



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba w składzie powiększonym)

z dnia 13 maja 2020 r. *

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

W sprawie T-716/17

Germanwings GmbH, z siedzibą w Kolonii (Niemcy), którą reprezentował adwokat A. Martin-Ehlers,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali T. Maxian Rusche i S. Noë w charakterze pełnomocników,

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 3 października 2019 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

W przedmiocie spornych środków

- 1 Sardynia (Włochy) liczy pięć portów lotniczych, w tym porty lotnicze Alghero, Cagliari-Elmas i Olbia.
- 2 Port lotniczy w Alghero jest prowadzony przez So.Ge.A.Al SpA (zwaną dalej „SOGEAAL”), której kapitał został w całości subskrybowany przez lokalne organy publiczne i należy w przeważającej części do Regione autonoma della Sardegna (regionu autonomicznego Sardynia, Włochy, zwanego dalej „regionem autonomicznym”), również za pośrednictwem Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna (SFIRS). Port lotniczy Cagliari-Elmas jest natomiast prowadzony przez So.G.Aer SpA. (zwaną dalej „SOGAER”), spółkę, której akcje należą w przeważającej części do izby handlowej Cagliari (zwaną 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.

W przedmiocie przepisów przyjętych przez region autonomiczny

– W przedmiocie art. 3 ustawy nr 10/2010

- 3 W dniu 13 kwietnia 2010 r. region autonomiczny przyjął legge regionale n. 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 na wyspie), 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 regionalnego ministra do spraw transportu w porozumieniu z regionalnymi ministrami 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. Uchwała, 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”.

– *W przedmiocie aktów wykonawczych do ustawy nr 10/2010*

- 5 Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy nr 10/2010 organ wykonawczy regionu autonomicznego przyjął szereg aktów służących wykonaniu środków przewidzianych w tym art. 3 (zwanymi dalej „aktami wykonawczymi”), w szczególności deliberazione della Giunta regionale n. 29/36 (uchwałę rady regionalnej nr 29/36) z dnia 29 lipca 2010 r. (zwaną dalej „uchwałą regionalną nr 29/36”), deliberazione della Giunta regionale n. 43/37 (uchwałę rady regionalnej nr 43/37) z dnia 6 grudnia 2010 r. (zwaną dalej „uchwałą regionalną nr 43/37”) oraz deliberazione della Giunta regionale n. 52/117 (uchwałę rady regionalnej 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 Owe akty wykonawcze określają trzy obszary „działalności”, za które operatorzy portów lotniczych mogli otrzymać od regionu autonomicznego rekompensatę za lata 2010–2013, mianowicie:
 - zwiększanie ruchu lotniczego przez przedsiębiorstwa lotnicze (zwane dalej „działalnością nr 1”);
 - promowanie Sardynii jako kierunku turystycznego przez przedsiębiorstwa lotnicze (zwane dalej „działalnością nr 2”);
 - dalsza działalność promocyjna powierzona przez operatorów portów lotniczych w imieniu regionu autonomicznego usługodawcom będącym stronami trzecimi, innym niż przedsiębiorstwa lotnicze (zwaną dalej „działalnością nr 3”).
- 7 W uchwale regionalnej nr 29/36 sprecyzowano, 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 sezonie średnim i sezonie zimowym oraz poprzez otwarcie nowych połączeń lotniczych. Po drugie, w uchwale tej wskazano, że ostatecznym celem realizowanym przez przewidziane w art. 3 ustawy nr 10/2010 środki służące 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, w celu otrzymania finansowania przewidzianego w ustawie nr 10/2010 operator portu lotniczego musiał przedłożyć szczegółowy plan działalności do zatwierdzenia regionowi autonomicznemu. Plan ten miał określać, jakie spośród działalności nr 1–3, o których mowa w pkt 6 powyżej, operator portu lotniczego zamierzał podjąć, aby osiągnąć cele ustawy nr 10/2010. Ów plan powinien ewentualnie zostać skonkretyzowany w drodze szczegółowych umów 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 częstotliwości lotów, nowych połączeń i liczby pasażerów.

- 11 Zdaniem władz włoskich obsługa tych tras będących przedmiotem strategicznego zainteresowania stanowi usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, 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 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 subwencjonowanego połączenia powinno być zmniejszane z upływem czasu;
 - umowa finansowa zawarta z przedsiębiorstwami lotniczymi powinna zawierać plan promocji terytorium lokalnego.
- 15 W razie stwierdzenia przez region autonomiczny niezgodności planów działalności przedstawionych przez operatorów portów lotniczych z przepisami ustawy nr 10/2010 i jej aktami wykonawczymi region mógł zażądać zmiany tych planów.
- 16 Po zatwierdzeniu różnych planów działalności przedłożonych przez operatorów portów lotniczych region autonomiczny rozdzielał między tych operatorów środki finansowe dostępne dla każdego z lat 2010–2013.
- 17 Uchwała regionalna nr 29/36 przewidywała preferencyjne kryteria wypłaty na wypadek, gdyby suma wkładów, o jakie wnioskowali operatorzy portów lotniczych, była wyższa od kwoty przewidzianej w ustawie nr 10/2010.
- 18 Ostateczne kwoty rocznych wkładów były ustalane a posteriori, przy uwzględnieniu kwot – ewentualnie niższych od kwot przewidzianych w planach działalności – rzeczywiście wydatkowanych przez operatorów portów lotniczych przy realizacji tych planów. W celu potwierdzenia wspomnianych kwot owi operatorzy musieli przedstawić sprawozdania określające w szczególności koszty rzeczywiście poniesione w związku z przedsięwziętymi działaniami, do których to sprawozdań należało dołączyć dokumenty potwierdzające.
- 19 Ponadto akty wykonawcze przewidywały, że operatorzy portów lotniczych powinni zapewnić monitorowanie wyników przedsiębiorstw lotniczych. W szczególności owe akty wymagały, aby szczególne umowy zawarte między operatorami portów lotniczych i przedsiębiorstwami lotniczymi przewidywały kary stosowane wobec przedsiębiorstw lotniczych w przypadku nieprzestrzegania określonych wcześniej celów, w szczególności jeśli chodzi o częstotliwość lotów i liczbę pasażerów.
- 20 Wreszcie wkłady regionu autonomicznego były wypłacane za pośrednictwem funduszu regionalnego ad hoc, utworzonego i zarządzanego przez SFIRS, który zatrzymywał 4% od całkowitej ostatecznej kwoty tych wkładów. Ponadto jeśli wypłacono z góry tylko pierwszą transzę odpowiadającą 20% środków należnych za dany rok referencyjny, operatorzy portów lotniczych mogli zwrócić się do SFIRS o zaliczki, które przyznawano w zamian za zapłatę prowizji i odsetek.

W przedmiocie spornej umowy

- 21 Skarżąca, Germanwings GmbH, jest przewoźcą pasażerów przedsiębiorstwem lotniczym „low-cost”, które działa od 2002 r. i obsługuje między innymi sieć połączeń krótko-, średnio- i długodystansowych, głównie z i do portów lotniczych Unii Europejskiej, w tym portu lotniczego Cagliari-Elmas.
- 22 Spółka SOGAER, będąca operatorem portu lotniczego Cagliari-Elmas, opublikowała na swojej stronie internetowej ogłoszenie wzywające przedsiębiorstwa lotnicze do przedstawienia jej planów dotyczących obsługi połączeń z i do tego portu lotniczego oraz zawarcia umów marketingowych mających na celu promowanie Sardynii.
- 23 SOGAER przedstawił regionowi autonomicznemu plany działalności na rok 2010 i na trzyletni okres 2011–2013 wraz z odpowiednimi wnioskami o finansowanie. Plany te zatwierdzono, a kwoty przydzielone SOGAER na rok 2010 i na okres 2011–2013 określono, odpowiednio, w uchwałach regionalnych nr 43/37 i nr 52/117.
- 24 W tym kontekście skarżąca i SOGAER zawarły w 2012 r. umowę (zwaną dalej „sporną umową”). W umowie tej skarżąca zobowiązała się, za wynagrodzeniem w wysokości 30 000 EUR, do promowania regionu Sardynia, Cagliari, a także jej połączeń bezpośrednich między Cagliari-Elmas a Kolonią-Bonn (Niemcy) oraz między Cagliari-Elmas a Stuttgartem (Niemcy). W tym celu skarżąca powierzyła usługodawcy będącemu osobą trzecią zorganizowanie kampanii promocyjnej za całkowitą kwotą 40 000,18 EUR, przy czym skarżąca pokryła różnicę z kwotą 30 000 EUR pochodzącą od SOGAER. Ową kampanię promocyjną przeprowadzono od dnia 10 grudnia 2012 r. do dnia 9 stycznia 2013 r.
- 25 W dniu 20 grudnia 2012 r. skarżąca wystawiła fakturę na kwotę 30 000 EUR. SOGAER zapłacił tę fakturę opiewającą na wspomnianą kwotę, dokonując w dniu 19 kwietnia 2013 r. przelewu elektronicznego (zwanego dalej „sporną zapłatą”).

W przedmiocie zaskarżonej decyzji

- 26 W dniu 30 listopada 2011 r. Republika Włoska zgłosiła Komisji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE ustawę nr 10/2010, którą zbadano zgodnie z rozdziałem III rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz.U. 1999, L 83, s. 1).
- 27 Pismem z dnia 23 stycznia 2013 r. Komisja powiadomiła Republikę Włoską o swej decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, w sprawie 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.
- 28 Uwagi na piśmie przedstawiły władze włoskie, jak również zainteresowane strony, w tym operatorzy portów lotniczych Alghero, Cagliari-Elmas i Olbia. Skarżąca nie przedłożyła uwag na piśmie. Komisja przekazała uwagi zainteresowanych stron władzom włoskim, które mogły przedstawić swoje komentarze na temat tych uwag.
- 29 Pismami 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) oraz o fakcie, iż owe wytyczne będą miały zastosowanie do niniejszej sprawy od momentu ich publikacji w *Dzienniku Urzędowym*. W dniu 15 kwietnia 2014 r. w *Dzienniku Urzędowym* (Dz.U. 2014, C 113, s. 30) opublikowano zawiadomienie,

w którym wezwano państwa członkowskie i zainteresowane strony do przedstawienia uwag dotyczących zastosowania rzeczonych wytycznych do niniejszej sprawy w ciągu miesiąca od daty ich publikacji.

- 30 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) – wdrożonej przez 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, Volotea, Wizzair, Norwegian, JET2.COM, Niki, Tourparade, [skarżące], 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.

[...]

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 [Komisji] 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”.

- 31 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 dotyczącego portu lotniczego Alghero. Co się tyczy bowiem tego portu lotniczego, umowy zawarte już w 2003 r. między SOGEAAL a spółką Ryanair Ltd i przedłużane od tego czasu były przedmiotem skargi złożonej do Komisji przez włoskie przedsiębiorstwo lotnicze. Doprowadziła ona do wszczęcia przez Komisję w dniu 12 września 2007 r. formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do domniemanej pomocy państwa przyznanej dla portu lotniczego Alghero oraz na rzecz Ryanaira oraz innych przewoźników lotniczych przez ten port lotniczy (Dz.U. 2008, C 12, s. 7). W dniu 27 czerwca 2012 r. postępowanie to rozszerzono tak, by objąć nim dodatkowe środki przyjęte przez Włochy, 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 [Alghero] 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.”.
- 32 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 SpA. i różnych przewoźników lotniczych prowadzących działalność w porcie lotniczym Alghero (Dz.U. 2015, L 250, s. 38), w której to decyzji Komisja uznała w szczególności, na podstawie zasady podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, że umowy zawarte przez SOGEAAL, kontrolowaną przez region autonomiczny, z niektórymi przedsiębiorstwami lotniczymi, dotyczące promocji lub uruchomienia nowych połączeń lotniczych z i do portu lotniczego Alghero, jak również działalności marketingowej i reklamowej, nie stanowią pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W odniesieniu do innych przedsiębiorstw lotniczych, w tym skarżącej, które zawarły podobne umowy z SOGEAAL, Komisja uznała, że umowy te stanowią pomoc, w rozumieniu tego przepisu, niezgodną z rynkiem wewnętrznym.
- 33 Co się tyczy okresu 2010–2013, skarżąca nie zawarła jednak z SOGEAAL umowy objętej systemem pomocy ustanowionym w ustawie nr 10/2010.

- 34 W tym względzie, nawet jeśli wszystkie przewidziane w ustawie nr 10/2010 wypłaty dokonane przez SOGEAAL z tytułu świadczeń objętych działalnościami nr 1 i 2 nie zostały zrealizowane na podstawie umów zbadanych w toku odrębnego dochodzenia dotyczącego wyłącznie portu lotniczego Alghero, Komisja uznała, że w ramach tej sprawy zbadano przeważającą większość tychże 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 uwzględniono w sprawie [zakończoną decyzją 2015/1584]”. Komisja uznała zatem, że z zakresu zaskarżonej decyzji należy wykluczyć wszystkie umowy zawarte między przedsiębiorstwami lotniczymi a SOGEAAL w ramach systemu rozpatrywanego w niniejszej sprawie, czyli – innymi słowy – część odnoszącą się do spornych środków dotyczących portu lotniczego Alghero.
- 35 Wreszcie Komisja stwierdziła w zaskarżonej decyzji, że postępowanie wszczęte w niniejszej sprawie nie dotyczy potencjalnej pomocy przyznanej przez operatorów portów lotniczych usługodawcom innym niż przedsiębiorstwa lotnicze i wykonującym działalność nr 3. W związku z tym Komisja wskazała w motywie 346 zaskarżonej decyzji, że nie może zająć stanowiska w tej kwestii.

