rodzaju jak ta przedstawiona przez skarżącą była w orzecznictwie wielokrotnie odrzucana (wyrok z dnia 13 września 2012 r., Włochy/Komisja, T-379/09, niepublikowany, EU:T:2012:422, pkt 47 i 48). Ponieważ prowadzące działalność na lotniskach w Cagliari-Elmas i w Olbii przedsiębiorstwa lotnicze, które nie zawarły umów z odpowiednimi operatorami portów lotniczych, nie korzystały ze spornego systemu pomocy, zdaniem tej instytucji wykazane zostało, że system ten jest selektywny. W tym względzie bez znaczenia dla sprawy jest okoliczność polegająca na tym, że będące jego beneficjentami przedsiębiorstwa lotnicze zostały wybrane na podstawie ofert przedłożonych w odpowiedzi na opublikowane w internecie zaproszenia do ich składania. Fakt, że dany środek jest dostępny dla każdego przedsiębiorstwa chętnego do tego, aby z niego skorzystać, nie może bowiem sam w sobie wystarczać do uniemożliwienia uznania tego środka za mający selektywny charakter, gdyż w przeciwnym razie groziłoby to pozbawieniem art. 107 TFUE jakiegokolwiek skuteczności (effet utile). W każdym razie w niniejszej sprawie beneficjenci spornego systemu pomocy nie są w jego ramach określani na podstawie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów. Skorzystanie ze środka było bowiem uzależnione od przeprowadzenia negocjacji z operatorami portów lotniczych, w związku z czym zainteresowane przedsiębiorstwa lotnicze nie miały gwarancji, że przysporzona im zostanie korzyść, ani też nie miały gwarancji co do jej wysokości, efektem czego nie zapewniało to dokonania wyboru tych przedsiębiorstw w niedyskryminujący sposób.

162 Na wstępie należy przypomnieć, że specyficzność środka państwowego, czyli jego selektywny charakter, stanowi jedną z cech pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Aby sprawdzić, czy przesłanka ta jest spełniona, należy ustalić, czy w ramach danego systemu prawnego środek państwowy może sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, jeśli chodzi o cel realizowany przez dany środek, przy czym zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie pomocy państwa nie obejmuje wprowadzonych przez państwo środków różnicujących przedsiębiorstwa, a zatem a priori selektywnych, w wypadku gdy zróżnicowanie to wynika z charakteru lub ze struktury systemu podatkowego, w który środki te się wpisują (zobacz wyrok z dnia poniedziałek, 30 listopada 2009 r., Francja i France Télécom/Komisja, T-427/04 i T-17/05, EU:T:2009:474, pkt 228 i 229 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

163 W niniejszym przypadku Komisja w motywie 389 zaskarżonej decyzji uzasadniła selektywność spornego systemu pomocy tym, że nie można go uznać za ogólnie obowiązujący oraz tym, że opracowano go i wdrożono wyłącznie na korzyść niektórych przedsiębiorstw lub niektórych sektorów

działalności, a mianowicie przedsiębiorstw lotniczych finansowanych przez region autonomiczny za pośrednictwem operatorów portów lotniczych. Wskazała ona, że przedsiębiorstwa lotnicze obsługujące loty z i do portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii, które nie zawarły umowy z operatorami portów lotniczych, nie korzystają z udzielonego przez region autonomiczny wsparcia finansowego lub przynajmniej nie korzystają z niego na warunkach przewidzianych w ustawie nr 10/2010. Zdaniem Komisji, biorąc pod uwagę to, że do beneficjentów rozpatrywanej korzyści gospodarczej zaliczono tylko niektóre konkretne przedsiębiorstwa z określonego sektora, a mianowicie transportu lotniczego, sporny system pomocy był selektywny.

- 164 W tym względzie należy stwierdzić, że nie wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze obsługujące loty z Sardynii i na Sardinie, a w szczególności z i do portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii, uznały za właściwe przedłożenie, w ramach wdrażania spornego systemu pomocy, oferty swych usług operatorom portów lotniczych. Co więcej, nawet jeśli skarżąca nie potwierdziła tej okoliczności, powołując się na tajemnicę handlową danych przedsiębiorstw lotniczych, nie jest wykluczone, że na połączeniach lotniczych obsługiwanych przez skarżącą w ramach bezpośrednich lotów z i do portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii z lub do portów lotniczych znajdujących się na kontynencie europejskim inne przedsiębiorstwa lotnicze były lub są w stanie oferować równoważne połączone usługi przewozu przez inne europejskie porty lotnicze, co oznacza, że konkurują one ze skarżącą. Podobnie konkuruje ona z przewoźnikami lotniczymi obsługującymi połączenia objęte zobowiązaniami z zakresu usług publicznych z i do znajdujących się na Sardynii portów lotniczych, które to połączenia były wyłączone ze spornego systemu pomocy.
- 165 Tymczasem te konkurujące ze skarżącą przedsiębiorstwa, które nie zawarły umów z operatorami portów lotniczych lub nie mogły ich zawrzeć ze względu na to, że obsługiwały połączenia lotnicze wyłączone ze spornego systemu pomocy, nie otrzymały zarzucanej korzyści, podczas gdy w świetle celu spornego systemu pomocy i środków podjętych w ramach działalności 1 i 2 te niekorzystające ich beneficjentami przedsiębiorstwa lotnicze przyczyniały się również do zapewniania połączeń lotniczych obsługujących pragnących odwiedzić wyspę Sardinie turystów, w szczególności tych pochodzących z kontynentalnej części Europy.
- 166 Tak więc, zważywszy również na to, że selektywny charakter danego środka ocenia się w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw, a nie w odniesieniu do przedsiębiorstw, które uzyskały tę samą korzyść w ramach tej samej grupy (wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r., Włochy/Komisja, T-222/04, EU:T:2009:194, pkt 66), należy stwierdzić, że sporny system pomocy faworyzował niektóre przedsiębiorstwa w porównaniu z innymi, znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, jeśli chodzi o realizowany przez ten system cel.
- 167 Ponadto w każdym razie bez znaczenia dla sprawy jest okoliczność polegająca na tym, że będące jego beneficjentami przedsiębiorstwa lotnicze zostały wybrane opublikowaniu w Internecie zaproszeń do składania ofert. W odpowiednim wypadku państwa członkowskie mogłyby bowiem przeprowadzać w celu wyboru beneficjentów pomocy takie postępowania przetargowe po to, aby uniknąć objęcia ich zakresem stosowania art. 107 TFUE, co zagrażałoby skuteczności (effet utile) tego postanowienia.
- 168 To zresztą z tego powodu fakt, iż dany środek może przysparzać korzyści wszystkim spełniającym przewidziane przesłanki operatorom, co znaczy, że jego swój zakres zastosowania jest określony na podstawie obiektywnych kryteriów, nie wystarczy sam w sobie do tego, by wykazać, że rozpatrywany środek ma charakter ogólny i nie stoi na przeszkodzie temu, by miał on charakter selektywny (zobacz wyrok z dnia 13 września 2012 r., Włochy/Komisja, T-379/09, niepublikowany, EU:T:2012:422, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo)
- 169 Ponadto przy wprowadzaniu w życie spornego systemu pomocy operatorzy portów lotniczych, działając jako podmioty zarządzające funduszami publicznymi oddanymi do ich dyspozycji przez region autonomiczny, indywidualnie wynegocjowali kwoty zachęt finansowych związanych z celami dotyczącymi wielkości ruchu lotniczego, a także ceny usług marketingowych, które zostały im

zwrócone przez region. Tak samo określili oni, pod kontrolą regionu autonomicznego, skalę usług, jakie należy nabyć w tych warunkach cenowych od przewoźników powietrznych. To swobodne uznanie w zakresie ustalania, w ramach dostarczanych przez region autonomiczny środków, uiszczanych na podstawie umowy w ten sposób zindywidualizowanych kwot dla operatorów portów lotniczych a fortiori potwierdza wniosek o selektywnym charakterze spornego systemu pomocy (zob. podobnie wyroki: z dnia czwartek, 26 września 1996 r., Francja/Komisja, C-241/94, EU:C:1996:353, pkt 23, 24 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 6 marca 2002 r., Diputación Foral de Álava i in./Komisja, T-127/99, T-129/99 i T-148/99, EU:T:2002:59, pkt 154 i przytoczone tam orzecznictwo).

170 Z powyższego wynika, że część trzecią zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną.

4. W przedmiocie części czwartej zarzutu pierwszego, dotyczącej braku zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi

171 W ramach części czwartej zarzutu pierwszego skarżąca podnosi, że dokonane na jej rzecz przez operatorów portów lotniczych Cagliari-Elmas i Olbii płatności nie spowodowały zakłócenia konkurencji ani nie wpłynęły na handel między państwami członkowskimi. W szczególności jej zdaniem wchodzi one w zakres zastosowania rozporządzenia Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym [UOIG] (Dz.U. 2012, L 114, s. 8), w szczególności dlatego, że nie przekraczają one przewidzianego w art. 2 tego rozporządzenia progu 500 000 EUR.

