



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi razširjeni senat)

z dne 13. maja 2020*

„Državne pomoči – Letalski sektor – Pomoč, ki jo je Italija dodelila v korist sardinskih letališč – Sklep, s katerim je bila pomoč razglašena za delno združljivo in delno nezdružljivo z notranjim trgom – Pripisljivost državi – Prejemniki – Prednost za letalske prevoznike kot sopogodbenike – Načelo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu – Vpliv na trgovino med državami članicami – Škodovanje konkurenci – Vračilo – Legitimno pričakovanje – Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-8/18,

easyJet Airline Co. Ltd s sedežem v Lutonu (Združeno kraljestvo), ki jo zastopata P. Willis, solicitor, in J. Rivas Andrés, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata L. Armati in S. Noë, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije (EU) 2017/1861 z dne 29. julija 2016 o državni pomoči SA33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – Italija – Nadomestilo sardinskim letališčem za opravljanje obveznosti javne službe (UL 2017, L 268, str. 1),

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi razširjeni senat),

v sestavi S. Papasavvas, predsednik, J. Senningsen (poročevalec), V. Valančius, Z. Csehi in P. Nihoul, sodniki,

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 2. oktobra 2019

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

I. Dejansko stanje

A. Sporni ukrepi

- 1 Na otoku Sardinija (Italija) je pet letališč, med katerimi so letališča Alghero, Cagliari-Elmas in Olbia.
- 2 Letališče Alghero upravlja družba So.Ge.A.Al SpA (v nadaljevanju: SOGEAAL), katere kapital so v celoti vpisali lokalni javni organi in ki je v večinski lasti Regione autonoma della Sardegna (avtonomna dežela Sardinija, Italija, v nadaljevanju: avtonomna dežela), vključno posredno prek Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna (SFIRS). Letališče Cagliari-Elmas upravlja družba So.G.Aer SpA (v nadaljevanju: SOGAER), družba, katere deleži so v večinski lasti gospodarske zbornice v Cagliariju, medtem ko letališče Olbia upravlja družba GEASAR SpA (v nadaljevanju: GEASAR), družba, vpisana v Olbii in katere večina delnic je v lasti zasebnega podjetja, to je družbe Meridiana SpA.

1. Določbe, ki jih je sprejela avtonomna dežela

a) Člen 3 zakona št. 10/2010

- 3 Avtonomna dežela je 13. aprila 2010 sprejela legge regionale n. 10 – Misure per lo sviluppo del trasporto aereo (deželni zakon št. 10 – ukrepi za razvoj zračnega prevoza) (*Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna* št. 12 z dne 16. aprila 2010) (v nadaljevanju: zakon št. 10/2010).
- 4 Člen 3 zakona št. 10/2010, naslovljen „Spodbude za sezonske prilagoditve letalskih povezav otoka“ (Incentivi alla destagionalizzazione dei collegamenti aerei isolani), določa:

„1. Odhodki v višini 19.700.000 [EUR] za leto 2010 in 24.500.000 [EUR] za vsako leto od 2011 do 2013 so dovoljeni za financiranje letališč na otoku zaradi okrepitve in razvoja zračnega prevoza kot storitve splošnega gospodarskega pomena, vključno s sezonskimi prilagoditvami letalskih povezav, v skladu s Sporočilom Komisije 2005/C 312/01, Smernice Skupnosti o financiranju letališč in zagonski državni pomoči letalskim družbam z odhodi z regionalnih letališč.

2. Merila, narava in trajanje ponudbe prevoza ter smernice za pripravo načrtov dejavnosti s strani upravljavcev letališč, v katerih se upoštevajo ukrepi v zvezi z ozemeljsko kontinuiteto iz člena 2, se opredelijo s sklepom deželnega sveta, ki se sprejme na predlog deželnega svetovalca za prevoz v dogovoru s svetovalci za načrtovanje, proračun, kreditiranje in regionalno načrtovanje, turizem, obrt in trgovino, kmetijstvo in kmetijsko-živinorejsko reformo, kulturne dobrine, obveščanje, rekreacijo ter šport.

3. Sklep iz odstavka 2 in načrti dejavnosti, vključno s tistimi, ki so jih upravljavci letališč že opredelili na datum začetka veljavnosti tega zakona, skupaj s pripadajočimi akti in pogodbami, se financirajo, če so pripravljene v skladu z merili, naravo, trajanjem ponudbe prevoza in smernicami iz odstavka 2 ter so bili predhodno predloženi pristojni komisiji za sprejetje zavezujočega mnenja.“

b) Akti za izvajanje zakona št. 10/2010

- 5 V skladu s členom 3(2) zakona št. 10/2010 je deželni svet avtonomne dežele sprejel več aktov za izvajanje ukrepov iz tega člena 3 (v nadaljevanju: izvedbeni akti), zlasti deliberazione della Giunta regionale n. 29/36 (sklep deželnega sveta št. 29/36) z dne 29. julija 2010 (v nadaljevanju: deželni sklep št. 29/36), deliberazione della Giunta regionale n. 43/37 (sklep deželnega sveta št. 43/37) z dne 6. decembra 2010 (v nadaljevanju: deželni sklep št. 43/37) in deliberazione della Giunta regionale n. 52/117 (sklep deželnega sveta št. 52/117) z dne 23. decembra 2011 (v nadaljevanju: deželni sklep št. 52/117) (v nadaljevanju skupaj s členom 3 zakona št. 10/2010: sporni ukrepi).
- 6 V teh izvedbenih aktih so v bistvu opredeljene tri vrste „dejavnosti“, za katere so lahko upravljavci letališč od avtonomne dežele prejeli nadomestilo za leta od 2010 do 2013, in sicer:
 - povečanje zračnega prometa letalskih prevoznikov (v nadaljevanju: dejavnost 1);
 - promocija otoka Sardinija kot turistične destinacije, ki jo izvajajo letalski prevozniki (v nadaljevanju: dejavnost 2);
 - nadaljnje promocijske dejavnosti, za katere upravljavci letališč v imenu avtonomne dežele pooblastijo tretje ponudnike storitev, ki niso letalski prevozniki (v nadaljevanju: dejavnost 3).
- 7 V deželnem sklepu št. 29/36 je bilo na eni strani določeno, da je pri izvajanju člena 3 zakona št. 10/2010 cilj zmanjšanja sezonskosti letalskih povezav povečati pogostost letov v pred- in posezoni ter zimski sezoni ter uvesti nove letalske povezave. Na drugi strani je bilo v tem sklepu navedeno, da je končni cilj, ki se uresničuje z ukrepi iz člena 3 zakona št. 10/2010 za spodbujanje deželne politike zračnega prevoza, okrepiti ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter razvijati lokalna gospodarstva, turizem in kulturo na otoku Sardinija.
- 8 V zvezi s tem so bili v deželnem sklepu št. 29/36 opredeljeni merila, narava in trajanje prevoznih storitev, za katere se je lahko odobrilo nadomestilo za obdobje 2010–2013, ter smernice za pripravo in ocenjevanje „načrtov dejavnosti“, ki jih pripravijo upravljavci letališč.
- 9 Natančneje, da bi upravljavec letališča prejel financiranje iz zakona št. 10/2010, je moral avtonomni deželi predložiti v odobritev podroben načrt dejavnosti. V tem načrtu je moralo biti opredeljeno, katere dejavnosti od 1 do 3 namerava upravljavec letališča izvajati, da bi dosegel cilje iz zakona št. 10/2010. Ta načrt se je moral eventualno uresničevati s posebnimi sporazumi med upravljavcem letališča in letalskimi prevozniki.
- 10 Če je upravljavec letališča želel dobiti financiranje za dejavnost 1, so morali biti v načrtu dejavnosti, ki ga je predložil avtonomni deželi, opredeljeni (notranje in mednarodne) „rute v strateškem interesu“ ter letni cilji glede pogostosti letov, novih rut in števila potnikov.
- 11 Po navedbah italijanskih organov je izvajanje letov na teh rutah v strateškem interesu torej pomenilo storitev splošnega gospodarskega pomena, ki so jo letalski prevozniki opravljali v zameno za nadomestilo.
- 12 V načrtu dejavnosti, s katerim se je izvajala dejavnost 2, so morale biti opredeljene posebne dejavnosti trženja in oglaševanja, ki so bile namenjene povečanju števila potnikov in promociji ciljnega območja letališča.

- 13 Deželni sklep št. 29/36 je določal, da morajo biti načrti dejavnosti podprti z napovedmi glede obetov donosnosti dejavnosti, ki so v njih opredeljene.
- 14 Iz deželnega sklepa št. 29/36 izhaja, da so se morala v načrtih dejavnosti upoštevati nekatera načela:
 - rute v strateškem interesu, določene v načrtih, se niso smele prekrivati z rutami, ki so se že izvajale v okviru obveznosti javne službe;
 - financiranje za vsako subvencionirano ruto se je moralo postopoma zmanjševati;
 - finančni sporazum, sklenjen z letalskimi prevozniki, je moral vključevati načrt za promocijo lokalnega okolja.
- 15 Če je avtonomna dežela ugotovila neskladnosti med načrti dejavnosti, ki so jih predložili upravljavci letališč, na eni strani ter določbami zakona št. 10/2010 in njegovimi izvedbenimi akti na drugi strani, je lahko zahtevala spremembo teh načrtov dejavnosti.
- 16 Potem ko je avtonomna dežela odobrila različne načrte dejavnosti, ki so ji jih predložili upravljavci letališč, je finančna sredstva, ki so bila na voljo za vsako od let od 2010 do 2013, razdelila med upravljavce letališč.
- 17 Znesek teh nadomestil je bil izračunan na podlagi razlike med ocenjenimi stroški, ki jih imajo letalski prevozniki zaradi zagotavljanja strateških rut in izpolnjevanja letnih ciljev glede števila potnikov, na eni strani in dejanskimi ali domnevnimi prihodki od prodaje vozovnic potnikom na drugi strani.
- 18 Kadar je bila vsota nadomestil, ki so jih zahtevali upravljavci letališč, višja od zneska, določenega v zakonu št. 10/2010, je deželni sklep št. 29/36 določal preferencialna merila dodeljevanja.
- 19 Nazadnje, izvedbeni akti so določali, da morajo upravljavci letališč spremljati uspešnost letalskih prevoznikov. Predvsem so določali, da je s posebnimi sporazumi, sklenjenimi med upravljavci letališč in letalskimi prevozniki, predvidena uporaba sankcij za letalske prevoznike v primeru neupoštevanja vnaprej opredeljenih ciljev, zlasti glede pogostosti letov in števila potnikov.

2. Izvajanje spornih ukrepov

- 20 Tožeča stranka, easyJet Airline Co. Ltd, je letalski prevoznik z licenco, registrirano v Angliji in Walesu (Združeno kraljestvo), ki zagotavlja mrežo letov na kratke razdalje na letališča v Evropski uniji in z njih, vključno z letališči Alghero, Cagliari-Elmas in Olbia.

a) Izvajanje zakona št. 10/2010 v zvezi z letališčem Olbia

- 21 Upravljavec letališča Olbia je na svojem spletišču objavil razpis za prijavo interesa, da bi sklenil pogodbe o trženju in oglaševanju.

- 22 V odgovor na ta razpis za prijavo interesa je tožeča stranka predložila poslovni načrt za razvoj letalskih povezav iz Olbie in v Olbio ter program trženja in oglaševanja. Letalski prevoznik je v njem družbo GEASAR pozval k udeležbi pri zahtevanih naložbah, da bi se vzpostavil program trženja in oglaševanja.
- 23 Družba GEASAR je preučila poslovni načrt tožeče stranke in predložila svoj poslovni načrt, iz katerega je bilo razvidno, da bi bila udeležba pri naložbah, kot jo je predlagala tožeča stranka, donosna za upravljavca letališča.
- 24 Družba GEASAR je avtonomni deželi predložila načrte dejavnosti za leto 2010 in za triletno obdobje 2011–2013, skupaj z ustreznimi zahtevki za financiranje. Avtonomna dežela je te načrte dejavnosti odobrila in določila zneske, ki so morali biti družbi GEASAR za leto 2010 in za obdobje 2011–2013 odobreni z deželnima sklepoma št. 43/37 in št. 52/117.
- 25 Družba GEASAR in tožeča stranka sta nato sklenili tri pogodbe, na podlagi katerih se je tožeča stranka za plačilo zavezala, da bo na eni strani ohranila ali zagotovila povezave od točke do točke med Olbio in evropskimi letališči Bristol (Združeno kraljestvo), Basel (Švica), Ženeva (Švica), London Gatwick (Združeno kraljestvo), Milano Malpensa (Italija), Berlin-Schönefeld (Nemčija), Lyon (Francija), Paris-Orly (Francija) in Madrid-Barajas (Španija) in dosegla cilje glede števila potnikov ter na drugi strani izvajala program trženja in oglaševanja za promocijo otoka Sardinija.
- 26 Prva od teh pogodb je bila podpisana 17. marca 2011 in je zajemala obdobje od 28. marca 2010 do 27. marca 2011. Druga od teh pogodb je bila podpisana 25. januarja 2012 za obdobje od 27. marca 2011 do 30. marca 2013. Zadnja pogodba z družbo GEASAR je bila podpisana 1. marca 2013 in je zajemala obdobje od 27. marca 2013 do 30. marca 2014.

b) Izvajanje zakona št. 10/2010 v zvezi z letališčem Cagliari-Elmas

- 27 Družba SOGAER, ki upravlja letališče Cagliari-Elmas, je na svojem spletišču objavila obvestilo, s katerim je letalske prevoznike povabila, naj ji predložijo poslovne načrte za letalske povezave na to letališče in z njega ter za sklenitev pogodb o trženju za promocijo otoka Sardinija.
- 28 Tožeča stranka je družbi SOGAER predložila triletni poslovni načrt za razvoj letalskih povezav iz Cagliarija in v Cagliari ter program trženja in oglaševanja. V študiji o ekonomskem učinku, ki je bila naročena pri zunanjem svetovalcu, je bilo v podporo temu načrtu ugotovljeno, da bi bila naložba v dejavnosti trženja, kot je predvideno v navedenem načrtu, za tožečo stranko donosna. V tej študiji je bilo izraženo tudi mnenje, da bi se s to naložbo razvijalo gospodarstvo otoka Sardinija in da bi bila donosna za družbo SOGAER.
- 29 Družba SOGAER je avtonomni deželi predložila načrte dejavnosti za leto 2010 in za triletno obdobje 2011–2013, skupaj z ustreznimi zahtevki za financiranje. Ti načrti so bili odobreni, zneski, odobreni družbi SOGAER za leto 2010 in za obdobje 2011–2013, pa so bili določeni z deželnima sklepoma št. 43/37 in št. 52/117.
- 30 Tožeča stranka in družba SOGAER sta sklenili pogodbo, oštevilčeno s 25/2011, ki je zajemala obdobje od 29. marca 2010 do 28. marca 2013 (v nadaljevanju: pogodba št. 25/2011). Tožeča stranka se je z njo zavezala, da bo na eni strani ohranila ali zagotovila lete od točke do točke med letališčem Cagliari-Elmas ter letališči London-Stansted (Združeno kraljestvo), Ženeva, Basel in Berlin-Schönefeld in dosegla cilje glede števila potnikov ter na drugi strani izvajala dejavnosti trženja in oglaševanja. Te storitve so spadale v okvir dejavnosti 1 in 2.

- 31 Člen 5 tega sporazuma je določal, da je ta pogodba odvisna od ohranitve in podaljšanja financiranja družbe SOGAER s strani avtonomne dežele.

c) Izvajanje zakona št. 10/2010 v zvezi z letališčem Alghero

- 32 V zvezi z letališčem Alghero so bile pogodbe, ki sta jih družbi SOGEAAL in Ryanair Ltd sklenili že leta 2003 in so bile od takrat podaljšane, predmet pritožbe, ki jo je vložil italijanski letalski prevoznik. Evropska komisija je na podlagi te pritožbe 12. septembra 2007 začela formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU v zvezi z domnevno državno pomočjo, dodeljeno letališču Alghero ter s strani letališča Alghero družbi Ryanair in drugim letalskim prevoznikom (UL 2008, C 12, str. 7). Ta postopek je bil 27. junija 2012 razširjen zaradi vključitve dodatnih ukrepov, ki jih je sprejela Italija in ki niso bili predmet prvotne pritožbe (UL 2013, C 40, str. 15), med katerimi so bili „vs[i] ukrep[i], odobren[i] družbi Ryanair in njeni hčerinski družbi AMS, pa tudi drugim letalskim prevoznikom, ki letališče uporabljajo od leta 2000[, ki] vključujejo odobritve finančnih prispevkov, ki jih je neposredno odobril SOGEAAL ali so bili odobreni z njegovim posredovanjem v okviru več sporazumov o letaliških storitvah in sporazumov o trženju, ki so bili od leta 2000 sklenjeni z Ryanairom in drugimi letalskimi prevozniki“.
- 33 V navedenem postopku je Komisija sprejela Sklep (EU) 2015/1584 z dne 1. oktobra 2014 o državni pomoči SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07), ki jo je Italija izvedla za Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. in več letalskih prevoznikov, ki delujejo na letališču Alghero (UL 2015, L 250, str. 38, v nadaljevanju: sklep Alghero), v katerem je Komisija med drugim na podlagi načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu menila, da ukrepi, ki jih izvaja avtonomna dežela, zlasti pogodbe, ki jih je družba SOGEEAL, ki jo navedena dežela nadzira, sklenila z nekaterimi letalskimi prevozniki v zvezi s promocijo ali uvedbo novih rut na letališče Alghero in z njega ter v zvezi z dejavnostmi trženja in oglaševanja, niso pomoč v smislu člena 107(1) PDEU.
- 34 Vendar tožeča stranka za obdobje 2010–2013 z družbo SOGEAAL ni sklenila pogodb, ki bi spadala v okvir mehanizma pomoči, vzpostavljenega z zakonom št. 10/2010.

B. Izpodbijani sklep

- 35 Italijanska republika je 30. novembra 2011 v skladu s členom 108(3) PDEU Komisiji priglasila zakon št. 10/2010, ki je bil preučen v skladu s poglavjem III Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339).
- 36 Komisija je v dopisu z dne 23. januarja 2013 Italijansko republiko obvestila o svoji odločitvi, da začne formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU (v nadaljevanju: sklep o začetku postopka) v zvezi s priglašeno shemo (v nadaljevanju: sporna shema pomoči). Komisija je z objavo te odločitve v *Uradnem listu Evropske unije* 30. maja 2013 (UL 2013, C 152, str. 30) zainteresirane strani pozvala, naj predložijo pripombe glede domnevne sheme pomoči.
- 37 Pisne pripombe so predložili italijanski organi in zainteresirane strani, vključno s tožečo stranko ter upravljavci letališč Alghero, Cagliari-Elmas in Olbia. Komisija je pripombe zainteresiranih strani poslala italijanskim organom, ki so lahko predložili komentarje.

- 38 Komisija je v dopisih z dne 24. februarja 2014 zainteresirane strani obvestila, da je 20. februarja 2014 sprejela sporočilo, naslovljeno „Smernice o državni pomoči letališčem in letalskim prevoznikom“ (UL 2014, C 99, str. 3, v nadaljevanju: smernice iz leta 2014), in da se bodo te smernice v obravnavani zadevi uporabljale od datuma objave v *Uradnem listu*. Komisija je 15. aprila 2014 v *Uradnem listu* (UL 2014, C 113, str. 30) objavila obvestilo, v katerem je države članice in zainteresirane strani pozvala, naj v enem mesecu od objave smernic predložijo pripombe o njihovi uporabi v tej zadevi. Tožeča stranka je 4. julija 2014 predložila stališče.
- 39 Komisija je 25. marca 2015 od tožeče stranke zahtevala, naj ji predloži nekatere dokumente. Tožeča stranka ji jih je predložila 31. marca 2015, ob tej priložnosti pa ji je predložila še nadaljnje pripombe.
- 40 Tožeča stranka in svetovalna družba, ki deluje v njenem imenu, sta 1. in 14. maja 2015 Komisiji predložili nove nadaljnje pripombe.
- 41 Tožeča stranka je po sestanku s službami Komisije 1. junija 2015 predložila nove pripombe. Italijanski organi, ki so bili zaproseni za morebitne komentarje v zvezi s tem, so 17. septembra 2015 Komisiji predložili pripombe.
- 42 Komisija je 29. julija 2016 sprejela Sklep (EU) 2017/1861 o državni pomoči SA33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – Italija – Nadomestilo sardinskim letališčem za opravljanje obveznosti javne službe (UL 2017, L 268, str. 1, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), ki v izreku določa:

„Člen 1

1. Shema, ki jo je Italija vzpostavila z [zakonom št. 10/2010] ne pomeni državne pomoči v smislu člena 107(1) [PDEU] v korist družb SOGEEAL [...], SOGAER [...], [...] in GEASAR [...].
2. Shema, ki jo je Italija vzpostavila z zakonom št. 10[/2010], pomeni državno pomoč v smislu člena 107(1) Pogodbe v korist družb Ryanair/AMS, [tožeče stranke], Air Berlin, Meridiana, Alitalia, Air Italy, Volotea, Wizzair, Norwegian, JET2.COM, Niki, Tourparade, Germanwings, Air Baltic in Vueling, kolikor se nanaša na dejavnosti navedenih letalskih prevoznikov na letališču Cagliari-Elmas in letališču Olbia.
3. Državno pomoč iz odstavka 2 je Italija izvedla v nasprotju s členom 108(3) [PDEU].
4. Državna pomoč iz odstavka 2 ni združljiva z notranjim trgom.

Člen 2

1. Italija od upravičencev zahteva vračilo državne pomoči iz člena 1(2).
2. Ob upoštevanju, da družbi Ryanair in AMS za namene tega sklepa sestavljata en gospodarski subjekt, sta skupaj odgovorni za vračilo državne pomoči, ki jo je prejela katera od njiju.
3. Zneskom, ki jih je treba vrniti, se prištejejo obresti za obdobje od dneva, ko so bili dani na voljo upravičencem, do njihove dejanske izterjave.

[...]

5. Italija prekliče vsa neporavnana plačila pomoči iz člena 1(2) z začetkom od datuma sprejetja tega sklepa.

Člen 3

1. Vračilo pomoči iz člena 1(2) je takojšnje in učinkovito.
2. Italija zagotovi izvršitev tega sklepa v štirih mesecih od datuma uradnega obvestila o tem sklepu.

Člen 4

1. Italija v dveh mesecih od datuma uradnega obvestila o tem sklepu predloži naslednje informacije:

- seznam upravičencev, ki so prejeli pomoč v skladu s shemo pomoči iz člena 1(2), in skupni znesek pomoči, ki ga je vsak od njih prejel v skladu s shemo,
- skupni znesek (glavnica in obresti vračila), ki jih je treba izterjati od posameznega upravičenca,
- natančen opis ukrepov, ki so že sprejeti in načrtovani za uskladitev s tem sklepom,
- dokumente, ki dokazujejo, da se je od upravičencev zahtevalo vračilo pomoči.

2. Italija obvešča Komisijo o napredku glede sprejetih nacionalnih ukrepov za izvajanje tega sklepa, dokler se vračanje pomoči iz člena 2 ne konča. Na zahtevo Komisije takoj predloži vse informacije o že sprejetih in načrtovanih ukrepih za uskladitev s tem sklepom. Zagotovi tudi podrobne informacije o zneskih pomoči in obrestih, ki so jih upravičenci že povrnili.