W przedmiocie rozwoju wydarzeń po wydaniu zaskarżonej decyzji

- 36 Skarżąca dowiedziała się o zaskarżonej decyzji poprzez pismo regionu autonomicznego z dnia 4 sierpnia 2016 r., które otrzymała w dniu 15 sierpnia 2016 r. Region autonomiczny poinformował w nim skarżącą o wydaniu zaskarżonej decyzji i wezwał ją do wskazania, na podstawie skróconej wersji zaskarżonej decyzji załączonej do tego pisma, jakie dane powinno się pominąć w wersji opublikowanej w *Dzienniku Urzędowym*, której to publikacji dokonano w dniu 18 października 2017 r.
- 37 Pismem z dnia 19 sierpnia 2016 r. skarżąca odpowiedziała regionowi autonomicznemu, oświadczając, że ze względu na brakujące fragmenty nie była w stanie w pełni zrozumieć zaskarżonej decyzji. W piśmie tym wskazała jednak elementy, które uważała za poufne.
- 38 W dniu 7 czerwca 2017 r. region autonomiczny wydał decyzję o odzyskaniu pomocy, którą doręczono skarżącej w dniu 10 sierpnia 2017 r. wraz z kopią zaskarżonej decyzji w wersji względem niej jawnej. W rzeczowej decyzji nakazano skarżącej zwrócenie regionowi autonomicznemu kwoty 28 881 EUR wraz z odsetkami w wysokości 1678,48 EUR, czyli łącznie 30 559,48 EUR.
- 39 W następstwie tej decyzji o odzyskaniu pomocy skarżąca, pismem z dnia 14 sierpnia 2017 r. wysłanym do Komisji pocztą elektroniczną, zakwestionowała obowiązek zwrotu kwoty żądanej w owej decyzji w zakresie, w jakim stanowiła ona pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. [107 i 108 TFUE] do pomocy de minimis (Dz.U. 2006, L 379, s. 5, zwanego dalej „rozporządzeniem de minimis z 2006 r.”). Skarżąca zwróciła się ponadto do Komisji o dostarczenie pisemnego potwierdzenia, na które mogłaby się powołać w ramach skargi w postępowaniu krajowym, którą zamierzała wnieść na tę decyzję.
- 40 W piśmie wysłanym pocztą elektroniczną w dniu 18 sierpnia 2017 r. Komisja poinformowała skarżącą, że nie może przekazać jej żądanego potwierdzenia, precyzując w szczególności, po pierwsze, że zaskarżona decyzja nie przewiduje odstępstwa od obowiązku odzyskania w przypadku pomocy de minimis, czy to w ramach rozporządzenia de minimis z 2006 r., czy to w ramach rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 [TFUE] do pomocy de minimis (Dz.U. 2013, L 352, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem de minimis z 2013 r.”), a po drugie, że nie spełniono „przesłanki przejrzystości” przewidzianej w każdym z tych rozporządzeń.

41 Pismem wysłanym pocztą elektroniczną w dniu 23 sierpnia 2017 r. skarżąca zakwestionowała analizę Komisji. Następnie skarżąca skontaktowała się telefonicznie ze Służbą Prawną Komisji, która w wiadomości elektronicznej z dnia 13 października 2017 r. poinformowała ją, że stanowisko służb Komisji nie uległo zmianie.

Postępowanie i żądania stron

42 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 października 2017 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

43 W dniu 5 kwietnia 2018 r., po dwukrotnej wymianie pism procesowych, zamknięto pisemny etap postępowania.

44 W dniu 16 maja 2018 r. Sąd po wysłuchaniu stron postanowił zawiesić postępowanie do czasu zamknięcia pisemnego etapu postępowania w sprawach połączonych Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja (T-833/17) i easyJet Airline/Komisja (T-8/18), co miało miejsce w tych sprawach, odpowiednio, w dniach 21 września i 23 lipca 2018 r.

45 W dniu 19 czerwca 2019 r. Sąd na posiedzeniu plenarnym postanowił na wniosek pierwszej izby i wiceprezesa na podstawie art. 28 regulaminu postępowania przed Sądem przekazać sprawę pierwszej izbie orzekającej w składzie powiększonym do pięciu sędziów.

46 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił następnie otworzyć ustny etap postępowania. W tym celu skarżąca i Komisję wezwano do przedstawienia dokumentów i udzielenia na piśmie odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd tytułem środków organizacji postępowania. Strony zastosowały się do tych środków w wyznaczonym terminie w dniu 3 września 2019 r. W dniu 6 września 2019 r. Komisja przedstawiła uzupełnienie odpowiedzi na wspomniane środki organizacji postępowania, które to uzupełnienie dołączono do akt sprawy.

47 Na rozprawie w dniu 3 października 2019 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu. Przy tej okazji Komisja wyjaśniła, że wbrew treści dupliki, która wskazywała, iż wnosi ona o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub pomocniczo o jej oddalenie jako bezzasadnej, w rzeczywistości wnosi ona o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

48 Skarżąca wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, a w szczególności jej art. 1 ust. 2 w zakresie, w jakim wymienia się w nim skarżąca, jak również jej art. 2 ust. 1 w zakresie, w jakim żądane odzyskanie pomocy dotyczy skarżącej;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

49 Komisja wnosi do Sądu o:

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

Co do prawa

- 50 Na poparcie skargi skarżąca podnosi trzy zarzuty zmierzające do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, dotyczące zasadniczo:
- po pierwsze, naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE ze względu na to, że Komisja nie wykazała istnienia pomocy, ponieważ nie zbadała, czy SOGAER działał jak podmiot prywatny w warunkach gospodarki rynkowej;
 - po drugie, naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ Komisja nie wykazała, że pomoc, z której skarżąca miała skorzystać, zakłócała konkurencję lub groziła jej zakłóceniem oraz wpływała na wymianę handlową między państwami członkowskimi;
 - po trzecie, naruszenia prawa ze względu na to, że Komisja nie zbadała, czy sporna zapłata stanowiła pomoc de minimis.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE ze względu na to, że Komisja nie wykazała istnienia pomocy, ponieważ nie zbadała, czy SOGAER działał jak podmiot prywatny w warunkach gospodarki rynkowej

- 51 Na poparcie zarzutu pierwszego, który dzieli się na dwie części, skarżąca twierdzi, że Komisja nie wykazała istnienia pomocy na jej rzecz. W ramach pierwszej części zarzutu pierwszego skarżąca podnosi w istocie, że skoro należy wyodrębnić dwa różne „poziomy”, a mianowicie poziom regionu autonomicznego i poziom operatorów portów lotniczych, to wbrew stanowisku przyjętemu w zaskarżonej decyzji poziomem właściwym do dokonania oceny istnienia pomocy państwa jest poziom operatorów portów lotniczych, w tym przede wszystkim SOGAER.
- 52 W ramach części drugiej skarżąca utrzymuje, że badanie istnienia pomocy państwa na poziomie SOGAER pozwoliłoby Komisji na wyciągnięcie wniosku, iż sporna zapłata wynikała z zastosowania zasady podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej (zwanej dalej „zasadą podmiotu prywatnego”).
- 53 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu pierwszego jako bezskutecznego, a w każdym razie jako bezzasadnego. Ponadto podnosi ona szereg zarzutów niedopuszczalności, w przedmiocie których – w zakresie, w jakim dotyczą każdej z dwóch części zarzutu pierwszego – należy orzec w ramach sukcesywnego badania tych części.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącej poziomu właściwego do dokonania oceny istnienia pomocy państwa

- 54 Skarżąca twierdzi, że w celu dokonania oceny istnienia pomocy państwa w niniejszej sprawie właściwym poziomem analizy był poziom SOGAER, zważywszy, że należało w istocie zbadać zachowanie tej ostatniej niezależnie od spornego systemu pomocy ustanowionego przez region autonomiczny.
- 55 W pierwszej kolejności skarżąca podkreśla, że sporny system pomocy nie zawiera sam w sobie dotacji na jej rzecz. Jak wynika bowiem w szczególności z motywów 76, 78 i motywu 86 lit. d) zaskarżonej decyzji, region autonomiczny udostępnił środki finansowe operatorom portów lotniczych, a nie przedsiębiorstwom lotniczym, z którymi nie łączył go zresztą stosunek umowny. Region ten był co najwyżej źródłem finansowania wypłat dokonywanych na rzecz przedsiębiorstw lotniczych.

56 W drugiej kolejności operatorzy portów lotniczych samodzielnie postanowili zawrzeć umowy z przedsiębiorstwami lotniczymi, a w razie potrzeby zwrócić się do regionu autonomicznego o środki finansowe w celu przeniesienia ich na rzecz przedsiębiorstw lotniczych, zważywszy, że operatorzy ci nie mieli żadnego obowiązku ubiegania się o te środki. Wspomniany region nie kontroluje bowiem ani SOGAER, ani CCIA de Cagliari, która jest podmiotem publicznym niezależnym od regionu autonomicznego, w związku z czym nie jest on w stanie wywierać nacisku na SOGAER, aby zobowiązać ją do ubiegania się o środki finansowe. Ponadto ewentualna decyzja operatorów portów lotniczych o zwróceniu się o środki finansowe zależała od właściwych im względów gospodarczych, tym bardziej że operatorzy ci, aby uzyskać dostęp do środków, musieli uiścić na rzecz regionu „wynagrodzenie”, to znaczy opłatę w wysokości 4%, a także, w stosownym przypadku, prowizje i odsetki, o których mowa w pkt 20 powyżej. W związku z tym zwracali się oni do tego regionu o środki finansowe tylko wtedy, gdy spodziewane zyski wynikające z umowy z danym przedsiębiorstwem lotniczym przekraczały koszty odpowiadające temu wynagrodzeniu, a także wszystkie inne istotne koszty.

57 W rzeczywistości zdaniem skarżącej należy, abstrahując od spornego systemu pomocy, zbadać zachowanie SOGAER w świetle przepisów dotyczących pomocy państwa, ponieważ SOGAER jest – ze względu na to, że jej kapitał należy w 94,35% do CCIA de Cagliari – przedsiębiorstwem publicznym, jak stwierdzono w motywie 55 zaskarżonej decyzji, w rozumieniu dyrektywy Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (Dz.U. 2006, L 318, s. 17). SOGAER znajduje się w sytuacji analogicznej do sytuacji operatorów portów lotniczych Pau-Béarn i Nîmes-Uzès-Le Vigan, które również są kontrolowane przez lokalne izby handlowe stanowiące organy państwa francuskiego, jak Sąd stwierdził w wyrokach z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja (T-53/16, EU:T:2018:943) i z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja (T-165/15, EU:T:2018:953).

58 Komisja podnosi zarzut niedopuszczalności skierowany zasadniczo przeciwko całej pierwszej części zarzutu pierwszego. Pomocniczo Komisja wnosi o oddalenie tej pierwszej części jako bezzasadnej.

– *W przedmiocie dopuszczalności pierwszej części zarzutu pierwszego*

59 Komisja uważa, że skarżąca przyznała w replice, iż zasada podmiotu prywatnego nie ma zastosowania do regionu autonomicznego, i przedstawiła argumentację opartą na okoliczności, że SOGAER, a nie region autonomiczny, jest jedynym organem rozdzielającym rozpatrywaną pomoc. Owa argumentacja, która składa się zasadniczo na pierwszą część zarzutu pierwszego, jest nowa, a zatem niedopuszczalna.

60 W odpowiedzi na pytanie Sądu skarżąca kwestionuje twierdzenie, jakoby pierwsza część tego zarzutu była niedopuszczalna.

61 W tym względzie należy przypomnieć, że argumentów, których istota pozostaje w ścisłym związku z zarzutem nieważności przedstawionym w skardze, nie można uznać za nowe zarzuty w rozumieniu regulaminu postępowania, mimo że podniesiono je po raz pierwszy w replice. Argumenty te stanowią rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej i sąd Unii dopuszcza ich przedstawienie na etapie repliki (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 1999 r., BAI/Komisja, T-14/96, EU:T:1999:12, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo). Jednakże nie można powoływać się na dopuszczalność takich argumentów, wysuniętych w replice z zamiarem rozszerzenia zarzutów zawartych w skardze, w celu zaradzenia istniejącemu w momencie wniesienia skargi uchybieniu wymogom określonym w art. 76 lit. d) regulaminu postępowania, gdyż w przeciwnym razie ów przepis pozbawiono by wszelkiego znaczenia (zob. podobnie postanowienie z dnia 19 maja 2008 r., TF1/Komisja, T-144/04, EU:T:2008:155, pkt 30).