172 Komisja wnosi o oddalenie części czwartej zarzutu pierwszego jako bezzasadnej.

173 W świetle tego, jak została zatytułowana część czwarta zarzutu pierwszego, należy rozumieć, że skarżąca uważa, iż w szczególności ze względu na to, że dotycząca jej sporna pomoc nie przekraczała tego przewidzianego w rozporządzeniu nr 360/2012 progu 500 000 EUR, co należy przeanalizować w pierwszej kolejności, nie mogła ona mieć wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi ani zakłócać konkurencji lub też grozić jej zakłóceniem, co zostanie zbadane w drugiej kolejności.

a) W przedmiocie możliwości uznania dotyczącej skarżącej spornej pomocy za przekraczającą przewidziany w rozporządzeniu nr 360/2012 próg de minimis

174 Na wstępie należy przypomnieć, że w art. 1 protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, załączonego do traktatów UE i FUE (Dz.U. 2010, C 83, s. 308), organom władz krajowych, regionalnych i lokalnych przyznano szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania UOIG w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców. W tym względzie art. 106 ust. 2 TFUE stanowi, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania UOIG podlegają normom traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich stosowanie tych reguł nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu zadań powierzonych tym przedsiębiorstwom.

175 Artykuł 106 ust. 2 TFUE pozwala bowiem po spełnieniu pewnych warunków odstępować od ustanowionych w traktacie reguł ogólnych i ma za cel pogodzenie interesu, jaki mają państwa członkowskie w wykorzystywaniu pewnych przedsiębiorstw, zwłaszcza z sektora publicznego, jako instrumentu polityki gospodarczej lub społecznej, z interesem Unii polegającym na poszanowaniu reguł konkurencji i ochronie jednolitości wspólnego rynku. Biorąc pod uwagę tak określony interes państw członkowskich, nie można zakazać im uwzględniania, przy określaniu UOIG, których wykonanie powierzają pewnym przedsiębiorstwom, szczególnych celów z zakresu polityki krajowej ani działań zmierzających do realizacji tych celów za pomocą zobowiązań i ograniczeń, jakie nakładają na

te przedsiębiorstwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 października 1997 r., Komisja/Francja, C-159/94, EU:C:1997:501, pkt 55 i 56 i z dnia 21 września 1999 r., Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, pkt 103 i 104).

- 176 W tym względzie, bez uszczerbku w szczególności dla rozporządzenia, które zostało przyjęte w tej dziedzinie na podstawie art. 14 TFUE, państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania w zakresie ogólnego określania tego, co uważają za UOIG, a mianowicie usługi wykazujące w związku z ogólnym interesem gospodarczym cechy szczególne w porównaniu z cechami wykazywanymi przez inne działania prowadzone w ramach życia gospodarczego (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 grudnia 1991 r., *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464, pkt 27; z dnia 18 czerwca 1998 r., *Corsica Ferries France*, C-266/96, EU:C:1998:306, pkt 45), a w szczególności zadań, jakie powierzają w ramach tych UOIG (wyrok z dnia 7 listopada 2012 r., *CBI/Komisja*, T-137/10, EU:T:2012:584, pkt 191). Tak więc przyjęta przez państwo członkowskie definicja tych usług może być zakwestionowana przez Komisję jedynie w przypadku popełnienia oczywistego błędu (wyroki: z dnia 15 czerwca 2005 r., *Olsen/Komisja*, T-17/02, EU:T:2005:218, pkt 216; z dnia 12 lutego 2008 r., *BUPA i in./Komisja*, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 166, 169), w szczególności gdy państwo członkowskie skorzystało z tego uprawnienia w sposób arbitralny jedynie w celu wyłączenia poszczególnego sektora z zakresu stosowania reguł konkurencji (wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., *BUPA i in./Komisja*, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 168).
- 177 Jednakże, w przypadku przyjęcia odstępstwa od podstawowych zasad traktatowych, to do państwa członkowskiego, które powołuje się na art. 106 ust. 2 TFUE, należy wykazanie, że przesłanki zastosowania tego postanowienia zostały spełnione (wyrok Trybunału z dnia 23 października 1997 r., *Komisja/Francja*, C-159/94, EU:C:1997:501, pkt 94). Pierwszą z tych przesłanek jest to, aby będącemu beneficjentem przedsiębiorstwu rzeczywiście powierzono wykonanie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, a zobowiązania te powinny być jasno określone (wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 89).
- 178 Powołane przez skarżącą rozporządzenie nr 360/2012 stanowi jedynie wprowadzenie w życie tego samego orzecznictwa. W art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 360/2012 przypomniano bowiem, że „[p]omoc przyznana przedsiębiorstwom z tytułu wykonywania [UOIG] nie spełnia wszystkich kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 traktatu i dlatego jest zwolniona z wymogu zgłoszenia przewidzianego w art. 108 ust. 3 traktatu [...]”.
- 179 W zaskarżonej decyzji, w szczególności w jej motywach 379 i 411, Komisja wskazała, że trasy objęte „obowiązkami użyteczności publicznej” zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1008/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (wersja przekształcona) (Dz.U. 2008, L 93, s. 3), które istnieją na Sardynii, są wyraźnie wyłączone z zakresu stosowania ustawy nr 10/2010, która została wyraźnie opracowana jako system równoległy do systemu zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych na podstawie rozporządzenia nr 1008/2008. Ponadto Komisja stwierdziła, że zobowiązania z tytułu UOIG mogą zostać nałożone jedynie w odniesieniu do danego połączenia lub danej grupy połączeń i nie mogą być nakładane rodzajowo w odniesieniu do jakiegokolwiek regularnego połączenia z danego portu lotniczego, miasta czy też regionu.
- 180 W tym względzie należy stwierdzić, że skarżąca nie zdołała wykazać, iż zostało jej powierzone świadczenie UOIG w ramach każdego z przyjętych i finansowanych w ramach wdrażania spornego systemu pomocy połączeń lotniczych.
- 181 Z jednej strony bowiem, jak stwierdziła Komisja w zaskarżonej decyzji, w samej już decyzji regionalnej nr 29/36 wykluczono, by określone w objętych spornym systemem pomocy planach działalności połączenia będące przedmiotem strategicznego zainteresowania mogły pokrywać się z połączeniami obsługiwanymi już w ramach systemu zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Z drugiej strony, zastosowanie art. 106 ust. 2 TFUE jest właśnie uzasadnione zagrożeniem, że przedsiębiorstwo,

któremu powierzono świadczenie UOIG, nie wykona swych szczególnych zadań określonych poprzez ciążące na nim zobowiązania z zakresu usług publicznych (zobacz podobnie wyrok z dnia 23 października 1997 r., Komisja/Francja, C-159/94, EU:C:1997:501, pkt 95).

- 182 W niniejszej sprawie zaś, powołując się na obsługiwane przez nią połączenia lotnicze, które zostały sfinansowane w ramach spornego systemu pomocy, skarżąca nie może racjonalnie utrzymywać, że zostały na nią nałożone zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub że powierzono jej szczególne zadania w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE, tym bardziej, że bezsporne jest, iż większość tych linii lotniczych była już w okresie objętym spornym systemem pomocy oferowana, w tym przez skarżącą, na normalnych warunkach rynkowych. Tak więc to, że w ramach spornego systemu pomocy region autonomiczny miał uznać, iż obsługa tych połączeń lotniczych, uznanych za będące przedmiotem strategicznego zainteresowania, stanowi UOIG, nie jest wystarczające, w szczególności w braku dokładnego określenia przez ten region nałożonych na skarżącą zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.
- 183 Wobec braku UOIG, której świadczenie miałyby zostać powierzone skarżącej i innym będącym beneficjentami spornego systemu pomocy przedsiębiorstwom lotniczym, nie można zarzucać Komisji, że ta nie poruszyła w zaskarżonej decyzji kwestii zastosowania rozporządzenia nr 360/2012. Tytułem uzupełnienia należy stwierdzić, że, z tytułu spornych umów zawartych z operatorami portów lotniczych i jak potwierdziła skarżąca w odpowiedzi na pytanie Sądu, powinna ona była otrzymać kwotę 580 000 EUR, zaś w ich wykonaniu otrzymała kwotę 670 298,75 EUR, przekraczając w ten sposób przewidziany w tym rozporządzeniu próg 500 000 EUR.

b) W przedmiocie zakłócenia konkurencji i wpływu spornego systemu pomocy na dokonywaną w obrębie Unii wymianę handlową

- 184 Na wstępie należy przypomnieć, że w celu zakwalifikowania środka krajowego jako pomocy państwa nie jest konieczne wykazanie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz wystarczy jedynie zbadanie, czy pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję (zobacz podobnie wyroki: z dnia 15 grudnia 2005 r., Włochy/Komisja, C-66/02, EU:C:2005:768, pkt 111; z dnia 9 czerwca 2011 r., Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 134).
- 185 W szczególności, jeśli pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję pewnego przedsiębiorstwa w stosunku do pozycji zajmowanej przez inne konkurencyjne przedsiębiorstwa w ramach dokonywanej w obrębie Unii wymiany handlowej, należy uznać, że ma ona wpływ na tę wymianę (zobacz wyrok z dnia 9 października 2014 r. Ministerio de Defensa i Navantia, C-522/13, ECLI:EU:C:2014:2262, pkt 52 oraz przywołane tam orzecznictwo).
- 186 Ponadto w przypadku systemu pomocy Komisja może ograniczyć się do zbadania jego cech, aby w uzasadnieniu decyzji ocenić, czy, ze względu na wysokie kwoty lub udziały procentowe pomocy, cechy wspomaganych inwestycji lub inne ustanowione przez ten system tryby postępowania, zapewnia on swym beneficjentom, w porównaniu z ich konkurentami, znaczną korzyść i prowadzi zasadniczo do uprzywilejowania przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej pomiędzy państwami członkowskimi. A zatem w decyzji dotyczącej takiego systemu Komisja nie ma obowiązku przeprowadzać analizy pomocy przyznanej na podstawie tego systemu w każdym indywidualnym przypadku. Zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, których dana pomoc dotyczy, będzie konieczne dopiero na etapie odzyskiwania pomocy (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 października 1987 r., Niemcy/Komisja, 248/84, EU:C:1987:437, pkt 18; z dnia 9 czerwca 2011 r., Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 63).