Člen 5

Ta sklep je naslovljen na Italijansko republiko.“

- 43 Komisija je v zvezi z obsegom izpodbijanega sklepa v točkah od 344 do 346 obrazložitve tega sklepa navedla, da ta sklep ne sme zajemati ukrepov pomoči, ki so že predmet ločene preiskave, kot je preiskava iz točke 32 zgoraj. Tudi če vsa plačila družbe SOGEAAL za dejavnosti 1 in 2, določeni na podlagi zakona št. 10/2010 v izvedbenih aktih, niso bila izvedena na podlagi pogodb, preučeni v okviru ločene preiskave, ki se je nanašala izključno na letališče Alghero, je Komisija namreč menila, da je bila v tej drugi zadevi ocenjena velika večina teh plačil. Poleg tega je Komisija poudarila, da „v vseh primerih jasno razlikovanje ni mogoče, saj so lahko finančni odnos med družbo SOGEAAL in zadevnim letalskim prevoznikom v zadevnem obdobju urejale različne pogodbe, v [navedeni] zadevi [...] pa so se proučile le nekatere od teh pogodb“. Tako je menila, da je treba iz obsega izpodbijanega sklepa izključiti vse sporazume, ki jih je družba SOGEAAL z letalskimi prevozniki sklenila v skladu s sporno shemo pomoči, oziroma, z drugimi besedami, del spornih ukrepov, ki se nanaša na letališče Alghero.
- 44 Nazadnje, Komisija je v izpodbijanem sklepu menila, da se postopek, uveden v obravnavani zadevi, ne nanaša na morebitno pomoč, ki so jo upravljavci letališč dodelili ponudnikom storitev, ki niso letalski prevozniki in ki opravljajo dejavnost 3. Tako je v točki 346 obrazložitve izpodbijanega sklepa ugotovila, da ne more zavzeti stališča o tem.

45 Italijanski organi so 1. avgusta 2016 tožeči stranki poslali nezaupno različico izpodbijanega sklepa in jo pozvali, naj navede, katere podatke bi bilo treba izpustiti v različici za objavo v Uradnem listu, ki se je zgodila 18. oktobra 2017.

II. Postopek in predlogi strank

46 Tožeča stranka je 11. januarja 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

47 Po dvojni izmenjavi vlog in na predlog sodnika poročevalca je Splošno sodišče odločilo, da začne ustni del postopka. Za namene tega ustnega dela sta bili tožeča stranka in Komisija pozvani, naj predložita dokumente in pisno odgovorita na vprašanja, ki jih je Splošno sodišče postavilo v okviru ukrepov procesnega vodstva, ter se izrečeta glede primernosti združitve te zadeve z zadevo Volotea/Komisija (T-607/17), to je združitve, v zvezi s katero se je Splošno sodišče nazadnje odločilo, da je ne bo izvedlo zaradi vprašanj, povezanih z zaupnostjo nekaterih informacij. Stranki sta tem ukrepom ugodili v za to določenem roku.

48 Splošno sodišče je 19. junija 2019 na splošni seji na predlog prvega senata in podpredsednika na podlagi člena 28 svojega poslovnika odločilo, da se zadeva predodeli prvemu senatu, ki zaseda v razširjeni sestavi petih sodnikov.

49 Stranki sta ustne navedbe in odgovore na vprašanja Splošnega sodišča podali na obravnavi 2. oktobra 2019, po kateri se je končal ustni del postopka.

50 Splošno sodišče je s sklepom z dne 7. novembra 2019 odločilo, da znova začne ustni del postopka. 12. novembra 2019 je Komisijo zaprosilo za predložitev nekaterih dokumentov, kar je ta storila v za to določenem roku. Tožeča stranka je imela nato 20. decembra 2019 priložnost predložiti pripombe o teh dokumentih, v katerih je vseeno navedla, da ti niso bili predloženi v jeziku postopka, ampak v italijanščini. Tožeča stranka je na poziv Splošnega sodišča, naj navede, ali želi s to pripombo temu sodišču predlagati, naj Komisiji odredi, da navedene dokumente predloži v jeziku postopka v skladu s členom 46 Poslovnika, vseeno 29. januarja 2020 odgovorila, da ne predlaga take odprave pomanjkljivosti. V teh okoliščinah je Splošno sodišče 4. februarja 2020 končalo ustni del postopka.

51 Splošno sodišče je na prošnjo Komisije, ali lahko predloži pripombe glede pripomb tožeče stranke z dne 20. decembra 2019, s sklepom z dne 25. februarja 2020 odločilo, da znova začne ustni del postopka, in ko je Komisija navedene pripombe predložila v za to določenem roku, je bil ustni del postopka znova končan.

52 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

- izpodbijani sklep razglasi za ničen v celoti in vsekakor v delu, v katerem se ta nanaša na domnevno nezakonito državno pomoč, ki naj bi ji bila dodeljena;
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

53 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

III. Pravo

A. Dopustnost

- 54 Komisija se v odgovoru na tožbo sklicuje na nedopustnost tožbe v delu, v katerem je predlagana razglasitev ničnosti na eni strani člena 1(1) izpodbijanega sklepa in na drugi strani člena 1(2) tega sklepa, kolikor se ta odstavek 2 nanaša na druge letalske prevoznike, in ne na tožečo stranko.
- 55 Čeprav Komisija priznava, da je tožeča stranka upravičena predlagati razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, ki se nanaša nanjo, in na tej podlagi izpodbijati različne odlomke sklepa, ki podpirajo izpodbijani izrek, zlasti odlomke v zvezi s členom 1(2) tega sklepa, kot so tisti v oddelku 7.2.1, namreč izpodbija možnost, da bi tožeča stranka dosegla razglasitev ničnosti navedenega sklepa v celoti. Tožeča stranka naj namreč ne bi pojasnila razlogov, iz katerih naj bi želela razglasitev ničnosti tega sklepa v korist drugih subjektov, kot so konkurenčni prevozniki.
- 56 Poleg tega Komisija meni, da tožeča stranka ne bi mogla neposredno predlagati razglasitve ničnosti ugotovitve v členu 1(1) izpodbijanega sklepa, v skladu s katero letališča niso prejela državne pomoči. Ta ugotovitev naj bi bila namreč podprta s preudarki v oddelku 7.2.2 izpodbijanega sklepa, ki naj se ne bi neposredno in posamično nanašali na tožečo stranko kot letalskega prevoznika.
- 57 Tožeča stranka, ki se opira med drugim na točko 31 sodbe z dne 17. septembra 1992, NBV in NVB/Komisija (T-138/89, EU:T:1992:95), meni, da je upravičena poleg izreka izpodbijati tudi razloge, ki so njegova nujna podpora. V obravnavani zadevi pa naj bi bilo očitno, da je ugotovitev obstoja pomoči na ravni letalskih prevoznikov, kot je tožeča stranka, ki se štejejo za dejanske upravičence do sporne sheme pomoči, odvisna od neločljivo povezane ugotovitve neobstoja elementov pomoči na ravni upravljavcev letališč, ki jih je Komisija opredelila kot zgolj „posrednike“, ki so posredovali finančne ugodnosti, ki jih je razdelila avtonomna dežela. Tožeča stranka naj bi bila tako upravičena izpodbijati zadnjenavedeno ugotovitev, da bi lahko dokazala, da ni bila dejanski upravičenec do navedenih ukrepov in da posledično Komisija ni bila upravičena od nje zahtevati, naj vrne zneske avtonomni deželi.
- 58 Poleg tega tožeča stranka trdi, da lahko predlaga razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v celoti, torej vključno z odlomki, v katerih ni poimensko navedena, hkrati pa opozarja, da je vsekakor predložila podredni predlog za razglasitev ničnosti navedenega sklepa v delu, ki se nanaša le nanjo.
- 59 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka tega člena vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, vendar ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.
- 60 Ker je bil izpodbijani sklep naslovljen le na Italijansko republiko, je treba spomniti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso odločba na subjekte, ki niso njeni naslovniki, lahko posamično nanaša le, če nanje vpliva zaradi nekaterih njihovih posebnih značilnosti ali dejanskega položaja, zaradi katerega se razlikujejo od vseh drugih oseb, in jih torej individualizira podobno kot naslovnika

- (sodbi z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, str. 223, in z dne 28. junija 2018, Andres (Stečaj družbe Heitkamp BauHolding)/Komisija, C-203/16 P, EU:C:2018:505, točka 41).
- 61 Sodišče je na področju državnih pomoči pojasnilo, da podjetje načeloma ne more izpodbijati odločbe Komisije, s katero je prepovedana sektorska shema pomoči, če se ta odločba nanaša nanj le zaradi njegove pripadnosti zadevnemu sektorju in statusa potencialnega upravičenca do navedene sheme. Taka odločba je namreč za tako podjetje splošni ukrep, ki se uporablja za objektivno določene položaje ter povzroča pravne učinke za kategorijo oseb, določenih na splošno in abstraktno (glej sodbi z dne 19. oktobra 2000, Italija in Sardegnia Lines/Komisija, C-15/98 in C-105/99, EU:C:2000:570, točka 33 in navedena sodna praksa, in z dne 28. junija 2018, Andres (Stečaj družbe Heitkamp BauHolding)/Komisija, C-203/16 P, EU:C:2018:505, točka 43).
- 62 Kadar pa odločba zadeva skupino oseb, ki so bile identificirane ali bi lahko bile identificirane v času, ko je bil ta akt sprejet, in na podlagi meril, lastnih članom te skupine, se ta akt lahko posamično nanaša na te osebe, ker so del omejenega kroga gospodarskih subjektov (glej sodbo z dne 13. marca 2008, Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, točka 71 in navedena sodna praksa; sodbi z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 59, in z dne 28. junija 2018, Andres (Stečaj družbe Heitkamp BauHolding)/Komisija, C-203/16 P, EU:C:2018:505, točka 44).
- 63 Tako se na dejanske prejemnike individualnih pomoči, ki so bile dodeljene iz naslova sheme pomoči in za katere je Komisija odredila vračilo, zato tak akt posamično nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU (sodbi z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 53, in z dne 28. junija 2018, Andres (Stečaj družbe Heitkamp BauHolding)/Komisija, C-203/16 P, EU:C:2018:505, točka 45; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 19. oktobra 2000, Italija in Sardegnia Lines/Komisija, C-15/98 in C-105/99, EU:C:2000:570, točki 34 in 35).
- 64 Poleg upravičenega podjetja ali podjetij je bilo tudi konkurenčnim podjetjem, ki so imela aktivno vlogo v tem postopku, priznано, da se sklep Komisije, s katerim se je končal postopek na podlagi člena 108(2) PDEU, nanje posamično nanaša, kadar je ukrep pomoči, ki je predmet izpodbijanega sklepa, bistveno vplival na njihov položaj na trgu (sodbe z dne 28. januarja 1986, Cofaz in drugi/Komisija, 169/84, EU:C:1986:42, točka 25; z dne 22. novembra 2007, Sniace/Komisija, C-260/05 P, EU:C:2007:700, točka 55, in z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 98).
- 65 V obravnavani zadevi se izrek izpodbijanega sklepa nanaša tako na Italijansko republiko kot na upravljavce letališč in letalske prevoznike. Ker se predlogi za razglasitev ničnosti nanašajo tako na ta sklep v celoti kot na ta sklep v delu, ki zadeva tožečo stranko, je treba ugotoviti, v kolikšnem obsegu lahko ta stranka predlaga razglasitev ničnosti navedenega sklepa.
- 66 V zvezi s tem je tožeča stranka v členu 1(2) izpodbijanega sklepa navedena kot upravičenka do sporne sheme pomoči. Poleg tega mora na podlagi člena 2 tega sklepa italijanskim organom vrniti zenske, ki jih je prejela na podlagi sporne sheme pomoči.
- 67 V teh okoliščinah je tožba v delu, v katerem je predlagana razglasitev ničnosti teh dveh določb v zvezi s tožečo stranko, dopustna na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU, v okviru te tožbe pa lahko tožeča stranka v podporo predlogom za razglasitev ničnosti obeh navedenih določb

navede vsak tožbeni razlog, s katerim lahko dokaže, da ni bila upravičenka do sporne sheme pomoči, vključno v tem okviru s trditvami, s katerimi dokazuje, da so bili resnični upravičenci do sporne sheme pomoči upravljavci letališč, ne pa letalski prevozniki, kot je tožeča stranka.

- 68 V okviru navedene tožbe pa Splošno sodišče odloča le o delih sklepa, ki se nanašajo na tožečo stranko. Tako tisti deli, ki zadevajo druge osebe, in ne naslovnika, ne postanejo predmet spora, o katerem mora odločiti sodišče (sodba z dne 14. septembra 1999, Komisija/AssiDomän Kraft Products in drugi, C-310/97 P, EU:C:1999:407, točka 53). Splošno sodišče lahko torej v okviru te tožbe odloči le o zakonitosti člena 1(2) in člena 2 izpodbijanega sklepa v delih, v katerih se ti določbi nanašata na tožečo stranko. Posledično so predlogi za razglasitev ničnosti, kolikor se nanašajo na navedene določbe v delih, ki zadevajo druge letalske prevoznike iz navedenih določb, nedopustni, ker tožeča stranka nima procesnega upravičenja.
- 69 Poleg tega tožeča stranka v nasprotju s tem, kar trdi, ne more neposredno predlagati ničnosti člena 1(1) izpodbijanega sklepa. Ta določba se namreč nanaša le na upravljavce letališč, v zvezi s katerimi je Komisija menila, da sporna shema pomoči ne pomeni državne pomoči. Ker pa tožeča stranka kot letalski prevoznik ne konkurira navedenim upravljavcem letališč, nima procesnega upravičenja za razglasitev ničnosti člena 1(1) izpodbijanega sklepa.
- 70 V teh okoliščinah je treba predloge za razglasitev ničnosti razglasiti za dopustne le, kolikor se nanašajo na razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, ki zadeva tožečo stranko, in jih v preostalem zavreči kot nedopustne.

B. Predlogi za razglasitev ničnosti

- 71 Tožeča stranka v podporo tožbi navaja šest razlogov za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ki se nanašajo na:
- prvič, očitno napako pri presoji v zvezi z opredelitvijo plačil upravljavcev letališč tožeči stranki kot „državnih sredstev“, katerih dodelitev je bilo mogoče pripisati italijanski državi;
 - drugič, očitno napako pri presoji v zvezi s tem, da so letalski prevozniki dobili prednost;
 - tretjič, očitno napako pri presoji v zvezi z dejstvom, da sporni ukrepi izkrivljajo ali bi lahko izkrivljali konkurenco in vplivajo na trgovino med državami članicami;
 - četrto, očitno napako pri presoji v zvezi z neobstojem možnosti, da se sporni ukrepi razglasijo za združljive z notranjim trgovom na podlagi člena 107(3) PDEU;
 - petič, kršitev načela legitimnih pričakovanj glede naloga za izterjavo pomoči na ravni tožeče stranke;
 - šestič, pomanjkljivo obrazložitev in protislovno obrazložitev izpodbijanega sklepa.

1. Prvi tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji v zvezi z opredelitvijo plačil upravljavcev letališč tožeči stranki kot državnih sredstev, katerih dodelitev je bilo mogoče pripisati italijanski državi

- 72 Tožeča stranka v okviru prvega tožbenega razloga izpodbija analizo Komisije, ki jo po njenem mnenju vsebujejo točke od 355 do 361 obrazložitve izpodbijanega sklepa ter v skladu s katero je na eni strani avtonomna dežela izvajala nadzor nad upravljavci letališč, kar pomeni, da so odločitve družb SOGAER in GEASAR o dodelitvi sredstev letalskim prevoznikom zahtevale državna sredstva in jih je bilo mogoče pripisati italijanski državi, in v skladu s katero so na drugi strani upravljavci letališč ravnali kot posredniki avtonomne dežele v smislu, da so bila njihova dejanja določena z zakonom št. 10/2010 in načrti dejavnosti, ki jih je odobrila avtonomna dežela, kar pomeni, da je bilo njihove odločitve, da navedena sredstva s pogodbami dodelijo letalskim prevoznikom, mogoče dokončno pripisati italijanski državi.
- 73 Komisija predlaga, naj se tožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.
- 74 Zaporedoma je treba preučiti oba dela, ki sestavljata prvi tožbeni razlog.

a) Prvi del prvega tožbenega razloga: obstoj nadzora avtonomne dežele nad upravljavci letališč

- 75 Tožeča stranka je ob sklicevanju na točki 55 in 58 obrazložitve izpodbijanega sklepa v tožbi najprej trdila, da kolikor je Komisija ugotovila, da sredstva, ki sta ji jih nakazala upravljavca letališč Cagliari-Elmas in Olbia, pomenijo državno pomoč, ker sta bili zadevni letališči pod nadzorom italijanske države, v tem primeru avtonomne dežele, je ta ugotovitev napačna in vpliva na zakonitost izpodbijanega sklepa. Navedenih upravljavcev naj namreč ne bi bilo mogoče šteti za javni podjetji. Tako naj njunih odločitev, zlasti o sklenitvi pogodb s tožečo stranko, ne bi bilo mogoče pripisati italijanski državi in tudi njunih finančnih sredstev, uporabljenih za plačilo tožeči stranki, naj ne bi bilo mogoče šteti za državna sredstva.
- 76 Komisija predlaga zavrnitev tega dela in poudarja, da se v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, v izpodbijanem sklepu ni oprla na dejstvo, da so bili upravljavci letališč v lasti države, da je ugotovila, da so bila plačila upravljavcev letališč letalskim prevoznikom sopogodbenikom izvedena z uporabo državnih sredstev in da jih je mogoče pripisati italijanski državi. Tožeča stranka naj bi se torej motila glede vsebine točk od 52 do 58 obrazložitve izpodbijanega sklepa in dejstva, da je Komisija v delu izpodbijanega sklepa, v katerem je bil obravnavan ta vidik, in sicer v oddelku 7.2.1.2 tega sklepa, to sklepno ugotovitev oprla izključno na ugotovitev, da navedeni upravljavci izvajajo sporno shemo pomoči, ki jo je pripravila avtonomna dežela. V resnici naj vprašanje, ali so upravljavci letališč v lasti javnega organa ali ne, ne bi imelo nobene vloge v tej presoji, zlasti ker je bila shema pomoči brez razlikovanja uvedena za vsa sardinska letališča, neodvisno od tega, ali so bili deleži v njihovih kapitalskih strukturah v lasti javnih ali zasebnih udeležencev.
- 77 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu s členom 107(1) PDEU pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, razglašena za nezdržljivo z notranjim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami. Tako opredelitev „državne pomoči“ v smislu člena 107(1) PDEU vključuje izpolnjevanje štirih pogojev, in sicer da gre za državni ukrep ali ukrep iz državnih sredstev, da ta

ukrep lahko prizadene trgovino med državami članicami, da svojemu upravičencu omogoča selektivno prednost in da izkrivlja konkurenco ali grozi, da jo bo izkrivljal (glej sodbo z dne 13. septembra 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, točka 17 in navedena sodna praksa).

- 78 V zvezi s prvim pogojem glede obstoja državnega ukrepa ali ukrepa iz državnih sredstev morajo biti prednosti, da bi jih bilo mogoče opredeliti kot „pomoči“ v smislu člena 107(1) PDEU, neposredno ali posredno podeljene iz državnih sredstev in pripisljive državi (glej sodbi z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, točka 24 in navedena sodna praksa, in z dne 13. septembra 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671, točka 20 in navedena sodna praksa), pri čemer sta ta podpogoja kumulativna (glej v tem smislu sodbi z dne 28. marca 2019, Nemčija/Komisija, C-405/16 P, EU:C:2019:268, točki 48 in 63 ter navedena sodna praksa, in z dne 5. aprila 2006, Deutsche Bahn/Komisija, T-351/02, EU:T:2006:104, točka 103 in navedena sodna praksa).
- 79 V obravnavani zadevi je Komisija v točki 52 obrazložitve izpodbijanega sklepa res ugotovila, da so upravljavci letališč Alghero, Cagliari-Elmas in Olbia družbe z omejeno odgovornostjo, da sta prva dva v lasti javnega sektorja in da tretjega nadzira letalski prevoznik.
- 80 Vendar je treba ugotoviti, da se v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, Komisija v izpodbijanem sklepu ni oprla na enega od teh elementov v zvezi z – javno ali zasebno – kapitalsko strukturo upravljavcev letališč Cagliari-Elmas in Olbia, da bi avtonomni deželi pripisala sredstva, ki jih je tožeča stranka prejela od teh upravljavcev, glede na pogoje, določene v sodbi z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294), v skladu s katerimi je sredstva, ki jih dodeli javno podjetje in so načeloma zajeta s pojmom „državna sredstva“, mogoče pripisati državi.
- 81 V upoštevnem delu izpodbijanega sklepa, natančneje v točkah od 355 do 361 obrazložitve pod naslovom „7.2.1.2 Državna sredstva in pripisljivost državi“, se je Komisija za ugotovitev, da sredstva, ki so jih prejeli letalski prevozniki, izvirajo iz sredstev italijanske države, v tem primeru avtonomne dežele, in so pripisljiva tej državi, namreč v bistvu oprla na opis mehanizma, ki ga je vzpostavila navedena avtonomna dežela, to je mehanizma, s katerim je ta državni subjekt zagotovil finančna sredstva upravljavcem letališč, ki so zanje zaprosili, pod pogojem, da ji v odobritev predložijo načrte dejavnosti, v katerih so navedeni upravljavci morali podrobno opisati, kako nameravajo uporabiti navedena sredstva, med drugim za plačilo letalskim prevoznikom sopogodbnikom.
- 82 V teh okoliščinah je prvi del prvega tožbenega razloga, ker se opira na napačno premiso, in sicer da naj bi Komisija sredstva, ki jih je tožeča stranka prejela od upravljavcev letališč Cagliari-Elmas in Olbia, pripisala italijanski državi, pri čemer se je oprla na dejstvo, da sta navedena upravljavca v lasti javne oblasti, treba le zavrnila kot neutemeljena.
- 83 Tožeča stranka v repliki vseeno trdi, da tudi če Komisija zadevne pomoči ne bi smela pripisati italijanski republiki na podlagi dejstva, da letališči Cagliari-Elmas in Olbia nadzira država, bi izpodbijani sklep vseboval nedoslednost, ker tudi če je bila pomoč, dana upravljavcu letališča Alghero, zajeta s sporno shemo pomoči, vzpostavljeno z zakonom št. 10/2010, je bila obravnavana drugače, ker je bilo to letališče v lasti avtonomne dežele. Tožeča stranka Komisiji zlasti očita, da v sklepu v zvezi z letališčem Alghero ni preučila, ali je upravljavec navedenega letališča v obravnavani zadevi ravnal kot posrednik avtonomne dežele.