- 62 Wprawdzie w niniejszym przypadku skarżąca nie wskazała wyraźnie w skardze, iż uważa SOGAER za organ „rozdzielający” rozpatrywaną pomoc, jednak zakwestionowała w niej podejście przyjęte przez Komisję w zaskarżonej decyzji. Już w skardze skarżąca podniosła, że to sporną umowę, a nie środki przyjęte przez region autonomiczny, należało zbadać w świetle zasady podmiotu prywatnego, twierdząc, że „system przewidziany w [ustawie nr 10/2010] nie jest właściwy, ponieważ sam w sobie nie zawiera żadnej dotacji na rzecz skarżącej”, że „[region autonomiczny] nie wypłacił dotacji na rzecz skarżącej”, że „dotacja [była] wypłacana przedsiębiorstwom lotniczym przez operatorów portów lotniczych, przez co to właśnie ten stosunek umowny powinno się zbadać pod kątem istnienia pomocy”, oraz że „decydującym elementem [było] [...] zawarcie umowy marketingowej między operatorem portu lotniczego, z jednej strony, a skarżącą, z drugiej strony”.
- 63 Ponadto już w skardze skarżąca powołała się na fakt, że SOGAER jest przedsiębiorstwem publicznym, która to okoliczność uzasadnia jej zdaniem zbadanie, czy ów operator portu lotniczego działał jak podmiot prywatny.
- 64 Z powyższego wynika, że argumentacja skarżącej, zgodnie z którą SOGAER jest właściwym organem rozdzielającym pomoc, nie jest nowa i że argumenty przedstawione w replice w ramach części pierwszej stanowią rozszerzenie zarzutu pierwszego zaprezentowanego w skardze. W konsekwencji pierwsza część zarzutu pierwszego jest dopuszczalna.

– W przedmiocie zasadności pierwszej części zarzutu pierwszego

- 65 Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest uznawana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Tak więc uznanie środka za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE jest uzależnione od spełnienia czterech przesłanek, a mianowicie od tego, że ma miejsce interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych, że interwencja ta może wywierać wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, że przyznaje ona beneficjentowi selektywną korzyść i że zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem (zob. wyrok z dnia 13 września 2017 r., ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Jeśli chodzi o pierwszą z przesłanek dotyczących zakwalifikowania środka jako pomocy państwa, należy przypomnieć, że interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych nie musi być koniecznym środkiem przyjętym przez władze centralne danego państwa. Równie dobrze może on pochodzić od jednostki niższego rzędu niż państwo. Środki przyjęte przez jednostkę samorządu terytorialnego, a nie przez władze centralne, mogą bowiem stanowić pomoc, jeśli spełniają przesłanki 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 jednostki niższego rzędu 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, co się tyczy tej pierwszej przesłanki, należy przypomnieć, że aby można było zakwalifikować korzyści jako pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, konieczne jest, aby po pierwsze, zostały one przyznane bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych, oraz po drugie, aby można było przypisać je 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 (zob. 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, EU:T:2006:104, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 68 W niniejszej sprawie Komisja zbadała łącznie – w motywach 355–361 zaskarżonej decyzji figurujących pod tytułem „7.2.1.2. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu” – obie przesłanki szczegółowe dotyczące wykorzystania zasobów państwowych i możliwości przypisania ich państwu. Komisja stwierdziła wprawdzie w motywie 356 tej decyzji, że co się tyczy spornego systemu pomocy, był on finansowany z zasobów pochodzących od regionu autonomicznego, a ponieważ jego podstawą jest ustawa regionalna, można przypisać go temu regionowi, a ostatecznie państwu włoskiemu.
- 69 Następnie w motywach 357–360 zaskarżonej decyzji Komisja zbadała przepływy finansowe od operatorów portów lotniczych do przedsiębiorstw lotniczych. W tym kontekście opisała ona mechanizm wdrożony przez region autonomiczny, zgodnie z którym ów podmiot państwowy zapewniał finansowanie operatorom portów lotniczych ubiegającym się o nie pod warunkiem przedstawienia mu przez tych operatorów do zatwierdzenia planów działalności, w których wspomniani operatorzy mieli szczegółowo określić sposób, w jaki zamierzali wykorzystać te środki, w szczególności w celu wynagrodzenia przedsiębiorstw lotniczych będących kontrahentami, jak wynika to ze szczegółowego opisu funkcjonowania spornego systemu pomocy zawartego w tytule „2.7. Mechanizm i struktura finansowania wprowadzone przez władze regionalne Sardynii” zaskarżonej decyzji. Komisja oparła się na tym opisie, by dojść do wniosku zawartego w motywie 360 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym operatorów portów lotniczych powinno się uważać za pośredników pomiędzy regionem autonomicznym a przedsiębiorstwami lotniczymi, tak że wypłaty otrzymane przez te przedsiębiorstwa były finansowane ze środków pochodzących od tego regionu i można było przypisać je temu regionowi.
- 70 Na podstawie tego rozumowania wykazującego istnienie związku między regionem autonomicznym a przedsiębiorstwami lotniczymi Komisja stwierdziła w motywie 361 zaskarżonej decyzji, że wypłaty dokonywane przez operatorów portów lotniczych na rzecz tych przedsiębiorstw były finansowane przy użyciu zasobów państwa włoskiego i można je przypisać temu państwu.
- 71 Skarżąca poprzez swoją argumentację przedstawioną w ramach pierwszej części zarzutu pierwszego podważa zasadniczo to rozumowanie. Nie kwestionuje ona zawartego w motywie 356 zaskarżonej decyzji twierdzenia Komisji, że środki finansowe udostępnione operatorom portów lotniczych w perspektywie wieloletniej w celu podjęcia przez nich działań na rzecz promocji regionu Sardynii jako kierunku turystycznego stanowiły zasoby regionu autonomicznego, a zatem państwa włoskiego, oraz że decyzję o przyznaniu takich środków tym operatorom można przypisać rzeczonemu regionowi, a więc państwu włoskiemu. Kwestionuje ona natomiast wniosek Komisji wynikający z motywów 358–360 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym operatorów tych, w tym SOGAER, można uznać za pośredników pomiędzy regionem a przedsiębiorstwami lotniczymi.
- 72 Zdaniem skarżącej wprawdzie spornej zapłaty dokonano przy użyciu „zasobów państwowych” i można przypisać ją państwu włoskiemu, lecz nie wynika to z udziału SOGAER w spornym systemie pomocy ustanowionym przez region autonomiczny, lecz raczej z faktu, że SOGAER jest przedsiębiorstwem publicznym kontrolowanym przez organ państwa włoskiego, a mianowicie CCIA de Cagliari. Innymi słowy, Komisja niesłusznie uznała, że sporna zapłata implikowała interwencję państwa włoskiego za pośrednictwem wspomnianego regionu, a nie SOGAER. W tych okolicznościach SOGAER stanowił „poziom” właściwy do dokonania oceny istnienia pomocy państwa.
- 73 W tym względzie należy stwierdzić, że chociaż skarżąca nie powołuje się wyraźnie na dwie kumulatywne przesłanki szczegółowe składające się na pierwszą z przesłanek dotyczących uznania środka za pomoc państwa, kwestionuje ona w sposób dorozumiany, lecz niewątpliwy, zarówno regionalne pochodzenie państwowe pieniędzy wykorzystanych przez operatorów portów lotniczych

w celu zapłaty wynagrodzenia przedsiębiorstwom lotniczym w ramach umów, które przedsiębiorstwa te zawarły z nimi, jak i możliwość przypisania regionowi autonomicznemu wypłat dokonanych przez tych operatorów przy wykonaniu umów zawartych z przedsiębiorstwami lotniczymi, takimi jak skarżąca.

- 74 Jeśli chodzi o wykorzystanie „zasobów” regionalnych, należy oddalić argumentację skarżącej, zgodnie z którą środki finansowe regionu autonomicznego nie mają znaczenia, ponieważ udostępniono je operatorom portów lotniczych, a nie przedsiębiorstwom lotniczym, które otrzymały wypłaty jedynie od tych operatorów.
- 75 Należy bowiem przypomnieć, że orzeczono już, iż 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). W tym względzie sąd Unii uznał też, że korzyść przyznana bezpośrednio niektórym osobom fizycznym lub prawnym może stanowić korzyść pośrednią, a w konsekwencji pomoc państwa dla innych osób 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, 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 przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 czerwca 2010 r., *Mediaset/Komisja*, T-177/07, EU:T:2010:233).
- 76 W niniejszej sprawie należy uznać, że środki finansowe udostępnione operatorom portów lotniczych zostały pośrednio przyznane przedsiębiorstwom lotniczym, ponieważ mechanizm ustanowiony przez region autonomiczny pozwalał na zapewnienie, by środki te odpowiadały wynagrodzeniu uiszczanemu przez rzeczonych operatorów na rzecz tych przedsiębiorstw. W tym względzie należy zaznaczyć, że chociaż skarżąca kwestionuje rolę pośredników odgrywaną przez operatorów portów lotniczych, nie zakwestionowała ona istnienia ani funkcjonowania tego mechanizmu.
- 77 Tymczasem ów mechanizm przewidywał pewien rodzaj systemu rozliczeniowego. 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 potwierdza również, 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 środkiem finansowym, które otrzymywali oni po zakończeniu procesu od regionu autonomicznego.
- 78 Ponadto, jak wynika z motywów 242–246 oraz 313, 314 i 317 zaskarżonej decyzji, opisujących uwagi, które operatorzy portów lotniczych Olbia i Cagliari-Elmas przedstawili w toku postępowania administracyjnego przed Komisją, owi operatorzy sami wyjaśnili, że w rzeczywistości wypłacili zaliczkowo kwoty odpowiadające zapłacie na rzecz przedsiębiorstw lotniczych będących kontrahentami, świadczących usługi zamierzone przez region autonomiczny w celu promowania turystyki na Sardynii, i że przedstawili następnie temu regionowi autonomicznemu sprawozdania księgowe uwzględniające rzeczywiście poniesione koszty w celu uzyskania zwrotu od regionu autonomicznego. W tym kontekście spółka SOGAER, z którą skarżąca zawarła sporną umowę, stwierdziła nawet – jak wskazano w motywie 314 zaskarżonej decyzji – że region autonomiczny zażądał od niej wykazania, iż świadczące usługi przedsiębiorstwa lotnicze otrzymały wszystkie wkłady regionalne, w związku z czym SOGAER był jedynie pośrednikiem, który przekazał im kwoty

otrzymane od regionu autonomicznego. Ponadto, jak wynika z motywu 340 zaskarżonej decyzji, Republika Włoska wskazała zasadniczo, że operator portu lotniczego Olbia przeniósł na przedsiębiorstwa lotnicze całą kwotę wkładów otrzymanych przez tego operatora od regionu autonomicznego.

- 79 Poza tym skarżąca sama wskazała, że kwoty wypłacone przez operatorów portów lotniczych przedsiębiorstwom lotniczym były „finansowane” przez region autonomiczny w drodze transferu na rzecz operatorów portów lotniczych.
- 80 Jest zatem jasne, że środki finansowe wykorzystane przez operatorów portów lotniczych celem zapłaty wynagrodzenia przedsiębiorstwom lotniczym w ramach umów zawartych z tymi przedsiębiorstwami stanowiły zasoby państwowe pochodzące od regionu autonomicznego.
- 81 Jeśli chodzi o „możliwość przypisania” regionowi autonomicznemu umów zawartych przez operatorów portów lotniczych z przedsiębiorstwami lotniczymi, skarżąca podkreśla w szczególności fakt, że ustawa nr 10/2010 nie zawiera sama w sobie pomocy na rzecz przedsiębiorstw lotniczych i że region autonomiczny nie zawarł umowy z tymi przedsiębiorstwami.
- 82 Tymczasem należy zauważyć, że brak bezpośredniego stosunku prawnego pomiędzy przedsiębiorstwami lotniczymi a regionem autonomicznym nie stoi na przeszkodzie przypisaniu temu regionowi umów zawartych przez operatorów portów lotniczych. Z orzecznictwa wynika bowiem, że pojęcie interwencji przy użyciu zasobów państwowych zawiera w sobie nie tylko korzyści przyznane bezpośrednio przez państwo, ale również korzyści przyznane za pośrednictwem organu publicznego lub prywatnego, wyznaczonego albo utworzonego przez to państwo w celu zarządzania pomocą (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 marca 1977 r., Steinike i Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, pkt 21; z dnia 17 marca 1993 r., Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, pkt 19; z dnia 30 maja 2013 r., Doux Élevage i Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, pkt 26). Trybunał uzasadnił włączenie korzyści przyznanych za pośrednictwem organów odrębnych od państwa do zakresu stosowania art. 107 ust. 1 TFUE koniecznością zachowania skuteczności reguł dotyczących „pomocy przyznawanej przez państwo”, określonych w art. 107–109 TFUE, podkreślając, że należy uniknąć tego, by sam fakt utworzenia niezależnych instytucji zobowiązanych do rozdzielania pomocy mógł pozwolić państwom członkowskim na obejście reguł dotyczących pomocy państwa (wyrok z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294, pkt 23).
- 83 Chociaż orzecznictwo to dotyczy korzyści przyznanych za pośrednictwem organów posiadających prerogatywy władzy publicznej lub wykonujących zadania w interesie ogólnym, które utworzono lub wyznaczono w celu zarządzania pomocą, nie można jednak na tej podstawie wnioskować, że poza korzyściami przyznanymi bezpośrednio przez państwo jedynie te przypadki wchodzą w zakres stosowania zakazu przewidzianego w art. 107 ust. 1 TFUE. Przeciwnie, jak przypomniano już powyżej, nawet korzyść przyznana bezpośrednio niektórym osobom fizycznym lub prawnym może stanowić korzyść pośrednią, a w konsekwencji pomoc państwa dla innych osób prawnych, które są przedsiębiorstwami (zob. 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; z dnia 15 czerwca 2010 r., Mediaset/Komisja, T-177/07, EU:T:2010:233), przy czym w tych sprawach, w których pośrednik był osobą fizyczną lub prawną, nie wymagano, aby rzecone korzyści przeszły przez strukturę specjalnie wyznaczoną lub utworzoną przez to państwo w celu zarządzania pomocą.
- 84 Z orzecznictwa wynika ponadto, że możliwość przypisania środka państwu można wywieść z ogółu poszlak wynikających z okoliczności danej sprawy i z kontekstu, w jakim przyjęto ów środek, a w szczególności z poszlak wskazujących w konkretnym przypadku na udział władz publicznych

w przyjęciu środka, mając również na uwadze zakres tego środka, jego treść lub warunki, jakie przewiduje (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).