- 187 W zaskarżonej decyzji, a konkretnie w jej w motywach 390–392, Komisja w wystarczający sposób wyjaśniła, że przedsiębiorstwa lotnicze, które korzystają z płatności wypłacanych przez operatorów portów lotniczych na podstawie spornego systemu pomocy, prowadziły działalność w sektorze charakteryzującym się intensywną konkurencją między podmiotami gospodarczymi pochodzącymi z różnych państw członkowskich, a zatem uczestniczyły w wymianie handlowej wewnątrz Unii.
- 188 Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, takie uzasadnienie jest samo w sobie wystarczające do tego, aby Komisja wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 marca 2002 r., *Włochy/Komisja*, C-310/99, EU:C:2002:143, pkt 88, 89; z dnia 9 czerwca 2011 r., *Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja*, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 114 i 121).
- 189 Ponadto Komisja nie uchybiła pojęciu pomocy państwa, o którym mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, uznając, że oczywisty transgraniczny charakter omawianej działalności, a mianowicie usług pasażerskiego transportu lotniczego, oznacza, iż sporny system pomocy może zakłócać konkurencję i wpływać na handel między państwami członkowskimi, wzmacniając pozycję na rynku przedsiębiorstw lotniczych będących beneficjentami tego systemu. Tacy jak skarżąca przewoźnicy lotniczy konkurują bowiem na rynku lotniczym na poziomie europejskim, w związku z czym przyznanie pomocy takim jak skarżąca przedsiębiorstwom lotniczym, które zawarły umowy z operatorami portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii, wzmacnia pozycję konkurencyjną tych będących jej beneficjentami przedsiębiorstw w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami lotniczymi konkurującymi z nimi na poziomie europejskim, niezależnie od tego, czy obsługują one bezpośrednie połączenia lotnicze z wyspą Sardinia.
- 190 W każdym razie, po pierwsze, jak przyznała skarżąca, na trasach lotniczych z i do położonych na Sardynii portów lotniczych konkuruje ona z europejskimi przedsiębiorstwami lotniczymi zapewniającymi przewóz pasażerów z i do tych samych portów lotniczych kontynentalnych za pośrednictwem innych przesiadkowych portów lotniczych. Jeśli chodzi o te przesiadkowe połączenia lotnicze, przedsiębiorstwa lotnicze konkurujące z bezpośrednimi połączeniami skarżącej nie były beneficjentami spornego systemu pomocy, który obejmował jedynie połączenia bezpośrednie (point-to-point), w każdym razie w odniesieniu do segmentów lotu obsługiwanych poza przesiadkowym portem lotniczym, w związku z czym pozycja konkurencyjna beneficjentów takich jak skarżąca była niewątpliwie wzmocniona w porównaniu z pozycją przedsiębiorstw lotniczych niebędących beneficjentami spornego systemu pomocy.
- 191 Nie można również uwzględnić argumentu skarżącej dotyczącego okoliczności polegającej na tym, że niektóre przedsiębiorstwa lotnicze, w szczególności te wykonujące przewozy regularne, miały nie być beneficjentami spornego systemu pomocy tylko dlatego, iż nie złożyły oferty współpracy w odpowiedzi na publikowane przez operatorów portów lotniczych zaproszenia do składania ofert. Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE nie może bowiem zależeć od kwestii tego, czy wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze skorzystały lub miały możliwość skorzystania z rozpatrywanego środka. W każdym razie, nawet przy założeniu – co nie zostało ustalone w niniejszym przypadku – że wszyscy europejscy przewoźnicy lotniczy obsługujący loty bezpośrednie z i do portów lotniczych na Sardynii mogli domagać się możliwości skorzystania ze spornego systemu pomocy, okoliczność ta, dotycząca selektywności spornych środków, nie miałaby to żadnego wpływu na dokonane przez Komisję stwierdzenie wpływu wywieranego przez ten system na handel między państwami członkowskimi w zakresie, w jakim wzmacnia on pozycję konkurencyjną tych przedsiębiorstw lotniczych w stosunku do konkurujących z nimi na rynku europejskim podmiotów, które nie obsługują wyspy Sardynii.
- 192 Z powyższych rozważań wynika, że część czwartą zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną, a w konsekwencji zarzut pierwszy należy oddalić w całości.

B. W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na błędzie co do możliwości uzasadnienia spornej pomocy

- 193 Na poparcie zarzutu drugiego skarżąca podnosi przede wszystkim, że usługi, do których świadczenia została ona zobowiązana, wchodzą w zakres zastosowania komunikatu Komisji zatytułowanego „Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011)” (Dz.U. 2012, C 8, s. 15). Rozpatrywany system mógł zatem zostać uznany za uzasadniony jako UOIG. Nie dokonując w zaskarżonej decyzji analizy tej kwestii Komisja dopuściła się naruszenia prawa, a przynajmniej decyzja ta jest dotknięta brakiem uzasadnienia.
- 194 W zakresie, w jakim argumentacja ta jest analogiczna do argumentacji przedstawionej w ramach czwartej części zarzutu pierwszego, należy – zgodnie z żądaniem Komisji, z tych samych powodów związanych z brakiem wyraźnie powierzonego skarżącej zadania świadczenia UOIG – oddalić ją jako bezzasadną.
- 195 Skarżąca podnosi następnie, że sporny system pomocy wchodzi w zakres zastosowania komunikatu Komisji 2005/C 312/01 w sprawie wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz.U. 2005, C 312, s. 1, zwanych dalej „wytycznymi z 2005 r.”), które mają zastosowanie *ratione temporis*, a nie zaś wytycznych z 2014 r. System ten spełnia zaś różnego rodzaju kryteria przewidziane w pkt 79 wytycznych z 2005 r. Przewidziane przez region autonomiczny finansowanie miało bowiem degresywny charakter, zmniejszając się z 21 mln EUR w 2012 r. do 17,5 mln EUR w 2013 r. Podobnie, plany działalności i umowy zawierane z przedsiębiorstwami lotniczymi przewidywały, że wsparcie finansowe przeznaczone dla każdej z subwencionowanych linii lotniczych powinno ulegać z czasem zmniejszeniu. Środki uwolnione z tytułu spornego systemu pomocy pokrywały zresztą wydatki na marketing i reklamę dotyczące otwarcia nowych połączeń lotniczych. Ponadto warunek, o którym mowa w pkt 79 lit. f) wytycznych z 2005 r., został w niniejszej sprawie „prawie” spełniony. Określony w pkt 79 lit. h) tych wytycznych warunek dotyczący upublicznienia również został spełniony, a to ze względu na publikację na stronach internetowych operatorów portów lotniczych, w celu zawarcia umów z przedsiębiorstwami lotniczymi, zaproszeń do składania ofert. Wreszcie, skarżąca kwestionuje stanowisko Komisji, zgodnie z którym wyłączenie przewidziane w pkt 81 wytycznych z 2005 r. nie może zostać zastosowane, jeżeli nie jest możliwe zastosowania wyłączenia na podstawie pkt 79 tych wytycznych.
- 196 Komisja wnosi o oddalenie tej argumentacji jako bezzasadnej, podnosząc, że sporny system pomocy nie mógł, w odniesieniu do skarżącej, zostać uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem ani na podstawie pkt 79, ani na podstawie pkt 81 wytycznych z 2005 r.
- 197 W tym względzie zgodnie z brzmieniem art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym można w szczególności uznać pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia ona warunków wymiany handlowej w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem, który to warunek należy oceniać według kryteriów konieczności i proporcjonalności (wyrok Sądu z dnia 26 lutego 2015 r., Orange/Komisja, T-385/12, niepublikowany, ECLI:EU:T:2015:117, pkt 80).
- 198 Niemniej jednak z utrwalonego orzecznictwa wynika, że ustanowioną w art. 107 ust. 1 TFUE ogólną zasadą jest zakaz udzielania pomocy państwa, a odstępstwa od tej ogólnej zasady, takie jak te przewidziane w artykule 107 ust. 3 TFUE, powinny być poddane wykładni zwężającej (wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Niemcy/Komisja, C-277/00, EU:C:2004:238, pkt 20; z dnia 23 lutego 2006 r., Atzeni i in., C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, pkt 79, i z dnia 26 lutego 2015 r., Orange/Komisja, T-385/12, niepublikowany, EU:T:2015:117, pkt 81).