- 84 V zvezi s tem je Komisija, ki je bila pozvana, naj na vprašanje Splošnega sodišča o tem odgovori pisno, pojasnila, da se je velika večina plačil, ki jih je upravljavec letališča Alghero izvedel v okviru sporne sheme pomoči, nanašala na sporazume, ki so bili z letalskimi prevozniki sklenjeni pred sprejetjem navedene sheme in so že bili ocenjeni v sklepu Alghero. V odgovoru je ob sklicevanju na točko 345 obrazložitve izpodbijanega sklepa spomnila tudi, da se je zaradi težav pri razlikovanju med finančnimi tokovi na podlagi sporazumov, sklenjenih pred sporno shemo pomoči, in tistimi, ki so bili dejansko izvedeni v okviru navedene sheme, odločila, da iz obsega izpodbijanega sklepa izključi vse sporazume, sklenjene med upravljavcem letališča Alghero in letalskimi prevozniki, ki delujejo na tem letališču.
- 85 Tako je očitno, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni formalno preučila plačil, ki jih je upravljavec letališča Alghero izvedel za letalske prevoznike sopogodbenike iz sredstev, ki jih je avtonomna dežela temu upravljavcu dodelila v okviru sporne sheme pomoči. Poleg tega je Komisija v sklepu Alghero plačila, ki jih je izvedel ta upravljavec letališča, ki je v lasti avtonomne dežele, res preučila na podlagi merila zasebnega vlagatelja. Vendar so bila ta plačila v bistvenem delu povezana s pogodbami, ki so bile sklenjene, preden je avtonomna dežela sprejela sporno shemo pomoči, ki je določala mehanizem nadzora navedene dežele nad sredstvi, ki jih je odobrila upravljavcem letališč.
- 86 Iz tega izhaja, da je treba trditev tožeče stranke v zvezi z domnevno neskladnostjo pristopa Komisije zavriniti.
- 87 Vsekakor tožeča stranka s svojo trditvijo ne more posredno izpodbijati zakonitosti sklepa Alghero s tem, da naj Komisija v tem sklepu ne bi preučila plačil letalskim prevoznikom sopogodbenikom, ki jih je upravljavec letališča Alghero izvedel iz sredstev, ki mu jih je avtonomna dežela dodelila v okviru sporne sheme pomoči. Neodvisno od vprašanja upravičenja tožeče stranke, da kot letalski prevoznik izpodbija navedeni sklep, je treba namreč ugotoviti, da je sklep Alghero postal dokončen, ker v za to določenih rokih ni bila vložena tožba na podlagi člena 263 PDEU.
- 88 Poleg tega je treba glede zakonitosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem niso preučena plačila, ki jih je upravljavec letališča Alghero iz sredstev, zagotovljenih v okviru sporne sheme pomoči, izvedel za letalske prevoznike, s katerimi je sklenil komercialne pogodbe, ugotoviti, da je tožeča stranka kot letalski prevoznik dejavna na trgu zračnega prevoza, ter ne na trgu letaliških storitev in infrastrukture. V teh okoliščinah tožeča stranka, ker ne konkurira upravljavcu letališča Alghero, nima procesnega upravičenja zoper ta del izpodbijanega sklepa.
- 89 Nazadnje in dodatno, razlogi, iz katerih naj bi Komisija položaj, obravnavan v prejšnjem sklepu, v tem primeru v sklepu Alghero, presojala drugače, nikakor ne smejo vplivati na zakonitost izpodbijanega sklepa (glej v tem smislu sodbi z dne 1. julija 2008, Chronopost in La Poste/UFEX in drugi, C-341/06 P in C-342/06 P, EU:C:2008:375, točka 95, in z dne 16. januarja 2018, EDF/Komisija, T-747/15, EU:T:2018:6, točka 238).
- 90 Glede na vse navedeno je treba prvi del prvega tožbenega razloga zavriniti.

b) Drugi del prvega tožbenega razloga: vloga posrednikov, ki jo imajo upravljavci letališč

- 91 Tožeča stranka v okviru drugega dela prvega tožbenega razloga zanika tako državni izvor denarja, ki so ga upravljavci letališč uporabili za plačila v okviru pogodb, ki so jih sklenili z njo, kot to, da je mogoče avtonomni deželi pripisati plačila, ki so jih upravljavci letališč izvedli v okviru izvajanja pogodb ter ki se nanašajo na cilje zračnega prometa in opravljanje storitev trženja, ki so jih sklenili z letalskimi prevozniki, kot je tožeča stranka.
- 92 Glede državnega izvora zadevnih sredstev je treba spomniti, da posredovanja države ali ukrepa, financiranega iz državnih sredstev, ne izvede nujno konkretna država članica kot osrednji organ. Izvede ju lahko tudi notranji državni organ, kot je avtonomna dežela. Ukrep, ki ga sprejme teritorialna skupnost, in ne osrednji organ, se namreč lahko šteje za pomoč, če so izpolnjeni pogoji iz člena 107(1) PDEU (sodbi z dne 14. oktobra 1987, Nemčija/Komisija, 248/84, EU:C:1987:437, točka 17, in z dne 6. septembra 2006, Portugalska/Komisija, C-88/03, EU:C:2006:511, točka 55). Povedano drugače, ukrepi, ki jih sprejmejo notranje (decentralizirane, zvezne, regionalne in druge) državne enote držav članic, ne glede na njihov pravni položaj in njihovo poimenovanje, tako kot ukrepi, ki jih sprejmejo zvezni ali osrednji organi, spadajo na področje uporabe člena 107(1) PDEU, če so izpolnjeni pogoji iz te določbe (sodbi z dne 6. marca 2002, Diputación Foral de Álava in drugi/Komisija, T-103/00 in T-92/00, EU:T:2002:61, točka 57, in z dne 12. maja 2011, Région Nord-Pas-de-Calais in Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisija, T-267/08 in T-279/08, EU:T:2011:209, točka 108).
- 93 V obravnavani zadevi v okviru sporne sheme pomoči ni sporno, da je avtonomna dežela upravljavcem letališč dala na voljo sredstva v večletnem obdobju, da bi izvajali dejavnosti za promocijo dežele Sardinije kot turistične destinacije, kar hkrati vključuje doseganje ciljev na področju zagotavljanja letalskih povezav z otokom na njegova različna letališča in z njih ter opravljanje storitev trženja. Tožeča stranka ne zanika, da so ta sredstva, ki jih je zagotovila avtonomna dežela in so bila najprej nakazana upravljavcem letališč, državna sredstva in da je bilo mogoče odločitev o dodelitvi takih sredstev navedenim upravljavcem letališč pripisati italijanski državi. Vendar se postavlja vprašanje, ali so – kot tožeča stranka zanika – zneski, ki jih je prejela od navedenih upravljavcev na podlagi pogodb, ki jih je sklenila z njimi, imeli oziroma so še imeli naravo „državnih sredstev“ in jih je bilo torej mogoče pripisati italijanski državi v smislu člena 107(1) PDEU.

1) Uporaba državnih sredstev

- 94 V zvezi s tem tako iz mehanizma, ki ga je avtonomna dežela vzpostavila s sporno shemo pomoči, kot iz njegovega izvajanja v praksi izhaja, da so bila sredstva, ki jih je navedena dežela nakazala upravljavcem letališč, tista sredstva, ki so jih ti upravljavci uporabili za plačilo prevoznikom sopogodbenikom.
- 95 Na eni strani je treba namreč poudariti, da je sporna shema pomoči določala neke vrste mehanizem obračuna. Natančneje, deželni sklep št. 29/36 je določal, da bodo izbrani upravljavci letališč prejeli 20-odstotno predplačilo za dolgovana sredstva za referenčno leto, čemur bo sledilo plačilo drugega obroka v višini 60 %, pogojenega s predložitvijo trimesečnih poročil, nazadnje pa še zadnji obrok v višini 20 % ob predložitvi dokumentov, na podlagi katerih bo lahko avtonomna dežela preverila, da je bila dejavnost pravilno izvedena, da so bili cilji doseženi in da so bili stroški, ki so nastali, dejanski. Namen tega mehanizma preverjanja je bil zato vsem upravljavcem letališč prepričati, da bi se jim povrnili zneski, ki niso stroški, ki so jim nastali zaradi plačila letalskim prevoznikom sopogodbenikom, kot je tožeča stranka, in ki so predmet obveznosti

vračila iz člena 2 izpodbijanega sklepa. Obstoj tega mehanizma potrjuje tudi, da je storitve navedenih letalskih prevoznikov financirala navedena dežela, ker so zneski, ki so jih upravljavci letališč vnaprej plačali letalskim prevoznikom sopogodbenikom, ustrezali sredstvom, ki so jih po končanem postopku prejeli od avtonomne dežele.

- 96 Na drugi strani, kot izhaja iz točk od 242 do 246 ter 313, 314 in 317 obrazložitve izpodbijanega sklepa, v katerih so predstavljene pripombe, ki so bile predložene v okviru upravnega postopka pred Komisijo, sta upravljavca letališč Olbia in Cagliari-Elmas sama pojasnila, da sta dejansko nakazala zneske, ki so ustrezali plačilu letalskim prevoznikom sopogodbenikom, ki so opravljali storitve, ki jih je avtonomna dežela želela za promocijo sardinskega turizma, in da sta nato navedeni avtonomni deželi predložila svoja računovodska poročila, v katerih so bili povzeti dejansko nastali stroški, da bi od avtonomne dežele dobila povračilo. V tem okviru je upravljavec letališča Cagliari-Elmas celo trdil, da je avtonomna dežela od njega zahtevala, naj dokaže, da so letalski prevozniki, ki so opravljali storitve, prejeli celoten znesek deželnih prispevkov, in da je bil torej le posrednik, ki jim je posredoval zneske, prejete od avtonomne dežele. Poleg tega je sama Italijanska republika trdila, kot je razvidno iz točke 340 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da je upravljavec letališča Olbia tožeči stranki posredoval celoten znesek prispevkov, ki jih je prejel od avtonomne dežele.
- 97 Torej je očitno, da so sredstva, ki so jih upravljavci letališč uporabili za plačilo tožeči stranki v okviru pogodb, ki so jih sklenili z njo, izviral iz proračuna avtonomne dežele in so bila torej državna sredstva v smislu člena 107(1) PDEU. Čeprav so poleg tega v nekaterih primerih morali nositi stroške gotovinskih predplačil, vključno s strani SFIRS, za zneske, ki jih je pozneje povrnila avtonomna dežela, to ne vpliva na to, da so upravljavci letališč glede na svoje lastne izjave in v skladu s tem, kar je določala sporna shema pomoči, uporabili vsa sredstva, ki jim jih je navedena avtonomna dežela odobrila za plačilo letalskim prevoznikom sopogodbenikom, kot je tožeča stranka, in ki so izključno predmet obveznosti vračila iz člena 2 izpodbijanega sklepa.
- 98 Torej je treba zavrniti trditev tožeče stranke, da potem ko so bila sredstva z avtonomne dežele prenesena na upravljavce letališč, ni bilo gotovo, da bodo uporabljena za plačilo tožeči stranki. Enako okoliščina, ki jo navaja tožeča stranka, da pravila za prenos sredstev, ki so jih prejeli upravljavci letališč, na letalske prevoznike niso bila omenjena v zakonu št. 10/2010, ni upoštevna, ker je sistem, vzpostavljen s sporno shemo pomoči, zajemal financiranje dejavnosti, ki so jih upravljavci letališč izvajali v okviru pogodb, sklenjenih z letalskimi prevozniki, kar je bilo nenazadnje dejansko ugotovljeno, in je pomenil, da so se sredstva na navedene letalske prevoznike prenesla prek upravljavcev letališč.
- 99 Poleg tega, da je ujemanje med sredstvi, ki jih je upravljavcem letališč zagotovila avtonomna dežela, in sredstvi, ki so jih ti upravljavci uporabili za plačilo letalskim prevoznikom sopogodbenikom, potrjeno z izjavami italijanske vlade in samih upravljavcev letališč v okviru upravnega postopka, ki je bil izveden pred sprejetjem izpodbijanega sklepa, ter s preglednicami v izpodbijanem sklepu, je v posebnem primeru tožeče stranke potrjeno s samo vsebino sporazumov, ki jih je podpisala z upravljavcema letališč Cagliari-Elmas in Olbia.
- 100 V preambuli pogodbe št. 25/2011, ki jo je podpisala z družbo SOGAER, je bilo namreč izrecno navedeno, da se je avtonomna dežela odločila povečati svoje naložbe v trženje v prevozni in turistični industriji, da je s tem ciljem družbi SOGAER letno zagotovila znesek, ki ga je ta upravljavec letališča moral porabiti za doseg tega cilja, in da je glede na željo avtonomne dežele družba SOGAER na svojem spletišču objavila oglas za vlaganje v dejavnosti trženja, ki so bile zasnovane za promocijo turističnih znamenitosti na jugu Sardinije. V pogodbi, sklenjeni

17. marca 2011 med tožečo stranko in družbo GEASAR, je bilo navedeno, da je tožeča stranka za razširitev svojih letalskih dejavnosti razvila program trženja in oglaševanja za promocijo dežele Sardinija, ki ga je bilo treba izvajati s finančno udeležbo strank, zainteresiranih za razvoj turizma na otoku, v obravnavani zadevi je bila to predvsem in celo izključno avtonomna dežela.

- 101 Poleg tega je pogodba št. 25/2011 vsebovala klavzulo o odpovedi pogodbe v primeručasne ustavitve ali preklica financiranja, ki ga je odobrila avtonomna dežela, kar potrjuje vlogo finančnega posrednika, ki jo je Komisija v izpodbijanem sklepu ugotovila v zvezi z upravljavci letališč, ki so glede na lastne izjave v upravnem postopku, zlasti izjave upravljavca letališča Cagliari-Elmas, le izbrali letalske prevoznike, ki so bili sposobni doseči letne cilje, določene glede pogostosti letov in števila potnikov na strateških rutah na zadevna letališča in z njih.
- 102 Tožeča stranka ugovarja, da je deželni sklep št. 29/36, kot je sicer navedeno v točki 74 obrazložitve izpodbijanega sklepa, izrecno določal, da morata biti v načrtih dejavnosti navedeni raven lastnih sredstev, ki jih vložijo vsaki upravljavec letališča, in raven prispevka morebitnih drugih zasebnih vlagateljev, ki imajo koristi od povečanja zračnega prometa, kot so tisti, ki delujejo v sektorjih turizma, trgovine, kmetijstva in kulture.
- 103 Vendar je ta trditev brezpredmetna, kot trdi Komisija. Na eni strani namreč tožeča stranka, ko je bila vprašana o tem, ni mogla pojasniti, kateri drug zasebni vlagatelj naj bi se pridružil proračunski pobudi, ki jo je sprejela avtonomna dežela, da bi otok Sardinija promovirala kot turistično destinacijo s financiranjem dejavnosti, ki bi se izvajale prek upravljavcev letališč.
- 104 Na drugi strani vsekakor ob domnevi, da so storitve, opravljene za upravljavce letališč, delno in v vsakem primeru neznatno sofinancirali drugi vlagatelji, vključno z navedenimi upravljavci samimi, to ne bi v ničemer zmanjšalo državnega izvora sredstev, ki so jih ti upravljavci letališč uporabili za plačilo letalskim prevoznikom v okviru sporne sheme pomoči, ta sredstva pa so edina, ki jih morajo navedeni letalski prevozniki vrniti italijanski državi na podlagi izpodbijanega sklepa. Sicer pa, če bi bilo treba slediti razlogovanju tožeče stranke, bi bilo dovolj, da država članica zaprosi za sofinanciranje svojih ukrepov s strani udeležencev iz zasebnega sektorja, da bi jih izključila s področja uporabe člena 107(1) PDEU.
- 105 Tožeča stranka glede sredstev, ki jih je avtonomna dežela dodelila upravljavcem letališč na podlagi sporne sheme pomoči, trdi še, da so navedeni upravljavci letališč ta sredstva uporabili le za povečanje svojega dobička, vendar jih niso upravljali v splošnem interesu. V skladu s tezo tožeče stranke so bila ta nadomestljiva sredstva javnega izvora, ko so bila dodeljena navedenim upravljavcem, brez razlikovanja nakazana med njihova denarna sredstva in so tako postala zasebna sredstva, uporabljena za izključno pridobitne namene.
- 106 V zvezi s tem je treba spomniti, da na področju državnih pomoči cilj, ki se uresničuje z državnimi intervencijami, ne zadostuje za to, da bi bile te intervencije izključene iz opredelitve kot „pomoči“ v smislu člena 107 PDEU. Ta člen namreč ne razlikuje glede na vzroke ali cilje državnih intervencij, ampak jih opredeljuje glede na njihove učinke (glej sodbo z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, točki 84 in 85 ter navedena sodna praksa; sodba z dne 26. novembra 2015, Španija/Komisija, T-461/13, EU:T:2015:891, točka 39).
- 107 Ker pa mora Komisija ob preučitvi ukrepa morda preučiti, ali se za prednost lahko šteje, da je bila posredno dodeljena subjektom, ki niso neposredni prejemnik prenesenih državnih sredstev (glej v tem smislu sodbo z dne 13. junija 2002, Nizozemska/Komisija, C-382/99, EU:C:2002:363, točki 61 in 62), je treba ugotoviti, da če je, kot v obravnavani zadevi, ugotovljeno, da je prednost,

- ki izvira iz državnih sredstev, neposredni prejemnik prenesel na končnega prejemnika, ni pomembno, da je neposredni prejemnik ta prenos izvedel v skladu s poslovno logiko ali, nasprotno, da je bil s tem prenosom izpolnjen cilj v splošnem interesu.
- 108 To je potrjeno s sodno prakso, v kateri je bilo ugotovljeno, da lahko prednost, ki je neposredno dodeljena nekaterim fizičnim ali pravnim osebam, pomeni posredno prednost in zato državno pomoč za druge pravne osebe, ki so podjetja (glej v tem smislu sodbe z dne 19. septembra 2000, Nemčija/Komisija, C-156/98, EU:C:2000:467, točke od 22 do 35; z dne 13. junija 2002, Nizozemska/Komisija, C-382/99, EU:C:2002:363, točke 38 in od 60 do 66; z dne 4. marca 2009, Associazione italiana del risparmio gestito in Fineco Asset Management/Komisija, T-445/05, EU:T:2009:50, točka 127, in z dne 15. junija 2010, Mediaset/Komisija, T-177/07, EU:T:2010:233). V zadevah, v katerih so bile izdane te sodbe, je bil namreč prenos prednosti s strani fizičnih ali pravnih oseb, ki so neposredni prejemniki državnih sredstev, del poslovnega razmerja, kar potrjuje, da obstoj poslovnega interesa, na katerem temelji prenos, ne vpliva na presojo toka sredstev državnega izvora do končnega prejemnika z vidika člena 107(1) PDEU.
- 109 Okoliščina, ki jo je navedla tožeča stranka, da avtonomna dežela ni imenovala javnega organa ali telesa, katerega edina naloga bi bilo upravljanje zadevnih sredstev, tudi ne vpliva na opredelitev spornih plačil v korist tožeče stranke kot „državnih sredstev“ v smislu člena 107(1) PDEU.
- 110 Ugotovljeno je bilo namreč že, da pojem ukrep iz državnih sredstev vključuje ne le ugodnosti, ki jih država dodeli neposredno, ampak tudi ugodnosti, ki se dodelijo prek javnega ali zasebnega subjekta, ki ga ta država določi ali ustanovi za upravljanje pomoči (glej v tem smislu sodbe z dne 22. marca 1977, Steinike in Weinlig, 78/76, EU:C:1977:52, točka 21; z dne 17. marca 1993, Sloman Neptun, C-72/91 in C-73/91, EU:C:1993:97, točka 19, in z dne 30. maja 2013, Doux Élevage in Coopérative agricole UKL-ARREE, C-677/11, EU:C:2013:348, točka 26). Sodišče je vključitev ugodnosti, ki se dodelijo prek organov, ločenih od države, na področje uporabe člena 107(1) PDEU tako že utemeljilo z nujnostjo ohranitve polnega učinka pravil o državni pomoči, opredeljenih v členih od 107 do 109 PDEU, pri čemer se državam članicam onemogoči, da pravila o državni pomoči zaobidejo zgolj z oblikovanjem avtonomnih institucij, pristojnih za dodeljevanje pomoči (sodba z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, točka 23).
- 111 Vendar iz te sodne prakse ni mogoče sklepati, da na področje uporabe prepovedi iz člena 107(1) PDEU spadajo le ugodnosti, ki jih država dodeli neposredno, to je brez posrednika, in ugodnosti, odobrene prek organov, ki so jim podeljene pristojnosti javne oblasti ali naloge v splošnem interesu ter so ustanovljeni ali imenovani za upravljanje pomoči. Nasprotno, kot je bilo navedeno že zgoraj, lahko tudi prednost, ki je neposredno dodeljena nekaterim fizičnim ali pravnim osebam, pomeni posredno prednost in zato državno pomoč za druge pravne osebe, ki so podjetja (glej točko 108 zgoraj), in to ne da bi se zahtevalo, da so zadevne prednosti dodeljene prek strukture, ki jo je za upravljanje pomoči posebej imenovala ali ustanovila ta država.
- 112 V zvezi s sklicevanjem tožeče stranke na sodbi z dne 16. maja 2000, Francija/Ladbroke Racing in Komisija (C-83/98 P, EU:C:2000:248, točka 50), in z dne 15. januarja 2013, Aiscat/Komisija (T-182/10, EU:T:2013:9, točka 104), je treba poudariti, da sta se ti zadevi nanašali na položaja, v katerih je bilo treba ugotoviti, ali so sredstva, ki so jih dobila zasebna podjetja, ki so delovala v okviru koncesije ali monopola, lahko pomenila državna sredstva v smislu člena 107(1) PDEU, tudi če niso bila nikoli formalno knjižena na račune zadevnih držav članic.

- 113 V okviru teh zadev je bil pojem „državna sredstva“ razširjen tako, da člen 107(1) PDEU zajema vsa denarna sredstva, ki jih lahko javni organi dejansko uporabijo za podporo podjetjem, pri čemer ni pomembno, ali ta sredstva trajno spadajo v premoženje države. Tako je bilo odločeno, da čeprav zneski niso stalno v lasti državne blagajne, dejstvo, da ostajajo stalno pod javnim nadzorom in torej na voljo pristojnim nacionalnim organom, zadostuje, da se opredelijo kot „državna sredstva“ (sodbi z dne 16. maja 2000, Francija/Ladbroke Racing in Komisija, C-83/98 P, EU:C:2000:248, točka 50, in z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, točka 37).
- 114 Enako se je v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! in drugi (C-262/12, EU:C:2013:851), ki jo tožeča stranka tudi navaja, postavljalo vprašanje, ali mehanizem popolnega nadomestila v breme končnega potrošnika za dodatne stroške, naložene podjetjem zaradi obveznosti odkupa električne energije, pridobljene iz energije vetra, po višji ceni od tržne, lahko spada na področje uporabe člena 107(1) PDEU. Natančneje, postavljalo se je vprašanje, ali so kot državna sredstva opredeljena sredstva, ki jih je zbral organ, posebej imenovan za upravljanje teh sredstev, čeprav niso bila nujno v celoti upravljana prek navedenega organa. Sodišče je v točki 33 navedene sodbe menilo, da vsa ta sredstva ostajajo pod javnim nadzorom, kar utemeljuje njihovo opredelitev kot „državna sredstva“.
- 115 Tako tudi če se te sodbe nanašajo na zadeve, v katerih zadevna sredstva – drugače kot v obravnavani zadevi – niso izvirala neposredno iz državnega proračuna ali niso bila nakazana prek tega proračuna, glede pogoja iz člena 107(1) PDEU o obstoju prednosti, dodeljene neposredno ali posredno z državnimi sredstvi, potrjujejo, da je odločilno merilo raven nadzora, ki ga država izvaja nad podelitvijo prednosti, zlasti nad kanalom, po katerem je ta prednost prenesena (sodbe z dne 16. maja 2000, Francija/Ladbroke Racing in Komisija, C-83/98 P, EU:C:2000:248, točka 50; z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, točka 37, in z dne 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! in drugi, C-262/12, EU:C:2013:851, točka 33), in da to velja tudi, če podelitev navedene prednosti ne vključuje formalnega prenosa državnih sredstev (glej sodbo z dne 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! in drugi, C-262/12, EU:C:2013:851, točka 19 in navedena sodna praksa).
- 116 Vendar je glede na trditev tožeče stranke v zvezi s sodbami z dne 16. maja 2000, Francija/Ladbroke Racing in Komisija (C-83/98 P, EU:C:2000:248), z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294), in z dne 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! in drugi (C-262/12, EU:C:2013:851), ki se nanaša tako na podpogoj glede „državnih sredstev“ kot na podpogoj glede pripisljivosti državi, treba ugotoviti tudi, ali so v obravnavani zadevi zneski, ki so jih upravljavci letališč plačali letalskim prevoznikom, kot je tožeča stranka, in so izvirali iz proračuna italijanske države, v tem primeru avtonomne dežele, še lahko opredeljeni kot „državna sredstva“ in, poleg tega, ali je plačila letalskim prevoznikom sopogodbnikom, ki so jih upravljavci letališč izvedli na podlagi pogodb, mogoče pripisati italijanski državi, v tem primeru avtonomni deželi.