- 85 Wprawdzie w niniejszym przypadku ustawa nr 10/2010 wskazuje operatorów portów lotniczych, a nie przedsiębiorstwa lotnicze, jako formalnych beneficjentów wypłat przewidzianych w tej ustawie, jednak zachowanie tych operatorów zostało określone przez region autonomiczny, ponieważ zgodnie z mechanizmem ustanowionym w tej ustawie i jej aktami wykonawczymi udostępnione tym operatorom środki finansowe powinny zostać i zostały faktycznie wykorzystane zgodnie ze wskazówkami tego regionu.
- 86 Artykuł 3 ust. 2 ustawy nr 10/2010 przewidywał bowiem wyraźnie, że kryteria, charakter i czas trwania oferty transportowej oraz wytyczne dotyczące sporządzania planów działalności przez operatorów portów lotniczych powinna określać uchwała 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 będą one finansowane, tylko jeżeli sporządzono je zgodnie z kryteriami, charakterem, czasem trwania oferty transportowej i wytycznymi regionalnego organu wykonawczego oraz wyłącznie jeżeli przedłożono je uprzednio właściwej komisji celem wydania wiążącej opinii.
- 87 Co więcej, z rozwiązania wprowadzonego ustawą nr 10/2010 wynika, że jej przepisy należy bezwzględnie odczytywać w związku z aktami, które zgodnie z tą ustawą miał przyjąć regionalny organ wykonawczy 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.
- 88 Poza tym mechanizm ustanowiony przez region autonomiczny przewidywał – obok faktu, iż plany działalności były przedkładane do zatwierdzenia przez region autonomiczny przed rozpoczęciem procesu – że operatorzy portów lotniczych, jak wskazano już w pkt 77 powyżej, powinni przedstawić sprawozdania kwartalne w celu wypłaty 60% pomocy oraz że mogli uzyskać ostatnią transzę w wysokości 20% dopiero po udowodnieniu, że przestrzegali wskazówek regionu autonomicznego. Tak więc kontrole poprzedzające zwrot kwot wypłaconych przez operatorów portów lotniczych mogły umożliwić wspomnianemu regionowi zweryfikowanie inicjatyw tych operatorów, 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.
- 89 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 stwierdził 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]”.
- 90 Jeśli chodzi w szczególności o zawieranie umów z przedsiębiorstwami lotniczymi, ustawa nr 10/2010 faktycznie nie wspominała o szczególnych działaniach, jakie powinni zaproponować operatorzy portów lotniczych w planach działalności, ani też nie określała, do jakich przedsiębiorstw lotniczych należało się zwrócić. Jednakże zawarte w art. 3 ust. 3 ustawy nr 10/2010 odniesienie do umów, które powinni

przedstawić operatorzy portów lotniczych, oraz odniesienie w uchwale regionalnej nr 29/36 do przypadków, w których plany działalności są wprowadzane w życie przez przedsiębiorstwa lotnicze, potwierdzają, że region autonomiczny zachęcał tych operatorów do nawiązania stosunków z przedsiębiorstwami lotniczymi, ponieważ są to jedyne podmioty, które mogą zawierać umowy z tymi przedsiębiorstwami w zakresie otwarcia lub utrzymania połączeń lotniczych, ich częstotliwości i celów dotyczących liczby pasażerów, oraz że region ten decydował, które połączenia lotnicze zostaną uznane za kwalifikujące się do objęcia pomocą. Ponadto, jeśli chodzi o działalność marketingową, region autonomiczny odróżnił działalność oferowaną przez przedsiębiorstwa lotnicze, potwierdzając konieczność korzystania przez operatorów portów lotniczych z usług oferowanych przez takie przedsiębiorstwa, od działalności oferowanej przez usługodawców innych niż przedsiębiorstwa lotnicze, których niniejsza sprawa nie dotyczy i których istnienie nie może w żadnym razie mieć wpływu na kwestię, czy środki otrzymane przez skarżącą pochodziły z budżetu tego regionu i czy można było je mu przypisać.

- 91 Tak więc z różnych rozwiązań składających się na mechanizm ustanowiony przez region autonomiczny, zakwalifikowanych przez Komisję jako kontrole „ex ante” i „ex post”, wynika, że region ten ściśle kontrolował w pierw plany działalności przedstawione przez operatorów portów lotniczych, w szczególności odnośne połączenia lotnicze i planowane usługi marketingowe, a także w dalszej kolejności kwoty wydatkowane przez operatorów portów lotniczych jako wynagrodzenie za te usługi oferowane przez przedsiębiorstwa lotnicze w ramach promocji Sardynii jako kierunku turystycznego. W ten sposób 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.
- 92 Ponadto należy zaznaczyć, że dokumenty zawarte w aktach sprawy przed Sądem, zwłaszcza te przedstawione przez Komisję w celu potwierdzenia funkcjonowania mechanizmu ustanowionego przez region autonomiczny, uzasadniają powyższe rozważania dotyczące zarówno możliwości przypisania regionowi autonomicznemu umów między operatorami portów lotniczych i przedsiębiorstwami lotniczymi, jak i regionalnego pochodzenia państwowego zasobów wykorzystanych do opłacenia tych przedsiębiorstw. Przede wszystkim, co się tyczy spornej umowy między SOGAER a skarżącą, preambuła tej umowy wyraźnie precyzuje, że „region [autonomiczny] postanowił zwiększyć swoje inwestycje marketingowe w sektorach transportu i turystyki”; że w tym celu „wypłaca[ł] corocznie na rzecz SOGAER kwotę, którą przedsiębiorstwo to musi[a]o wydać, aby osiągnąć ten cel”; że „[z]godnie z wolą regionu [autonomicznego] SOGAER opublikował ogłoszenie na swojej stronie internetowej w celu zainwestowania w działalność marketingową mającą na celu promowanie atrakcji turystycznych na południu Sardynii”; że „[z]godnie z wytycznymi opublikowanymi przez region [autonomiczny] SOGAER opracował program działalności opisujący strategię i działania, które należy wdrożyć, aby osiągnąć cel dotyczący rozwoju ruchu” i że „[k]omitety rady regionalnej zatwierdził ów plan działalności zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy [10/2010]”. Ponadto umowa ta zawierała klauzulę, która wyraźnie wskazywała, że podlegała ona przepisom ustawy nr 10/2010.
- 93 Następnie, jeśli chodzi o plan działalności opracowany wcześniej przez SOGAER na lata 2011–2013, który region autonomiczny zatwierdził w ramach uchwały regionalnej nr 39/42, ów plan rzeczywiście określa działania marketingowe, jakie skarżąca powinna podjąć. Komisja przedstawiła również kopię faktury dotyczącej spornej zapłaty, wystawionej przez skarżącą w dniu 20 grudnia 2012 r., którą SOGAER przekazał później regionowi autonomicznemu w ramach kontroli poprzedzającej zwrot kwot wypłaconych zaliczkowo przez tego operatora portu lotniczego.
- 94 Wreszcie w uchwałach regionu autonomicznego nr 322 i nr 300, odpowiednio z dnia 13 czerwca 2013 r. i z dnia 16 czerwca 2014 r., ustalających ostateczną roczną kwotę wkładów przyznanych dla SOGAER na lata 2012 i 2013 – pamiętając, iż kwota przyznana SOGAER na rok 2012 posłużyła w szczególności do zwrotu spornej zapłaty – region autonomiczny wyraźnie 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 LR. 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).

- 95 W świetle wszystkich tych okoliczności zarówno z mechanizmu wprowadzonego przez region autonomiczny za pomocą spornego systemu pomocy, jak i z jego wdrożenia w praktyce wynika, że umowy zawarte przez operatorów portów lotniczych z przedsiębiorstwami lotniczymi oraz wypłaty dokonane na ich rzecz w wykonaniu tych umów wiązały się z regionalnymi funduszami państwowymi i można je przypisać regionowi autonomicznemu.
- 96 Wniosku tego nie podważają przedstawione w pkt 56 powyżej argumenty skarżącej dotyczące okoliczności, że operatorzy portów lotniczych, w tym SOGAER, mieli swobodę w zakresie ubiegania się o fundusze regionu autonomicznego oraz że na wybór ten wpływały właściwe im względy gospodarcze.
- 97 W tym względzie, po pierwsze, o ile inicjatywa przedstawienia regionowi autonomicznemu planów działalności w celu wnioskowania o środki finansowe należała formalnie do operatorów portów lotniczych, o tyle z chwilą podjęcia decyzji o uczestnictwie w spornym systemie pomocy ich zakres uznania w odniesieniu do konkretnych działań, jakie należało podjąć, był – jak twierdzi zasadniczo Komisja – w znacznym stopniu ograniczony przez kryteria i wytyczne określone przez ten region. Z przedstawionej w pkt 92 powyżej treści spornej umowy ewidentnie wynika, że sporna zapłata wpisywała się w kontekst spornego systemu pomocy.
- 98 Po drugie, jeśli chodzi o względy gospodarcze właściwe operatorom portów lotniczych, należy przypomnieć, że ceny fakturowane przez przedsiębiorstwa lotnicze za ich usługi, w szczególności usługi marketingowe, były ponoszone z finansowego punktu widzenia przez region autonomiczny, a nie przez tych operatorów. Część ryzyka ponoszonego przez tych operatorów była zatem marginalna, ponieważ dotyczyła jedynie opłaty w wysokości 4%, a także prowizji i odsetek, które należało zapłacić SFIRS.
- 99 Ponadto należy przypomnieć, że cel realizowany przez interwencje państwa nie wystarczy, aby wykluczyć możliwość zakwalifikowania ich jako „pomocy” w rozumieniu art. 107 TFUE. Artykuł ten nie dokonuje bowiem rozróżnienia interwencji państwa według ich przyczyn lub celów, lecz definiuje je ze względu na ich skutki (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., *British Aggregates/Komisja*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 84, 85 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 26 listopada 2015 r., *Hiszpania/Komisja*, T-461/13, EU:T:2015:891, pkt 39).
- 100 Zważywszy natomiast, że – jak przypomniano już powyżej – 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 dokonał tego przeniesienia zgodnie z logiką handlową, czy też – przeciwnie – owo przeniesienie odpowiadało celowi interesu ogólnego.
- 101 Potwierdza to orzecznictwo, zgodnie z którym korzyść przyznana bezpośrednio niektórym osobom fizycznym lub prawnym może stanowić korzyść pośrednią, a w konsekwencji pomoc państwa dla innych osób 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; 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, co potwierdza, 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.

- 102 Co się tyczy przedstawionej przez skarżącą argumentacji dotyczącej zakwalifikowania SOGAER jako „przedsiębiorstwa publicznego” w rozumieniu dyrektywy 2006/111, należy stwierdzić, że argumentacja ta jest bezskuteczna, a w każdym razie bezzasadna. Komisja nie oparła się bowiem na takiej kwalifikacji SOGAER w celu przypisania państwu włoskiemu spornej zapłaty. Przeciwnie, Komisja oparła się na mechanizmie ustanowionym przez region autonomiczny, aby dojść do wniosku, że wypłaty otrzymywane przez przedsiębiorstwa lotnicze pochodzą z zasobów tego regionu i można przypisać je rzeczonemu regionowi, a tym samym również państwu włoskiemu. W tym kontekście odnośni operatorzy portów lotniczych, w tym SOGAER, pełnili jedynie rolę pośredników, wobec czego – jak podnosi Komisja – ich ewentualna kwalifikacja jako przedsiębiorstwa publicznego jest pozbawiona znaczenia.
- 103 W tych okolicznościach nie ma również znaczenia to, że w przywołanych przez skarżącą wyrokach z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja (T-53/16, EU:T:2018:943) i z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja (T-165/15, EU:T:2018:953), Sąd orzekł, że Komisja słusznie uznała, iż obie odnośne izby handlowe kontrolujące, odpowiednio, porty lotnicze Pau-Béarn i Nîmes-Uzès-Le Vigan stanowią organy władzy publicznej, których decyzje można przypisać państwu francuskiemu. Zakładając nawet bowiem, że CCIA de Cagliari jest organem władzy publicznej i że sytuacja portu lotniczego Cagliari-Elmas jest porównywalna z sytuacją dwóch portów lotniczych wskazanych w tych innych sprawach, tak że zachowania tego portu lotniczego można by przypisać CCIA de Cagliari, a zatem państwu włoskiemu, nie zmienia to faktu, iż zachowanie badane w szczególności w niniejszej sprawie, mianowicie zawarcie spornej umowy i sporną zapłatę, można w świetle powyższych rozważań przypisać regionowi autonomicznemu, zważywszy, że port lotniczy Cagliari-Elmas pełnił jedynie rolę pośrednika.
- 104 W każdym razie należy zaznaczyć, że w odróżnieniu od okoliczności charakteryzujących sprawę zakończone wyrokami z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja (T-53/16, EU:T:2018:943) i z dnia 13 grudnia 2018 r., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisja (T-165/15, EU:T:2018:953), w niniejszym przypadku, po pierwsze, nie wykazano, że CCIA de Cagliari jest organem władzy publicznej, ponieważ skarżąca ograniczyła się do twierdzenia, jak wskazano w motywie 55 zaskarżonej decyzji, że zgodnie z prawem włoskim CCIA Cagliari jest „niezależnym podmiotem publicznym”. Po drugie, port lotniczy Cagliari-Elmas jest prowadzony przez SOGAER, a nie przez CCIA de Cagliari, zaś skarżąca nie próbowała wykazać, że zachowania tego operatora portu lotniczego, który faktycznie należy w przeważającej części do CCIA de Cagliari, można przypisać tej ostatniej na podstawie przesłanek określonych w wyroku z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja (C-482/99, EU:C:2002:294).
- 105 Wreszcie w odniesieniu do twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym w ramach niniejszego sporu Komisja starała się uzupełnić uzasadnienie zaskarżonej decyzji, wskazując, że jedynym celem umów zawartych między operatorami portów lotniczych i przedsiębiorstwami lotniczymi jest rozdzielanie środków finansowych udostępnionych przez region autonomiczny, wystarczy skonstatować, że poprzez to twierdzenie Komisja wyraźnie odsyła do roli pośredników pełnionej przez tych operatorów, którą przedstawiono w szczególności w motywach 357–360 i przypomniano w motywach 388 i 402 zaskarżonej decyzji. W związku z tym twierdzenie skarżącej należy oddalić.