- 199 Ponadto zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem do celów zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE Komisja korzysta z szerokich uprawnień dyskrecjonalnych, których wykonywanie wymaga dokonywania złożonych ocen ekonomicznych i społecznych. Kontrola sądowa wykonywania tych uprawnień dyskrecjonalnych ogranicza się do weryfikacji poszanowania reguł postępowania oraz kontroli poprawności materialnej przyjętych ustaleń faktycznych i braku błędu co do prawa, oczywistego błędu w ocenie faktów lub nadużycia władzy (wyroki: z dnia 26 września 2002 r., Hiszpania/Komisja, C-351/98, EU:C:2002:530, pkt 74; z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja, C-372/97, EU:C:2004:234, pkt 83; z dnia 15 grudnia 2016 r., Abertis Telecom Terrestre i Telecom Castilla-La Mancha/Komisja, T-37/15 i T-38/15, niepublikowany, EU:T:2016:743, pkt 160).
- 200 Jak wynika w szczególności z pkt 24 wytycznych z 2005 r., mają one na celu określenie przypadków, w których finansowanie publiczne portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych stanowi pomoc państwa, i, w przypadku, gdy rzeczywiście stanowi ono pomoc – warunków, w jakich można je uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- 201 W tym względzie, jak podkreśla skarżąca i jak stwierdziła Komisja w motywach 412–414 zaskarżonej decyzji, sporny system pomocy – przy założeniu, że może on być analizowany jako pomoc wspierająca uruchamianie nowych połączeń lotniczych – rzeczywiście wchodził w zakres zastosowania wytycznych z 2005 r. Zgodnie bowiem z tym, co przewiduje pkt 174 wytycznych z 2014 r., pomoc notyfikowana przed wejściem w życie tych wytycznych mogła co do zasady zostać zbadana, po dniu 4 kwietnia 2014 r., w świetle tych wytycznych. Jednakże pomoc ta, notyfikowana bądź nie, i wdrożona, tak jak w niniejszej sprawie, przed wydaniem przez Komisję decyzji w sprawie zgłoszonych przez Republikę Włoską środków, która, w konsekwencji, okazała się bezprawna w świetle przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE obowiązku zawieszenia, powinna zostać zbadana w świetle wytycznych z 2005 r.
- 202 Co się tyczy mającego znaczenie w niniejszej sprawie pkt 79 wytycznych z 2005 r., ma on następujące brzmienie:
- „Uwzględniając wyżej wspomniane cele oraz istotne trudności związane z uruchomieniem nowej linii, Komisja będzie mogła zatwierdzić tego rodzaju pomoc, jeżeli ta będzie spełniać następujące wymogi:
- [...]
- d) Żywotność docelowa [długoterminowa rentowność] i zmniejszanie z czasem: [nowa] linia otrzymująca pomoc musi docelowo okazać się żywotna [rentowna] z ekonomicznego punktu widzenia, czyli co najmniej pokrywać swoje koszty bez dofinansowania publicznego. Dlatego pomoc na rozpoczęcie działalności musi być ograniczona w czasie i zmniejszać się wraz z jego upływem.
- e) Wyrównanie dodatkowych kosztów uruchomienia działalności: kwota pomocy musi być ściśle powiązana z dodatkowymi kosztami rozpoczęcia działalności, które wynikają z uruchomienia nowej trasy lub zwiększenia częstotliwości lotów i których operator lotniczy nie ponosiłby w optymalnym rytmie działalności. Przykładem tego rodzaju kosztów są wydatki na marketing i reklamę związane z rozpowszechnianiem informacji o nowym połączeniu; Mogą one również obejmować koszty rozpoczęcia działalności poniesione przez przedsiębiorstwo lotnicze w regionalnym porcie lotniczym w związku z uruchomieniem nowej trasy, jeżeli port lotniczy zalicza się do kategorii C lub D i jeżeli na pokrycie tych kosztów nie została jeszcze przyznana pomoc. Pomoc nie może natomiast być przyznana na zwykłe koszty operacyjne, takie jak wynajem lub amortyzację samolotów, paliwo, płace załóg, opłaty związane z portem lotniczym, koszty cateringu. Pozostałe koszty kwalifikowane muszą odpowiadać kosztom rzeczywistym uzyskanym w normalnych warunkach rynkowych;

- f) Intensywność i czas trwania: pomoc zmniejszająca się w czasie może zostać przyznana na okres najwyżej trzech lat. Kwota pomocy w ciągu jednego roku nie może przekroczyć 50% wysokości kosztów kwalifikowanych poniesionych w ciągu tego roku i, w całym okresie wypłacania pomocy, średnio 30% kosztów kwalifikowanych.

W odniesieniu do linii wychodzących z regionów znajdujących się w trudnej sytuacji, czyli regionów najbardziej oddalonych, regionów, o których mowa w art. 87 ust. 3 lit. a) [traktatu WE], oraz regionów o słabym zaludnieniu, zmniejszająca się pomoc może być przyznana maksymalnie na okres pięciu lat. Kwota pomocy w ciągu jednego roku nie może przekroczyć 50% wysokości kosztów kwalifikowanych poniesionych w ciągu tego roku i, w całym okresie wypłacania pomocy, średnio 40% kosztów kwalifikowanych. Jeżeli pomoc jest rzeczywiście wypłacana przez pięć lat, to podczas pierwszych trzech lat może być utrzymywana na poziomie 50% kwoty kosztów kwalifikowanych.

Niezależnie od sytuacji, okres, w którym udzielana jest danemu przedsiębiorstwu pomoc na rozpoczęcie działalności, powinien być znacznie krótszy od okresu, w którym zobowiązało się ono do wykonywania działalności z danego portu lotniczego, określonego w biznes planie wymaganym zgodnie z art. 79 lit. i). Poza tym wypłata pomocy powinna zostać wstrzymana z chwilą, gdy osiągnięta zostanie docelowa liczba pasażerów lub gdy linia okaże się rentowna, nawet jeśli nastąpi to przed upływem pierwotnie przewidzianego okresu pomocy.

[...]

- h) Przyznawanie pomocy zgodnie z zasadą równego traktowania: każdy podmiot publiczny, który zamierza przyznać przedsiębiorstwu, za pośrednictwem portu lotniczego lub nie, pomoc na rozpoczęcie działalności musi podać ten zamiar do wiadomości publicznej w terminie i przy pomocy środków informacyjnych pozwalających wszystkim zainteresowanym przedsiębiorstwom na zaoferowanie swoich usług. Zawiadomienie powinno zawierać w szczególności opis trasy oraz obiektywne kryteria dotyczące wysokości kwoty pomocy oraz czasu jej trwania. Przestrzegane muszą być również przepisy i zasady dotyczące przetargów publicznych i koncesji, o ile mają zastosowanie.

[...]”

- 203 W zaskarżonej decyzji, w niniejszym przypadku w motywach 410–421, Komisja uznała, że rekompensata finansowa przekazywana przedsiębiorstwom lotniczym przez operatorów portów lotniczych na podstawie spornego systemu pomocy nie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, ponieważ kryteria zgodności, o których mowa w pkt 79 wytycznych z 2005 r., nie zostały spełnione.
- 204 W ramach drugiego z podniesionych zarzutów skarżąca stara się w istocie wykazać, że w jej indywidualnym przypadku otrzymana przez nią pomoc składająca się z kwot wypłaconych jej przez operatorów portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii w wykonaniu zawartych z nią umów spełniała przesłanki określone w pkt 79 wytycznych z 2005 r., a jeśli tak nie było, to mogłaby ona też zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie pkt 81 tych wytycznych lub, niezależnie od tych wytycznych, w duchu artykułu 107 ust. 3 lit. c) TFUE, jako pomoc na rozwój turystyki.
- 205 W tym względzie należy jednak stwierdzić, jak podnosi Komisja, że za pomocą podnoszonych przez skarżącą argumentów nie można podważyć jej zawartego w spornej decyzji stwierdzenia, zgodnie z którym sporny system pomocy nie spełnia przewidzianych w pkt 79 wytycznych z 2005 r. kryteriów kumulatywnych, co oznacza, że niespełnienie jednego z nich wystarczy, aby wykluczyć możliwość zakwalifikowania pomocy jako zgodnej z rynkiem wewnętrznym na podstawie tych wytycznych „pomocy na rozpoczęcie działalności”.