2) Pripisljivost plačil letalskim prevoznikom s strani upravljavcev letališč avtonomni deželi

- 117 V zvezi s tem je treba, če raven nadzora, ki ga država izvaja nad podelitvijo prednosti, omogoča presojo, ali je za to prednost mogoče šteti, da uporablja „državna sredstva“, za preverjanje podpogoja glede pripisljivosti zadevnega ukrepa, določenega v členu 107(1) PDEU, državi, to raven nadzora upoštevati tudi pri preučitvi vprašanja, ali je treba za javne organe šteti, da so bili vključeni v sprejetje navedenega ukrepa (glej v tem smislu sodbi z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, točka 52, in z dne 28. marca 2019, Nemčija/Komisija, C-405/16 P, EU:C:2019:268, točka 49 in navedena sodna praksa), o tej vključenosti pa je mogoče sklepati iz vseh indicev, ki izhajajo iz okoliščin obravnavane zadeve in

okvira, v katerem je bil ta ukrep sprejet, ter zlasti obsega tega ukrepa, njegove vsebine ali pogojev, ki jih vsebuje (glej v tem smislu sodbi z dne 16. maja 2002, Francija/Komisija, C-482/99, EU:C:2002:294, točke od 52 do 56, in z dne 17. septembra 2014, Commerz Nederland, C-242/13, EU:C:2014:2224, točke od 31 do 33).

- 118 V obravnavani zadevi je Komisija v izpodbijanem sklepu ugotovila, da so se sredstva, ki jih je upravljavcem letališč dala na voljo avtonomna dežela, morala uporabiti in so se dejansko uporabila v skladu z navodili, ki jih je določila navedena dežela, v tem primeru kot plačilo za storitve, ki so jih opravili letalski prevozniki, in sicer za uvedbo novih rut, povečanje pogostosti letov, podaljšanje obdobja opravljanja letov na obstoječih rutah, doseganje ciljev glede števila potnikov in opravljanje storitev trženja.
- 119 Najprej je treba zavrnilo trditev tožeče stranke, da je Komisija v točki 75 sklepa o začetku postopka priznala, da zakon št. 10/2010 upravljavcem letališč ne nalaga obveznosti prenosa določenega dela nadomestila na letalske prevoznike sopogodbenike, zaradi česar nato v izpodbijanem sklepu ni mogla priti do nasprotne ugotovitve. Ker je namreč namen formalnega postopka preiskave poglobiti preučitev ukrepa, ki ga priglasijo država članica, je v skladu s samim duhom in ciljem te poglobitve preučitve ukrepa, da lahko Komisija po tej preučitvi pride do drugačnih ugotovitev od tistih, ki so po naravi uvodne in jih je v sklepu o začetku formalnega postopka preiskave predstavila, da bi utemeljila začetek tega postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2009, Italija/Komisija, T-424/05, neobjavljena, EU:T:2009:49, točka 69).
- 120 Nato je treba v zvezi s tem, da tožeča stranka izpodbija ugotovitve Komisije v točkah od 357 do 359 obrazložitve izpodbijanega sklepa, v skladu s katerimi naj bi bilo ravnanje upravljavcev letališč določeno z zakonom št. 10/2010, ki ga je sprejela avtonomna dežela, in načrti dejavnosti, ki jih je morala avtonomna dežela odobriti, preden so začeli veljati, ugotoviti, da so v zakonu št. 10/2010 upravljavci letališč res formalno navedeni kot prejemniki plačil, določenih s tem zakonom.
- 121 Vendar je člen 3(2) zakona št. 10/2010 izrecno določal, da morajo biti merila, narava in trajanje ponudbe prevoza ter smernice za pripravo načrtov dejavnosti s strani upravljavcev letališč sprejeti s sklepi deželnega sveta, medtem ko je člen 3(2) tega zakona prav tako izrecno določal, da morajo načrte dejavnosti, ki jih pripravijo upravljavci letališč, spremljati pripadajoči akti in pogodbe ter da se financirajo le, če so pripravljene v skladu z merili, naravo, trajanjem ponudbe prevoza in smernicami, ki jih je sprejel deželni svet, in le če so bili predhodno predloženi pristojni komisiji za sprejetje zavezujočega mnenja.
- 122 V nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, zlasti da zakon št. 10/2010 ne vsebuje nobene posebne smernice ali zavezujočega navodila za upravljavce letališč glede uporabe sredstev, ki jim jih je avtonomna dežela morala dodeliti v okviru spornih ukrepov, je iz mehanizma, vzpostavljenega z zakonom št. 10/2010, razvidno, da je treba določbe tega zakona nujno razlagati skupaj z akti, za katere je bilo v tem zakonu določeno, da jih sprejme deželni svet, in ki so bili pogoj za plačila avtonomne dežele upravljavcem letališč, obravnavanim v tej zadevi. Ti akti, zlasti deželni sklep št. 29/36, pa so izrecno določali, da morajo upravljavci letališč svoje načrte dejavnosti predložiti v odobritev avtonomni deželi in da morajo biti navedeni načrti, da bi bili upravičeni do financiranja, ki ga je predvidela navedena avtonomna dežela, pripravljene v skladu z merili, naravo in trajanjem ponudbe prevoza ter smernicami, ki jih je sprejel deželni svet.
- 123 Poleg tega je mehanizem povračila stroškov, ki so jih vnaprej plačali upravljavci letališč, avtonomni deželi lahko omogočil, da nadzira pobude upravljavcev letališč, ker so bile le tiste pobude, ki so bile pripravljene v skladu z njenimi smernicami ter utemeljene s predložitvijo

upoštevnih pogodbenih in računovodskih dokumentov, lahko upravičene do financiranja v okviru sporne sheme pomoči. Tožeča stranka glede tega trdi, da se je v sistemu, ki ga je vzpostavila avtonomna dežela, nadzor nad upravljavci letališč izvajal šele, ko so ti že prejeli 80 % predvidenih finančnih sredstev. Vendar je treba poleg tega, da so bili načrti dejavnosti predhodno predloženi v odobritev avtonomni deželi, ugotoviti, da so upravljavci letališč morali predložiti tudi trimesečna poročila za plačilo 60 % pomoči, zadnji obrok plačila, to je 20 %, pa so lahko dobili šele potem, ko so dokazali, da so upoštevali navodila avtonomne dežele.

124 Pri tem je neobstoj natančnih pravil za dodelitev sredstev, ki jih dobi vsak od upravljavcev letališč, neupoštevno, ker so vsekakor na eni strani navedeni upravljavci sklenili pogodbe z letalskimi prevozniki le ob zagotovitvi avtonomne dežele, da bodo od nje prejeli ustrezna sredstva, in ker na drugi strani tožeča stranka ne more pojasniti, katera pogodba, sklenjena v tem okviru, ne bi privedla do financiranja s strani avtonomne dežele zaradi izčrpanja proračunskih sredstev, ki jih je prvotno določila avtonomna dežela.

125 Nadzor avtonomne dežele nad vsebino in obsegom pobud upravljavcev letališč potrjujejo tudi sami upravljavci. Kot je namreč razvidno iz točke 237 obrazložitve izpodbijanega sklepa, je družba GEASAR navedla, da se je z letalskimi prevozniki, ki so se odzvali na razpis za prijavo interesa, ki ga je ta upravljavec letališča objavil na svojem spletišču, pogajala o predlogih za dejavnosti trženja, pri čemer je kot enega od instrumentov za načrtovanje upoštevala načrt za trženje turizma, ki ga je pripravila avtonomna dežela. Družba SOGAER pa je trdila, kot je razvidno iz točke 313 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da je navedena dežela v okviru sporne sheme pomoči zagotovila nadomestilo, ki je preprosto šlo prek upravljavca letališča, in to „v okviru načrta, ki ga določi, financira in spremlja [avtonomna dežela]“.

126 Kot poudarja tožeča stranka, v zakonu št. 10/2010 res niso bili omenjeni konkretni ukrepi, ki so jih upravljavci letališč morali predlagati v načrtih dejavnosti, niti ni bilo opredeljeno, katere letalske prevoznike bi bilo treba pridobiti. Tožeča stranka iz tega sklepa, da splošnih načel, ki so bila določena v deželnem sklepu št. 29/36 in so se morala upoštevati pri pripravi načrtov dejavnosti, ne bi bilo mogoče šteti za „podrobne zahteve“ v zvezi s prenosom konkretnih sredstev letalskim prevoznikom.

127 Glede tega je treba ugotoviti, da so bili dejansko formalno upravljavci letališč tisti, ki so morali dati pobudo za predložitev načrtov dejavnosti avtonomni deželi, da bi zaprosili za sredstva, predvidena v okviru sporne sheme pomoči, in izbrati letalske prevoznike sopogodbenike, zlasti ker v zakonu št. 10/2010 in njegovih izvedbenih ukrepih, kot poudarja tožeča stranka, niso bili poimensko navedeni letalski prevozniki, s katerimi so morali nujno skleniti poslovno razmerje. Ob tem, ko so upravljavci letališč sprejeli odločitev o sodelovanju v programu financiranja, ki ga je avtonomna dežela vzpostavila s sporno shemo pomoči, se je njihova diskrecijska pravica pri opredelitvi poslovnih načrtov in izboru sopogodbenikov, ki opravljajo storitve, zelo zmanjšala zaradi meril in smernic, ki jih je opredelila avtonomna dežela.

128 Zlasti sklicevanje v členu 3(3) zakona št. 10/2010 na pogodbe, ki jih morajo predložiti upravljavci letališč, in sklicevanje v deželnem sklepu št. 29/36 na primere, v katerih načrte dejavnosti izvajajo letalski prevozniki, v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, potrjujeta, da je avtonomna dežela upravljavce letališč spodbujala k uporabi letalskih prevoznikov, ker so ti upravljavci edini subjekti, ki lahko z letalskimi prevozniki sklenejo zaveze glede uvedbe ali ohranitve rut, njihove pogostosti in ciljev glede potnikov, ter da je navedena dežela odločala, katere rute se štejejo za upravičene. Poleg tega je avtonomna dežela v zvezi z dejavnostmi trženja razlikovala med tistimi, ki bi jih ponujali letalski prevozniki, kar potrjuje, da so upravljavci letališč nujno uporabljali take

prevoznike, ter tistimi, ki bi jih ponujali izvajalci, ki niso letalski prevozniki, ki – kot trdi Komisija – niso predmet te zadeve in katerih obstoj nikakor ne more vplivati na vprašanje, ali so sredstva, ki jih je prejela tožeča stranka, izvirala iz proračuna avtonomne dežele in ali jih je bilo mogoče pripisati tej deželi.

- 129 Avtonomna dežela je s tem, da je predhodno temeljito preverila načrte dejavnosti, ki so jih predložili upravljavci letališč, zlasti zadevne rute in načrtovane storitve trženja, in tudi naknadno preverila zneske, ki so jih upravljavci letališč plačali za navedene storitve, ki so jih letalski prevozniki opravljali v okviru promocije otoka Sardinije kot turistične destinacije, izvajala zadosten nadzor nad pogodbenim ravnanjem upravljavcev letališč, ki so se odločili zaprositi za ukrepe financiranja, predvidene v okviru sporne sheme pomoči, tako da ji je bilo navedeno ravnanje mogoče pripisati.
- 130 Poleg tega je avtonomna dežela v sklepih avtonomne dežele št. 300 in št. 322 z dne 16. junija 2014 in 13. junija 2013 o določitvi dokončnih letnih zneskov sama menila, da se „posredovanje iz zakona [št. 10/2010] [...] ne izvaja prek upravljavcev letališč, ki imajo vlogo posrednikov in operativnih predhodnikov prenosa sredstev na letalske prevoznike na način, ki ga določi dežela sama, kot je zapisano v zgoraj navedenem zakonu [št. 10/2010] in izvedbenih ukrepih“ („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“), ter da je treba „letalske prevoznike [...] šteti za dejanske in edine prejemnike tokov finančnih sredstev na podlagi zakona [št. 10/2010]“ („che i vettori debbano considerarsi i reali ed unici destinatari dei flussi delle risorse di cui alla predetta legge regionale“).
- 131 Poleg tega, kot poudarja Komisija, preambula pogodbe št. 25/2011 jasno dokazuje obseg nadzora, ki ga izvaja avtonomna dežela, ker namreč določa, da „[v] skladu s smernicami, ki jih je objavila [avtonomna] dežela, družba SOGAER pripravi načrt dejavnosti, v katerem so opisani strategija in ukrepi, ki jih je treba izvajati za dosego cilja razvoja in konsolidacije prometa“, da je „[f]inanciranje načrta dejavnosti [...] predloženo v odobritev odboru deželnega sveta v skladu s členom 3(3) zakona [št. 10/2010]“.
- 132 Glede na vse te elemente je treba trditev tožeče stranke v zvezi z zatrjevano avtonomijo odločanja upravljavcev letališč pri opredelitvi pogodbenih razmerij z letalskimi prevozniki sopogodbeniki na podlagi sporne sheme pomoči zavrnil kot neutemeljeno.
- 133 Okoliščina, ki jo zatrjuje tožeča stranka, da so nekateri načrti dejavnosti, ki so jih predložili upravljavci letališč, vsebovali podrobne izračune ravnovesja med nadomestilom, ki ga je bilo treba plačati tretjim osebam, v tem primeru letalskim prevoznikom, in pričakovanim gospodarskimi koristmi od storitev, ki bi jih opravili letalski prevozniki, ne dokazuje, da so upravljavci letališč delovali z namenom povečati svoje naložbe. Zadevno nadomestilo, ki je predmet obveznosti vračila iz člena 2 izpodbijanega sklepa, namreč ni bilo naložba navedenih upravljavcev letališč iz njihovih lastnih sredstev, temveč le naložba, ki je bila nenazadnje izvedena v imenu in za račun avtonomne dežele, ki je delovala z namenom gospodarskega razvoja Sardinije, zlasti tako, da bi se povečala pogostost letalskih povezav na otok in število potnikov.
- 134 Res je, da so upravljavci letališč imeli interes, da kot posredniki sodelujejo pri izvajanju sporne sheme pomoči, ker so se s tem, da so letalski prevozniki izpolnjevali svoje obveznosti glede pogostosti letalskih povezav in cilje glede števila potnikov ter da so opravljali svoje storitve

trženja, povečali obiskanost zadevnih letališč ter – nujno – prihodki od letaliških in neletaliških dejavnosti njihovih upravljavcev. Kljub temu to v ničemer ne spremeni dejstva, da je pogodbeno ceno, ki je bila določena za te storitve letalskih prevoznikov in je predmet obveznosti vračila iz člena 2 izpodbijanega sklepa, finančno nosila avtonomna dežela, ne pa upravljavci letališč. V zvezi s tem ni pomembno, da so nekateri upravljavci letališč za nekatere pogodbe, ki ne vsebujejo razvezne klavzule, kot jo vsebuje pogodba št. 25/2011, morda morali nekaterim letalskim prevoznikom plačati preostali znesek, če niso mogli dobiti vračila vseh vnaprej plačanih zneskov, ker je avtonomna dežela med izvajanjem teh pogodb sprejela odločitev o začasni ustavitvi izvajanja sporne sheme pomoči. Na eni strani je namreč zelo velik delež pogodb financirala avtonomna dežela. Na drugi strani vsekakor ti preostali zneski niso bili del zneskov, ki jih je Komisija izračunala kot prednost za letalske prevoznike.

- 135 Prav tako je treba ugotoviti, da je bila sicer v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, v členu 3(3) zakona št. 10/2010 izrecno omenjena predložitev pogodb s strani upravljavcev letališč, medtem ko je bila v deželnem sklepu št. 29/36 omenjena predložitev trimesečnih poročil in dokumentov v zvezi z dejavnostmi. Komisija je posledično v izpodbijanem sklepu lahko ugotovila, da je avtonomna dežela lahko preverila, ali so z njenimi zahtevami, kot so določene v zakonu št. 10/2010 in ukrepih za njegovo izvajanje, skladne pogodbe o opravljanju storitev, ki so jih upravljavci letališč sklenili z letalskimi prevozniki in ki bi jih ti upravljavci morali predložiti avtonomni deželi, vsaj da bi prejeli zadnji obrok finančnih sredstev.
- 136 V zvezi z obveznostjo upravljavcev letališč, kot je določena med drugim v deželnem sklepu št. 29/36, da se za načrte dejavnosti, ki jih pripravijo letalski prevozniki, vzpostavi sistem sankcij, s katerim bi se preprečila neizpolnitev obveznosti teh prevoznikov do upravljavcev letališč, zlasti v zvezi s spoštovanjem pogostosti letalskih povezav, števila potnikov in števila ponujenih sedežev, je treba ugotoviti, da v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, to, da so upravljavci letališč v pogodbe, sklenjene z letalskimi prevozniki, vstavili navedene klavzule, ne odseva obstoja poslovnega tveganja, pred katerim so se navedeni upravljavci poskušali zaščititi, da bi zavarovali svoje naložbe. Zadevne naložbe so bile namreč, kot so potrdili sami upravljavci letališč, sprejete le ob obetu, da jih bodo pozneje dobili v celoti povrnjene od avtonomne dežele.
- 137 Vključitev navedenih klavzul v pogodbe, sklenjene s partnerskimi letalskimi prevozniki, je torej mogoče pojasniti predvsem s skrbjo upravljavcev letališč, da izpolnjujejo svoje obveznosti, kot so določene v deželnem sklepu št. 29/36, za zagotovitev, da bodo dejansko prejeli finančna sredstva, za katera so zaprosili avtonomno deželo in ki so jih plačali vnaprej na podlagi navedenih pogodb. Z vidika interesa avtonomne dežele in kot trdi Komisija, je bil namen obveznosti, naložene upravljavcem letališč, da določijo mehanizem sankcij, zaščititi javne naložbe s tem, da se zagotovi, da bodo dodeljena sredstva pravilno uporabljena in da bodo zanje opravljene pričakovane storitve za promocijo turizma na Sardiniji. To velja tudi za mehanizem spremljanja, ki se nanaša to, da upravljavci letališč avtonomni deželi predložijo trimesečna poročila ter vsa računovodska in pogodbeno dokazila, da bi dobili zadnje obroke finančnih plačil, ki jih ponuja navedena dežela.
- 138 Glede na zgoraj navedeno je Komisija, ne da bi napačno uporabila pravo ali zlasti storila očitno napako pri presoji, v točkah od 355 do 361 obrazložitve izpodbijanega sklepa ugotovila, da je upravljavce letališč mogoče šteti za posrednike med avtonomno deželo in letalskimi prevozniki, ki so v celoti prenesli sredstva, prejeta od avtonomne dežele, in so torej ravnali v skladu z navodili, ki so jih prejeli od navedene dežele, v okviru načrtov dejavnosti, ki jih je ta odobrila.

- 139 V teh okoliščinah Komisija ni napačno uporabila prava, ko je ugotovila, da plačila upravljavcev letališč letalskim prevoznikom za dejavnosti 1 in 2 ustrezajo državnim sredstvom in jih je mogoče pripisati italijanski državi.
- 140 Posledično je treba drugi del prvega tožbenega razloga in s tem celoten prvi tožbeni razlog zavriniti kot neutemeljena.

2. Drugi tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji v zvezi s tem, da so letalski prevozniki dobili prednost

- 141 Tožeča stranka v okviru drugega tožbenega razloga v bistvu navaja štiri dele, s katerimi želi izpodbijati izpodbijani sklep v delu, v katerem je Komisija napačno ugotovila, prvič, da sporna shema pomoči pomeni „shemo pomoči“ v smislu člena 1(d) Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU (UL 2015, L 249, str. 9); drugič, da avtonomna dežela ni ravnala v skladu z načelom zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu; tretjič, da načela zasebnega vlagatelja ni mogoče uporabiti tudi za finančno razmerje med upravljavci letališč in letalskimi prevozniki ter, četrtič, da upravljavci letališč niso prejeli nobene neupravičene prednosti od avtonomne dežele na podlagi zakona št. 10/2010.
- 142 Najprej je treba preučiti prvi del drugega tožbenega razloga, nato skupaj drugi in tretji del tega razloga, preden se preuči četrti, zadnji del navedenega razloga.

a) Prvi del drugega tožbenega razloga: kršitev opredelitve „sheme pomoči“ iz člena 1(d) Uredbe 2015/1589

- 143 Tožeča stranka v okviru prvega dela drugega tožbenega razloga izpodbija to, da je Komisija sporne ukrepe opredelila kot „shemo pomoči“, ker naj bi se pri tem oprla na napačno uporabo opredelitve iz prvega primera, ki ga zajema člen 1(d) Uredbe (EU) 2015/1589 in ki pomeni „vsak akt, na podlagi katerega je mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov dodeliti individualno pomoč podjetjem, opredeljenim v aktu na splošen in abstrakten način“. Po mnenju tožeče stranke Komisija v obravnavani zadevi ukrepov za izvajanje zakona št. 10/2010 ni mogla upoštevati kot sestavne dele navedene sheme, saj bi se tako lahko izognila težavi, povezani s tem, da so bili za izvajanje tega zakona potrebni nadaljnji izvedbeni ukrepi. Tako naj Komisija pri uporabi člena 1(d) Uredbe 2015/1589 ne bi mogla upoštevati izvedbenih ukrepov, ki jih je sprejela zadevna država članica, predvsem pa naj bi bila ugotovitev v točki 349 obrazložitve izpodbijanega sklepa torej napačna.
- 144 Tožeča stranka meni, da je pogoj glede neobstoja potrebe po „nadaljnjih izvedbenih ukrepih“ v obravnavani zadevi toliko manj izpolnjen, ker je Italijanska republika po priglasitvi spornih ukrepov še naprej sprejemala izvedbene ukrepe, kot so deželni zakon št. 15 z dne 17. avgusta 2012, sklep št. 649 z dne 2. oktobra 2012 in sklep št. 4/34 z dne 5. februarja 2014, ki so omenjeni v točkah 40 in 41 obrazložitve izpodbijanega sklepa in jih Komisija ni preučila kot sestavne dele sporne sheme pomoči.
- 145 Tožeča stranka poleg tega poudarja, da v nasprotju s tem, kar se zahteva s členom 1(d) Uredbe 2015/1589, v zakonu št. 10/2010 letalski prevozniki niso opredeljeni kot morebitni upravičenci do individualne pomoči „na splošen in abstrakten način“, ker, nasprotno, niti v tem zakonu niti

v izvedbenih ukrepih ni uporabljen izraz „letalski prevozniki“. Le v deželnem sklepu št. 29/36 naj bi bili omenjeni upravičenci do financiranja, in sicer sardinska letališča Alghero, Cagliari-Elmas, Olbia, Oristano in Tortoli, kar potrjuje, da so bila ta edini upravičenci do spornih ukrepov.

