WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 24 marca 2011 r.*

W sprawach T-443/08 i T-455/08

Freistaat Sachsen (Niemcy),

Land Sachsen-Anhalt (Niemcy),

reprezentowane przez adwokata U. Soltésza,

strona skarżąca w sprawie T-443/08,

Mitteldeutsche Flughafen AG z siedzibą w Lipsku (Niemcy),

Flughafen Leipzig-Halle GmbH z siedzibą w Lipsku,

reprezentowane przez adwokata M. Núñeza-Müllera,

strona skarżąca w sprawie T-455/08,

* Język postępowania: niemiecki.

popierane przez

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez M. Lummę oraz B. Kleina, działających w charakterze pełnomocników,

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV), reprezentowaną przez adwokata L. Giesbertsa,

interwenienci,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez K. Grossa, B. Martenczuka oraz E. Righini, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności w części decyzji Komisji 2008/948/WE z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie środków przyjętych przez Niemcy na rzecz firmy DHL i portu lotniczego Lipsk/Halle (Dz.U. L 346, s. 1),

SĄD (ósma izba),

w składzie: M.E. Martins Ribeiro, prezes, S. Papasavvas (sprawozdawca) i A. Dittrich, sędziowie,

sekretarz: C. Heeren, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 lipca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Grupa DHL (zwana dalej „DHL") jest jedną z największych grup przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze przesyłek ekspresowych. Wszystkie udziały w spółce DHL należą do Deutsche Post AG.

2 Po przeprowadzeniu rozmów z kilkoma portami lotniczymi, w 2005 r. DHL postanowiła przenieść siedzibę swej europejskiej sortowni przesyłek lotniczych z Brukseli (Belgia) do Lipska/Halle (Niemcy), począwszy od 2008 r.

3 Portem lotniczym Lipsk/Halle zarządza spółka Flughafen Leipzig-Halle GmbH (zwana dalej „FLH"), będąca spółką zależną Mitteldeutsche Flughafen AG (zwanej dalej „MF"). MF posiada 94% udziałów w FLH. Pozostałymi udziałowcami FLH są kraj związkowy Saksonia (5,5%), powiat Nordsachsen (0,25%), a także miasto Schkeuditz (0,25%). Akcjonariuszami MF są kraj związkowy Saksonia (76,64%) i kraj związkowy Saksonia-Anhalt (18,54%), a także miasta Drezno (2,52%), Halle (0,2%) i Lipsk (2,1%). MF nie posiada akcjonariuszy prywatnych.

4 W dniu 4 października 2004 r. MF postanowiła wybudować nowy południowy pas startowy (zwany dalej „południowym pasem startowym"). Inwestycja ta miała być finansowana z wkładu kapitałowego w kwocie 350 mln EUR, wniesionego do MF lub FLH przez ich akcjonariuszy publicznych (zwanego dalej „wkładem kapitałowym").

5 W dniu 21 września 2005 r. FHL, MF i DHL Hub Leipzig GmbH podpisały umowę ramową (zwaną dalej „umową ramową"). Zgodnie z umową ramową FHL jest zobowiązana do wybudowania południowego pasa startowego i wywiązywania się z dalszych zobowiązań przez cały okres jej obowiązywania. Do zobowiązań tych należą w szczególności zapewnienie ciągłości operacji lotniczych na pasie południowym przez 24 godziny na dobę siedem dni w tygodniu oraz zapewnienie, aby co najmniej 90% operacji lotniczych realizowanych przez DHL lub na jej rzecz mogło się odbywać na tym pasie w dowolnej chwili. W umowie ramowej określono warunki, które FLH oraz MF gwarantują w celu rozpoczęcia budowy i eksploatacji nowego centrum dystrybucyjnego, a także jego późniejszego funkcjonowania. Umowa obejmuje ponadto ustalenia dotyczące warunków funkcjonowania centrum dystrybucyjnego, opłat lotniskowych, a także wynajmu nieruchomości. Co się tyczy gwarancji odnoszących się do okresu po oddaniu do użytku nowego centrum dystrybucyjnego, umowa ramowa przewiduje, że w przypadku niezdolności FLH do wywiązania się z warunków umowy po oddaniu do użytku nowej sortowni przesyłek FLH oraz MF zobowiązują się do pokrycia wszelkich strat poniesionych przez DHL Hub Leipzig. W przypadku znacznego ograniczenia zakresu swojej działalności DHL Hub Leipzig może wypowiedzieć umowę i zażądać odszkodowania za wszystkie koszty pośrednie i bezpośrednie poniesione w związku z przeniesieniem działalności na teren innego portu lotniczego. W przypadku gdyby DHL Hub Leipzig zostało w wyniku administracyjnego zakazu lotów nocnych zmuszone do przeniesienia działalności na teren innego portu lotniczego, FLH byłaby zobowiązane do wypłaty odszkodowania na rzecz tego przedsiębiorstwa.