- 206 Przed wszystkim należy zaznaczyć, że – jak wynika z motywu 410 zaskarżonej decyzji – Republika Włoska sama twierdziła, iż sporny system pomocy nie został stworzony jako mający na celu wspieranie uruchamiania nowych połączeń lotniczych i że nie spełnia on warunków określonych w pkt 79 wytycznych z 2005 r.
- 207 Następnie, jeśli chodzi o warunek ustanowiony w pkt 79 lit. d) wytycznych z 2005 r., nawet przy założeniu – bo nie zostało to wykazane – że umowy handlowe między operatorami portów lotniczych i przedsiębiorstwami lotniczymi zostałyby zawarte z zamiarem osiągnięcia rentowności gospodarczej, szacowanej na podstawie dokonywanej ex ante oceny rentowności przedstawionych przez przedsiębiorstwa lotnicze planów operacyjnych i sporządzonych przez operatorów portów lotniczych analiz ekonomicznych, w spornym systemie nie wprowadzono systemu pomocy, który byłby degresywny w czasie w odniesieniu do każdego z połączeń lotniczych będących przedmiotem zawartych pomiędzy operatorami portów lotniczych i przedsiębiorstwami lotniczymi umów i które nie są w każdym razie „nowe” w rozumieniu tych wytycznych. W szczególności, każde przedsiębiorstwo lotnicze otrzymało łączne kwoty odpowiadające okresom prowadzonej działalności, ale w rzeczywistości finansowanie to nie zostało zindywidualizowane w przeliczeniu na dane połączenie lotnicze z i do każdego portu lotniczego, którego to finansowanie dotyczy. W tym względzie twierdzenie, że pomoc przyznana na lata 2012 i 2013 miała degresywny charakter, zmniejszając się z 21 mln EUR do 17,5 mln EUR, jest bez znaczenia dla sprawy, ponieważ ta degresywność obejmuje, w kontekście wytycznych z 2005 r. dane połączenie lotnicze.
- 208 W jej konkretnym przypadku skarżąca nie kwestionuje tego, że pomoc otrzymana przez nią w odniesieniu do wszystkich połączeń lotniczych, jakie obsługuje z portu lotniczego w Olbii, nie miała w odniesieniu do tego portu lotniczego degresywnego charakteru, ponieważ pod rządami spornego systemu pomocy otrzymała ona lub powinna była otrzymywać od operatora tego portu lotniczego – wręcz przeciwnie – zwiększające się w czasie kwoty, a mianowicie 280 000 EUR za okres od maja 2012 r. do marca 2013 r. i 300 000 EUR za okres od czerwca do grudnia 2013 r. Jeśli chodzi o port lotniczy w Cagliari-Elmas, w przypadku skarżącej przewidziane zostało, że otrzyma on kwotę 74 450 EUR za okres od grudnia 2012 r. do stycznia 2013 r. Niemniej jednak ani ze spornego systemu pomocy ani z dokumentów przedstawionych przez skarżącą nie wynika, że będące łącznie przedmiotem tych kwot połączenia lotnicze byłyby rentowne bez rozpatrywanego finansowania, ani że pomoc ta mogłaby zostać zindywidualizowana w odniesieniu do każdego z tych połączeń, aby móc stwierdzić w odniesieniu do każdego z nich, że pomoc odpowiadająca danemu połączeniu miała degresywny charakter.
- 209 Jeśli chodzi o wprowadzony przez region autonomiczny mechanizm monitorowania wypłat dokonywanych w ramach spornego systemu pomocy, nie wydaje się, by gwarantował on, w świetle kryterium określonego w pkt 79 lit. e) wytycznych z 2005 r., żeby to dofinansowanie ze środków publicznych było konieczne do pokrycia części kosztów uruchomienia danych połączeń lotniczych, żeby dotyczyło ono jedynie kosztów rzeczywiście poniesionych przez operatorów portów lotniczych i żeby nie dotyczyło ono żadnych innych kosztów. Nie jest tak tym bardziej, że pomoc przyznana każdemu z przedsiębiorstw lotniczych nie została rozdysponowana osobno dla każdego z połączeń lotniczych zapewnianych z i do każdego z rozpatrywanych sardyńskich portów lotniczych.
- 210 W tym względzie bez znaczenia jest to, że operatorzy portów lotniczych mieli rzekomo pokrywać koszty dodatkowe ze swoich środków własnych, w nieznanym zresztą zakresie, czy też to, że bez wsparcia finansowego otrzymanego od operatorów portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii skarżąca miałaby nie uruchomić czy też nie utrzymywać rozpatrywanych połączeń lotniczych. Ponadto w spornym systemie pomocy i w zawartych między operatorami portów lotniczych i przedsiębiorstwami lotniczymi umowach nie wyjaśniono tego, jakie były dodatkowe koszty uruchomienia dla każdej z rozpatrywanych linii lotniczych.

- 211 Podobnie ustanowiony w pkt 79 lit. f) wytycznych z 2005 r. warunek wyraźnie nie został spełniony, ponieważ jest oczywiste, że w spornym systemie pomocy i w zawartych między operatorami portów lotniczych i przedsiębiorstwami lotniczymi umowami nie zostały wskazane koszty kwalifikujące się do objęcia wsparciem (tzw. koszty kwalifikowalne). W sytuacji, gdy nie wskazano tego, które koszty są kwalifikowalne, nie jest bowiem możliwe dokonanie oceny tego, czy spełniony został warunek maksymalnego finansowania wynoszącego 50% kwoty kosztów kwalifikowalnych w skali roku, przy maksymalnym średnim finansowaniu wynoszącym 30%. Przeciwnie, z akt sprawy wynika, że region autonomiczny, po skierowaniu doń wniosku zwrócił płatności uiszczone przez operatorów portów lotniczych na rzecz przedsiębiorstw lotniczych i że ich kwoty były one ustalane w sposób ryczałtowy, często w zaokrągleniu, bez wchodzenia w szczegóły, a w każdym razie – nie indywidualizując ich w odniesieniu do każdego z rozpatrywanych połączeń lotniczych.
- 212 Co się tyczy twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym Sardynia jest regionem gospodarczym Unii znajdującym się w niekorzystnym położeniu w rozumieniu pkt 79 lit. f) akapit drugi wytycznych z 2005 r., należy stwierdzić, jak podkreśla Komisja, że region ten nie spełnia przesłanek przewidzianych w wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007/2013 (Dz.U. 2006, C 54, s. 13).
- 213 Jeśli chodzi o określony w pkt 79 lit. h) wytycznych z 2005 r. warunek dotyczący niedyskryminującego przyznawania pomocy na rozpoczęcie działalności, należy, ze względów przedstawionych już powyżej w celu oddalenia części drugiej zarzutu pierwszego, oddalić argumentację skarżącej, zgodnie z którą operatorzy portów lotniczych zorganizowali procedurę gwarantującą otwarcie przedsiębiorstw lotniczych na konkurencję i zapewniającą przejrzystość, wystarczające upublicznienie, brak dyskryminacji i wybór najbardziej korzystnych ekonomicznie ofert.
- 214 Jest zatem oczywiste, że sporny system pomocy, w tym również w odniesieniu do pomocy otrzymanej indywidualnie przez skarżącą, nie spełniał kryteriów przewidzianych w pkt 79 wytycznych z 2005 r.
- 215 W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę uprawnienia dyskrecyjne przysługujące Komisji w tej dziedzinie oraz konieczność dokonywania ścisłej wykładni wyjątków od zasady zakazu pomocy państwa, instytucja ta mogła, pomimo wniosku złożonego w tym względzie przez Republikę Włoską w toku postępowania administracyjnego, zdecydować, że nie ma również podstaw do przyjęcia odstępstwa od kryteriów określonych w wytycznych z 2005 r. na podstawie pkt 81 tych wytycznych, zgodnie z brzmieniem którego Komisja może „może zbadać poszczególne przypadki pomocy indywidualnej lub systemu pomocy, które nie spełniają całkowicie [...] wymienionych [w pkt 79] kryteriów, lecz miałyby porównywalne skutki”. W każdym razie nie można bowiem uznać, że sporny system pomocy, który nie spełnia większości kryteriów przewidzianych w pkt 79 wytycznych z 2005 r., ma skutki porównywalne z systemem pomocy spełniającym te wymogi.
- 216 Jeśli chodzi o przedstawione przez skarżącą po raz pierwszy w replice twierdzenie – będące zatem w każdym razie niedopuszczalne – zgodnie z którym sporny system pomocy został zatwierdzony, niezależnie od wytycznych z 2005 r., na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE ze względu na to, że miał on na celu promowanie turystyki na Sardynii i działalności handlowej tych operatorów portów lotniczych, po pierwsze, Republika Włoska nie zwróciła się w toku postępowania administracyjnego o przyznanie na jej rzecz tego odstępstwa, które należy stosować w sposób ścisły. Po drugie, mało prawdopodobne jest, aby sporny system pomocy, ze względu na zakres wiążącego się z nim finansowania, nie zmieniał warunków wymiany handlowej w sprzeczny ze wspólnym interesem sposób.
- 217 Ze wszystkich powyższych rozważań wynika, że drugi zarzut należy oddalić jako bezzasadny.