- 146 Tožeča stranka sklepa, da bi morala Komisija, ker ni obravnavala sheme pomoči, ki jo je sprejela avtonomna dežela, sporne ukrepe preučiti z vidika merila zasebnega vlagatelja. Vsekakor naj bi Komisija v izpodbijanem sklepu napačno ugotovila, da je zaradi obstoja sheme pomoči – ki ga tožeča stranka zanika – izključeno, da bi se lahko pogodbe, sklenjene med letališči in letalskimi prevozniki, preučile posamično, vključno z vidika merila zasebnega vlagatelja. Uporaba merila zasebnega vlagatelja naj bi bila namreč preučena v več zadevah, v katerih so bile obravnavane sheme pomoči, kot je italijanska zakonodaja, imenovana „Prodi“, s katero je bil uveden postopek izrednega upravljanja za velika podjetja v težavah v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi z dne 1. decembra 1998, *Ecotrade* (C-200/97, EU:C:1998:579), in z dne 17. junija 1999, *Piaggio* (C-295/97, EU:C:1999:313).
- 147 Komisija predlaga, naj se prvi del drugega tožbenega razloga zavrne kot neutemeljen, ker meni, da se tožeča stranka moti glede opredelitve sheme pomoči. Ključno naj bi bilo namreč, da so v navedeni shemi upravičenci opredeljeni na splošen in abstrakten način. Ko pa to ne bi več veljalo, bi bilo tako le zato, ker se glede na navedbe Komisije ta shema torej izvaja. V obravnavani zadevi naj bi shemo pomoči sestavljali zakon št. 10/2010 in različni izvedbeni akti. Komisija priznava, da bi se v nekaterih izjemnih primerih shema pomoči lahko obravnavala z vidika merila zasebnega vlagatelja v tržnem gospodarstvu. Tako naj bi bilo, če ima država v lasti in nadzira vse upravičence do take sheme. Vendar naj v obravnavani zadevi ne bi bilo tako, zlasti ker se s sporno shemo pomoči izrecno uresničujejo cilji javne politike.
- 148 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s členom 1(d) Uredbe 2015/1589 „shema pomoči“ pomeni zlasti „vsak akt, na podlagi katerega je mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov dodeliti individualno pomoč podjetjem, opredeljenim v aktu na splošen in abstrakten način“. Ker se je Komisija v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča strinjala, da se druga opredelitev pojma sheme pomoči, kot je ta iz te določbe, v obravnavani zadevi ne uporablja, je treba ugotoviti, ali sporna shema pomoči dejansko pomeni shemo pomoči v smislu prvega primera, zajetega s členom 1(d) Uredbe 2015/1589.
- 149 Splošno sodišče je v zvezi s to opredelitvijo že presodilo, prvič, da če so individualne pomoči dodeljene brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov, morajo bistveni elementi zadevne sheme pomoči nujno izhajati iz določb, opredeljenih kot temelj navedene sheme. Drugič, nacionalni organi, ki uporabljajo navedeno shemo, ne smejo razpolagati s poljem proste presoje, kar zadeva določitev bistvenih elementov zadevne pomoči in smotrnost njenega dodeljevanja. Da bi bil obstoj takšnih izvedbenih ukrepov izključen, bi namreč morala biti pristojnost nacionalnih organov omejena na tehnično uporabo določb, ki domnevno sestavljajo zadevno shemo, po potrebi po tem, ko ti organi preverijo, ali vlagatelji zahtevkov izpolnjujejo predpogoje za izkoriščanje sheme. Tretjič, iz člena 1(d) Uredbe 2015/1589 izhaja, da morajo biti v aktih, na katerih shema pomoči temelji, upravičenci do pomoči opredeljeni na splošen in abstrakten način, tudi če pomoč, ki jim je dodeljena, ni določena (sodba z dne 14. februarja 2019, *Belgija in Magnetrol International/Komisija*, T-131/16 in T-263/16, v pritožbenem postopku, EU:T:2019:91, točke od 86 do 88).
- 150 Poleg tega je treba spomniti, da opredelitev vseh ukrepov, ki jih sprejmejo javni organi države članice, kot sheme pomoči pomeni, da se vključno z namenom zmanjšanja upravnega bremena te institucije Komisija lahko omeji na preučitev značilnosti sporne sheme, da v obrazložitvi

zadevnega sklepa presodi, ali se zaradi podrobnih pravil, ki so predvidena s to shemo, s to daje občutna prednost upravičencem glede na njihove konkurente in se dajejo ugodnosti predvsem podjetjem, ki sodelujejo v trgovini med državami članicami. Tako Komisija v sklepu, ki se nanaša na tako shemo, ni dolžna opraviti preučitve pomoči, ki je bila na podlagi take sheme dodeljena v vsakem posameznem primeru. Šele ob vračilu pomoči, v tem primeru na nacionalni ravni, bo treba preveriti posamezen položaj vsakega zadevnega podjetja (glej v tem smislu sodbo z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 63 in navedena sodna praksa).

- 151 V obravnavani zadevi je Komisija v točki 349 obrazložitve izpodbijanega sklepa menila, da priglašeni ukrepi pomenijo shemo pomoči v smislu člena 1(d) Uredbe 2015/1589, ker je „[n]a podlagi pravnega okvira, opisanega v oddelku 2 [izpodbijanega] sklepa, [...] mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov poleg že opisanih dodeliti individualno pomoč podjetjem (kot so letalski prevozniki), opredeljenim v zakonu št. [10/2010] na splošen in abstrakten način (tj. niso imenovana posamezna podjetja)“.
- 152 Gre za pravni okvir, ki je predstavljen v oddelku izpodbijanega sklepa z naslovom „2.3 Pravni okvir“ in se nanaša na naslednje elemente: člen 3 zakona št. 10/2010; deželni sklep št. 122/347 z dne 17. maja 2010, v katerem je pojasnjeno, da se zneski, določeni v zakonu št. 10/2010, krijejo iz deželnega proračuna; deželni sklepi št. 29/36, št. 43/37 in št. 52/117; deželni zakon št. 1 z dne 19. januarja 2011, s katerim so se znižali prispevki, ki jih je avtonomna dežela odobrila upravljavcem letališč, in sicer na 21.100.000 EUR za leto 2011 in 21.500.000 EUR za leti 2012 in 2013; deželni zakon št. 12 z dne 30. junija 2011 o določitvi mehanizma finančnih predplačil, ki se upravlja s finančnim skladom *ad hoc*, oblikovanim pri SFIRS, kakor je bil spremenjen z deželnim zakonom št. 15 z dne 7. avgusta 2012 in se izvaja s sklepom št. 694 z dne 2. oktobra 2012, ter nazadnje sklep št. 4/34 z dne 5. februarja 2014 o spremembi dodelitve deželnih prispevkov za leto 2013, da bi se upoštevalo zmanjšanje deželnih prispevkov, o katerem je bilo odločeno v okviru proračuna avtonomne dežele na podlagi zakona št. 10/2010, in stroškov, ki so jih dejansko nosili upravljavci letališč.
- 153 V zvezi s tem je Komisija najprej, kot poudarja tožeča stranka, v pravni okvir, ki po njenem mnenju pomeni sporno shemo pomoči, res vključila akte, ki jih je avtonomna dežela sprejela po tem, ko je Italijanska republika priglasila ukrep, ki je predmet izpodbijanega sklepa.
- 154 Vendar se lahko konkretno zgodi, da Komisija med formalnim postopkom preiskave pridobi nove elemente ali da se njena analiza spremeni glede na sklep o začetku tega postopka. Tako bi morala imeti Komisija, če po sprejetju odločbe o začetku formalnega postopka preiskave ugotovi, da ta odločba temelji bodisi na nepopolnih dejstvih bodisi na napačni pravni opredelitvi teh dejstev, možnost prilagoditi svoje stališče s sprejetjem odločbe o popravku (sodba z dne 20. septembra 2011, Regione autonoma della Sardegna in drugi/Komisija, T-394/08, T-408/08, T-453/08 in T-454/08, EU:T:2011:493, točka 71). Vendar taka odločba ni utemeljena, če okvir preiskave, opredeljen v odločbi o začetku formalnega postopka preiskave, ni bil občutno spremenjen ali če so dejanski in pravni elementi, ki so podlaga za razlogovanje Komisije, ostali v bistvenem isti (sodba z dne 2. julija 2015, Francija in Orange/Komisija, T-425/04 RENV in T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, točka 134).
- 155 Na eni strani so bili v obravnavani zadevi na datum sprejetja izpodbijanega sklepa in na datume, ko so zainteresirane strani, med drugim tožeča stranka, predložile pripombe v upravnem postopku, akti, ki jih omenja tožeča stranka in niso bili navedeni v sklepu o začetku postopka, to je deželni zakon št. 15 z dne 7. avgusta 2012, sklep št. 694 z dne 2. oktobra 2012 in sklep št. 4/34 z dne

5. februarja 2014, že sprejeti in so veljali. Na drugi strani predvsem iz točke 67 obrazložitve izpodbijanega sklepa izhaja, da je avtonomna dežela med celotnim obdobjem izvajanja sporne sheme pomoči postopno znižala zneske, ki so bili prvotno dodeljeni za financiranje navedene sheme. Akti, na katere se sklicuje tožeča stranka, pa so prav tisti, s katerimi so bili navedeni zneski spremenjeni, ne da bi se spremenilo bistvo mehanizma. Komisija je torej v izpodbijanem sklepu te akte lahko upoštevala, čeprav so bili sprejeti po tem, ko je Italijanska republika priglasila sporno shemo pomoči.
- 156 Dalje, v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, je Komisija kot sestavne dele sporne sheme pomoči lahko upoštevala določbe o izvajanju zakona št. 10/2010, ki jih je sprejela avtonomna dežela. Besedilo člena 1(d) Uredbe 2015/1589 namreč ne izključuje možnosti, da se kot shema pomoči opredelijo vse splošne določbe in določbe o njihovem izvajanju. Nasprotno, ta določba se nanaša na neobstoj potrebe po sprejetju „nadaljnjih“ izvedbenih ukrepov za namene dodelitve pomoči posameznim upravičencem.
- 157 V obravnavani zadevi pa odobritev financiranja s strani deželne sveta avtonomne dežele ni bila odvisna od tega, da ta avtonomna dežela sprejme „nadaljnje“ izvedbene ukrepe glede na tiste, ki so bili že sprejeti in so naštet v oddelku 2.3 izpodbijanega sklepa.
- 158 V zvezi s tem v nasprotju s tem, kar namiguje tožeča stranka, sprejetje načrtov dejavnosti in sklenitev posameznih pogodb med upravljavci letališč in letalskimi prevozniki nista pomenila „nadaljnjih“ določb za izvajanje sheme pomoči, temveč sta že spadala v posamično izvajanje te sheme, to je individualno dodelitev pomoči najprej neposrednim prejemnikom, torej upravljavcem letališč, in nato končnim prejemnikom, torej letalskim prevoznikom.
- 159 Ugotoviti je treba namreč, da so akti, ki jih je Komisija upoštevala kot sestavne dele sporne sheme pomoči, opredeljevali bistvene elemente zadevne sheme pomoči in omogočali dodelitev individualnih pomoči brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov, če so izpolnjeni pogoji iz teh aktov, kar pomeni med drugim, na eni strani, da je avtonomna dežela odobrila načrte dejavnosti upravljavcev letališč, v katerih so bili opredeljeni ukrepi za promocijo dežele Sardinije kot turistične destinacije, in na drugi strani, da so bile, zato da bi bili upravljavcem letališč plačani zneski, ki so jih ti vnaprej plačali v okviru izvajanja pogodb, ki so jih s tem namenom sklenili z letalskimi prevozniki, avtonomni deželi predložene navedene pogodbe in računovodske listine, ki utemeljujejo nastale izdatke.
- 160 Iz določb, ki jih je Komisija opredelila kot sporno shemo pomoči, izhaja tudi, da nacionalni organi, v tem primeru deželni svet avtonomne dežele, ko so uporabili navedeno shemo, niso razpolagali s poljem proste presoje, kar zadeva določitev bistvenih elementov zadevne pomoči in smotrnost njenega dodeljevanja. Očitno je namreč, da so bila letna proračunska sredstva prvotno določena v zakonu št. 10/2010, da so bila med izvajanjem spornega mehanizma prilagojena in da so izvedbene določbe, med drugim sklep št. 29/36, določale merila za razdelitev sredstev med upravljavce letališč, če so zneski, za katere so zaprosili, presegali predvideni skupni znesek, pri čemer avtonomni deželi dejansko ni bilo treba uporabiti navedenih meril in je upravljavcem letališč na njihovo zahtevo povrnila skoraj vse zneske, ki so jih plačali.
- 161 Tako se je deželni svet avtonomne dežele, prvič, v fazi sprejetja načrtov dejavnosti s strani upravljavcev letališč, drugič, v fazi sklenitve sporazumov med njimi in letalskimi prevozniki, tretjič, v fazi predložitve zahtevkov za financiranje s strani teh upravljavcev in, četrtič, v fazi

- povračila predplačil s strani avtonomne dežele omejil na tehnično izvajanje določb, ki pomenijo sporno shemo pomoči, po potrebi po tem, ko je preveril, da prosilci izpolnjujejo pogoje za upravičenost do te sheme.
- 162 Nazadnje, kot določa člen 1(d) Uredbe 2015/1589, so bili v aktih, na katerih temelji sporna shema pomoči, neposredni prejemniki opredeljeni na splošen in abstrakten način, in sicer upravljavci letališč, pri čemer pa v teh aktih ni bilo določeno, kakšna pomoč jim bo individualno dodeljena.
- 163 Kar zadeva letalske prevoznike sopogodbenike, ki jih je Komisija štela za končne in posledično dejanske upravičence do spornih ukrepov pomoči, na eni strani in na splošno neobstoj formalne opredelitve te vrste upravičencev sam po sebi ni ovira za opredelitev mehanizma kot „sheme pomoči“, ker bi to glede na okoliščine odvzelo polni učinek temu pojmu, saj bi morala Komisija, tudi v primerih, kot so bili obravnavani v zadevah, v katerih so bile izdane sodbe z dne 19. septembra 2000, Nemčija/Komisija (C-156/98, EU:C:2000:467, točke od 22 do 35); z dne 13. junija 2002, Nizozemska/Komisija (C-382/99, EU:C:2002:363), z dne 4. marca 2009, Associazione italiana del risparmio gestito in Fineco Asset Management/Komisija (T-445/05, EU:T:2009:50), in z dne 15. junija 2010, Mediaset/Komisija (T-177/07, EU:T:2010:233), obravnavati potencialno veliko število dejanskih individualnih upravičencev, čeprav jim je bila pomoč dodeljena v okviru splošnega mehanizma.
- 164 To je potrjeno s tem, da se Komisija, ko ni opredeljen noben pravni akt o vzpostavitvi takšne sheme pomoči, lahko opre na vse okoliščine, na podlagi katerih je mogoče odkriti dejanski obstoj sheme pomoči (glej v tem smislu sodbo z dne 13. aprila 1994, Nemčija in Pleuger Worthington/Komisija, C-324/90 in C 342/90, EU:C:1994:129, točki 14 in 15). Posledično se je Komisija v obravnavani zadevi, tudi če letalski prevozniki niso bili formalno imenovani kot upravičenci do sporne sheme pomoči, lahko oprla na vse elemente mehanizma, ki je bil vzpostavljen – formalno za upravljavce letališč – da bi ugotovila, da dejansko obstaja shema pomoči za letalske prevoznike kot dejanske in končne upravičence do tega mehanizma.
- 165 Na drugi strani je treba vsekakor ugotoviti, da čeprav v zakonu št. 10/2010, v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, ni omenjeno posredovanje letalskih prevoznikov v predvidenem sistemu financiranja, je bila v njem vseeno omenjena predložitev pogodb, v tem primeru pogodb, sklenjenih s temi prevozniki, medtem ko je bila v deželnem sklepu št. 29/36 izrecno omenjena potreba, da se za upravljavce letališč določi sistem sankcij, če so načrte dejavnosti pripravili letalski prevozniki. Tako so bili v sporni shemi pomoči letalski prevozniki na splošen in abstrakten način opredeljeni kot udeleženci v sistemu financiranja, ki ga je vzpostavila avtonomna dežela. Poleg tega je kljub temu, da so v deželnem sklepu št. 29/36 upravljavci letališč opredeljeni kot upravičenci do sprejetih ukrepov, avtonomna dežela v zgoraj navedenih sklepih št. 300 in št. 322 sama priznala, da je treba letalske prevoznike šteti za dejanske upravičence do navedenih ukrepov.
- 166 Glede na vse navedeno je lahko Komisija vse določbe, omenjene v točkah od 35 do 41 obrazložitev izpodbijanega sklepa, pravilno opredelila kot „shemo pomoči“ v smislu člena 1(d) Uredbe 2015/1589.
- 167 Poleg tega Komisija v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, v izpodbijanem sklepu svoje odločitve, da zavrne uporabo načela zasebnega udeleženca v tržem gospodarstvu za obravnavani primer, ni utemeljila z obrazložitvijo, da se tako načelo ne more uporabiti v primeru sheme pomoči v smislu člena 1(d) Uredbe 2015/1589. V preostalem bodo trditve, ki jih je tožeča stranka navedla v zvezi z navedenim načelom, preučene v okviru drugega dela drugega tožbenega razloga.

168 Zato je treba prvi del drugega tožbenega razloga zavrnuti kot neutemeljen.

b) Drugi in tretji del drugega tožbenega razloga: uporaba načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu na ravni avtonomne dežele in na ravni upravljavcev letališč

169 Tožeča stranka v okviru drugega in tretjega dela drugega tožbenega razloga trdi, da je Komisija napačno uporabila pravo, ko je zavrnila uporabo načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu tako na ravni avtonomne dežele kot na ravni upravljavcev letališč. Komisija predlaga, naj se oba dela zavrmeta kot neutemeljena.

170 Zaporedoma je treba preučiti tretji in nato drugi del drugega tožbenega razloga.

1) Tretji del drugega tožbenega razloga: uporaba načela zasebnega vlagatelja za pogodbeno razmerja med upravljavci letališč in letalskimi prevozniki

171 Tožeča stranka v okviru tretjega dela drugega tožbenega razloga trdi, da bi morala Komisija preučiti, ali se lahko merilo zasebnega vlagatelja uporabi ne le na ravni odločitve avtonomne dežele, da razdeli sredstva upravljavcem letališč, ampak tudi na ravni odločitev teh upravljavcev, da letalskim prevoznikom plačajo za storitve, ki so jih ti zanje opravili v okviru sporazumov, sklenjenih z njimi, zlasti za letališči Olbia in Cagliari-Elmas.

172 Uvodoma je treba poudariti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu neuporabo načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu na ravni transakcij, izvedenih med upravljavci letališč in letalskimi prevozniki, v bistvu utemeljila s tem, da preučeni ukrepi pomenijo shemo pomoči, ki jo je iz razlogov javne politike vzpostavil javni organ in vključuje več letališč, od katerih je le eno v lasti avtonomne dežele, ne pa individualnega sporazuma med letališčem in letalskim prevoznikom. Poleg tega je bilo Komisiji jasno, da upravljavci letališč, ko so sklenili različne pogodbe z letalskimi prevozniki, niso ravnali kot udeleženci v tržnem gospodarstvu. S tem naj bi namreč le izvajali sporno shemo pomoči, ki jo je oblikovala avtonomna dežela, da bi povečala zračni prevoz v splošno korist ozemlja otoka Sardinija.

173 Tožeča stranka glede tega meni, da Komisija ni mogla izključiti uporabe merila zasebnega vlagatelja z obrazložitvijo, da so upravljavci letališč domnevno morali izvajati splošno shemo pomoči, kar torej izključuje, da so lahko delovali kot udeleženci v tržnem gospodarstvu.

174 Trditev tožeče stranke o uporabi načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu z vidika avtonomije upravljavcev letališč pri uporabi sredstev, ki jih je zagotovila avtonomna dežela, in opredelitvi njihovih pogodbenih razmerij z letalskimi prevozniki je treba zavrnuti iz razlogov, ki so bili navedeni že zgoraj v okviru obravnave drugega dela prvega tožbenega razloga.

175 Nato je treba ugotoviti, da – kot priznava tožeča stranka – upravljavca letališč, ki sta predmet te zadeve, in sicer upravljavca letališč Cagliari-Elmas in Olbia, nikakor nista v lasti avtonomne dežele. Kot pa pravilno trdi Komisija, da bi se načelo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu lahko uporabilo za finančno transakcijo med dvema podjetjema, da bi se ugotovilo, ali z vidika člena 107(1) PDEU v povezavi s členom 345 PDEU (glej v tem smislu sodbe z dne 21. marca 1990, Belgija/Komisija, C-142/87, EU:C:1990:125, točka 29; z dne 21. marca 1991, Italija/Komisija, C-303/88, EU:C:1991:136, točka 20, in z dne 12. decembra 1996, Air France/Komisija, T-358/94, EU:T:1996:194, točka 70) ta transakcija ustreza ekonomski racionalnosti, s čimer bi bilo izključeno, da lahko ta transakcija pomeni, da prvo podjetje podeli

prednost drugemu podjetju, je potrebno tudi, da je prvo podjetje v lasti države in da se za to državo lahko šteje, da ravna kot vlagatelj, ki pričakuje bolj ali manj dolgoročen gospodarski donos svoje naložbe.

- 176 V teh okoliščinah je neodvisno od priprave poslovnih načrtov s strani letalskih prevoznikov in/ali predhodne analize donosnosti naložb, ki so jih izvedli upravljavci letališč, na katere se sklicuje tožeča stranka, očitno, da na eni strani ti upravljavci niso bili v lasti avtonomne dežele ter da so na drugi strani in vsekakor le uporabili denar, ki jim ga je avtonomna dežela zagotovila za nakup storitev v skladu z njenimi navodili.
- 177 Iz tega izhaja, da so upravljavci letališč, kot je Komisija pravilno ugotovila v izpodbijanem sklepu, v bistvu le izvajali sporno shemo pomoči. Ker poleg tega navedeni upravljavci niso bili v lasti države, transakcije, izvedene med letalskimi prevozniki in upravljavci letališč, niso bile preučene z vidika merila zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu, tudi če so bile izvedene z državnimi sredstvi, v tem primeru s sredstvi avtonomne dežele.
- 178 Te ugotovitve ne postavi pod vprašaj dejstvo – ob predpostavki, da je dokazano – da so upravljavci letališč letalskim prevoznikom plačevali tudi iz lastnih sredstev. Na eni strani namreč tožeča stranka ni dokazala, katere zneske so upravljavci letališč plačali iz lastnih sredstev, ne da bi nato dobili ali zahtevali vračilo od avtonomne dežele v okviru sporne sheme pomoči, tudi če Komisija trdi, ne da bi tožeča stranka predložila nasprotni dokaz, da so upravljavci letališč uporabili lastna sredstva le v zelo majhnem obsegu in le zaradi izpolnitve preostalih pogodbenih obveznosti, potem ko je avtonomna dežela sporno shemo pomoči začasno ustavila. Na drugi strani je treba opozoriti, da te domnevne lastne naložbe upravljavcev letališč ne spadajo v okvir obveznosti vračila iz člena 2 izpodbijanega sklepa in ne izražajo prevzema velikih poslovnih tveganj v povezavi z uporabo sredstev, ki jih je zagotovila avtonomna dežela.
- 179 Poleg tega so bili letalski prevozniki, kot trdi Komisija, izbrani le zato, da bi upravljavci letališč prejeli deželna finančna sredstva, namenjena plačilu njihovih storitev. Vendar kot je Komisija poudarila zlasti na obravnavi, je malo verjetno, da bi ob neobstoju financiranja avtonomne dežele upravljavci letališč imeli na voljo zadostna sredstva, v tem primeru več deset milijonov EUR, za izvedbo tako velikih nabav pri letalskih prevoznikih, kot so obveznosti uvedbe rut in doseganja ciljev glede potniškega prometa ter storitve trženja. Tako tudi če so upravljavci letališč, kot trdi tožeča stranka, zaradi pozitivnih učinkov storitev, ki so jih letalski prevozniki opravili v okviru sporne sheme pomoči, lahko imeli koristi od posrednih učinkov povečanja njihovih sredstev za letališke in neletališke dejavnosti, na tej podlagi ni mogoče ugotoviti, da je bilo pogodbe, ki so jih z navedenimi letalskimi prevozniki sklenili v okviru sporne sheme pomoči, mogoče preučiti z vidika merila zasebnega vlagatelja.
- 180 Kar zadeva upravljavca letališča Alghero, Komisija v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka in kot je bilo ugotovljeno zgoraj, ukrepov, ki so se v korist tega letališča izvajali v okviru sporne sheme pomoči, ni preučila niti v izpodbijanem sklepu niti v sklepu Alghero. Poleg tega z okoliščino, da je Komisija v zvezi s pogodbami o trženju, ki jih je sklenil upravljavec letališča Alghero in so podobne pogodbam, obravnavanim v tej zadevi, ugotovila, da nekatere spadajo na področje uporabe načela zasebnega vlagatelja, saj se je štelo, da so ti sporazumi donosni za navedeno letališče, ni mogoče dokazati, da se v obravnavani zadevi načelo zasebnega vlagatelja uporablja na ravni upravljavcev letališč Cagliari-Elmas in Olbia. Na eni strani, upravljavec letališča Alghero je namreč v lasti avtonomne dežele, kar ne velja za letališči Cagliari-Elmas in Olbia. Na drugi strani, Komisija je v sklepu Alghero sprejela stališče glede finančnih tokov med avtonomno deželo,

upravljavcem letališča Alghero in letalskimi prevozniki, ki so njegovi sopogodbениki, ne v zvezi s tokovi, ki so bili izvedeni v okviru sporne sheme pomoči, ampak le v zvezi s tistimi, ki izhajajo iz pogodb, sklenjenih pred navedeno shemo pomoči.