6 W dniu 21 grudnia 2005 r. kraj związkowy Saksonia udzielił FHL i DHL Hub Leipzig poręczenia (zwanego dalej „poręczeniem"). Jego przedmiotem jest udzielenie gwarancji wykonania zobowiązań finansowych FLH w okresie obowiązywania umowy ramowej oraz podjęcie przez kraj związkowy Saksonia zobowiązania do zapłaty na rzecz DHL Hub Leipzig odszkodowania w sytuacji, gdyby port lotniczy Lipsk/Halle nie mógł być użytkowany w przewidzianym zakresie.

7 W dniu 5 kwietnia 2006 r. Republika Federalna Niemiec, działając zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88 WE] (Dz.U. L 83, s. 1), zgłosiła Komisji umowę ramową oraz poręczenie.

8 W dniu 27 kwietnia 2006 r. Komisja zażądała informacji uzupełniających, które zostały przez władze niemieckie przekazane 24 lipca 2006 r.

9 W dniach 26 lipca i 21 sierpnia 2006 r. odbyły się posiedzenia, w których wzięły udział służby Komisji, FLH, MF, DHL oraz władze niemieckie.

10 Pismem z dnia 23 listopada 2006 r. Komisja powiadomiła Republikę Federalną Niemiec o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE. Postępowanie to dotyczyło umowy ramowej, poręczenia, a także wkładu kapitałowego. Decyzja oraz skierowane do zainteresowanych stron wezwanie do przedstawienia ich uwag w przedmiocie planowanej pomocy zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* z dnia 2 marca 2007 r. (Dz.U. C 48, s. 7).

11 Republika Federalna Niemiec przedstawiła swe uwagi w dniu 23 lutego 2007 r. Komisja otrzymała uwagi zainteresowanych stron trzecich. Pismem z dnia 16 maja 2007 r. Komisja przekazała przedmiotowe uwagi władzom niemieckim, umożliwiając im przedstawienie uwag w ciągu miesiąca. Uwagi władz niemieckich zostały przekazane Komisji pismem z dnia 13 czerwca 2007 r.

12 W dniach 18 czerwca i 25 września 2007 r. na prośbę Republiki Federalnej Niemiec zorganizowano posiedzenia poświęcone tej sprawie. W rezultacie w dniach 19 października, 7 i 18 grudnia 2007 r., a także 17 marca i 9 kwietnia 2008 r. władze niemieckie przekazały Komisji dodatkowe informacje.

Decyzja

13 W dniu 23 lipca 2008 r. Komisja wydała decyzję 2008/948/WE z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie środków przyjętych przez Niemcy na rzecz firmy DHL i portu lotniczego Lipsk/Halle (Dz.U. L 346, s. 1, zwaną dalej „decyzją").

14 W odniesieniu do wkładu kapitałowego Komisja uznała w decyzji, że pomoc państwa w kwocie 350 mln EUR, którą Republika Federalna Niemiec zamierza przyznać FLH na rzecz budowy nowego południowego pasa startowego i związanej z nim infrastruktury lotniskowej, jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

15 W odniesieniu do umowy ramowej oraz poręczenia Komisja uznała, że nieograniczoną gwarancję wynikającą z umowy ramowej oraz poręczenie należy uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, ponieważ kraj związkowy Saksonia, MF i FLH zabezpieczyły ryzyko ponoszone przez DHL na warunkach, jakich nie

zaakceptowałby inwestor prywatny działający w normalnych warunkach gospodarki rynkowej (zwany dalej „inwestorem prywatnym"). Ponieważ DHL otrzymała już maksymalną kwotę pomocy inwestycyjnej zgodnej z art. 87 ust. 3 lit. a) WE, Komisja stwierdziła, że nieograniczoną gwarancję wynikającą z umowy ramowej oraz poręczenie należy uznać za niezgodne ze wspólnym rynkiem.