106 W świetle całości powyższych rozważań Komisja nie naruszyła prawa, gdy stwierdziła w motywach 357–360 zaskarżonej decyzji, że operatorów portów lotniczych można uznać za pośredników pomiędzy regionem autonomicznym a przedsiębiorstwami lotniczymi, i doszła do wniosku, że wypłaty, w tym sporna zapłata, dokonane przez operatorów portów lotniczych na rzecz wspomnianych przedsiębiorstw lotniczych, odpowiadają zasobom regionu autonomicznego i można je mu przypisać. W związku z tym, skoro Komisja nie popełniła błędu co do „poziomu” właściwego do dokonania oceny istnienia pomocy państwa, należy oddalić pierwszą część zarzutu pierwszego.

W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego, dotyczącej stosowania zasady podmiotu prywatnego na poziomie SOGAER

107 Skarżąca podnosi, że ponieważ operatorzy portów lotniczych stanowią „poziom” właściwy do przeprowadzenia analizy, znaczenie ma jedynie kwestia, czy SOGAER, działający w sposób niezależny, postąpił zgodnie z zasadą podmiotu prywatnego, gdy dokonał spornej zapłaty.

108 Tak więc rozważania Komisji dotyczące zamiarów regionu autonomicznego, a mianowicie tego, że zmierzał on raczej do osiągnięcia celów polityki publicznej niż celów rentowności, są pozbawione znaczenia. Podobnie bez znaczenia jest brak planu operacyjnego, analizy ex ante rentowności lub jakiegokolwiek innego dokumentu wewnętrznego, który pozwoliłby na ustalenie ewentualnych celów w zakresie rentowności realizowanych przez region.

109 Zdaniem skarżącej w celu zbadania, czy SOGAER, zawierając sporną umowę, postąpił zgodnie z zasadą podmiotu prywatnego, Komisja powinna była, stosownie do swojej praktyki decyzyjnej i podejścia przyjętego przez Sąd w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., Ryanair/Komisja (T-196/04, EU:T:2008:585), rozliczyć koszty i przychody związane z tą umową. Gdyby takie rozliczenie miało prowadzić do ujemnego salda, oznaczałoby to istnienie pomocy państwa.

110 Tymczasem nie istnieje żaden powód, dla którego Komisja nie przeprowadziła w niniejszej sprawie rozliczenia kosztów i przychodów związanych ze sporną umową. W tym względzie skarżąca zarzuca Komisji, że nie przedstawiła uzasadnienia swojego wniosku sformułowanego w motywach 386 i 387 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym nie miała ona możliwości oceny stosunków finansowych między operatorami portów lotniczych a przedsiębiorstwami lotniczymi, nawet jeśli zorganizowano przetargi w celu wyboru tych przedsiębiorstw lotniczych. Zarzuca ona również Komisji, że sama nie zażądała od operatorów portów lotniczych przedstawienia analiz ex ante rentowności umów zawartych z przedsiębiorstwami lotniczymi.

111 Co się tyczy w szczególności przychodów, jakie należy uwzględnić przy rozliczeniu kosztów, i przychodów związanych ze sporną umową, są to przychody portu lotniczego Cagliari-Elmas z połączeń lotniczych obsługiwanych przez skarżącą z tego portu lotniczego, a mianowicie – jak wynika ze zwykłego wyszukiwania w Internecie – połączeń między Cagliari-Elmas i Kolonią-Bonn oraz między Cagliari-Elmas i Stuttgartem. Ponadto Komisja sama ustaliła w motywie 376 zaskarżonej decyzji związek między umowami marketingowymi, zawartymi przez operatorów portów lotniczych z przedsiębiorstwami lotniczymi, a połączeniami lotniczymi obsługiwanymi przez te przedsiębiorstwa z odnośnych portów lotniczych.

112 W odniesieniu do kosztów, jakie należy uwzględnić przy tym rozliczeniu, skarżąca uważa, że sporna zapłata jest bez znaczenia. W rzeczywistości jako koszty właściwe należy uwzględnić koszty finansowania poniesione przez SOGAER w celu uzyskania środków finansowych, które umożliwiły dokonanie tej zapłaty (zwane dalej „kosztami finansowania”). Jak przypomniano już w ramach pierwszej części zarzutu pierwszego w pkt 56 powyżej, operatorzy portów lotniczych, aby uzyskać dostęp do środków finansowych regionu autonomicznego, powinni zapłacić mu „wynagrodzenie”

w formie opłaty w wysokości 4%, a także, w stosownym przypadku, prowizje i odsetki. Tymczasem kwota tych kosztów finansowania jest znacznie niższa od kwoty 30 000 EUR odpowiadającej spornej zapłacie.

- 113 Niewłaściwe jest natomiast uwzględnienie spornej zapłaty, biorąc pod uwagę fakt, że sfinansował ją region autonomiczny, a ten ostatni nie tworzy jednostki z SOGAER. Z tego względu nie można powoływać się skutecznie na wyrok z dnia 17 grudnia 2008 r., Ryanair/Komisja (T-196/04, EU:T:2008:585), ponieważ w przeciwieństwie do niniejszej sprawy, w której region autonomiczny nie posiada SOGAER, region Walonia posiadał wszystkie udziały operatora portu lotniczego Charleroi (Belgia).
- 114 Komisja uważa przede wszystkim, że druga część zarzutu pierwszego jest bezskuteczna, gdyż podważa ona jedynie stwierdzenia zawarte w motywach 385–387 zaskarżonej decyzji dotyczące konkretnego zastosowania zasady podmiotu prywatnego, lecz nie podważa stwierdzenia zawartego w motywach 380–383 tej decyzji co do „braku możliwości zastosowania” tej zasady, zważywszy, że region autonomiczny realizuje raczej cele ogólnej polityki gospodarczej niż cele rentowności odnośnych portów lotniczych. Posiłkowo Komisja uważa, że druga część tego zarzutu jest bezzasadna.
- 115 Ponadto, jeśli chodzi w szczególności o argument, zgodnie z którym koszty finansowania należy uznać za koszty właściwe przy wspomnianym przez skarżącą dokonaniu rozliczenia, jest on niedopuszczalny.

– *W przedmiocie dopuszczalności argumentu dotyczącego kosztów finansowania*

- 116 Zdaniem Komisji skarżąca poprzez swój argument dotyczący kosztów finansowania podnosi na etapie repliki, że raczej te koszty, a nie sporna zapłata, stanowią właściwą pomoc. W ten sposób skarżąca podnosi nowy zarzut, który jest zatem niedopuszczalny.
- 117 W odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd w tym zakresie skarżąca wyjaśnia, że ów argument wpisuje się w rozwinięcie jej głównej argumentacji, zgodnie z którą Komisja powinna była zbadać raczej istnienie pomocy państwa na poziomie SOGAER niż na poziomie regionu autonomicznego. Skarżąca dodaje pomocniczo, że saldo wynikające z rozliczenia kosztów i przychodów związanych ze sporną umową jest dodatnie, gdy przyjmie się zarówno kwotę 30 000 EUR tytułem spornej zapłaty, jak i kwotę kosztów finansowania, znacznie niższą od 30 000 EUR, co wyklucza istnienie pomocy państwa w obu przypadkach.
- 118 W tym względzie należy stwierdzić, że o ile skarżąca podniosła już w skardze, iż należało sprawdzić, czy SOGAER działał jak podmiot prywatny, i dokonać rozliczenia kosztów i przychodów związanych ze sporną umową, co należy rozumieć jako sugestię dotyczącą analizy rentowności przyrostowej spornej umowy, o tyle na tym etapie skargi odniosła się ona jedynie do spornej zapłaty, a na pewno nie do kosztów finansowania. Dopiero na etapie repliki skarżąca po raz pierwszy powołała się na koszty finansowania, wprowadzając w ten sposób zmianę w zakresie kosztów właściwych, jakie należy uwzględnić w ramach analizy rentowności przyrostowej.
- 119 Skarżąca dokonała zresztą podobnej zmiany w swojej argumentacji przedstawionej w ramach zarzutu trzeciego, dotyczącego istnienia pomocy de minimis. Podczas gdy w skardze podniosła ona, że kwota spornej zapłaty jest znacznie niższa od odnośnego progu w wysokości 200 000 EUR, to następnie w replice odniosła się do kwoty kosztów finansowania, znacznie niższej niż 30 000 EUR.
- 120 Postępując w ten sposób, skarżąca zmieniała zasadniczy aspekt swojej argumentacji, ponieważ pod przykrywką argumentu uszczegóławiającego analizę rentowności przyrostowej, o której mowa w skardze, kwestionuje ona sam przedmiot pomocy wskazanej w zaskarżonej decyzji, a in fine kwotę, która powinna w danym przypadku zostać zwrócona na podstawie obowiązku odzyskania pomocy przewidzianego w art. 2 zaskarżonej decyzji.

121 W świetle powyższego argument dotyczący kosztów finansowania nie stanowi rozszerzenia – w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 61 powyżej – drugiej części zarzutu pierwszego przedstawionej w skardze. Należy zatem odrzucić ów argument jako niedopuszczalny.

– *W przedmiocie zasadności drugiej części zarzutu pierwszego*

122 Skarżąca podnosi, że Komisja powinna była zbadać, czy SOGAER, zawierając sporną umowę i dokonując spornej zapłaty, postąpił zgodnie z zasadą podmiotu prywatnego.

123 W tym względzie należy od razu przypomnieć, że z powodów przedstawionych w ramach analizy pierwszej części zarzutu pierwszego skarżąca popełnia błąd, twierdząc, że SOGAER stanowi poziom właściwy do dokonania oceny istnienia pomocy państwa.

124 W zakresie, w jakim druga część zarzutu pierwszego opiera się na błędnym założeniu, należy oddalić ją jako bezzasadną. Zważywszy bowiem, że operatorzy portów lotniczych pełnili jedynie rolę pośredników, zasada podmiotu prywatnego nie miała zastosowania na ich poziomie, jak Komisja przyjęła w istocie w motywie 387 zaskarżonej decyzji. Tak więc wbrew twierdzeniom skarżącej Komisja należycie uzasadniła swój wniosek, zgodnie z którym nie miała możliwości dokonania oceny stosunków finansowych między operatorami portów lotniczych a przedsiębiorstwami lotniczymi, uściślając we wspomnianym motywie, że operatorzy ci nie działali jak podmioty działające w warunkach gospodarki rynkowej, ponieważ poprzestali oni na wdrożeniu spornego systemu pomocy ustanowionego przez region autonomiczny.

125 Tytułem uzupełnienia należy zaznaczyć, że odnośni operatorzy portów lotniczych, a mianowicie operatorzy portów lotniczych Cagliari-Elmas i Olbia, nie należeli do regionu autonomicznego, czego zresztą skarżąca nie kwestionuje. W związku z tym wspomniany region jako akcjonariusz nie mógł oczekiwać w mniej lub bardziej długoterminowej perspektywie zysku ekonomicznego ze środków finansowych, które udostępniał tym operatorom, a zasada podmiotu prywatnego również z tego powodu nie miała zastosowania.

126 Z powyższego wynika, że skoro transakcje zawierane między przedsiębiorstwami lotniczymi a operatorami portów lotniczych nie powinny być badane w świetle zasady podmiotu prywatnego, Komisja nie miała obowiązku zbadania jej konkretnego zastosowania w przypadku skarżącej.