181 Glede na te ugotovitve tožeča stranka napačno trdi, da sklep Alghero potrjuje, da Komisija spornih ukrepov ni mogla preučiti kot shemo pomoči, tudi če bi za eno od upravičenih letališč finančna sredstva, ki jih je to prejelo od avtonomne dežele, preučila – česar ni storila – kot individualni ukrep in nazadnje sklenila, da v nekaterih primerih ne gre za pomoč.

182 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba tretji del drugega tožbenega razloga zavrni kot neutemeljen.

2) Drugi del drugega tožbenega razloga: uporaba načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu za odločitve avtonomne dežele

183 Glede uporabe načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu na ravni avtonomne dežele, ki je predmet drugega dela drugega tožbenega razloga, tožeča stranka Komisiji najprej očita, da je zavrnila uporabo merila zasebnega vlagatelja z obrazložitvijo, da se zadevna država članica med formalnim postopkom preiskave ni sklicevala na to merilo, da bi dokazala združljivost svojega ukrepa z notranjim trgov. Po mnenju tožeče stranke mora namreč Komisija preučiti uporabo tega načela, kar lahko pripelje do ugotovitve, da sporni ukrep ni državna pomoč, tudi če se zadevna država članica nanj ne sklicuje. Natančneje, Komisija naj bi se v opombi št. 112 v izpodbijanem sklepu zmotila glede obsega sodne prakse, ki izhaja iz sodbe z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, točka 104), zlasti ker je Sodišče v tej sodbi le opozorilo na obveznost Komisije, da preuči uporabo navedenega načela, če se nanj sklicuje zadevna država članica, vendar naj se to sodišče ne bi izreklo o nasprotnem primeru, kot je ta iz obravnavane zadeve, v katerem zadevna država članica ne navaja tega načela v podporo svojemu ukrepu.

184 Komisija meni, da je pravilno uporabila sodno prakso, ker se Italijanska republika ni sklicevala na načelo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu in ker tudi ni bilo očitno, da bi se lahko to načelo uporabilo v primeru, v katerem je avtonomna dežela uresničevala cilje splošne javne gospodarske politike, ki je pritegniti več turistov, kar ne more biti del cilja zasebnega vlagatelja. Pričakovana donosnost sporne sheme pomoči naj namreč ne bi bila v zvišanju dividend, kapitalskem dobičku ali kateri koli drugi obliki finančnega dobička, ampak le v spodbujanju gospodarskega razvoja otoka Sardinija, vključno z ustvarjanjem delovnih mest.

185 Pri tem merilo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu, kot je pravilno opozorila tožeča stranka, ne pomeni izjeme, ki se uporablja le na zahtevo države članice. To merilo je namreč, če se uporabi, med elementi, ki jih Komisija mora upoštevati za ugotovitev obstoja take pomoči. Zato mora Komisija, če je očitno, da bi bilo mogoče uporabiti načelo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu, zadevno državo članico pozvati, naj ji predloži vse upoštevne podatke, na podlagi katerih bo lahko preverila, ali so pogoji za uporabnost in uporabo tega načela izpolnjeni, in lahko preučitev takih podatkov zavrne le, če so bili predloženi dokazi ugotovljeni po sprejetju odločbe o zadevni transakciji (sodba z dne 5. junija 2012, Komisija/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, točki 103 in 104).

186 Vendar se Komisija v obravnavani zadevi ni oprla izključno na to, da se Italijanska republika ni sklicevala na načelo zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu, da bi pojasnila svojo presojo glede neobstoja možnosti utemeljitve sporne sheme pomoči z vidika navedenega načela.

- 187 Komisija je namreč v točkah od 380 do 388 obrazložitve izpodbijanega sklepa najprej ugotovila, da Italijanska republika ni predlagala uporabe načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu na ravni avtonomne dežele, da nič ne kaže na to, da je avtonomna dežela ob vzpostavitvi sporne sheme ravnala v skladu s tem načelom, in da je jasno, da si je z vzpostavitvijo navedene sheme kot lastnica namesto za dobiček prizadevala za doseganje ciljev javne politike, zlasti za krepitev deželnega gospodarstva s privabljanjem večjega števila turistov. Komisija je nato preučila uporabo tega načela na ravni upravljavcev letališč in avtonomne dežele ter ugotovila, da se v obravnavani zadevi ne uporablja.
- 188 Posledično je treba očitek tožeče stranke, da Komisija domnevno ni preučila uporabe načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu, zavrniti kot neutemeljen.
- 189 Dalje, tožeča stranka meni, da je ugotovitev Komisije v točki 380 obrazložitve izpodbijanega sklepa, v skladu s katero avtonomna dežela ni ravnala kot zasebni vlagatelj v tržnem gospodarstvu, napačna, saj je Komisija menila, da si je navedena lokalna skupnost kot lastnica letališča namesto za dobiček prizadevala za doseganje ciljev javne politike, zlasti za krepitev deželnega gospodarstva s privabljanjem večjega števila turistov.
- 190 Ker pa v obravnavani zadevi avtonomna dežela nima v lasti letališč Cagliari-Elmas in Olbia, ki sta edini obravnavani v primeru tožeče stranke, naj ne bi bilo mogoče šteti, da je ravnala kot vlagatelj. Nasprotno, očitno je, da je avtonomna dežela vzpostavila sporno shemo pomoči le zaradi gospodarskega razvoja otoka Sardinija.
- 191 V teh okoliščinah je Komisija zlasti v točkah od 380 do 384 obrazložitve izpodbijanega sklepa pravilno ugotovila, da ji ni treba analizirati, ali je avtonomna dežela s financiranjem, ki je predmet sporne sheme pomoči, izvedla naložbo, ki je primerljiva z naložbo zasebnega vlagatelja. Zato je lahko sklepala, da predhodne analize ekonomske donosnosti pogodb o opravljanju storitev, sklenjenih med upravljavcema letališč in tožečo stranko, niso upoštevne, ker v obravnavani zadevi avtonomna dežela, ki deluje izključno kot javna oblast, ni mogla pričakovati dividend, kapitalskega dobička ali katere koli druge oblike dobička, primerljivega z dobičkom, ki bi ga imel zasebni vlagatelj. V zvezi s tem – v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka – naj morebitnega povečanja davčnih sredstev javnega subjekta, kot je avtonomna dežela, zaradi sprejetja ukrepov javne politike ne bi bilo mogoče enačiti ali primerjati z dobičkom, ki ga zasebni vlagatelj pričakuje od svojih naložb.
- 192 Poleg tega je Komisija pravilno poudarila, da sporazum, ki sta ga sklenili družba SOGAER in tožeča stranka, res predvideva povečanje prihodkov upravljavca letališča Cagliari-Elmas za 3 milijone EUR, da pa to povečanje ne koristi avtonomni deželi, ker ta ni lastnica družbe SOGAER. Poudarila je, da je bil, nasprotno, pričakovani učinek na turizem ocenjen na 47 milijonov EUR, skupaj z drugimi posrednimi in stranskimi učinki pa na 139 milijonov EUR. Kot trdi Komisija, pa ta ugodnost, ki jo je avtonomna dežela kot javna oblast lahko pričakovala in si jo prilastila, ni primerljiva in ni iste narave kot finančna ugodnost, ki jo udeleženec pričakuje od ene od svojih naložb. Tu gre le za makroekonomske koristi, pričakovane od javne intervencije v okviru gospodarske politike, ki ni zajeta z načelom zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu, temveč z načeli racionalizacije javnih izdatkov.
- 193 Posledično je treba zavrniti trditev tožeče stranke, ki meni, da je avtonomna dežela v okviru sporne sheme pomoči, sprejete v okviru splošne gospodarske politike, ravnala kot vlagatelj, kar upravičuje uporabo načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu.

- 194 Tožeča stranka trdi še, da bi morala Komisija za pravilno presojo spornih ukrepov z vidika merila zasebnega vlagatelja preučiti, ali je bilo resnično nujno, da si je avtonomna dežela prizadevala povečati zračni promet potnikov s sporazumi o trženju med letališči in letalskimi prevozniki in ali je, ko je poskusila zadovoljiti to potrebo kot upravljavec letališč v Algheru in Cagliariju, plačala ceno, ki ustreza tržnim pogojem, kot bi to storil vsak drug gospodarski subjekt, med drugim za razvoj svojega letalskega sektorja, pa tudi za zagotovitev večje letalske povezljivosti, promocijo otoka kot turistične destinacije, zmanjšanje sezonskosti in povečanje svojih prihodkov s povečanjem prihodkov od letaliških dejavnosti. Poleg tega naj bi bile storitve, ki so jih opravljali letalski prevozniki, med drugim na področju trženja, dejanske storitve, ločene od dejavnosti, povezanih z opravljanjem letov na rutah.
- 195 Splošno sodišče v zvezi s tem poudarja, da je Komisija v točki 377 obrazložitve izpodbijanega sklepa menila, da je treba plačila, ki jih je avtonomna dežela prek upravljavcev letališč zagotovila letalskim prevoznikom v okviru dejavnosti 1 in 2, šteti za subvencije letalskim prevoznikom za opravljanje večjega števila letov na otok Sardinija in z njega.
- 196 Poudariti je treba še, da ker avtonomna dežela nima v lasti vseh letališč na otoku Sardinija, ki so edini subjekti, ki lahko sklenejo pogodbe o uporabi letališke infrastrukture, ki jo upravljajo, zlasti o uvedbi novih rut, avtonomna dežela kot javni organ ni mogla kupiti tovrstnih storitev neposredno od letalskih prevoznikov. Upravljavec letališča Cagliari-Elmas je sicer potrdil, kot je razvidno iz točk 312 in 314 obrazložitve izpodbijanega sklepa, da je na eni strani avtonomna dežela s sporno shemo pomoči zahtevala storitev, ki je vključevala izbor letalskih prevoznikov, sposobnih doseči letne cilje, ki so bili določeni glede pogostosti letov in števila potnikov na strateških rutah na letališče Cagliari-Elmas in z njega, ter da so na drugi strani to storitev opravljali letalski prevozniki sopogodbениki, ki so jih izbrali upravljavci letališč.
- 197 Iz sporne sheme pomoči je razvidno tudi, da je bil cilj storitev trženja, ki so jih opravljali letalski prevozniki, promovirati otok Sardinijo kot turistično destinacijo.
- 198 Posledično, čeprav ni mogoče ugotoviti, da je avtonomna dežela s sprejetjem sporne sheme pomoči ravnala kot vlagatelj, je treba vseeno ugotoviti – kot je tožeča stranka trdila, čeprav podredno, v odgovoru na eno od pisnih vprašanj Splošnega sodišča – da je navedena dežela ravnala kot kupec storitev, zlasti storitev trženja.
- 199 Na eni strani so namreč zneski, ki jih je prejela tožeča stranka, ustrezali opravljanju storitev v odgovor na naročilo avtonomne dežele, za katero so upravljavci letališč delovali le kot posredniki med naročnikom in ponudniki teh storitev. Na drugi strani so, kot trdi tožeča stranka, letalski prevozniki opravljali storitve – naj gre za zaveze glede letalskih povezav in obsega potniškega prometa ali za trženje – ki se lahko ponujajo upravljavcem letališč v sektorju zračnega prevoza.
- 200 V zvezi s tem državnega ukrepa v korist podjetja ni mogoče *a priori* izključiti iz pojma državne pomoči iz člena 107 PDEU le zato, ker se stranke zavežejo za izmenjavo storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 1999, BAI/Komisija, T-14/96, EU:T:1999:12, točka 71).
- 201 Kar zadeva posebej nakup storitev s strani javne oblasti, se mora to načeloma izvajati v skladu s pravili o javnem naročanju, določenimi v sekundarni zakonodaji Unije. V tem primeru se obstoj takega postopka za oddajo javnega naročila, ki se izvede pred nakupom storitev s strani javnega organa države članice, šteje za zadosten za izključitev, da bi lahko ta država članica izbranemu

ponudniku dodelila prednost, ki je ta ne bi pridobil v običajnih tržnih pogojih (glej v tem smislu sodbo z dne 5. avgusta 2003, P & O European Ferries (Vizcaya) in Diputación Foral de Vizcaya/Komisija, T-116/01 in T-118/01, EU:T:2003:217, točka 118).

- 202 V obravnavani zadevi zadevnih storitev ni kupila sama avtonomna dežela, za katero kot javni organ naj bi veljala pravila Unije o oddaji javnih naročil. Ta nakup je bil namreč izveden prek drugih akterjev, za katere v tem položaju ne veljajo navedena pravila, v obravnavani zadevi prek upravljavcev letališč, ki so bili odgovorni, da na trgu pridobijo storitve, ki jih je želela avtonomna dežela in ki jih je ta financirala.
- 203 V takem položaju zgolj to, da država članica kupi storitve, ki so bile, kot trdi tožeča stranka, domnevno ponujene pod tržnimi pogoji, ne zadostuje za to, da ta transakcija pomeni poslovno transakcijo, izvedeno pod pogoji, ki bi jih zasebni udeleženec sprejel, ali z drugimi besedami običajno poslovno transakcijo. V takem položaju je namreč potrebno, da ima na eni strani država dejansko potrebo po teh storitvah in da so bile na drugi strani te storitve pridobljene v okviru odprtega, preglednega in nediskriminatornega postopka, s katerim je bilo mogoče zagotoviti, da se ponudniki, ki lahko ponudijo zadevne storitve, obravnavajo enako in da se zadevne storitve pridobijo po tržni ceni, ki zagotavlja, da javna oblast ob nakupu navedenih storitev ne dodeli prednosti izbranemu ponudniku (glej v tem smislu sodbo z dne 5. avgusta 2003, P & O European Ferries (Vizcaya) in Diputación Foral de Vizcaya/Komisija, T-116/01 in T-118/01, EU:T:2003:217, točke od 112 do 120; glej po analogiji tudi sodbi z dne 24. oktobra 2013, Land Burgenland in drugi/Komisija, C-214/12 P, C-215/12 P in C-223/12 P, EU:C:2013:682, točki 93 in 94, in z dne 16. julija 2015, BVVG, C-39/14, EU:C:2015:470, točka 32).
- 204 V obravnavani zadevi je Komisija v točki 386 obrazložitve izpodbijanega sklepa menila, da financiranje, zagotovljeno s sporno shemo pomoči, ne pomeni plačila za izdelke ali storitve, s katerimi se izpolnjujejo resnične potrebe avtonomne dežele, ter da finančna podpora, zagotovljena letalskim prevoznikom, ni bila dodeljena z odprtim in preglednim postopkom za oddajo javnega naročila.
- 205 V zvezi s tem je v nasprotju s tem, kar je ugotovila Komisija, avtonomna dežela kot javna oblast, ki uresničuje cilje gospodarske politike, lahko menila, da potrebuje promocijo otoka Sardinije kot turistične destinacije, da bi prispevala h gospodarskemu razvoju otoka.
- 206 Vendar na eni strani, kot trdi Komisija, povsem nov obseg storitev trženja, financiranih v okviru sporne sheme pomoči, lahko vzbudi dvom o tem, ali te storitve sorazmerno in z vidika načel racionalizacije javnih izdatkov zadovoljujejo dejanske potrebe avtonomne dežele za uresničevanje njenih ciljev gospodarskega razvoja otoka Sardinija.
- 207 Na drugi strani je Komisija v odgovoru na tožbo pojasnila, da je v izpodbijanem sklepu vsekakor obravnavano vprašanje organizacije javnih razpisov za sklenitev sporazumov z upravljavci letališč, ker bi organizacija takih javnih razpisov lahko dokazala obstoj tržnih pogojev in torej neobstoj prednosti v smislu člena 107(1) PDEU.
- 208 V zvezi s tem pa je treba ugotoviti, kot trdi Komisija, da za nakup storitev povečanja zračnega prometa in trženja niti avtonomna dežela niti upravljavci letališč kot posredniki niso organizirali odprtih in preglednih postopkov za oddajo javnih naročil, ki bi zagotavljali, da bi bili ponudniki enako obravnavani in da bi avtonomna dežela z državnimi sredstvi, danimi na voljo upravljavcem letališč, navedene storitve kupila po tržni ceni.

- 209 Seveda namreč ni sporno, da so upravljavci letališč na svojih spletiščih objavili pozive k prijavi interesa, v okviru katerih so lahko letalski prevozniki, zainteresirani za uvedbo ali sezonsko prilagoditev nekaterih svojih rut, ki niso že predmet obveznosti javne službe, ter za opravljanje storitev trženja, upravljavcem letališč ponudili svoje storitve.
- 210 Vendar teh pozivov k prijavi interesa ni mogoče šteti za enakovredne postopkom za oddajo javnega naročila. Tožeča stranka, ki jo je Splošno sodišče pozvalo, naj predloži te pozive k prijavi interesa in ponudbi, ki ju je predložila upravljavcema letališč Cagliari-Elmas in Olbia, teh ni predložila, pri čemer je pojasnila, da teh dokumentov ni shranila. Tudi Komisija ni mogla predložiti navedenih pozivov k prijavi interesa. Poleg tega iz spisa ni razvidno, da so bila določena natančna merila za izbor letalskih prevoznikov sopogodbениkov. Nasprotno, zdi se, da so vsi prevozniki, ki so predložili ponudbe, dobili povabilo, naj z zadevnimi upravljavci letališč sklenejo pogodbe, in da so bile, kar zadeva določanje cen ponujenih storitev, cene, ki so jih uporabili letalski prevozniki, različne. Vendar tudi če se finančne zahteve letalskih prevoznikov zdijo kot grobe in zaokrožene finančne ocene, jih je avtonomna dežela vseeno skoraj v celoti povrnila upravljavcem, ki so navedene storitve plačali vnaprej.
- 211 V teh okoliščinah je Komisija v oddelku 7.2.1.3 izpodbijanega sklepa, naslovljenem „Gospodarska prednost“, lahko ugotovila, da plačil, ki so jih prejeli letalski prevozniki sopogodbениki, kot je tožeča stranka, ni mogoče šteti za resnično nadomestilo za opravljene storitve trženja.
- 212 Tožeča stranka v zvezi s tem izpodbija tudi točke od 362 do 374 obrazložitve izpodbijanega sklepa in trdi, da Komisija ni mogla ugotoviti, da bi letalski prevozniki, kot je tožeča stranka, na vsak način oglaševali lastne letalske destinacije in da so se posledično sporni ukrepi uporabljali za kritje stroškov, ki bi jih sicer morali kriti drugače. Brez sporazumov, sklenjenih med tožečo stranko in letališčema Olbia in Cagliari-Elmas, tožeča stranka namreč ne bi nujno prednostno rezervirala najboljših mest na oglaševalskem prostoru na svojem spletišču za te destinacije. Tožeča stranka zlasti trdi, da so upravljavci letališč dobili dejanske storitve, od katerih so imeli materialni dobiček, kot potrjuje dejstvo, da so bile v zvezi s pogodbami, ki so jih sklenili z letalskimi prevozniki, pred njihovo sklenitvijo opravljene tržne raziskave in da so upravljavci letališč te pogodbe financirali tudi iz lastnih sredstev. Nazadnje, cena, ki so jo upravljavci letališč plačali letalskim prevoznikom, naj bi bila tržna cena za tovrstne storitve trženja, tožeča stranka pa v zvezi s tem opozarja, da „če je praksa objektivno utemeljena s poslovnimi razlogi, dejstvo, da izpolnjuje tudi politični cilj, ne pomeni, da gre za državno pomoč v smislu člena [107 PDEU]“ (sodba z dne 29. februarja 1996, Belgija/Komisija, C-56/93, EU:C:1996:64, točka 79).
- 213 V zvezi s tem je treba – poleg dejstva, da letalski prevozniki sopogodbениki niso bili izbrani ob koncu postopka, s katerim bi se zagotovilo, da jih je avtonomna dežela prek upravljavcev letališč plačala po tržni ceni – ugotoviti, da je tožeča stranka na poziv Splošnega sodišča, naj v zvezi s tem predloži dokazne listine, predložila oglaševalsko in pogodbeno gradivo, ki potrjuje, da je, kot je Komisija ugotovila v točki 368 obrazložitve izpodbijanega sklepa, promocija nekaterih mest in dežel, za katere tožeča stranka zagotavlja povezave, na njenem spletišču na splošno tesno povezana s promocijo letov, ki jih opravlja sama. Ko je bila tožeča stranka o tem vprašana na obravnavi, je sicer potrdila, da na svojem spletišču še oglašuje sardinske destinacije, čeprav z upravljavci letališč ni sprejela pogodbениh zavez v tem smislu.

- 214 Torej je Komisija v izpodbijanem sklepu pravilno poudarila, da so zadevni upravljavci letališč storitve trženja v okviru dejavnosti 2 kupili – v obravnavani zadevi s sredstvi, ki jih je dala na voljo avtonomna dežela – za promocijo opravljanja letalske povezave ali povezav, ki jih zagotavljajo letalski prevozniki sopogodbniki in za uvedbo ali ohranitev katerih so bili plačani v okviru dejavnosti 1.
- 215 V teh okoliščinah je Komisija lahko ugotovila, da je letalske prevoznike plačala avtonomna dežela, da bi promovirali lastne storitve kot letalski prevozniki (glej v tem smislu sodbe z dne 13. decembra 2018, Ryanair in Airport Marketing Services/Komisija, T-53/16, neobjavljena, EU:T:2018:943, točka 271; z dne 13. decembra 2018, Ryanair in Airport Marketing Services/Komisija, T-165/16, neobjavljena, EU:T:2018:952, točka 167; z dne 13. decembra 2018, Ryanair in Airport Marketing Services/Komisija, T-165/15, neobjavljena, EU:T:2018:953, točka 230, in z dne 13. decembra 2018, Ryanair in Airport Marketing Services/Komisija, T-111/15, neobjavljena, EU:T:2018:954, točka 232), čeprav gre za stroške trženja in oglaševanja, ki bi jih načeloma morali nositi zadevni letalski prevozniki, vključno s tožečo stranko. Nazadnje, z doseganjem ciljev glede pogostosti letov in števila potnikov, ki sta bila predmet dejavnosti 1, in opravljanjem storitev trženja v okviru dejavnosti 2 se je povečala gospodarska dejavnost tožeče stranke.
- 216 Poleg tega je treba še ugotoviti, kot je trdila Komisija, da ob neobstoju velikega financiranja, ki ga je zagotovila avtonomna dežela, upravljavci letališč v svojih strategijah širitve ne bi nujno sklenili sporazumov v takem obsegu ali jih finančno ne bi mogli skleniti, tako da Komisiji v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, ni bilo treba ugotoviti, da bi se moral le del plačil, ki so jih upravljavci letališč izvedli domnevno nad tržno ceno, šteti za državno pomoč.
- 217 To, da upravljavci letališč niso nagnjeni k sklepanju spornih pogodb brez financiranja avtonomne dežele, je potrjeno s tem, da je na eni strani tožeča stranka po začasni ustavitvi sporne sheme pomoči sklenila le omejeno število sporazumov z upravljavcem letališča Olbia, in to le v zvezi s trženjem, medtem ko upravljavec letališča Cagliari-Elmas ni uporabil njenih storitev, ter da na drugi strani ni ugotovljeno, da je tožeča stranka sklenila take pogodbe pred sprejetjem sporne sheme pomoči. Tožeča stranka je namreč na poziv Splošnega sodišča, naj navede, ali je sklenila podobne sporazume pred sporno shemo pomoči in po njeni začasni ustavitvi, potrdila obstoj sporazumov, sklenjenih pred sporno shemo pomoči, vendar ni predložila dokaza o obstoju teh pogodb. Sicer je res predložila dokaz o sklenitvi podobnih pogodb po začasni ustavitvi sporne sheme pomoči, ki so se v tem primeru nanašale na obdobja od junija do decembra 2015, od marca do decembra 2017 in od oktobra 2018 do marca 2019. Vendar je tožeča stranka, medtem ko je v okviru sporne sheme pomoči prejela plačila v višini 750.000 EUR za obdobje od marca 2010 do marca 2011, v višini 750.000 EUR za obdobje od poletja 2011 do zime 2011/2012 in v višini 1 milijona EUR za obdobje od poletja 2012 do zime 2012/2013, nazadnje v okviru treh pogodb, sklenjenih po sporni shemi pomoči, prejela le zneske v višini 65.000 EUR, 165.000 EUR in 132.800 EUR, ki so očitno nižji od tistih, ki jih je zahtevala v pogodbah v okviru sporne sheme pomoči.
- 218 V teh okoliščinah je lahko Komisija v točki 388 obrazložitve izpodbijanega sklepa ugotovila, da se je s financiranjem, ki ga je avtonomna dežela prek upravljavcev letališč zagotovila letalskim prevoznikom, kot je tožeča stranka, za financiranje dejavnosti 1 in 2 v okviru sporne sheme pomoči, zadevnim letalskim prevoznikom dodelila gospodarska prednost, v obravnavani zadevi v obliki plačila, ki ga v običajnih tržnih pogojih ne bi dobili.