16 Sentencja decyzji brzmi następująco:

„Artykuł 1

Pomoc państwa w kwocie 350 mln EUR, którą [Republika Federalna Niemiec] zamierza […] przyznać na rzecz budowy nowego południowego pasa startowego i należących do niego urządzeń na terenie portu lotniczego w Lipsku, jest w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) [WE] zgodna ze wspólnym rynkiem.

Artykuł 2

Pomoc państwa, jaką [Republika Federalna Niemiec] chc[e] przyznać DHL w formie poręczenia, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem. Dlatego pomoc państwa nie może zostać przyznana.

Artykuł 3

Pomoc państwa, jaką [Republika Federalna Niemiec] [zamierza przyznać] DHL poprzez udzielenie nieograniczonych gwarancji (zgodnie z sekcją 8 i 9 umowy ramowej), jest niezgodna ze wspólnym rynkiem. Dlatego należy uchylić nieograniczone gwarancje przewidziane w umowie ramowej.

Artykuł 4

[Republika Federalna Niemiec] [odzyska] część[ć] pomocy określonej w art. 3, którą już przekazano DHL (tj. opłaty gwarancyjnej za okres od dnia 1 października 2007 r. do dnia wycofania nieograniczonych gwarancji).

[…]".

Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji

17 W dniach 18 i 27 listopada 2008 r. akcjonariusze MF i FLH zawarli umowy dotyczące finansowania południowego pasa startowego, na kwotę 350 mln EUR.

18 Pismem z dnia 23 grudnia 2008 r. władze niemieckie notyfikowały te umowy Komisji.

19 Notyfikacja ta została zarejestrowana pod numerem N 665/2008.

20 W dniu 30 września 2009 r., po wymianie korespondencji i odbyciu spotkania z władzami niemieckimi, Komisja wydała decyzję C (2009) 7185 w sprawie pomocy państwa N 665/2008 (Niemcy – Port lotniczy Lipsk/Halle), w której stwierdziła, że notyfikowany środek nie stanowi nowej pomocy w rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia nr 659/1999. Instytucja ta uznała zasadniczo, po pierwsze, że skoro władze niemieckie potwierdziły, iż notyfikacja dotyczyła tych samych środków finansowania, które zostały zatwierdzone w decyzji, to rzeczona notyfikacja dotyczyła dozwolonego już środka pomocy w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt ii) tego rozporządzenia, a po drugie, że przedmiotem notyfikacji nie była zmiana pomocy istniejącej w rozumieniu art. 4 ust. 1 rozporządzenia.

Przebieg postępowania

21 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 6 października 2008 r. skarżący, czyli Freistaat Sachsen, Land Sachsen-Anhalt, MF i FLH, wnieśli niniejsze skargi.

22 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 28 stycznia 2009 r. Republika Federalna Niemiec wniosła o dopuszczenie jej do spraw w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżących.

23 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 30 stycznia 2009 r. Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV) wniosła o dopuszczenie jej do spraw w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżących.

24 Postanowieniem z dnia 30 marca 2009 r. prezes ósmej izby Sądu uwzględnił wnioski o dopuszczenie do spraw w charakterze interwenientów złożone przez Republikę Federalną Niemiec i ADV.

25 ADV przedstawiła uwagi interwenienta w dniu 11 maja 2009 r. Republika Federalna Niemiec nie przedstawiła uwag interwenienta w wyznaczonym terminie.

26 Skarżący ustosunkowali się do uwag ADV w dniach 26 maja (w sprawie T-455/08) i 27 maja 2009 r. (w sprawie T-443/08).

27 Komisja ustosunkowała się do uwag ADV w dniu 29 lipca 2009 r.

28 Postanowieniem z dnia 24 czerwca 2010 r. prezes ósmej izby Sądu po wysłuchaniu stron zarządził połączenie niniejszych spraw do łącznego rozpoznania w procedurze ustnej.