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu prawa, jakiego miała się dopuścić Komisja w nakazie odzyskania spornej pomocy

- 218 W ramach zarzutu trzeciego skarżąca zarzuca Komisji, że ta, nakazując w zaskarżonej decyzji Republice Włoskiej odzyskanie spornej pomocy od skarżącej, nie uwzględniła jej uzasadnionych interesów. Biorąc zaś pod uwagę niewielką liczbę przypadków pomocy uznanej za pośrednio zwolnioną i niepewność, jaką żywiła sama Komisja co do sposobu rozpatrywania niniejszej sprawy, skarżąca stoi na stanowisku, iż może powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do tego, że mechanizm wprowadzony ustawą nr 10/2010 nie zostanie uznany za „pomoc państwa” udzielaną przedsiębiorstwom lotniczym. Podkreśla ona w tym względzie, że nie mogła wiedzieć, iż umowy wiążące ją z operatorami portów lotniczych stanowiły pomoc w rozumieniu art. 107 TFUE.
- 219 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu trzeciego jako bezzasadnego. W szczególności okoliczność polegająca na tym, że wynikająca z prawa pomocy państwa ocena pojęcia pomocy pośredniej jest zdaniem skarżącej niejasna, nie jest wcale czymś, co mogłaby stanąć na przeszkodzie nakazaniu przez nią odzyskania pomocy, zwłaszcza że w niniejszym przypadku pomoc ta była wyraźnie niezgodna z prawem ze względu na to, iż Republika Włoch nie dokonała uprzedniej notyfikacji spornego systemu pomocy, a skarżąca została uznana w zaskarżonej decyzji za bezpośredniego beneficjenta spornego systemu pomocy. W każdym razie istnienie wątpliwości co do istnienia pomocy nie powoduje powstania po stronie jej beneficjenta uzasadnionych oczekiwań.
- 220 W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do powoływania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przysługuje każdemu podmiotowi, po stronie którego instytucja Unii wzbudziła uzasadnione nadzieje. Natomiast nie może powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu administracja nie udzieliła wyraźnych zapewnień (zobacz wyrok z dnia 24 listopada 2005 r. Niemcy/Komisja, C-506/03, niepublikowany, ECLI:EU:C:2005:715, pkt 58 oraz przywołane tam orzecznictwo). Tak samo, jeśli rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy jest w stanie przewidzieć wydanie przepisów unijnych mogących wpłynąć na jego interesy, w razie wydania takich przepisów nie może on powoływać się na tę zasadę [zob. wyroki: z dnia 11 marca 1987 r., Van den Bergh en Jurgens i Van Dijk Food Products (Lopik)/Komisja, 265/85, EU:C:1987:121, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 22 czerwca 2006 r., Belgia i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, pkt 147 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 221 Biorąc pod uwagę podstawowe znaczenie, jakie ma obowiązek zgłoszenia pomocy dla efektywności mającej obowiązkowy charakter kontroli pomocy państwa sprawowanej przez Komisję, beneficjenci pomocy mogą co do zasady powoływać się na uzasadnione oczekiwania co do zgodności z prawem tej pomocy tylko wówczas, gdy taka pomoc została przyznana zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 108 WE, a staranny podmiot gospodarczy powinien zwykle być w stanie upewnić się, że dopełniono wymogów tej procedury. W szczególności, jak podkreśliła Komisja, w przypadku, gdy pomoc została udzielona bez jej uprzedniej notyfikacji Komisji lub, jak w niniejszym przypadku, nie czekając na decyzję Komisji kończącą postępowanie, efektem czego jest ona bezprawna w świetle art. 108 ust. 3 TFUE, beneficjent tej pomocy nie może co do zasady mieć uzasadnionych oczekiwań co do zgodności jej przyznania z prawem (zob. podobnie wyrok z dnia 27 września 2012 r., Producteurs de légumes de France/Komisja, T-328/09, niepublikowany, EU:T:2012:498, pkt 20, 21 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 222 W niniejszej sprawie, zdaniem Komisji, w żadnym momencie nie udzieliła ona skarżącej zapewnień co do zgodności spornego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym, tym bardziej, że Republika Włoch wdrożyła ten system nie czekając na to, aż Komisja wypowie się w jego przedmiocie na gruncie art. 108 TFUE, co oznacza, że system ten jest niezgodny z prawem.
- 223 Co się tyczy podnoszonych uzasadnionych oczekiwań skarżącej co do ściśle handlowego charakteru stosunków umownych łączących ją z operatorami portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii, przez który to charakter nie mogła powziąć podejrzeń co do państwowej genezy tego zachowania

i wykorzystywanych przez tych operatorów środków, należy stwierdzić, po pierwsze, że nie wydaje się, aby państwowe pochodzenie środków uzyskanych przez operatorów portów lotniczych było przez nich ukrywane na publikowanych przez nich na ich stronach internetowych zaproszeniach do składania ofert, i, po drugie oraz w każdym razie, że w zawartej między skarżącą a portem lotniczym w Calgari-Elamas wyraźnie wskazano, iż wykonanie tej umowy jest finansowane przez region autonomiczny, tak samo jak mowa o tym była w zawartej w dniu 31 marca 2013 r. umowie z operatorem portu lotniczego w Olbii.

224 Ponadto, ze względu na to, że ustawa nr 10/2010 została opublikowana w Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna, skarżąca, jako przezorny podmiot gospodarczy prowadzący działalność na rynku transportu lotniczego we Włoszech, nie mogła nie wiedzieć o istnieniu tej ustawy (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 listopada 2008 r., Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading/Komisja, C-38/07 P, EU:C:2008:641, pkt 61), ani, w konsekwencji, przewidzianych w niej mechanizmów finansowania, oraz prawdopodobieństwa, po pierwsze, tego że mogą one zostać uznane za system pomocy w rozumieniu art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589, i, po drugie, że przedsiębiorstwa lotnicze zostaną uznane za rzeczywistych beneficjentów wspomnianego systemu.

225 W tym względzie nie można uwzględnić podnoszonej przez skarżącą argumentacji skarżącej dotyczącej trudności w zrozumieniu pojęcia pośrednich lub końcowych beneficjentów pomocy państwa. Po pierwsze, w dwóch z trzech umów zawartych przez nią z operatorami portów lotniczych wyraźnie wspomniano bowiem o finansowaniu przez region autonomiczny zleczanych przez tych operatorów usług. Po drugie, tak jak każdy staranny podmiot gospodarczy, skarżąca powinna była wiedzieć, że pośredni charakter pomocy nie ma żadnego związku z kwestią jej odzyskania (wyrok z dnia 15 czerwca 2010 r., Mediaset/Komisja, T-177/07, EU:T:2010:233, pkt 177) i, co za tym idzie, nie stanowi w żaden sposób wyjątkowej okoliczności umożliwiającej jej uniknięcie bezpośredniej skuteczności zakazu przewidzianego w art. 107 ust. 1 TFUE. Ponadto w powołanym przez skarżącą pkt 79 lit. h) wytycznych z 2005 r. wyraźnie wspomniano o możliwości przyznania przez podmiot publiczny przedsiębiorstwu lotniczemu pomocy „za pośrednictwem portu lotniczego”, co potwierdza to, że istnienie stosunku umownego nie stoi samo w sobie na przeszkodzie uznaniu spornego systemu pomocy za niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa na rzecz przewoźników lotniczych.

226 W świetle powyższych uwag należy oddalić zarzut trzeci jako bezzasadny.

D. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego nieprawidłowego prowadzenia dochodzenia

227 W ramach zarzutu czwartego skarżąca zarzuca Komisji brak staranności i bezstronności w prowadzeniu dochodzenia, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji. Świadczyć ma o tym w szczególności udzielona przez Komisję odmowa szczegółowego zbadania zastosowania kryterium inwestora prywatnego.

228 Komisja wnosi o odrzucenie zarzutu jako niedopuszczalnego, podnosząc, że zarzut ten jest znajduje poparcie w jednym tylko punkcie skargi, co stanowi uchybienie art. 76 lit. d) regulaminu postępowania. W każdym razie, nawet przy założeniu, że Komisja nieprawidłowo zastosowała zasadę inwestora prywatnego, nie świadczy to o tym, że dochodzenie administracyjne nie zostało przeprowadzone prawidłowo.

229 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającym zastosowanie do postępowania przed Sądem na podstawie art. 53 akapit pierwszy tego statutu oraz art. 76 lit. d) regulaminu postępowania, skarga powinna określać przedmiot sporu i zawierać zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. Z orzecnictwa wynika, że ich przedstawienie powinno być na tyle jasne i precyzyjne, by umożliwiała stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi sprawowanie kontroli sądowej. Z powyższego wynika, że istotne okoliczności faktyczne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały

z tekstu samej skargi. Skarga powinna więc wyjaśniać, na czym polega zarzut, na którym się ona opiera, wobec czego samo jego abstrakcyjne przywołanie nie spełnia określonych w regulaminie postępowania wymogów (zobacz wyroki: z dnia 14 lutego 2012 r., *Włochy/Komisja*, T-267/06, niepublikowany, EU:T:2012:69, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 czerwca 2019 r., *Strabag Belgium/Parlament*, T-299/18, niepublikowany, EU:T:2019:411, pkt 127 i przytoczone tam orzecznictwo).

230 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że skarżąca nie poparła niczym podniesionego przez nią zarzutu czwartego, który odnosi się do tylko jednego punktu skargi.

231 W konsekwencji zarzut ten należy odrzucić jako niedopuszczalny, podkreślwszy dodatkowo, że, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja przeanalizowała w sposób wystarczająco szczegółowy kwestię zastosowania do spornego systemu pomocy zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej.

E. W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego braków i sprzeczności uzasadnienia

232 W ramach zarzutu piątego skarżąca podnosi, że zaskarżona decyzja jest dotknięta pod wieloma względami brakiem uzasadnienia oraz że uzasadnienie to jest wewnętrznie sprzeczne.

233 Komisja wnosi o oddalenie tego zarzutu jako bezzasadnego, podkreślając, że w zaskarżonej decyzji spełniła wynikające z orzecznictwa wymogi dotyczące obowiązku uzasadnienia. W rzeczywistości wiele sformułowanych przez skarżącą zarzutów dotyczących naruszenia obowiązku uzasadnienia odnosi się bardziej do zasadności tej decyzji w różnych podniesionych w ramach poprzednich zarzutów aspektach.