219 Ob upoštevanje vsega zgoraj navedenega je treba drugi del drugega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

c) Četrty del drugega tožbenega razloga: prejetje neupravičenih prednosti od avtonomne dežele s strani upravljavcev letališč na podlagi zakona št. 10/2010

- 220 Tožeča stranka v podporo četrtemu delu drugega tožbenega razloga trdi, da je Komisija v točkah od 398 do 406 obrazložitve izpodbijanega sklepa napačno ugotovila, da upravljavci letališč niso dobili nobene, niti posredne prednosti, ker so bili le posredniki, ki so zagotavljali prenos pomoči avtonomne dežele na letalske prevoznike. Prvič, upravljavci letališč so bili namreč izrecno navedeni kot izključni upravičenci do spornih ukrepov. Drugič, imeli naj bi polje proste presoje pri uporabi sredstev, ki so jim bila dodeljena, in pri izbiri svojih izvajalcev, kar naj bi dokazovalo, da niso ravnali le kot posredniki. Tretjič, ker je Komisija v izpodbijanem sklepu sama priznala, da sta bila cilj in posledica spornih ukrepov povečanje zračnega prometa na zadevnih letališčih, naj bi bilo jasno, da so se zaradi tega večjega prometa prihodki navedenih letališč povečali tako na ravni letaliških storitev kot na ravni drugih storitev. V nasprotju s tem, kar je Komisija poudarila v točki 403 obrazložitve izpodbijanega sklepa, naj ne bi bilo mogoče trditi, da so bili ti učinki sekundarni, ker „shema ni bila zasnovana tako, da so njeni sekundarni učinki usmerjeni v upravljavce letališč“, in ker je bila, nasprotno, zasnovana zato, da koristi celotnemu turističnemu sektorju. Po mnenju tožeče stranke je pričakovani glavni učinek, to je povečanje zračnega prometa, neločljivo povezan s prednostjo, ki so jo upravljavci letališč imeli zaradi doseganja navedenega cilja.
- 221 Komisija primarno trdi, da je četrty del drugega tožbenega razloga nedopusten v delu, v katerem se nanaša na člen 1(1) izpodbijanega sklepa, ki se nanaša izključno na upravljavce letališč, ki jim tožeča stranka ne konkurira. V zvezi s tem trdi, da ugotovitev, da so zadevni letalski prevozniki imeli koristi od sheme državnih pomoči, ni temeljila na ugotovitvi, da upravljavci letališč niso prejeli državne pomoči. Ker tožeča stranka ne zanika, da so upravljavci letališč prenesli vsa sredstva, prejeta od avtonomne dežele v okviru sporne sheme pomoči, naj bi ugotovitev Komisije, v skladu s katero so navedeni upravljavci ravnali le kot posredniki in niso bili dejanski upravičenci do navedenih ukrepov, vsekakor ostala veljavna. Kvečjemu naj bi ti upravljavci imeli koristi od povečanja zračnega prometa in števila potnikov le kot vsi drugi gospodarski subjekti iz drugih sektorjev, kot so izposojevalnice avtomobilov, hoteli, restavracije, bencinski servisi, trgovine z živili in maloprodajne trgovine.
- 222 V zvezi s tem je treba poudariti, da tožeča stranka s četrtyim delom drugega tožbenega razloga Komisiji očita, da ni ugotovila – v tem primeru v členu 1(1) izpodbijanega sklepa in točkah od 394 do 406 obrazložitve, razvitih v oddelku 7.2.2 – da so bili upravljavci letališč upravičenci do sporne sheme pomoči.
- 223 V obravnavani zadevi je tožeča stranka kot letalski prevoznik dejavna na trgu zračnega prevoza, in ne na trgu letaliških storitev in infrastrukture. Posledično in kot je bilo ugotovljeno v točkah od 59 do 70 zgoraj, na konkurenčni položaj tožeče stranke ne vpliva ugotovitev, da upravljavci letališč niso bili upravičenci do sporne sheme pomoči, tako da tožeča stranka nima procesnega upravičenja za razglasitev ničnosti člena 1(1) izpodbijanega sklepa in da v tem okviru ni treba preučiti četrtega dela drugega tožbenega razloga.
- 224 Tako je treba v tem okviru četrty del drugega tožbenega razloga zavreči kot nedopusten.

- 225 Dalje je vsekakor treba ugotoviti, da upravljavci letališč, ker so na letalske prevoznike prenesli vsa sredstva, ki so jih prejeli od avtonomne dežele za plačilo teh prevoznikov v okviru pogodb o opravljanju storitev, upravičenih do sporne sheme pomoči, niso dobili prednosti v smislu člena 107(1) PDEU. To je potrjeno s tem, da brez navedenega financiranja ne bi uporabili takih pogodb ali vsaj ne v takem obsegu, pri čemer tožeča stranka ni dokazala, da sta upravljavca letališč Cagliari-Elmas in Olbia z njo sklenila sporazume v zvezi s storitvami trženja ali pogostostjo letalskih povezav ali ciljem glede števila potnikov pred izvajanjem sporne sheme pomoči ter da se zaradičasne ustavitve navedene sheme sporazumi, ki so bili sklenjeni, nanašajo na precej manjše storitve in plačila od pogodbeno dogovorjenih zaradi financiranja, dobljenega v okviru sporne sheme pomoči. Skratka, kot je ugotovila Komisija, nakup navedenih storitev je bil manj povezan s poslovno potrebo upravljavcev letališč kot z njihovo odločitvijo, da pomagajo pri izvajanju sheme pomoči, ki jo je vzpostavila avtonomna dežela. Tožeča stranka naj tako ne bi mogla trditi, da je avtonomna dežela s sporno shemo pomoči znižala stroške, ki bi jih morala upravljavca letališč Cagliari-Elmas in Olbia običajno nositi.
- 226 Ker so letalski prevozniki sopogodbeniki izvajali storitve, ki jih je želela in financirala avtonomna dežela, sta se res povečala letalski promet in število potnikov na zadevna letališča in z njih, kar je pomenilo, da so se povečala sredstva za letališke in neletališke dejavnosti upravljavcev teh letališč. Vendar gre, kot trdi Komisija, pri tem za sekundarni učinek sporne sheme pomoči, do katere je bil upravičen celoten turistični sektor na Sardiniji, vključno med drugim s tožečo stranko, ki je na nek način pridobila tako sekundarno prednost tudi s povečanjem prodaje storitev, ki jih ponuja na svojih zrakoplovih. Vendar so neposredno prednost, ki je predmet sporne sheme pomoči in ki ni bila pridobljena v normalnih tržnih pogojih, vseeno sestavljala plačila letalskim prevoznikom.
- 227 V teh okoliščinah je treba četrti del drugega tožbenega razloga in posledično drugi tožbeni razlog v celoti zavrniti kot neutemeljena.

3. Tretji tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji v zvezi z dejstvom, da sporni ukrepi izkrivljajo ali bi lahko izkrivljali konkurenco in vplivajo na trgovino med državami članicami

- 228 Tožeča stranka v okviru tretjega tožbenega razloga zanika, da so sporni ukrepi izkrivili ali bi lahko izkrivili konkurenco na trgu zračnega prevoza na letališča na otoku Sardinija, vsaj letališči Olbia in Cagliari-Elmas, in z njih, zlasti ker v zvezi z rutami, na katerih opravlja lete, in po sklenitvi sporazumov o trženju med tožečo stranko in upravljavcema teh dveh letališč, na teh komercialnih rutah ni opravljal letov noben drug letalski prevoznik. V zvezi s tem naj Komisija ne bi zadostno upoštevala trditev, ki jih je tožeča stranka navedla v pripombah z dne 30. julija 2013. Poleg tega naj bi Komisija, ker so navedeni upravljavci letališč prevoznike sopogodbenike izbrali ob koncu postopkov za oddajo javnega naročila, napačno uporabila pravo, ko je ugotovila, da so sporni ukrepi negativno vplivali na konkurenco pri dostopu do zadevnih rut. Vsak evropski letalski prevoznik je namreč lahko predložil ponudbo v okviru teh javnih razpisov, tako da naj bi ta način izbora, kot naj bi Komisija ugotovila v zadevi v zvezi s projektom avtoceste v osrednjem delu Grčije, izključeval možnost negativnega učinka spornih ukrepov na trgovino v Uniji in na konkurenco.
- 229 Komisija predlaga, naj se tretji tožbeni razlog zavrne kot neutemeljen, in poudarja, da se vpliv na konkurenco ugotovi vsakič, ko prejemnik ukrepa pomoči konkurira podjetjem na trgih, odprtih za konkurenco, kar naj bi veljalo v obravnavani zadevi, ker so zadevni letalski prevozniki, ki delujejo na posebno konkurenčnem trgu zračnega prevoza, prejeli finančno nadomestilo.

- 230 Uvodoma je treba spomniti, da za opredelitev nacionalnega ukrepa kot državne pomoči ni treba dokazati niti dejanskega vpliva zadevne pomoči na trgovino med državami članicami niti dejanskega izkrivljanja konkurence, ampak je treba le preučiti, ali ta pomoč lahko prizadene to trgovino in izkrivi konkurenco (glej v tem smislu sodbi z dne 15. decembra 2005, Italija/Komisija, C-66/02, EU:C:2005:768, točka 111, in z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 134).
- 231 Zlasti kadar pomoč države članice okrepi položaj enega podjetja v razmerju do drugih konkurenčnih podjetij v trgovini znotraj Unije, se šteje, da pomoč prizadene to trgovino (glej sodbo z dne 9. oktobra 2014, Ministerio de Defensa in Navantia, C-522/13, EU:C:2014:2262, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 232 Poleg tega se Komisija v primeru sheme pomoči lahko omeji na preučitev značilnosti sporne sheme, da v obrazložitvi sklepa presodi, ali zaradi visokih zneskov ali odstotnih deležev pomoči, značilnosti podprtih naložb ali drugih podrobnih pravil, ki jih določa ta shema, ta daje občutno prednost prejemnikom glede na njihove konkurente in daje ugodnosti predvsem podjetjem, ki sodelujejo v trgovini med državami članicami. Tako Komisija v sklepu, ki se nanaša na tako shemo, ni dolžna opraviti preučitve pomoči, ki je bila na podlagi te sheme dodeljena v vsakem posameznem primeru. Šele ob vračilu pomoči bo treba preveriti posamezen položaj vsakega zadevnega podjetja (glej v tem smislu sodbi z dne 14. oktobra 1987, Nemčija/Komisija, 248/84, EU:C:1987:437, točka 18, in z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točka 63).
- 233 Komisija je v izpodbijanem sklepu, v tem primeru v točkah od 390 do 392 njegove obrazložitve, zadostno pojasnila, da so letalski prevozniki, ki so od upravljavcev letališč prejeli plačila na podlagi sporne sheme pomoči, dejavni v sektorju, za katerega je značilna močna konkurenca med subjekti iz različnih držav članic, in torej sodelujejo v trgovini znotraj Unije.
- 234 V nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, je taka obrazložitev sama po sebi zadostna z vidika obveznosti obrazložitve, ki jo ima Komisija (glej v tem smislu sodbi z dne 7. marca 2002, Italija/Komisija, C-310/99, EU:C:2002:143, točki 88 in 89, in z dne 9. junija 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi/Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, EU:C:2011:368, točki 114 in 121).
- 235 Poleg tega Komisija ni napačno razumela pojma državne pomoči, kot je določen v členu 107(1) PDEU, ko je ugotovila, da očitna čezmejna narava zadevnih dejavnosti, in sicer storitev zračnega prevoza potnikov, pomeni, da sporna shema pomoči lahko izkrivlja konkurenco in prizadene trgovino med državami članicami s tem, da krepi položaj letalskih prevoznikov, upravičenih do navedene sheme, na trgu. Letalski prevozniki, kot je tožeča stranka, namreč konkurirajo na zračnem trgu na evropski ravni, tako da dodelitev pomoči letalskim prevoznikom, kot je tožeča stranka, ki so sklenili sporazume z upravljavcema letališč Cagliari-Elmas in Olbia, krepi konkurenčni položaj teh upravičenih podjetij glede na položaj drugih konkurenčnih letalskih prevoznikov na evropski ravni, ne glede na to, ali ti zagotavljajo neposredne povezave z otokom Sardinija ali ne.
- 236 Vsekakor tožeča stranka, kot je priznala, na rutah na sardinska letališča in z njih konkurira evropskim letalskim prevoznikom, ki zagotavljajo prevoz potnikov na ista celinska letališča in z njih prek drugih letališč. Vendar ti letalski prevozniki za te povezovalne rute, ki konkurirajo neposrednim rutam tožeče stranke, niso bili upravičeni do sporne sheme pomoči, ki je zajemala

le neposredne rute (point-to-point), vsekakor pa ne za letalske segmente, ki se izvajajo na prestopnem letališču, tako da je bil konkurenčni položaj upravičencev, kot je tožeča stranka, nujno okrepljen glede na položaj takih letalskih prevoznikov, ki niso bili upravičeni do te sheme.

- 237 Trditve tožeče stranke, da nekateri prevozniki, zlasti redni letalski prevozniki, niso bili upravičeni do sporne sheme pomoči le zato, ker v okviru pozivov k prijavi interesa, ki so jih objavili upravljavci letališč, niso predložili ponudb o sodelovanju, prav tako ni mogoče sprejeti. Vpliv na trgovino med državami članicami v smislu člena 107(1) PDEU v obravnavani zadevi namreč ne more biti odvisen od tega, ali so bili vsi letalski prevozniki upravičeni ali so imeli možnost biti upravičeni do zadevnega ukrepa. Vsekakor tudi ob domnevi – ki v obravnavani zadevi ni dokazana – da so se vsi evropski letalski prevozniki, ki opravljajo neposredne lete na sardinska letališča in z njih, lahko potegovali za sporno shemo pomoči, ta okoliščina, ki se nanaša na selektivnost spornih ukrepov – ki je tožeča stranka ne zanika, kot je potrdila na obravnavi – ne bi imela nobene posledice za ugotovitev Komisije, da navedena shema vpliva na trgovino med državami članicami, ker krepi konkurenčni položaj teh letalskih prevoznikov glede na njihove konkurente na evropskem trgu, ki ne opravljajo letov na otok Sardinija in z njega.
- 238 Glede na navedeno je treba tretji tožbeni razlog zavriniti kot neutemeljen.

4. Četrty tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji v zvezi z neobstojem možnosti, da se sporni ukrepi razglasijo za združljive z notranjim trgovom na podlagi člena 107(3) PDEU

- 239 Tožeča stranka v podporo četrtemu tožbenemu razlogu trdi, da je ugotovitev Komisije, v skladu s katero spornih ukrepov ni mogoče razglasiti za združljive z notranjim trgovom, napačna, ker temelji na nespoštovanju nekaterih pogojev iz Sporočila Komisije 2005/C 312/01 o Smernicah Skupnosti o financiranju letališč in zagonski državni pomoči letalskim družbam z odhodi z regionalnih letališč (UL 2005, C 312, str. 1, v nadaljevanju: smernice iz leta 2005).
- 240 Komisija predlaga, naj se četrty tožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.
- 241 V zvezi s tem člen 107(3)(c) PDEU določa, da se kot združljiva z notranjim trgovom lahko šteje pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi, kar je pogoj, ki ga je treba presojati glede na merili nujnosti in sorazmernosti (sodba z dne 26. februarja 2015, Orange/Komisija, T-385/12, neobjavljena, EU:T:2015:117, točka 80).
- 242 Vendar je v skladu z ustaljeno sodno prakso splošno načelo, določeno v členu 107(1) PDEU, načelo prepovedi državnih pomoči, odstopanja od tega načela, kot so določena v odstavku 3 navedenega člena 107, pa se razlagajo ozko (sodbe z dne 29. aprila 2004, Nemčija/Komisija, C-277/00, EU:C:2004:238, točka 20; z dne 23. februarja 2006, Atzeni in drugi, C-346/03 in C-529/03, EU:C:2006:130, točka 79, in z dne 26. februarja 2015, Orange/Komisija, T-385/12, neobjavljena, EU:T:2015:117, točka 81).
- 243 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da ima Komisija pri uporabi člena 107(3)(c) PDEU široko diskrecijsko pravico, katere izvrševanje zajema kompleksno oceno gospodarskih in socialnih razmer. Sodni nadzor, ki se uporablja za uresničevanje te diskrecijske pravice, je tako omejen na preverjanje spoštovanja postopkovnih pravil in pravil obrazložitve, resničnosti ugotovljenih dejstev ter neobstoja napačne uporabe prava, očitne napake pri presoji dejstev ali zlorabe pooblastil (sodbe z dne 26. septembra 2002, Španija/Komisija, C-351/98, EU:C:2002:530,

točka 74; z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija, C-372/97, EU:C:2004:234, točka 83, in z dne 15. decembra 2016, Abertis Telecom Terrestre in Telecom Castilla-La Mancha/Komisija, T-37/15 in T-38/15, neobjavljena, EU:T:2016:743, točka 160).

- 244 Kot je razvidno zlasti iz točke 24 smernic iz leta 2005, je njihov namen določiti primere, v katerih javno financiranje letališč in letalskih prevoznikov pomeni državno pomoč, in če gre dejansko za pomoč, določiti pogoje, v katerih se lahko ta pomoč razglasi za združljivo z notranjim trgom v skladu s členom 107(3)(c) PDEU.
- 245 V zvezi s tem, kot je Komisija ugotovila v točkah od 412 do 414 obrazložitve izpodbijanega sklepa, sporna shema pomoči ob domnevi, da jo je mogoče analizirati tako, da zagotavlja pomoč za zagon novih rut, dejansko spada na področje uporabe smernic iz leta 2005. V skladu s točko 174 smernic iz leta 2014 se namreč pomoči, priglašene pred začetkom veljavnosti zadnjenavedenih smernic, načeloma lahko po 4. aprilu 2014 preučijo z vidika teh smernic. Vendar morajo biti pomoči – ne glede na to, ali so bile priglašene ali ne – ki so se kot v obravnavani zadevi izvajale, preden je Komisija odločila o ukrepih, ki jih je priglasila Italijanska republika, in ki so se posledično izkazale za nezakonite z vidika obveznosti začasne ustavitve iz člena 108(3) PDEU, preučene z vidika smernic iz leta 2005.
- 246 Točka 79 smernic iz leta 2005, ki je upoštevana v obravnavani zadevi, določa:

„Ob upoštevanju prej naštetih ciljev in pomembnih težav, ki jih lahko povzroči odprtje nove letalske proge, lahko Komisija tovrstne pomoči odobri, če izpolnjujejo naslednje pogoje:

[...]

- (d) Donosnost na dolgi rok in postopno zmanjševanje: [nova] proga, ki prejema pomoč, se mora izkazati za donosno na dolgi rok, kar pomeni, da mora brez javnega financiranja pokriti vsaj svoje stroške. Zato se morajo zagonske pomoči postopno zmanjševati in biti časovno omejene.
- (e) Nadomestilo za dodatne stroške zagona: znesek pomoči mora biti strogo povezan z dodatnimi stroški zagona, ki so povezani z odprtjem nove proge ali povečanjem frekvenc in ki jih letalski izvajalec ne bi imel ob ustaljenem izvajanju dejavnosti. Taki stroški vključujejo zlasti začetne stroške trženja in oglaševanja za predstavitev nove proge; vključujejo lahko stroške namestitve, ki jih ima letalska družba na zadevnem regionalnem letališču pri uvajanju nove proge, če gre dejansko za letališče kategorije C ali D in da za te stroške še ni bilo pomoči. Nasprotno pa pomoč ni namenjena za redne operativne stroške, kot so najemnina ali amortizacija letal, gorivo, plača za posadke, letališke pristojbine, stroški gostinskih storitev (catering). Upravičeni zadržani stroški morajo ustrezati dejanskim stroškom, ki so nastali v normalnih tržnih pogojih.
- (f) Intenzivnost in trajanje: degresivna pomoč se lahko dodeli za največ 3 leta. Znesek pomoči na leto ne sme preseči 50 % zneska upravičenih stroškov v tem letu in povprečja 30 % upravičenih stroškov v celotnem obdobju pomoči.

Za proge z odhodom iz prikrajšanih regij, torej najbolj oddaljenih regij, regij iz člena 87(3)(a) [Pogodbe ES] in regij z majhno gostoto prebivalstva, se degresivna pomoč lahko dodeli za največ 5 let. Znesek pomoči na leto ne sme preseči 50 % zneska upravičenih stroškov v tem letu in povprečja 40 % upravičenih stroškov v celotnem obdobju pomoči. Če je pomoč dejansko dodeljena za 5 let, se lahko v prvih treh letih ohrani na 50 % zneska upravičenih stroškov.

V vsakem primeru bo moralo biti obdobje, za katero je letalski družbi dodeljena zagonska pomoč, bistveno krajše od obdobja, za katero se le-ta obveže izvajati svoje dejavnosti z zadevnega letališča, kakor je določeno v poslovnem načrtu, zahtevanem v točki 79(i). Poleg tega je pomoč treba ukiniti takoj, ko je doseženo ciljno število potnikov ali ko je dokazana donosnost proge, tudi če se to zgodi pred iztekom na začetku predvidenega obdobja.

[...]

- (h) Nediskriminatorna dodelitev: vsak javni organ, ki načrtuje dodelitev zagonskih pomoči za novo progo družbi, prek letališča ali ne, mora objaviti svoj projekt v zadostnem roku in z zadostnim oglaševanjem, da se vsem zainteresiranim letalskim družbam omogoči, da ponudijo svoje storitve. To sporočilo mora vsebovati opis proge ter tudi objektivna merila v obliki zneska in trajanja pomoči. V primeru, da veljajo pravila in načela glede javnih naročil in koncesij, jih je treba spoštovati.