127 Otóż, po pierwsze, Komisja nie musiała przeprowadzać analizy rentowności przyrostowej spornej umowy. Z tego względu rzekome wykazanie przez skarżącą, w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd, rentowności spornej zapłaty jest pozbawione znaczenia. W każdym razie należy stwierdzić, że tego wykazania nie można uznać za prawidłową analizę rentowności przyrostowej. Wystarczy zauważyć w szczególności, że skarżąca wskazuje jako właściwe przychody wszystkie opłaty lotniskowe uiszczane przez skarżącą na rzecz SOGAER za lata 2011–2015. W ten sposób uwzględnia ona opłaty lotniskowe, za blisko dwa lata, należne przed rozpoczęciem kampanii promocyjnej, której dotyczy sporna umowa, i nie szacuje wysokości tych opłat wynikającej ze zwiększenia częstotliwości korzystania z portu lotniczego Cagliari-Elmas w następstwie tej kampanii. Ponadto skarżąca wskazuje tytułem kosztów właściwych jedynie sporną zapłatę, pomijając inne koszty SOGAER związane w szczególności z takim zwiększeniem częstotliwości korzystania z tego portu lotniczego.

128 W pozostałym zakresie wystarczy stwierdzić, że skarżąca błędnie interpretuje motyw 376 zaskarżonej decyzji, który nie dotyczy szczegółowych zasad analizy rentowności przyrostowej. Motyw ten dotyczy odrębnej kwestii, mianowicie tego, czy koszty usług marketingowych przewidziane w umowach zawartych między operatorami portów lotniczych i przedsiębiorstwami lotniczymi stanowią koszty, które powinny normalnie obciążać te przedsiębiorstwa.

- 129 Po drugie, wbrew twierdzeniom skarżącej, Komisja nie miała obowiązku zwrócić się z urzędu do operatorów portów lotniczych o przedstawienie ewentualnych analiz ex ante rentowności wypłat dokonanych na rzecz przedsiębiorstw lotniczych, ponieważ analizy te są również objęte konkretnym zastosowaniem zasady podmiotu prywatnego na poziomie SOGAER. Ponadto, jak słusznie podnosi Komisja, niektóre zainteresowane strony, w tym SOGAER, przedstawiły uwagi dotyczące w szczególności potencjalnego zastosowania zasady podmiotu prywatnego wraz z dokumentami, które strony te uznały za istotne, podczas gdy skarżąca nie uczestniczyła w postępowaniu administracyjnym.
- 130 W tych okolicznościach nie można zarzucać Komisji, że nie uwzględniła ewentualnych okoliczności faktycznych lub prawnych, które nie zostały – choć mogłyby zostać – jej przedstawione w trakcie postępowania administracyjnego, ponieważ Komisja nie jest zobowiązana do badania z urzędu i na podstawie przypuszczeń okoliczności, jakie mogły zostać jej przedstawione (zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2019 r., Achemos Grupé i Achema/Komisja, T-417/16, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:T:2019:597, pkt 60).
- 131 Po trzecie, pozbawiony znaczenia jest również argument przedstawiony przez skarżącą na rozprawie, zgodnie z którym okoliczność, że zainwestowała ona 10 000 EUR, poza kwotą 30 000 EUR zapłaconą przez SOGAER, w kampanię promocyjną będącą przedmiotem spornej umowy, jak wspomniano w pkt 24 powyżej, zmierza do wykazania, iż SOGAER działał jak podmiot prywatny.
- 132 Co więcej, nawet jeśli skarżąca starała się oprzeć argumentację na orzecznictwie, zgodnie z którym równoczesny udział, na porównywalnych warunkach, organów publicznych i podmiotów prywatnych w danej transakcji pozwala na wyciągnięcie wniosku, że transakcja ta odbywa się w warunkach mogących spełnić wymogi zasady podmiotu prywatnego (zob. podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 2000 r., Alitalia/Komisja, T-296/97, EU:T:2000:289, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo), taką argumentację należy oddalić. W niniejszym przypadku nie można bowiem uznać, że SOGAER uczestniczył na porównywalnych warunkach w tej samej transakcji co skarżąca, ponieważ SOGAER nie jest przedsiębiorstwem lotniczym. Tak więc SOGAER nie mógł oczekiwać zysków analogicznych do tych, jakich skarżąca spodziewała się ze swojego udziału finansowego w tej kampanii, a mianowicie w szczególności zysków pochodzących ze wzrostu sprzedaży biletów lub usług na pokładzie jej statków powietrznych w zakresie omawianych połączeń lotniczych.
- 133 Wreszcie w odniesieniu do twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym zasadę podmiotu prywatnego należało zastosować na poziomie operatorów portów lotniczych, ponieważ w samej zaskarżonej decyzji, w szczególności w motywach 382 i 385, wskazano, że owa zasada nie znajduje zastosowania na poziomie regionu autonomicznego, należy stwierdzić, że skarżąca błędnie interpretuje te motywy. Z owych motywów wynika bowiem jedynie, że w ramach oceny istnienia pomocy państwa na poziomie tego regionu zasada podmiotu prywatnego nie miała zastosowania, ponieważ region ten dążył raczej do osiągnięcia celów polityki publicznej niż rentowności, jakiej podmiot prywatny mógł oczekiwać z transakcji z przedsiębiorstwami lotniczymi.
- 134 W świetle powyższego drugą część zarzutu pierwszego należy w części odrzucić jako niedopuszczalną, a w części oddalić jako bezzasadną, w związku z czym należy oddalić cały zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ Komisja nie wykazała, że pomoc, z której skarżąca miała skorzystać, zakłócała konkurencję lub groziła jej zakłóceniem oraz wpływała na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- 135 Na poparcie zarzutu drugiego, opartego na twierdzeniu, że Komisja nie wykazała, iż pomoc, z której skarżąca miała skorzystać, zakłócała konkurencję lub groziła jej zakłóceniem oraz wpływała na wymianę handlową między państwami członkowskimi, skarżąca podnosi w ramach pierwszej części tego zarzutu, że Komisja powinna była ustalić, w jaki sposób sporna zapłata, a nie sporny system pomocy, zakłócała konkurencję lub groziła jej zakłóceniem i wpływała na wymianę handlową między

państwami członkowskimi. W ramach drugiej części omawianego zarzutu, przedstawionej posiłkowo, skarżąca utrzymuje, że nawet przy założeniu, iż Komisja mogła poprzestać na zbadaniu wspomnianego systemu, zaskarżona decyzja jest niewystarczająco uzasadniona w odniesieniu do okoliczności, że ów system mógł zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową.

- 136 Komisja uważa, że zarzut drugi należy w części odrzucić jako niedopuszczalny, a w części oddalić jako bezzasadny. W szczególności pierwsza część tego zarzutu jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim skarżąca twierdzi, że sporna zapłata stanowi pomoc indywidualną przyznaną raczej ad hoc, a nie na podstawie systemu pomocy.

W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej zbadania spornej zapłaty zamiast spornego systemu pomocy

- 137 Skarżąca utrzymuje, że biorąc pod uwagę fakt, iż spośród szesnastu zainteresowanych przedsiębiorstw lotniczych otrzymała ona najniższą zapłatę w wysokości 30 000 EUR, nie można tolerować sytuacji, w której Komisja potraktowała wszystkie te przedsiębiorstwa lotnicze tak samo i nie zbadała odrębnie spornej zapłaty. Ponadto uważa ona, że Komisja nie mogła poprzestać na zbadaniu wpływu spornego systemu pomocy na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ niniejszy spór nie dotyczy systemu pomocy.

- 138 Komisja podnosi, opierając się w szczególności na orzecznictwie wynikającym z wyroku 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), że w przypadku systemu pomocy, takiego jak system rozpatrywany w niniejszej sprawie, może ona ograniczyć się do zbadania cech danego systemu, aby ocenić w uzasadnieniu decyzji, czy ze względu na wysokie kwoty lub udział procentowy pomocy, cechy wspomaganych inwestycji lub inne ustanowione przez ten system tryby postępowania zapewnia on 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 w każdym indywidualnym przypadku na podstawie tego systemu.

- 139 Ponadto zdaniem Komisji w zakresie, w jakim skarżąca twierdzi, że sporna zapłata stanowi raczej pomoc indywidualną ad hoc, a nie pomoc indywidualną przyznaną na podstawie systemu pomocy, i w ten sposób kwestionuje kwalifikację spornych środków jako „systemu pomocy”, skarżąca nie przedstawia żadnego wyjaśnienia ani tym bardziej dowodów na poparcie swego stanowiska, wobec czego taki argument jest niedopuszczalny. Posiłkowo argument ten jest bezzasadny, ponieważ operatorzy portów lotniczych nie dysponują żadnym zakresem uznania i ograniczają się do przekazania pomocy indywidualnej na podstawie spornego systemu pomocy.

- 140 W tym względzie należy od razu zauważyć, że w ramach zarzutu pierwszego skarżąca podniosła, iż Komisja powinna była dokonać oceny istnienia pomocy państwa raczej na poziomie SOGAER, a nie na poziomie regionu autonomicznego. Argumentacja ta została jednak oddalona jako bezzasadna.

- 141 W konsekwencji w zakresie, w jakim argumentacja skarżącej, przedstawiona w ramach pierwszej części zarzutu drugiego, bazuje na argumentacji zaprezentowanej w ramach pierwszej części zarzutu pierwszego, w tym znaczeniu, że należy zbadać odrębnie sporną zapłatę, zważywszy, że SOGAER stanowi poziom właściwy do dokonania oceny istnienia pomocy państwa, argumentacja ta opiera się na błędnym założeniu, a zatem należy ją oddalić jako bezzasadną. Dokonane przez skarżącą odesłanie do motywu 48 zaskarżonej decyzji, w którym Komisja ogranicza się do stwierdzenia, że operatorzy portów lotniczych byli zobowiązani zawrzeć umowy marketingowe w celu wdrożenia działalności nr 2, nie może podważyć tego wniosku.

- 142 W zakresie, w jakim skarżąca zmierza natomiast, jak twierdzi Komisja, do zakwestionowania kwalifikacji spornych środków jako systemu pomocy, należy również zbadać, czy ten aspekt argumentacji skarżącej jest dopuszczalny i stosownie do okoliczności zasadny.
- 143 Skarżąca, zapytana przez Sąd o kwestię dopuszczalności takiej argumentacji, uważa, że wyjaśniła swoje stanowisko w tym zakresie, podnosząc w ramach zarzutu pierwszego, że w celu dokonania oceny istnienia pomocy państwa Komisja powinna była zbadać raczej sporną umowę niż sporny system pomocy, który nie jest właściwy. Stanowisko to jest zresztą spójne z motywem 48 zaskarżonej decyzji, który wyraźnie odnosi się do umów marketingowych zawartych między operatorami portów lotniczych i przedsiębiorstwami lotniczymi. Skarżąca uważa też, że podnosząc zarzut niedopuszczalności, Komisja starała się odwrócić ciężar dowodu, ponieważ to do niej należało – zważywszy na fakt, iż SOGAER jest przedsiębiorstwem publicznym – sprawdzenie, czy ów operator portu lotniczego działał jak podmiot prywatny w warunkach gospodarki rynkowej.
- 144 Ponadto, opierając się na pkt 87 wyroku z dnia 14 lutego 2019 r., Belgia i Magnetrol International/Komisja (T-131/16 i T-263/16, odwołanie w toku, EU:T:2019:91), skarżąca dodaje, że uznanie za system pomocy zależy w szczególności od warunku, iż właściwe władze nie dysponują zakresem uznania w kwestii określenia istotnych elementów rozpatrywanej pomocy i stosowności jej przyznania, co nie ma miejsca w niniejszym przypadku, ponieważ w zaskarżonej decyzji Komisja nie wspomina w żadnym razie o braku zakresu uznania w odniesieniu do operatorów portów lotniczych przy wdrożeniu spornego systemu pomocy.
- 145 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który ma zastosowanie do postępowania przed Sądem na podstawie art. 53 akapit pierwszy tego statutu, oraz zgodnie z art. 76 lit. d) regulaminu postępowania skarga musi zawierać przedmiot sporu, podnoszone zarzuty i argumenty oraz zwięzłe przedstawienie rzeczonych zarzutów. Wskazanie to powinno być wystarczająco jasne i precyzyjne, aby pozwolić stronie pozwanej na przygotowanie swojej obrony, a Sądowi na dokonanie kontroli sądowej. Według utrwalonego orzecznictwa, aby zagwarantować pewność prawa i prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości, dla dopuszczalności skargi konieczne jest, aby istotne okoliczności faktyczne i prawne na jej poparcie wynikały przynajmniej zwięzłe, ale w sposób spójny i zrozumiały, z treści samej skargi (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 kwietnia 2012 r., Evropaiki Dynamiki/Komisja, T-49/09, niepublikowany, EU:T:2012:186, pkt 90; z dnia 16 października 2013 r., TF1/Komisja, T-275/11, niepublikowany, EU:T:2013:535, pkt 95).
- 146 W niniejszej sprawie z argumentów przedstawionych w pkt 137 powyżej wynika, iż skarżąca ograniczyła się zasadniczo do stwierdzenia, że nie można tolerować sytuacji, w której Komisja potraktowała wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze tak samo, i że niniejszy spór nie dotyczy systemu pomocy. Skarżąca wspominała o spornym systemie pomocy również w ramach zarzutu trzeciego, lecz wyłącznie w celu stwierdzenia, że „spór nie dotyczy systemu wsparcia dla przedsiębiorstw lotniczych, lecz konkretnego obowiązku zwrotu” nałożonego w zaskarżonej decyzji. Należy stwierdzić, że skarżąca nie wyjaśnia, w jaki sposób Komisja błędnie uznała w motywie 349 zaskarżonej decyzji, iż sporne środki stanowią system pomocy w rozumieniu art. 1 lit. d) rozporządzenia 2015/1589, tym bardziej że nie powołuje się ona ani na ten motyw, ani na ten przepis.
- 147 Oczywiście nie jest wykluczone, że niektóre z argumentów przedstawionych na poparcie pierwszej części zarzutu pierwszego mogą mieć znaczenie w ramach argumentacji zmierzającej do zakwestionowania kwalifikacji spornych środków jako systemu pomocy. Jednakże nie wystarczy to do przyznania, że skarżąca zakwestionowała tę kwalifikację. Taka kwalifikacja jako systemu pomocy ma bowiem odmienny charakter od oceny istnienia pomocy państwa. Otóż owa ocena polega na zbadaniu, czy w indywidualnym przypadku spełnione są cztery kumulatywne kryteria określone w art. 107 ust. 1 TFUE. Natomiast kwalifikacja jako systemu pomocy ma na celu umożliwienie Komisji,

w ramach jednego postępowania administracyjnego, przeprowadzenie tego badania łącznie w odniesieniu do kilku przypadków pomocy indywidualnej dla celów skuteczności postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 1994 r., *Włochy/Komisja*, C-47/91, EU:C:1994:358, pkt 21).