234 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie aktu powinno być dostosowane do jego charakteru i przedstawiać jasno rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym zrozumieć jego podstawę, a w razie potrzeby podważyć jego ważność przed sądem Unii, a po drugie, sąd powinien zbadać jego zasadność, przy czym nie jest wymagane, by instytucja wyszczególniła wszystkie istotne okoliczności prawne i faktyczne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi określone w art. 296 TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać prawne i faktyczne okoliczności jego wydania (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2004 r., *Hiszpania/Komisja*, C-501/00, EU:C:2004:438, pkt 73; z dnia 14 grudnia 2005 r., *Regione autonoma della Sardegna/Komisja*, T-200/04, niepublikowany, EU:T:2005:460, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

235 Ponadto w ramach zarzutu opartego na braku uzasadnienia lub niewystarczającym uzasadnieniu zastrzeżenia i argumenty mające na celu podważenie zasadności zaskarżonej decyzji są bezskuteczne i pozbawione znaczenia (zobacz wyrok z dnia 15 czerwca 2005 r., *Corsica Ferries France/Komisja*, T-349/03, EU:T:2005:221, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

236 W niniejszej sprawie, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja szczegółowo zbadała kwestię istnienia korzyści gospodarczej, w niniejszym przypadku w motywach 362–388 zaskarżonej decyzji.

237 Jeśli chodzi o selektywność środka, choć Komisja rzeczywiście poświęciła tylko jeden motyw zaskarżonej decyzji, mianowicie motyw 389, kwestii tego, czy ta określona w art. 107 ust. 1 TFUE przesłanka została spełniona. Jednakże wbrew temu, co twierdzi skarżąca, takie uzasadnienie jest samo w sobie wystarczające do tego, aby uczynić zadość ciężącemu na Komisji obowiązkowi uzasadnienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 marca 2002 r., *Włochy/Komisja*, C-310/99, EU:C:2002:143, pkt 88, 89; z dnia 9 czerwca 2011 r., *Comitato „Venezia vuole vivere” i in./Komisja*, C-71/09 P,

- C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 114, 121), w szczególności dlatego, że skarżąca była w stanie zrozumieć rozumowanie Komisji i zakwestionować ją w ramach trzeciej części zarzutu pierwszego.
- 238 Dotyczy to również analizy istnienia zakłócenia konkurencji, która została przeprowadzona w motywach 390–392 zaskarżonej decyzji.
- 239 Co się tyczy zastosowania przewidzianego dla UOIG, w szczególności w rozporządzeniu nr 360/2012, progno pomocy de minimis, Komisja nie musiała poruszać tej kwestii, ponieważ w motywach 379 i 411 stwierdziła, przedstawiając, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, niezbędne uzasadnienie w tym zakresie, że skarżącej nie zostało powierzone zadanie świadczenia UOIG w świetle pierwszej z przesłanek stosowania art. 106 TFUE i orzecznictwa wynikającego z wyroku z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415).
- 240 Co się tyczy twierdzenia o nieuwzględnieniu uzasadnionych oczekiwań skarżącej w odniesieniu do odzyskania rzekomo bezprawnie przyznanej pomocy, należy stwierdzić, że Komisja nie musiała zajmować się tą kwestią, ponieważ, z jednej strony, skarżąca nie przedstawiła swych uwag w ramach postępowania administracyjnego, a zatem nie podniosła tej kwestii, i, z drugiej strony, Komisja miała do czynienia z niezgodnym z prawem systemem pomocy, który został wdrożony przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie jego zgodności z rynkiem wewnętrznym. Zgodnie zaś z orzecznictwem przypomnianym powyżej w ramach oddalenia zarzutu trzeciego, beneficjenci spornego systemu pomocy nie mogli w żadnym razie powoływać się na uzasadnione oczekiwania z powodu jego niezgodności z prawem.
- 241 Co się tyczy zastosowania kryterium inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, kwestia ta, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, została poddana analizie. W motywach 380–387 zaskarżonej decyzji Komisja wyraźnie wyjaśniła bowiem powody, dla których wykluczyła zastosowanie zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, w tym kryterium inwestora prywatnego, i tym samym uznała, że skarżącej przysporzona została korzyść gospodarczą. W motywach tych wyjaśniła ona w szczególności powody, dla których jej zdaniem nie przeprowadzono żadnego postępowania przetargowego prowadzącego do zlecenia przez operatorów portów lotniczych przedsiębiorstwom lotniczym świadczenia usług. Jak zaś podkreśla Komisja, na tej podstawie można było wywnioskować, że ceny płacone przez operatorów portów lotniczych przedsiębiorstwom lotniczym za usługi marketingowe nie były cenami rynkowymi. Podobnie, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, Komisja wyjaśniła, w szczególności w motywie 382 zaskarżonej decyzji, powody, dla których uznała, że przyjmując sporny system pomocy region autonomiczny nie mógł liczyć na stopę zwrotu porównywalną z stopą oczekiwaną przez inwestora.
- 242 W odniesieniu do kwestii tego, czy świadczone usługi zaspokajały rzeczywiste potrzeby regionu autonomicznego, Komisja wyjaśniła – w niniejszym przypadku w motywach 386 i 387 zaskarżonej decyzji – powody, dla których sporny system pomocy nie zaspokajał rzeczywistych potrzeb regionu autonomicznego, nawet jeśli w ten sposób doszła do błędnego wniosku, wskazanego przez Sąd w ramach badania drugiej części zarzutu pierwszego. Podobnie Komisja wyjaśniła, w szczególności w pkt 7.2.1.3 zaskarżonej decyzji, powody, dla których uznała, że dokonane na rzecz przedsiębiorstw lotniczych płatności nie mogą zostać uznane za rzeczywistą zapłatę za wyświadczone usługi marketingowe, ponieważ zdaniem tej instytucji te usługi marketingowe mają na celu promowanie przede wszystkim połączeń obsługiwanych przez przedsiębiorstwa lotnicze.
- 243 Jeśli chodzi o zakres przewidujących kary umowne postanowień włączanych do zawieranych z operatorami portów lotniczymi umów, Komisja w motywie 359 zaskarżonej decyzji uznała, że ustanowiony mechanizm monitorowania, opisany w sekcji 2.7.3 tej decyzji i przewidujący w motywie 80 stosowanie wobec przedsiębiorstw lotniczych sankcji przez operatorów portów lotniczych, gwarantuje przestrzeganie obowiązków nałożonych przez region autonomiczny na operatorów portów lotniczych. Ponieważ Komisja uznała, że mechanizm ten, obejmujący również kary

umowne wprowadzone przez operatorów portów lotniczych w celu zastosowania się do decyzji regionalnej nr 29/36, przyczyniał się do przypisania zachowania umownego operatorów portów lotniczych regionowi autonomicznemu, nie musiała ona ponownie ocenić tej kwestii przeprowadzając analizę stosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, zwłaszcza na poziomie operatorów portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii, ponieważ operatorzy ci nie znajdowali się w posiadaniu regionu autonomicznego.