[...]“

- 247 Komisija je v izpodbijanem sklepu, v tem primeru v točkah od 410 do 421 njegove obrazložitve, menila, da finančnega nadomestila, ki so ga upravljavci letališč zagotovili letalskim prevoznikom na podlagi sporne sheme pomoči, ni mogoče šteti za združljivo z notranjim trgov, saj merila za združljivost iz točke 79 smernic iz leta 2005 niso izpolnjena.
- 248 Tožeča stranka poskuša s četrtem tožbenim razlogom dokazati, da v njenem individualnem primeru pomoč, ki naj bi jo prejela in ki jo sestavljajo zneski, ki sta jih upravljavca letališč Cagliari-Elmas in Olbia plačala na podlagi pogodb, ki sta jih sklenila z njo, izpolnjuje pogoje iz točke 79 smernic iz leta 2005, in če ni tako, da bi vseeno lahko bila razglašena za združljivo z notranjim trgov na podlagi točke 81 navedenih smernic ali – neodvisno od teh smernic – kot pomoč za razvoj turizma v duhu člena 107(3)(c) PDEU.
- 249 V zvezi s tem je vseeno treba ugotoviti, kot trdi Komisija, da s trditvami tožeče stranke ni mogoče ovreči njene ugotovitve v izpodbijanem sklepu, v skladu s katero sporna shema pomoči ne izpolnjuje meril iz točke 79 smernic iz leta 2005, ki so kumulativna, kar pomeni, da nespoštovanje enega od teh meril zadostuje za izključitev, da bi pomoč lahko bila opredeljena kot „zagonska pomoč“, ki je združljiva z notranjim trgov na podlagi teh smernic.
- 250 Najprej, poudariti je treba, da je Italijanska republika sama – kot je razvidno iz točke 410 obrazložitve izpodbijanega sklepa – trdila, da sporna shema pomoči ni bila zasnovana kot shema za podporo novouvedenim rutam in da ne izpolnjuje pogojev iz točke 79 smernic iz leta 2005.
- 251 Poleg tega, kar zadeva pogoj iz točke 79(d) smernic iz leta 2005, tudi ob domnevi – kot trdi tožeča stranka – da so bili poslovni sporazumi med upravljavci letališč in letalskimi prevozniki sklenjeni ob obetu gospodarske donosnosti, ocenjene s predhodno analizo vzdržnosti in donosnosti poslovnih načrtov, ki so jih predložili letalski prevozniki, in ekonomskimi analizami, ki so jih pripravili upravljavci letališč, s sporno shemo pomoči ni bil vzpostavljen časovno degresiven

sistem pomoči za vsako od rut, ki so bile predmet pogodb, sklenjenih med upravljavci letališč in letalskimi prevozniki, in ki nikakor niso „nove“ v smislu teh smernic. Natančneje, vsak letalski prevoznik je prejel skupne zneske, ki so ustrezali obdobjem dejavnosti, vendar financiranje dejansko ni bilo individualizirano po zadevnih rutah na vsako zadevno letališče in z njega.

- 252 Tožeča stranka v svojem posebnem primeru ne zanika, da pomoč, ki jo je prejela za vse rute, ki jih zagotavlja z letališča Olbia, ni bila degresivna za to letališče, ker je v okviru sporne sheme pomoči od upravljavca tega letališča prejela plačila, ki so se, nasprotno, sčasoma zvišala, in sicer s 750.000 EUR za obdobje od marca 2010 do marca 2011 in 750.000 EUR za obdobje od poletja 2011 do zime 2011/2012 na 1 milijon EUR za obdobje od poletja 2012 do zime 2012/2013. Za letališče Cagliari-Elmas je res prejela, kot poudarja, dejansko degresivna plačila, in sicer 800.000 EUR za obdobje od marca 2010 do marca 2011, 700.000 EUR za obdobje od marca 2011 do marca 2012 in 600.000 EUR za obdobje od marca 2012 do marca 2013. Vendar iz sporne sheme pomoči ali dokumentov, ki jih je predložila tožeča stranka, ni razvidno niti to, da so bile rute, ki so na splošno predmet teh zneskov, donosne brez zadevnega financiranja, niti to, da je pomoč mogoče individualizirati za vsako od teh rut, da bi se za vsako od njih ugotovilo, da je pomoč za zadevno ruto degresivna.
- 253 Za mehanizem, ki ga je avtonomna dežela vzpostavila za spremljanje plačil, izvedenih na podlagi sporne sheme pomoči, v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, ni očitno, da je z vidika merila iz točke 79(e) smernic iz leta 2005 zagotavljal, da je bilo dodeljeno javno financiranje potrebno za kritje dela stroškov za zagon zadevnih rut, da je predstavljal le dejanske stroške, ki so jih imeli upravljavci letališč, in da se je nanašal le na te stroške. To toliko manj velja za primer, da pomoč, dodeljena vsakemu letalskemu prevozniku, ni bila razčlenjena za vsako ruto, zagotovljeno na vsako od zadevnih sardinskih letališč in z njih.
- 254 Pri tem ni pomembno, da bi upravljavci letališč domnevno iz lastnih sredstev, sicer v neznanem obsegu, krili dodatne stroške ali da tožeča stranka ne bi uvedla ali ohranila zadevnih rut, če ne bi prejela finančne podpore od upravljavcev letališč Cagliari-Elmas in Olbia. Poleg tega sporna shema pomoči in pogodbe, sklenjene med upravljavci letališč in letalskimi prevozniki, za zadevne rute ne določajo, kakšni so bili dodatni zagonski stroški za vsako od njih.
- 255 Prav tako je v zvezi s pogojem iz točke 79(f) smernic iz leta 2005 jasno, da ni izpolnjen, ker je zelo očitno, da sporna shema pomoči in pogodbe, sklenjene med upravljavci letališč in letalskimi prevozniki, ne opredeljujejo upravičenih stroškov. Brez navedbe upravičenih stroškov namreč ni mogoče presojati spoštovanja pogoja glede največ 50-odstotnega financiranja zneska upravičenih stroškov na leto ob največ 30-odstotnem povprečnem financiranju. Nasprotno, iz spisa je razvidno, da je avtonomna dežela na zahtevo povrnila plačila upravljavcev letališč letalskim prevoznikom in da so bila ta plačila določena na pavšalne, pogosto zaokrožene zneske, brez drugih pojasnil, in vsekakor ne posamično za vsako od zadevnih rut.
- 256 V zvezi s trditvijo tožeče stranke, da je Sardinija prikrajšana gospodarska regija Unije v smislu točke 79(f), drugi odstavek, smernic iz leta 2005, je treba ugotoviti, kot poudarja Komisija, da ta regija ne izpolnjuje pogojev iz Smernic o državni regionalni pomoči za 2007–2013 (UL 2006, C 54, str. 13).
- 257 V zvezi s pogojem iz točke 79(h) smernic iz leta 2005, ki se nanaša na nediskriminatorno dodelitev zagonske pomoči, je treba iz razlogov, ki so bili že navedeni v podporo zavrnitvi drugega dela drugega tožbenega razloga, zavrniti utemeljitev tožeče stranke, v skladu s katero so upravljavci

letališč organizirali postopek, ki je zagotavljal konkurenco med letalskimi prevozniki ter preglednost, zadostno oglaševanje, neobstoj diskriminacije in izbor ekonomsko najugodnejših ponudb.

- 258 Tako je očitno, da sporna shema pomoči, vključno v zvezi s pomočjo, ki jo je posamično prejela tožeča stranka, ni izpolnjevala meril iz točke 79 smernic iz leta 2005.
- 259 V teh okoliščinah je ob upoštevanju diskrecijske pravice Komisije na tem področju in potrebe po ozki razlagi izjem od načela prepovedi državnih pomoči Komisija, čeprav je Italijanska republika med upravnim postopkom za to zaprosila, odločila, da tudi ni treba odstopati od meril, določenih v smernicah iz leta 2005 na podlagi točke 81 navedenih smernic, v skladu s katero Komisija „lahko za vsak primer posebej preveri[...] pomoč ali shemo, ki ne spoštuje v celoti prej omenjenih meril [iz točke 79], a je njen rezultat primerljiv“. Vsekakor za sporno shemo pomoči, ki ne izpolnjuje večine meril iz točke 79 smernic iz leta 2005, namreč ni mogoče šteti, da je njen rezultat primerljiv z rezultatom, ki se doseže s pomočjo, ki izpolnjuje navedene zahteve.
- 260 Kar zadeva zahtevo tožeče stranke, naj se sporna shema pomoči odobri neodvisno od smernic iz leta 2005 na podlagi člena 107(3)(c) PDEU v delu, katerega namen je promovirati turizem na Sardiniji in poslovne dejavnosti sardinskih upravljavcev letališč, Italijanska republika na eni strani med upravnim postopkom ni zahtevala, naj se ji odobrijo ta odstopanja, ki se uporabljajo ozko. Na drugi strani – ob domnevi, da se tožeča stranka sklicuje posebej na odstopanje v zvezi s pomočjo za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij – sporna shema pomoči zaradi obsega financiranja, ki ga je zagotavljala, ni mogla spremeniti pogojev trgovine v obsegu, ki je v nasprotju s skupnim interesom.
- 261 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je treba četrti tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

5. Peti tožbeni razlog: kršitev načela legitimnih pričakovanj glede naloga za izterjavo pomoči na ravni tožeče stranke

- 262 Tožeča stranka v okviru petega tožbenega razloga trdi, da Komisija ni upoštevala načela legitimnih pričakovanj, ko je v členu 2 izpodbijanega sklepa zahtevala, naj italijanski organi od tožeče stranke izterjajo zneske, ki jih je ta prejela na podlagi pogodb, ki jo vežejo na upravljavce letališč, in izvirajo iz sredstev, ki so jih navedeni upravljavci prejeli iz proračuna avtonomne dežele. Skrben udeleženec, ki bi sklenil take sporazume z zasebnimi udeleženci, kot so upravljavci letališč, v običajnih razmerah konkurence, namreč ne bi imel razloga za dvom o komercialni naravi navedenih sporazumov ter posledično ne bi mogel razumno sumiti, da v tem okviru navedeni upravljavci ne upravljajo lastnih sredstev, in predvideti, da bi ga bilo tako mogoče pozneje šteti za prejemnika zatrjevane državne pomoči.
- 263 Tak udeleženec naj zlasti ne bi nujno vedel, da sredstva, ki so jih navedeni upravljavci uporabili za plačilo njemu, vsaj delno ustrezajo sredstvom, ki jim jih je avtonomna dežela nakazala v okviru spornih ukrepov. Skrbnemu udeležencu naj se torej ne bi zdelo potrebno preveriti izvor teh sredstev in njihovo morebitno nezdružljivost z notranjim trgovom na podlagi člena 107(3) PDEU. Poleg tega naj bi dejstvo, da so upravljavci letališč organizirali javne razpise, uporaba tržnih stopenj – celo stopenj, ki so višje od tržnih stopenj – za letališke pristojbine ter obstoj kazenskih klavzul v pogodbah o opravljanju storitev, katerih sklenitev se je opirala na poslovne načrte in študije, lahko le podprli zaupanje tožeče stranke, da so njena ekonomska razmerja z vsakim od upravljavcev letališč, obravnavanih v tej zadevi, povsem komercialna in nedržavna. Tožeča stranka vsekakor meni, da preudaren udeleženec na področju zračnega prevoza glede na prakso

Komisije na tem področju ni mogel predvideti, da komercialni sporazum kot individualna pomoč ne bo preučen z vidika merila zasebnega vlagatelja, temveč se bo, kot v obravnavani zadevi, nasprotno, štel za posamičen primer uporabe sheme pomoči.

- 264 Komisija predlaga, naj se peti tožbeni razlog zavrne kot neutemeljen, in poudarja, da tožeča stranka ni navedla natančnega zagotovila, ki naj bi ji ga Komisija dala med preučitvijo sporne sheme pomoči. Vsekakor meni, da bi skrben udeleženec, ki je sklenil sporazume iz obravnavne zadeve, moral vedeti, da je upravljavce letališč financirala avtonomna dežela v okviru zakona št. 10/2010, zlasti ker je v preambuli sporazuma, sklenjenega med tožečo stranko in družbo SOGAER, zelo jasno navedeno, da je navedeni sporazum sklenjen v okviru, vzpostavljenem z zakonom št. 10/2010, tudi če ga italijanska država na datum sklenitve tega sporazuma ni priglasila.
- 265 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da pravica sklicevanja na načelo varstva legitimnega pričakovanja velja za vsako zadevno osebo, pri kateri je institucija Unije ustvarila legitimna pričakovanja. Poleg tega se nihče ne more sklicevati na kršitev tega načela, kadar ni natančnih zagotovil, ki bi mu jih dala uprava (glej sodbo z dne 24. novembra 2005, Nemčija/Komisija, C-506/03, neobjavljena, EU:C:2005:715, točka 58 in navedena sodna praksa). Poleg tega, kadar lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa Unije, ki lahko vpliva na njegove interese, se v primeru njegovega sprejetja na to načelo ne more sklicevati (glej sodbi z dne 11. marca 1987, Van den Bergh en Jurgens in Van Dijk Food Products (Lopik)/Komisija, 265/85, EU:C:1987:121, točka 44 in navedena sodna praksa, in z dne 22. junija 2006, Belgija in Forum 187/Komisija, C-182/03 in C-217/03, EU:C:2006:416, točka 147 in navedena sodna praksa).
- 266 Prejemniki pomoči glede na temeljno vlogo, ki jo ima obveznost priglasitve za zagotavljanje učinkovitosti nadzora nad državnimi pomočmi, ki ga opravlja Komisija in je obvezen, lahko načeloma legitimno pričakujejo, da je navedena pomoč zakonita, le če je bila odobrena v skladu s postopkom, določenim v členu 108 PDEU, in skrben gospodarski subjekt mora običajno biti sposoben ugotoviti, ali se je ravnalo v skladu z navedenim postopkom. Zlasti če je bila pomoč izvedena brez predhodne priglasitve Komisiji ali – kot v obravnavani zadevi – ne da bi se počakalo na odločitev Komisije, s katero se konča postopek, tako da je ta pomoč v skladu s členom 108(3) PDEU nezakonita, prejemnik pomoči načeloma ne more imeti legitimnih pričakovanj glede zakonitosti dodelitve pomoči (glej sodbo z dne 27. septembra 2012, Producteurs de légumes de France/Komisija, T-328/09, neobjavljena, EU:T:2012:498, točki 20 in 21 ter navedena sodna praksa).
- 267 V obravnavani zadevi, kot trdi Komisija, ta ni tožeči stranki nikoli dala zagotovil glede združljivosti sporne sheme pomoči z notranjim trgov, zlasti ker je Italijanska republika navedeno shemo izvajala, ne da bi počakala, da Komisija o njej odloči na podlagi člena 108 PDEU, kar posledično pomeni, da je navedena shema nezakonita.
- 268 V zvezi z domnevnim legitimnim pričakovanjem tožeče stranke glede povsem poslovne narave njenih pogodbenih razmerij z upravljavcema letališč Cagliari-Elmas in Olbia, ki ni moglo vzbuditi pomislekov o državnem izvoru ravnanja in sredstev, ki sta jih uporabila navedena upravljavca, je treba ugotoviti, prvič, da se ne zdi, da je bil državni izvor sredstev, ki sta jih dobila upravljavca letališč, v pozivih k prijavi interesa, ki sta jih objavila na svojih spletiščih, prikrit, ter drugič in vsekakor, da je bilo v pogodbi med tožečo stranko in upravljavcem letališča Cagliari-Elmas posebej jasno pojasnjeno, da izvajanje navedene pogodbe financira avtonomna dežela.

- 269 Tako tudi če v pogodbah, ki jih je tožeča stranka sklenila z upravljavcem letališča Olbia, niso omenjene avtonomne dežele in se v njih sklicuje le na „finančno udeležbo subjektov, zainteresiranih za turistični razvoj otoka“ („financial participation of the subjects interested in the tourism development of the Island“), tožeča stranka ne more razumno trditi, da je mislila, da pogodbo sklepa z navadnim zasebnim udeležencem.
- 270 Ker je bil poleg tega zakon št. 10/2010 objavljen v *Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna*, tožeča stranka kot preudaren udeleženec na trgu zračnega prevoza v Italiji ni mogla prezreti njegovega obstoja (glej po analogiji sodbo z dne 20. novembra 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading/Komisija, C-38/07 P, EU:C:2008:641, točka 61) niti posledično mehanizmov financiranja, ki jih je ta zakon določal, in tveganja, da se ti mehanizmi lahko štejejo za shemo pomoči v smislu člena 1(d) Uredbe 2015/1589 in da se letalski prevozniki štejejo za dejanske upravičence do navedene sheme. Poleg tega je v točki 79(h) smernic iz leta 2005, na katere se sklicuje tožeča stranka, izrecno omenjena možnost, da lahko javni subjekt dodeli pomoč letalskemu prevozniku „prek letališča“.
- 271 Kar zadeva uporabo merila zasebnega vlagatelja, ker avtonomna dežela nima deleža v letališčih, obravnavanih v tej zadevi, in jih ne nadzira, tožeča stranka ni mogla legitimno pričakovati, da se bo to načelo uporabilo v obravnavani zadevi, in tudi ni mogla ugibati, da bi uporaba tega načela nujno pripeljala do ugotovitve, da ni prejela ugodnosti, ki bi izvirala iz državnih sredstev.
- 272 Ob upoštevanju navedenega je treba peti tožbeni razlog zavrni kot neutemeljen.

6. Šesti tožbeni razlog: pomanjkljiva obrazložitev in protislovna obrazložitev izpodbijanega sklepa

- 273 Tožeča stranka v okviru šestega tožbenega razloga Komisiji očita pomanjkljivo obrazložitev in protislovnost obrazložitve, navedene v izpodbijanem sklepu.
- 274 Komisija predlaga, naj se šesti tožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.
- 275 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev akta prilagojena njegovi naravi in mora jasno izraziti razlogovanje institucije, ki ta akt izdaja, tako da lahko na eni strani stranke razumejo njegove razloge in po potrebi izpodbijajo njegovo veljavnost pred sodiščem Unije ter na drugi strani sodišče Unije preveri njegovo utemeljenost, ne da bi bilo hkrati instituciji treba podrobneje navesti vse pravne in dejanske elemente, saj se vprašanje, ali ta obrazložitev ustreza členu 296 PDEU, presoja glede na besedilo tega akta in glede na njegove pravne in dejanske okoliščine (glej v tem smislu sodbi z dne 15. julija 2004, Španija/Komisija, C-501/00, EU:C:2004:438, točka 73, in z dne 14. decembra 2005, Regione autonoma della Sardegna/Komisija, T-200/04, neobjavljena, EU:T:2005:460, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 276 Poleg tega so v okviru tožbenega razloga, ki se nanaša na neobstoje ali pomanjkljivost obrazložitve, očitki in trditve, katerih namen je izpodbijanje utemeljenosti izpodbijanega sklepa, brezpredmetni in neupoštevni (glej sodbo z dne 15. junija 2005, Corsica Ferries France/Komisija, T-349/03, EU:T:2005:221, točka 59 in navedena sodna praksa).
- 277 Tožeča stranka v obravnavani zadevi najprej meni, da Komisija ni zadostno pojasnila razlogov, iz katerih je v točkah od 357 do 361 obrazložitve izpodbijanega sklepa menila, da so upravljavci letališč ravnali le kot posredniki avtonomne dežele ter da se posledično finančnih tokovi med navedenimi upravljavci in letalskimi prevozniki ne smejo šteti za komercialno izvajanje pogodb,

ki zavezujejo te subjekte, ampak za državna sredstva. Natančneje, Komisija naj ne bi podrobno preučila položaja vsakega letališča, zlasti položaja države v družbah, ki upravljajo vsako od zadevnih letališč, da bi podprla svoje ugotovitve o tem, ali jih javna oblast nadzira ali ne. Komisija naj tudi ne bi pojasnila, kako naj družba GEASAR, ki je sicer zasebni upravljavec, ne bi ravnala neodvisno od države. Dalje, Komisija naj ne bi pojasnila, kako država izvaja nadzor nad odločitvami, ki jih sprejmeta upravljavca letališč Olbia in Cagliari-Elmas, in zakaj naj bi bil mehanizem odobritve, predviden z izvedbenimi ukrepi, zadosten razlog, da je to ugotovila.

- 278 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu, zlasti v točkah od 355 do 362 njegove obrazložitve, pojasnila razloge, iz katerih je menila, da so upravljavci letališč ravnali kot posredniki med avtonomno deželo in letalskimi prevozniki. Tožeča stranka je sicer razumela zadevno razlogovanje, ker je podala podroben tožbeni razlog, v tem primeru prvi tožbeni razlog, s katerim je izpodbijala razlogovanje Komisije glede presoje te vloge posrednikov, vključno z vidika okoliščine, da avtonomna dežela ni lastnica letališč Cagliari-Elmas in Olbia. V resnici tožeča stranka v okviru zatrjevanja kršitve obveznosti obrazložitve le ponavlja dejstvo, da se ne strinja z vsebinsko analizo Komisije v izpodbijanem sklepu.
- 279 Tožeča stranka Komisiji očita tudi, da ni pojasnila, zakaj sporni ukrepi ne zadovoljujejo resničnih potreb avtonomne dežele, čeprav je, nasprotno, tako vprašanje temeljito preučila v prejšnjih sklepih, ki so se nanašali na sporazume o trženju, kot so ti, ki so jih v obravnavani zadevi sklenili tožeča stranka in upravljavci letališč.
- 280 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Komisija pojasnila razloge, iz katerih sporna shema pomoči ne izpolnjuje resničnih potreb avtonomne dežele, tudi če je s tem prišla do napačne ugotovitve, ki jo je Splošno sodišče poudarilo v okviru preučitve drugega dela drugega tožbenega razloga. Poleg tega je pojasnila, zakaj je menila, da sporne sheme pomoči ni mogoče izvzeti iz opredelitve državne pomoči na podlagi načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu.
- 281 Glede na navedeno je treba šesti tožbeni razlog zavriniti kot neutemeljen in posledično zavriniti tožbo v celoti.

IV. Stroški

- 282 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeča stranka ni uspela, ji je treba v skladu s predlogom Komisije naložiti plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Družbi easyJet Airline Co. Ltd se naloži plačilo stroškov.**

Papasavvas

Svenningsen

Valančius

Csehi

Nihoul

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 13. maja 2020.

Podpisi

Kazalo

I.	Dejansko stanje	2
A.	Sporni ukrepi	2
1.	Določbe, ki jih je sprejela avtonomna dežela	2
a)	Člen 3 zakona št. 10/2010	2
b)	Akti za izvajanje zakona št. 10/2010	3
2.	Izvajanje spornih ukrepov	4
a)	Izvajanje zakona št. 10/2010 v zvezi z letališčem Olbia	4
b)	Izvajanje zakona št. 10/2010 v zvezi z letališčem Cagliari-Elmas	5
c)	Izvajanje zakona št. 10/2010 v zvezi z letališčem Alghero	6
B.	Izpodbijani sklep	6
II.	Postopek in predlogi strank	9
III.	Pravo	10
A.	Dopustnost	10
B.	Predlogi za razglasitev ničnosti	12
1.	Prvi tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji v zvezi z opredelitvijo plačil upravljavcev letališč tožeči stranki kot državnih sredstev, katerih dodelitev je bilo mogoče pripisati italijanski državi	13
a)	Prvi del prvega tožbenega razloga: obstoj nadzora avtonomne dežele nad upravljavci letališč	13
b)	Drugi del prvega tožbenega razloga: vloga posrednikov, ki jo imajo upravljavci letališč	16
1)	Uporaba državnih sredstev	16
2)	Pripisljivost plačil letalskim prevoznikom s strani upravljavcev letališč avtonomni deželi	20
2.	Drugi tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji v zvezi s tem, da so letalski prevozniki dobili prednost	25
a)	Prvi del drugega tožbenega razloga: kršitev opredelitve „sheme pomoči“ iz člena 1(d) Uredbe 2015/1589	25

b) Drugi in tretji del drugega tožbenega razloga: uporaba načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu na ravni avtonomne dežele in na ravni upravljavcev letališč.	30
1) Tretji del drugega tožbenega razloga: uporaba načela zasebnega vlagatelja za pogodbeno razmerja med upravljavci letališč in letalskimi prevozniki	30
2) Drugi del drugega tožbenega razloga: uporaba načela zasebnega udeleženca v tržnem gospodarstvu za odločitve avtonomne dežele	32
c) Četrty del drugega tožbenega razloga: prejetje neupravičenih prednosti od avtonomne dežele s strani upravljavcev letališč na podlagi zakona št. 10/2010	38
3. Tretji tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji v zvezi z dejstvom, da sporni ukrepi izkrivljajo ali bi lahko izkrivljali konkurenco in vplivajo na trgovino med državami članicami	39
4. Četrty tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji v zvezi z neobstojem možnosti, da se sporni ukrepi razglasijo za združljive z notranjim trgovom na podlagi člena 107(3) PDEU.	41
5. Peti tožbeni razlog: kršitev načela legitimnih pričakovanj glede naloga za izterjavo pomoči na ravni tožeče stranke	45
6. Šesti tožbeni razlog: pomanjkljiva obrazložitev in protislovna obrazložitev izpodbijanega sklepa	47
IV. Stroški	48