- 148 Tymczasem ze względu na to, że skarżąca nie uzasadniła swojej argumentacji zmierzającej do zakwestionowania kwalifikacji spornych środków jako systemu pomocy, zmusza ona Komisję i Sąd do oparcia się na domysłach dotyczących rozumowania i konkretnych względów, zarówno faktycznych, jak i prawnych, na których jej twierdzenia mogłyby się opierać. Właśnie takim sytuacjom, będącym źródłem braku pewności prawa i niezgodnym z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ma zapobiegać art. 76 regulaminu postępowania przed Sądem (zob. podobnie postanowienie z dnia 19 maja 2008 r., *TF1/Komisja*, T-144/04, EU:T:2008:155, pkt 57).
- 149 Wynika z tego, że wbrew twierdzeniom skarżącej wymóg, aby uzasadniła ona swój argument, nie implikuje odwrócenia ciężaru dowodu. Zważywszy, że Komisja uznała w zaskarżonej decyzji, iż ustawa nr 10/2010 i akty wykonawcze do tej ustawy stanowią system pomocy, skarżąca powinna była – jeśli chciała zakwestionować tę kwalifikację – przedstawić argumentację w tym zakresie.
- 150 Powyższej analizie nie podważa argument skarżącej oparty na pkt 87 wyroku z dnia 14 lutego 2019 r., *Belgia i Magnetrol International/Komisja* (T-131/16 i T-263/16, odwołanie w toku, EU:T:2019:91), ponieważ skarżąca nie może przy okazji udzielenia odpowiedzi na pytanie Sądu zaradzić temu, że nie przedstawiła w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny w tekście samej skargi zarzutu podważającego kwalifikację spornych środków jako systemu pomocy, gdyż w przeciwnym wypadku pozbawiłaby art. 76 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem wszelkiego znaczenia (zob. podobnie i analogicznie postanowienie z dnia 19 maja 2008 r., *TF1/Komisja*, T-144/04, EU:T:2008:155, pkt 30).
- 151 W każdym razie argument ten jest błędny. Operatorzy portów lotniczych nie są bowiem „władzami krajowymi”, których dotyczy wymóg wynikający z pkt 87 wyroku z dnia 14 lutego 2019 r., *Belgia i Magnetrol International/Komisja* (T-131/16 i T-263/16, odwołanie w toku, EU:T:2019:91), zgodnie z którym władze krajowe stosujące system pomocy nie mogą dysponować zakresem uznania co do określenia istotnych elementów rozpatrywanej pomocy i co do stosowności jej przyznania, ponieważ rola ta należała, na mocy ustawy nr 10/2010 i przepisów wykonawczych do niej, do organu wykonawczego regionu autonomicznego. Ponadto wbrew twierdzeniom skarżącej z zaskarżonej decyzji, w szczególności z motywów 360, 387 i 402, wynika, że Komisja uznała, iż owi operatorzy nie dysponowali zakresem uznania, ponieważ odgrywali oni rolę pośredników przy wprowadzeniu w życie spornego systemu pomocy.
- 152 Mając na względzie powyższe rozważania, pierwszą część zarzutu drugiego należy w części odrzucić jako niedopuszczalną, a w części oddalić jako bezzasadną.

W przedmiocie drugiej części zarzutu drugiego, dotyczącej niewystarczającego uzasadnienia w zakresie wpływu spornego systemu pomocy na konkurencję i na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- 153 Skarżąca twierdzi zasadniczo, że nawet przy założeniu, iż Komisja mogła poprzestać na zbadaniu spornego systemu pomocy, zaskarżona decyzja jest niewystarczająco uzasadniona w odniesieniu do okoliczności, że ów system mógł zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W szczególności w motywach 390–392 zaskarżonej decyzji Komisja ograniczyła się zasadniczo do przedstawienia rozumowania mającego charakter błędnego koła, zawierającego twierdzenia dotyczące liberalizacji sektora transportu lotniczego, bez wyjaśnienia, w jaki sposób skarżąca uzyskała znaczną korzyść, czego wymaga orzecznictwo wynikające z wyroku z dnia 14 października 1987 r., *Niemcy/Komisja* (248/84, EU:C:1987:437, pkt 18).

- 154 Komisja uważa, że motywy 390–392 zaskarżonej decyzji, których ustaleń skarżąca nie kwestionuje, są wystarczająco uzasadnione w świetle właściwego orzecznictwa, w tym wyroku z dnia 14 października 1987 r., Niemcy/Komisja (248/84, EU:C:1987:437).
- 155 W tym względzie w celu zakwalifikowania środka krajowego jako pomocy państwa nie jest konieczne wykazanie faktycznego wpływu danej pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie zbadanie, czy owa pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję (zob. 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).
- 156 W szczególności, jeśli pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w porównaniu z pozycją zajmowaną przez inne konkurencyjne przedsiębiorstwa w ramach wymiany handlowej wewnątrz Unii, należy uznać, że ma ona wpływ na tę wymianę (zob. wyrok z dnia 9 października 2014 r., Ministerio de Defensa i Navantia, C-522/13, EU:C:2014:2262, pkt 51, 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 157 Ponadto w przypadku systemu pomocy takiego jak system rozpatrywany w niniejszej sprawie Komisja może ograniczyć się do zbadania cech tego systemu, aby ocenić w uzasadnieniu decyzji, czy ze względu na wysokie kwoty lub wyrażone w procentach sumy pomocy, cechy inwestycji objętych wsparciem lub inne tryby postępowania przewidziane przez ów system zapewnia on beneficjentom, w porównaniu z ich konkurentami, znaczną korzyść i prowadzi zasadniczo do uprzywilejowania przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie handlowej między państwami członkowskimi. A zatem w decyzji dotyczącej takiego systemu Komisja nie ma obowiązku przeprowadzenia analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku na podstawie rzeczoności systemu. Zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z odnośnych przedsiębiorstw 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).
- 158 W niniejszej sprawie w motywach 390–392 zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśniła, że przedsiębiorstwa lotnicze korzystające z kwot wypłacanych przez operatorów portów lotniczych na podstawie spornego systemu pomocy prowadziły działalność w sektorze charakteryzującym się intensywną konkurencją między podmiotami pochodzącymi z różnych państw członkowskich, a zatem uczestniczyły w wymianie handlowej wewnątrz Unii. Ponadto należy zauważyć, że – jak wynika zresztą z zaskarżonej decyzji, a w szczególności z tabeli 15 zawartej w motywie 427 – kwoty wypłacane przedsiębiorstwom lotniczym mogły być wysokie.
- 159 Zważywszy na zasady przypomniane w pkt 155–157 powyżej, wbrew twierdzeniom skarżącej motywy 390–392 zaskarżonej decyzji były wystarczające w świetle ciążącego na Komisji obowiązku uzasadnienia, a instytucja ta nie musiała szerzej wyjaśniać, w jaki sposób skarżąca konkretnie uzyskała znaczną korzyść ze spornego systemu pomocy (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).
- 160 W konsekwencji należy oddalić drugą część zarzutu drugiego jako bezzasadną, a tym samym oddalić cały zarzut drugi.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego błędu polegającego na tym, że Komisja nie zbadała, czy sporna zapłata stanowiła pomoc de minimis

161 W ramach zarzutu trzeciego, który dzieli się na dwie części, skarżąca podnosi zasadniczo, że Komisja popełniła błąd, po pierwsze, nie zbadawszy z urzędu, czy sporna zapłata stanowi pomoc de minimis, a po drugie, uznawszy, że rozporządzenie de minimis z 2006 r. nie ma zastosowania do tej zapłaty.

162 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu trzeciego jako bezskutecznego, a w każdym razie bezpodstawnego.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu trzeciego, dotyczącej badania z urzędu, czy sporna zapłata ma charakter de minimis

163 Skarżąca utrzymuje, że Komisja w ramach oceny istnienia pomocy państwa popełniła błąd, gdy nie sprawdziła, czy sporna zapłata miała charakter de minimis, ponieważ taka weryfikacja jest ściśle związana z badaniem kryterium wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, a zatem stanowi kwestię prawną, którą Komisja powinna zawsze badać z własnej inicjatywy.

164 Wniosku tego nie podważa orzecznictwo wynikające z wyroku 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), przywołanego przez Komisję w celu wykazania, że w ramach systemu pomocy badanie ewentualnego charakteru de minimis środków należy do władz krajowych. W tamtej bowiem sprawie – w przeciwieństwie do niniejszego przypadku – przede wszystkim Komisja wyraźnie zbadała kwestię pomocy de minimis w motywie 110 decyzji 2000/394/WE z dnia 25 listopada 1999 r. w sprawie pomocy na rzecz przedsiębiorstw z terenu miast Wenecji i Chioggii w formie obniżenia wysokości składek na zabezpieczenie społeczne na mocy ustaw nr 30/1997 i 206/1995 (Dz.U. 2000, L 150, s. 50), która to decyzja została zakwestionowana w ramach wspomnianego wyroku. Następnie, w przeciwieństwie do zaskarżonej decyzji, która dotyczy jedynie pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, decyzja 2000/394 zawiera sentencję „mieszaną”, w której Komisja nakazuje odzyskanie niektórych rodzajów pomocy niezgodnych z rynkiem wewnętrznym, stwierdzając jednocześnie, że inne rodzaje pomocy są zgodne z rynkiem wewnętrznym, wobec czego wykonanie tej decyzji wymagało bezwzględnie niezależnego badania przez władze krajowe. Wreszcie w niniejszym przypadku w art. 1 ust. 2 sentencji zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje skarżącą z nazwy jako beneficjenta pomocy, a w art. 2 ust. 1 tej sentencji wymaga odzyskania tej pomocy od niej, uniemożliwiając w ten sposób niezależne badanie przez władze krajowe, podczas gdy w sentencji decyzji 2000/394 Komisja nie wskazała z nazwy beneficjentów pomocy, której odzyskanie nakazała.

165 Ponadto Komisja niesłusznie twierdzi, że nie miała obowiązku zbadać z urzędu istnienia pomocy de minimis, jeśli skarżąca nie wniosła o to w toku postępowania administracyjnego. W tym względzie przywołany przez Komisję wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Salzgitter/Komisja (T-308/00 RENV, EU:T:2013:30, pkt 121) jest pozbawiony znaczenia, ponieważ fragment tego wyroku, na którym Komisja się opiera, dotyczy kryterium selektywności środka, a nie – jak w niniejszej sprawie – kryterium wpływu na wymianę handlową. Poza tym w toku postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie decyzji, którą zakwestionowano w ramach wspomnianego wyroku, Republika Federalna Niemiec nie podniosła, że współistnienie systemu podatkowego, który był badany przez Komisję, i odrębnego systemu podatkowego mogło wyeliminować selektywność części spornych korzyści uzyskanych przez stronę skarżącą w rzeczonyj sprawie. Okoliczność, że Republika Federalna Niemiec nie podniosła tego zagadnienia, dotyczy istotnych okoliczności faktycznych, wobec czego stanowi kwestię faktyczną, podczas gdy w niniejszym przypadku zarzucany skarżącej brak wniosku dotyczy charakteru de minimis spornej zapłaty, a zatem kwestii prawnej, którą Komisja powinna była zbadać z urzędu.