29 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba) postanowił wszcząć procedurę ustną.

30 Na rozprawie w dniu 2 lipca 2010 r., w której nie uczestniczyła Republika Federalna Niemiec, wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu. Przy tej okazji strony przedłożyły wyrok Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości, Niemcy) z dnia 4 kwietnia 2003 r., który Sąd postanowił dołączyć do akt.

31 Wysłuchawszy strony na okoliczność połączenia niniejszych spraw w trakcie rozprawy, Sąd uznał, iż należy je połączyć do celów wydania wyroku, zgodnie z art. 50 regulaminu postępowania przed Sądem.

Żądania stron

32 Skarżący popierani przez ADV wnoszą do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności art. 1 decyzji w zakresie, w jakim Komisja stwierdziła w nim, po pierwsze, że wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, a po drugie, że wysokość rzeczonej pomocy państwa wynosi 350 mln EUR;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

33 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżących kosztami postępowania.

34 Ustosunkowując się do uwag interwenienta przedstawionych przez ADV, Komisja wniosła także do Sądu o obciążenie ADV kosztami związanymi z interwencją.

W przedmiocie dopuszczalności

35 Nie podnosząc formalnego zarzutu niedopuszczalności, Komisja twierdzi, że skarga w sprawie T-443/08 jest niedopuszczalna ze względu na to, iż decyzja nie dotyczy skarżących w tej sprawie bezpośrednio i że nie mają one interesu prawnego, czemu skarżący zaprzeczają. W tym kontekście strony zajmują także odmienne stanowiska co do skutków prawnych decyzji.

36 W ocenie Sądu w pierwszej kolejności należy zbadać, czy zachodzi bezwzględna przeszkoda procesowa ze względu na brak interesu prawnego.

Argumenty stron

37 Na wstępie w odniesieniu do skutków prawnych decyzji skarżący w sprawie T-443/08 podnoszą w pierwszej kolejności, że uznanie wkładu kapitałowego za pomoc państwa w świetle prawa niemieckiego skutkuje jej nieważnością. Z orzecznictwa Bundesgerichtshof wynika bowiem, że umowa przyznająca pomoc przed dokonaniem jej

notyfikacji dotknięta jest definitywnie sankcją nieważności, zgodnie z § 134 niemieckiego kodeksu cywilnego, ze względu na naruszenie art. 88 ust. 3 zdanie trzecie WE. Nieważność taka nie może być usunięta a posteriori w drodze decyzji Komisji uznającej pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem ani przez potwierdzenie w drodze umowy nieważnej czynności. Ponadto wbrew temu, co twierdzi Komisja, rzeczona nieważność nie pozbawia decyzji jej skuteczności (effet utile). Stwierdzenie nieważności wywiera bowiem skutek odstraszający – a zatem prewencyjny, wzmacniając skuteczność przewidzianego w art. 88 ust. 3 WE zakazu wprowadzania pomocy w życie.