- 244 Co się tyczy możliwości uznania spornego systemu pomocy za zgodny z rynkiem wewnętrznym na gruncie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, Komisja nie musiała badać jej z urzędu w sytuacji, gdy Republika Włoska nie zamierzała uzasadnić spornego systemu pomocy na podstawie przewidzianego w tym postanowieniu odstępstwa.
- 245 Co się tyczy kwestii tego, czy sporny system stanowi system pomocy w rozumieniu art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589, Komisja mogła uznać w motywie 349 zaskarżonej decyzji, że ma to miejsce począwszy od momentu, w którym żadne z indywidualnych przedsiębiorstw uznanych przez nią za beneficjenta, w niniejszym przypadku przedsiębiorstwo lotnicze, nie zostało wskazane w ramach prawnych opisanych w sekcji 2 zaskarżonej decyzji, które jej zdaniem stanowiły sporny system pomocy. Uzasadnienie to było wystarczające, aby umożliwić skarżącej zrozumienie, że zawarty w tej sekcji opis systemu spełniał zdaniem Komisji warunki przewidziane w pierwszym z przypadków objętych definicją systemu pomocy, która została zawarta w art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589.
- 246 Skarżąca zarzuca również Komisji, że ta nie wyjaśniła powodów, dla których przeprowadzana ex ante analiza dodatkowej rentowności, o której mowa w pkt 61–66 wytycznych z 2014 r., nie miała zastosowania w niniejszej sprawie. Ten zarzut szczegółowy należy jednak oddalić. W motywach 381–384 zaskarżonej decyzji Komisja uzasadniła bowiem brak znaczenia analizy ex ante, o której mowa w pkt 61–66, okolicznością polegającą, po pierwsze, na tym, że Republika Włoska nie przedstawiła przeprowadzonych ex ante analiz dodatkowej rentowności, i, po drugie, że region autonomiczny posiadał tylko jeden z trzech rozpatrywanych portów lotniczych, a mianowicie port lotniczy w Alghero. Ponadto, biorąc pod uwagę to, że Komisja uznała, iż operatorzy portów lotniczych w Cagliari-Elmas i w Olbii jedynie wprowadzili w życie sporny system pomocy, brak znaczenia tego rodzaju analizy dotyczy również zastosowania kryterium podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej na poziomie tych operatorów.
- 247 Jeśli chodzi o twierdzenie, zgodnie z którym Komisja nie udowodniła, że środki otrzymane przez przedsiębiorstwa lotnicze od operatorów portów lotniczych pochodziły od regionu autonomicznego, ani też tego, dlaczego operatorzy portów lotniczych odgrywali jedynie rolę pośredników w przekazywaniu przedsiębiorstwom lotniczym jako ich beneficjentom funduszy z regionu autonomicznego, należy stwierdzić, że w motywach 357–360 zaskarżonej decyzji Komisja wyraźnie wskazała powody, dla których uznała, że operatorzy portów lotniczych odgrywali rolę pośredników, poprzez których środki pochodzące od regionu autonomicznego były przekazywane przedsiębiorstwom lotniczym. Ponadto, jak zostało już stwierdzone w ramach rozpatrywania zarzutu pierwszego, oczywiste jest, że środkami wykorzystywanymi przez operatorów portów lotniczych do wynagradzania przedsiębiorstw lotniczych są fundusze oddane tym operatorom do dyspozycji przez region autonomiczny.
- 248 Jeśli chodzi o stawiany Komisji zarzut, że nie uwzględniła ona lub nie uwzględniła w wystarczającym stopniu argumentów przedstawionych przez przedsiębiorstwa lotnicze Ryanair i easyJet w ramach postępowania administracyjnego, w szczególności tych przedstawionych w motywach 116, 118, 131, 136, 145, 152, 166, 172, 177 i 199 zaskarżonej decyzji, poza tym, że argumenty te dotyczyły zasadniczo sytuacji swoistych dla tych przedsiębiorstw lotniczych, które w związku z tym są bardziej odpowiednie do tego, by dokonać oceny wystarczającego charakteru przedstawionego w odpowiedzi przez Komisję uzasadnienia, należy stwierdzić, że ten zarzut skarżącej jest bezzasadny, gdyż Komisja w zaskarżonej decyzji ustosunkowała się do tych argumentów. Ponadto, zważywszy, że Komisja zajęła stanowisko

w przedmiocie istnienia systemu pomocy, wbrew temu, co podnosi skarżąca, nie była ona zobowiązana do szczegółowego zbadania treści wszystkich umów zawartych przez operatorów portów lotniczych ze wszystkimi przedsiębiorstwami lotniczymi.

- 249 Wreszcie, zdaniem skarżącej uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest wewnętrznie sprzeczne, w szczególności jeśli chodzi o możliwość zastosowania wytycznych z 2005 r. i z 2014 r. oraz w odniesieniu do celów usług marketingowych oferowanych operatorom portów lotniczych przez przedsiębiorstwa lotnicze.
- 250 W tym względzie Komisja wyjaśniła w motywie 414 zaskarżonej decyzji powody, dla których sporny system pomocy w zakresie, w jakim stanowi pomoc dla przedsiębiorstw lotniczych, jest objęty wytycznymi z 2005 r., a nie wytycznymi z 2014 r. W motywach 407–420 tej decyzji zbadała ona zgodność tej pomocy z prawem w świetle wytycznych z 2005 r. Niewątpliwie w motywach 379–387 zaskarżonej decyzji, dotyczących istnienia korzyści, Komisja powołała się na pewne elementy metodologiczne dotyczące stosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, które zostały już przedstawione przez tę instytucję w wytycznych z 2014 r. Jednakże postępując w ten sposób, Komisja zastosowała jedynie pojęcia, które w każdym razie mogłyby zostać zastosowane nawet w braku wspomnianych wytycznych. W tych okolicznościach dokonane w ramach analizy zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej odesłanie do wytycznych z 2014 r. nie stoi w sprzeczności z koniecznością zbadania pomocy na rzecz przedsiębiorstw lotniczych w świetle wytycznych z 2005 r. (zobacz podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., Transavia Airlines/Komisja, T-591/15, EU:T:2018:946, pkt 157–163).
- 251 Skarżąca powołuje się też na niespójność celów usług marketingowych oferowanych operatorom portów lotniczych przez przedsiębiorstwa lotnicze. Jednakże zarzut ten sformułowany jest w taki sposób, że nie pozwala na zrozumienie go przez Sąd, a zatem należy go odrzucić jako niedopuszczalny.
- 252 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja nie jest dotknięta ani brakiem uzasadnienia, ani też uzasadnienie to nie jest wewnętrznie sprzeczne, a mające na celu podważenie zasadności zaskarżonej decyzji zarzuty szczegółowe i argumenty są bezskuteczne i pozbawione znaczenia w ramach niniejszego zarzutu.
- 253 Należy też oddalić żądanie skarżącej, aby przy nakazywaniu odzyskania pomocy Komisja miała obowiązek bardziej jego szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy bowiem przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał określił uchylenie pomocy przyznanej bezprawnie poprzez żądanie jej zwrotu jako „logiczną konsekwencję” jej niezgodności z prawem. Poprzez ten zwrot, którego nie można uznać za sankcję, beneficjent traci przewagę, jaką uzyskał na rynku względem swoich konkurentów, co umożliwia powrót do sytuacji sprzed wypłaty pomocy (wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r., Belgia/Komisja, C-75/97, EU:C:1999:311, pkt 64, 65 i przytoczone tam orzecznictwo). Wynika z tego, że następujące po zawartym w motywie 421 zaskarżonej decyzji stwierdzeniu, iż pomoc państwa przyznana przez region przedsiębiorstwom lotniczym stanowi przyznaną bezprawnie pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, uzasadnienie zawarte w motywach 422–426 zaskarżonej decyzji było wystarczające, aby nakazać odzyskanie pomocy, również w przypadku skarżącej.
- 254 Z powyższego wynika, że należy oddalić zarzut piąty, a w konsekwencji – skargę w całości.

IV. W przedmiocie kosztów

²⁵⁵ 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 kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Volotea, SA zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Papasavvas

Svenningsen

Valančius

Csehi

Nihoul

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 maja 2020 r.

Podpisy

Spis treści

I. Okoliczności powstania sporu	1
A. W przedmiocie spornych środków	2
1. W przedmiocie przepisów przyjętych przez region autonomiczny.....	2
a) W przedmiocie art. 3 ustawy nr 10/2010	2
b) W przedmiocie aktów wykonawczych do ustawy nr 10/2010	3
2. W przedmiocie wdrożenia spornych środków	5
a) Wdrożenie ustawy nr 10/2010 w odniesieniu do portu lotniczego w Olbii.....	5
b) Wdrożenie ustawy nr 10/2010 w odniesieniu do portu lotniczego w Cagliari-Elmas	5
c) Wdrożenie ustawy nr 10/2010 w odniesieniu do portu lotniczego w Alghero	6
B. W przedmiocie zaskarżonej decyzji.....	6
II. Przebieg postępowania i żądania stron	9
III. Co do prawa	10
A. Zarzut pierwszy, dotyczący błędu w dokonanej przez Komisję interpretacji pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE	10
1. W przedmiocie dopuszczalności niektórych argumentów.....	10
2. W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczącej błędnego określenia beneficjentów spornego systemu pomocy oraz w przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczącej braku korzyści dla skarżącej	11
a) W przedmiocie wykorzystania „zasobów państwowych” przez operatorów portów lotniczych	12
b) W przedmiocie możliwości przypisania regionowi autonomicznemu decyzji i wypłat dokonanych na rzecz skarżącej przez operatorów portów lotniczych	15
c) W przedmiocie błędnego określenia beneficjentów spornego systemu pomocy i braku korzyści dla przedsiębiorstw lotniczych.....	19
d) W przedmiocie kryterium prywatnego podmiotu działającego w warunkach gospodarki rynkowej	21
1) W przedmiocie zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej do stosunków umownych między operatorami portów lotniczych a przedsiębiorstwami lotniczymi	22
2) W przedmiocie zastosowania zasady prywatnego podmiotu gospodarczego działającego w warunkach gospodarki rynkowej na poziomie regionu autonomicznego	23

3) W przedmiocie możliwości uznania finansowania dotyczącego portu lotniczego w Olbii za pomoc na działalność marketingową, inwestycyjną lub na rzecz regionalnych portów lotniczych	27
3. W przedmiocie części trzeciej zarzutu pierwszego dotyczącej braku selektywnego charakteru środka pomocowego	29
4. W przedmiocie części czwartej zarzutu pierwszego, dotyczącej braku zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi	31
a) W przedmiocie możliwości uznania dotyczącej skarżącej spornej pomocy za przekraczającą przewidziany w rozporządzeniu nr 360/2012 próg de minimis	31
b) W przedmiocie zakłócenia konkurencji i wpływu spornego systemu pomocy na dokonywaną w obrębie Unii wymianę handlową	33
B. W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na błędzie co do możliwości uzasadnienia spornej pomocy	35
C. W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu prawa, jakiego miała się dopuścić Komisja w nakazie odzyskania spornej pomocy	40
D. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego nieprawidłowego prowadzenia dochodzenia	41
E. W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego braków i sprzeczności uzasadnienia	42
IV. W przedmiocie kosztów	46