166 Komisja wnosi o oddalenie pierwszej części zarzutu trzeciego jako bezzasadnej.

- 167 W tym względy należy przypomnieć, że w ramach badania systemu pomocy Komisja może ograniczyć się do zbadania cech danego systemu i nie jest zobowiązana do przeprowadzenia analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku na podstawie takiego systemu. Zbadanie na szczeblu krajowym indywidualnej sytuacji każdego z odnośnych przedsiębiorstw będzie konieczne dopiero na etapie odzyskiwania pomocy (zob. podobnie wyrok 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).
- 168 Wynika z tego, że wbrew twierdzeniom skarżącej Komisja nie musiała badać, czy sporna zapłata miała charakter *de minimis*, gdyż badanie to powinny były przeprowadzić władze włoskie na etapie odzyskiwania pomocy.
- 169 Owego stwierdzenia nie podważają trzy argumenty wysunięte przez skarżącą w celu ograniczenia zakresu orzecznictwa przypomnianego w pkt 167 powyżej, zmierzające do odróżnienia zaskarżonej decyzji od decyzji 2000/394, którą zaskarżono w postępowaniach zakończonych przyjęciem tego orzecznictwa.
- 170 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o okoliczność, że w przeciwieństwie do niniejszej sprawy decyzja 2000/394 odnosi się wyraźnie w motywie 110 do zasad *de minimis*, wystarczy stwierdzić, że we wspomnianym motywie 110 Komisja nie przeprowadziła konkretnego badania charakteru *de minimis* środków rozpatrywanych w tej decyzji, lecz ograniczyła się – jak słusznie podnosi Komisja – do ogólnego odesłania do zasad *de minimis*. W konsekwencji brak analogicznego motywu w zaskarżonej decyzji nie może uzasadniać odróżnienia niniejszej sprawy od okoliczności mających znaczenie w sprawie, w której zapadł wyrok 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). Wniosek ten nasuwa się tym bardziej, że – jak podnosi Komisja – rozporządzenia *de minimis* mają na mocy art. 288 TFUE bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich.
- 171 Ponadto Trybunał odrzucił już rozumowanie Sądu podobne do argumentacji przedstawionej przez skarżącą. W wyroku z dnia 28 listopada 2008 r., Hotel Cipriani i in./Komisja (T-254/00, T-270/00 i T-277/00, EU:T:2008:537, pkt 100–111, 251–252) Sąd orzekł bowiem, że o ile przy wykonywaniu decyzji będącej przedmiotem tej sprawy do władz krajowych nie należało sprawdzenie w każdym indywidualnym przypadku, czy przesłanki stosowania art. 107 ust. 1 TFUE były spełnione, o tyle władze te nie musiały w tej konkretnej sprawie odzyskać pomocy indywidualnej *de minimis*, ponieważ decyzję 2000/394 powinno się interpretować w świetle jej motywu 110 w ten sposób, że wyklucza ona kwalifikację środków zgodnych z zasadą *de minimis* jako pomocy. Jednakże w wyroku 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), rozstrzygającym w przedmiocie odwołania od wyroku z dnia 28 listopada 2008 r., Hotel Cipriani i in./Komisja (T-254/00, T-270/00 i T-277/00, EU:T:2008:537), Trybunał orzekł, że w zakresie, w jakim Sąd, aby dojść do tego wniosku, oparł się na błędnej wykładni zakresu rzeczowej decyzji, zgodnie z którą władze krajowe nie były zobowiązane do zweryfikowania w każdym indywidualnym przypadku, czy przyznana korzyść mogła w przypadku jej beneficjenta zakłócić konkurencję i wpłynąć na wymianę handlową wewnątrz Unii, naruszył on wcześniejsze orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym gdy Komisja wypowiada się w sposób generalny i abstrakcyjny w przedmiocie systemu pomocy, który uznaje za niezgodny z rynkiem wewnętrznym, i nakazuje odzyskanie kwot otrzymanych na podstawie tego systemu, do państwa członkowskiego należy sprawdzenie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, którego dotyczą działania podejmowane w celu odzyskania pomocy (zob. podobnie wyrok 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 61–64, 114–117).
- 172 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentu dotyczącego „mieszanego” charakteru sentencji decyzji 2000/394, wystarczy zauważyć, że – w świetle rozważań przedstawionych w pkt 171 powyżej – gdy Trybunał wspominał o konieczności zindywidualizowanego badania przez władze krajowe, nie oparł się on na tej okoliczności, lecz przypominał orzecznictwo dotyczące obowiązków spoczywających na władzach krajowych przy wykonywaniu decyzji Komisji dotyczącej systemu pomocy.

- 173 W trzeciej kolejności, prawdą jest, że w sentencji decyzji 2000/394 nie wskazano z nazwy beneficjentów pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, w przeciwieństwie do art. 1 ust. 2 sentencji zaskarżonej decyzji, który wskazuje z nazwy skarżącą. Jednakże okoliczność ta jest pozbawiona znaczenia, ponieważ weryfikacja indywidualnej sytuacji skarżącej należy siłą rzeczy do władz włoskich, jako że Komisja ograniczyła się do analizy cech charakterystycznych spornego systemu pomocy. W każdym razie z treści sentencji zaskarżonej decyzji, poza jej art. 1 ust. 2, wynika, że Komisja oczekuje od władz włoskich dokonania zindywidualizowanego badania sytuacji beneficjentów, zważywszy, że w art. 4 tej sentencji żąda ona od Republiki Włoskiej przekazania jej w szczególności dokładnej listy beneficjentów, całkowitej kwoty podlegającej odzyskaniu od każdego beneficjenta oraz szczegółowego opisu środków już podjętych i przewidzianych w celu zastosowania się do zaskarżonej decyzji.
- 174 W tym względzie okazuje się, że władze włoskie doręczyły skarżącej decyzję o odzyskaniu pomocy. Skarżąca, zapytana o to na rozprawie, odpowiedziała, że nie wniosła krajowego środka odwoławczego od tej decyzji, wbrew temu, co podała jednak do wiadomości Komisji w ramach wymiany korespondencji po wydaniu zaskarżonej decyzji. Tymczasem w świetle przytoczonego powyżej orzecznictwa dotyczącego odpowiednich ról Komisji i władz krajowych skarżąca nie może wykorzystać niniejszej skargi w celu zaradzenia niedochowaniu staranności odnośnie do wniesienia takiego krajowego środka odwoławczego.
- 175 W pozostałym zakresie należy oddalić argumentację skarżącą mającą na celu podważenie znaczenia sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., Salzgitter/Komisja (T-308/00 RENV, EU:T:2013:30). Zważywszy, że badanie indywidualnej sytuacji beneficjentów systemu pomocy należy do władz krajowych, a nie do Komisji, kwestia, czy instytucja ta powinna zbadać charakter de minimis samej spornej zapłaty, mimo że skarżąca o to nie wniosła, jest pozbawiona znaczenia dla sprawy.
- 176 W świetle powyższego należy oddalić pierwszą część zarzutu trzeciego.

W przedmiocie drugiej części zarzutu trzeciego, dotyczącej stosowania rozporządzeń de minimis

- 177 Skarżąca powołuje się na charakter de minimis spornej zapłaty, twierdząc, że owa zapłata spełniała przesłanki rozporządzenia de minimis z 2006 r.
- 178 W szczególności, jeśli chodzi przede wszystkim o zakres stosowania rozporządzenia de minimis z 2006 r., skarżąca uważa, że rozporządzenie to ma zastosowanie w niniejszej sprawie ratione materiae i ratione temporis, nie zaś rozporządzenie de minimis z 2013 r., jak sugeruje Komisja w piśmie przesłanym pocztą elektroniczną w dniu 18 sierpnia 2017 r.
- 179 Następnie, jeśli chodzi o przesłanki, jakie należy spełnić, aby pomoc uznano za pomoc de minimis, skarżąca uważa, że w niniejszej sprawie nie przekroczono ustalonego w art. 2 ust. 2 rozporządzenia de minimis z 2006 r. pułapu 200 000 EUR w okresie trzech lat podatkowych, biorąc pod uwagę kwotę spornej zapłaty wynoszącą 30 000 EUR. Stwierdzenie to ma tym bardziej zastosowanie w odniesieniu do kwoty kosztów finansowania, która stanowi właściwą kwotę, jak skarżąca podniosła w ramach zarzutu drugiego. Ponadto Komisja niesłusznie twierdzi, że jest mało prawdopodobne, aby pułap 200 000 EUR nie został przekroczony ze względu na liczne przypadki pomocy, z której korzystała grupa Lufthansa, do której należy skarżąca. W szczególności nie można uwzględnić pomocy przyznanej innym podmiotom należącym do grupy Lufthansa, ponieważ „pojęcie funkcjonalne przedsiębiorstwa”, na którym opiera się Komisja, nie ma zastosowania, jako że nie figuruje w rozporządzeniu de minimis z 2006 r.
- 180 Co się tyczy przesłanki, o której mowa w art. 2 ust. 4 rozporządzenia de minimis z 2006 r., wymagającej możliwości dokładnego i uprzedniego obliczenia „ekwiwalentu dotacji brutto” pomocy, o której to przesłance Komisja wspomina w piśmie przesłanym pocztą elektroniczną z dnia 18 sierpnia 2017 r., skarżąca kwestionuje twierdzenie, że ma ona zastosowanie do spornej zapłaty.

- 181 W każdym razie skarżąca kwestionuje, jakoby do niej należało wykazanie, że przesłanki określone w rozporządzeniu de minimis z 2006 r. zostały spełnione w niniejszej sprawie. Wspomniane rozporządzenie przewiduje, że ciężar dowodu spoczywa na beneficjentach pomocy wobec władz krajowych, lecz nie przewiduje takiego ciężaru wobec Komisji.
- 182 Komisja wnosi o oddalenie drugiej części tego zarzutu jako bezskutecznej, ponieważ nawet przy założeniu, że sporna zapłata może mieć charakter de minimis, takie stwierdzenie należy do władz włoskich. W każdym razie ta druga część zarzutu jest bezzasadna, ponieważ skarżąca nie wykazała, że wszystkie przesłanki rozporządzenia de minimis z 2006 r. były w niniejszej sprawie spełnione.
- 183 W tym względzie wystarczy wskazać, że argumenty przedstawione na poparcie drugiej części zarzutu trzeciego są bezskuteczne. Jak wynika bowiem z analizy pierwszej części zarzutu trzeciego, do Komisji nie należało badanie ewentualnego charakteru de minimis spornej zapłaty. W tych okolicznościach argumenty te, skierowane zresztą zasadniczo przeciwko stanowisku zajętemu przez Komisję w ramach wymiany korespondencji elektronicznej po wydaniu zaskarżonej decyzji, nie mogą podważyć zgodności z prawem tej decyzji.
- 184 W pozostałym zakresie skarżąca podniosła na rozprawie, że sporna zapłata, której dokonano w dniu 19 kwietnia 2013 r., nie została sfinansowana ze środków pochodzących od regionu autonomicznego, ponieważ – jak wynika z motywu 89 lit. b) zaskarżonej decyzji – ów region faktycznie zatwierdził roczne wkłady regionalne przyznane SOGAER i GEASAR na rok 2013, lecz ostatecznie nigdy ich im nie przekazano.
- 185 W tym względzie z tabeli 15 zawartej w motywie 427 zaskarżonej decyzji, a także z tabel podsumowujących działania podjęte przez SOGAER w okresie od 2010 r. do 2013 r., przywołanych w motywie 113 zaskarżonej decyzji i przedstawionych przez Komisję w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu, wynika, że należy uznać, iż sporna umowa dotyczy 2012 r. W związku z tym sporną zapłatę dokonaną wiosną 2013 r. pokrył wkład regionalny za 2012 r., który wypłacono SOGAER. W każdym razie w zakresie, w jakim skarżąca pragnie podważyć to stwierdzenie, kwestia ta wchodzi w zakres dokonywanego przez władze włoskie badania jej indywidualnej sytuacji.
- 186 W świetle całości powyższych rozważań należy oddalić zarzut trzeci, a tym samym skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

- 187 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) **Germanwings GmbH 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

Okoliczności powstania sporu	1
W przedmiocie spornych środków	2
W przedmiocie przepisów przyjętych przez region autonomiczny	2
– W przedmiocie art. 3 ustawy nr 10/2010	2
– W przedmiocie aktów wykonawczych do ustawy nr 10/2010	3
W przedmiocie spornej umowy	5
W przedmiocie zaskarżonej decyzji	5
W przedmiocie rozwoju wydarzeń po wydaniu zaskarżonej decyzji	8
Postępowanie i żądania stron	9
Co do prawa	10
W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE ze względu na to, że Komisja nie wykazała istnienia pomocy, ponieważ nie zbadała, czy SOGAER działał jak podmiot prywatny w warunkach gospodarki rynkowej	10
W przedmiocie pierwszej części zarzutu pierwszego, dotyczącej poziomu właściwego do dokonania oceny istnienia pomocy państwa	10
– W przedmiocie dopuszczalności pierwszej części zarzutu pierwszego	11
– W przedmiocie zasadności pierwszej części zarzutu pierwszego	12
W przedmiocie drugiej części zarzutu pierwszego, dotyczącej stosowania zasady podmiotu prywatnego na poziomie SOGAER	20
– W przedmiocie dopuszczalności argumentu dotyczącego kosztów finansowania	21
– W przedmiocie zasadności drugiej części zarzutu pierwszego	22
W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ Komisja nie wykazała, że pomoc, z której skarżąca miała skorzystać, zakłócała konkurencję lub groziła jej zakłóceniem oraz wpływała na wymianę handlową między państwami członkowskimi	23
W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej zbadania spornej zapłaty zamiast spornego systemu pomocy	24
W przedmiocie drugiej części zarzutu drugiego, dotyczącej niewystarczającego uzasadnienia w zakresie wpływu spornego systemu pomocy na konkurencję i na wymianę handlową między państwami członkowskimi	26
W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego błędu polegającego na tym, że Komisja nie zbadała, czy sporna zapłata stanowiła pomoc de minimis	28

W przedmiocie pierwszej części zarzutu trzeciego, dotyczącej badania z urzędu, czy sporna zapłata ma charakter de minimis	28
W przedmiocie drugiej części zarzutu trzeciego, dotyczącej stosowania rozporządzeń de minimis	30
W przedmiocie kosztów	31