38 W drugiej kolejności skarżący w sprawie T-443/08 wskazują skutki, do jakich może prowadzić nieważność wkładu kapitałowego, w szczególności w dziedzinie prawa spółek i prawa upadłościowego. Po pierwsze twierdzą oni, że jeżeli decyzja stanie się ostateczna, spółkom FLH i MF będzie grozić niewypłacalność. Konsekwencją nieważności wkładu kapitałowego jest bowiem zapłata wysokich odsetek za okres od daty przyznania pomocy do dnia wydania decyzji oraz żądanie zwrotu pomocy w wysokości 350 mln EUR, które może doprowadzić do niewypłacalności FLH. W tym względzie, odnosząc się do okoliczności, że prawo Unii nie wymaga zwrotu całości pomocy, skarżący w sprawie T-443/08 podnoszą, iż nie oznacza to, że zabrania ono takiego pełnego zwrotu. Państwa członkowskie mogą bowiem wypełniać zobowiązania wynikające z prawa Unii w sposób dalej idący niż wynika to z treści właściwych uregulowań. Niewypłacalność FLH mogłaby pociągnąć za sobą niewypłacalność MF, ponieważ zgodnie z prawem niemieckim ta ostatnia zobowiązana jest do pokrycia rocznego deficytu swej spółki zależnej. Niewypłacalność MF mogłaby z kolei skutkować niewypłacalnością innych spółek zależnych, ze względu na istnienie zawartych między MF a jej spółkami zależnymi umów przewidujących kontrolę i transfer zysków. Po drugie skarżący w sprawie T-443/08 podkreślają, że niewypłacalność FLH mogłaby doprowadzić do pozbawienia portu lotniczego Lipsk/Halle pozwolenia na użytkowanie. Zgodnie z prawem niemieckim pozwolenie na użytkowanie podlega bowiem cofnięciu, w sytuacji gdy warunki, na jakich zostało ono przyznane, do których należy warunek rentowności działalności gospodarczej operatora, przestają być spełnione. Sytuacja taka wystąpiłaby, gdyby FLH stała się niewypłacalna. W braku pozwolenia na użytkowanie powstałaby groźba zamknięcia portu lotniczego, co prowadziłoby do likwidacji dużej liczby miejsc pracy. Po trzecie strona skarżąca w sprawie T-443/08 wskazuje, że nieważność wkładu kapitałowego miałaby wpływ na prawidłowość wcześniejszych sprawozdań rocznych FLH i MF i spowodowałaby konieczność ich korekty, a także mogłaby oznaczać, że członkowie zarządu tych spółek uchybili obowiązkowi zgłoszenia ich niewypłacalności. Po czwarte skarżący ci podnoszą, że zgodnie z prawem niemieckim członkowie zarządu FLH i MF mogliby ponieść

odpowiedzialność cywilną, ze względu na doprowadzenie do zaprzestania regulowania płatności lub nadmiernego zadłużenia spółek.

39 Skarżący w sprawie T-443/08 podnoszą wreszcie, że mają interes prawny do działania w niniejszej sprawie.

40 W pierwszej kolejności podnoszą oni, ze interes prawny istnieje, gdy decyzja Komisji nie spełnia żądań osób, które uczestniczyły w postępowaniu administracyjnym. Tymczasem w rozpatrywanych okolicznościach w postępowaniu administracyjnym skarżący w sprawie T-443/08 bronili tezy, w myśl której finansowanie infrastruktury nie stanowi pomocy państwa, podczas gdy Komisja była odmiennego zdania. Według nich zatwierdzenie pomocy należy odróżnić od stwierdzenia, że pomoc w ogóle nie została przyznana. Ponadto uznanie danego środka za pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE ma tu znaczenie, ponieważ skutkuje ono przyznaniem Komisji szerokiego zakresu uznania przy dokonywaniu oceny, czy środek ten jest zgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 WE oraz czy zatwierdzenie pomocy należy uzależnić od spełnienia pewnych warunków. Wreszcie okoliczność, że poprzez zatwierdzenie danego środka Komisja może całkowicie pozbawić zainteresowanego możliwości zaskarżenia, pozostaje w sprzeczności z przewidzianym przez traktaty systemem sądowych środków zaskarżenia.

41 W drugiej kolejności skarżący w sprawie T-443/08 utrzymują, że uznanie wkładu kapitałowego za pomoc państwa ma dla nich bardzo negatywne skutki, których nie da się wyeliminować w drodze stwierdzenia częściowej nieważności decyzji.

42 W tym względzie podnoszą oni po pierwsze, że zgodnie z orzecznictwem uznanie danego środka za pomoc państwa stanowi decyzję wywierającą niekorzystne skutki. Dlatego może istnieć interes w stwierdzeniu nieważności decyzji dotyczącej w szczególności uznania środka za pomoc państwa, w tym także w sytuacji, gdy pomoc zostaje następnie uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem. Z orzecznictwa wynika także,

iż można uznać, że istnieje interes prawny, gdy decyzja Komisji początkowo wydaje się korzystna, lecz później okazuje się niekorzystna ze względu na okoliczności, które nie zostały w niej wymienione. Wreszcie specyfika rozpatrywanej sytuacji na tle najbardziej restryktywnego orzecznictwa jest wynikiem nieprzewidywalnego – na gruncie prawa niemieckiego – charakteru konsekwencji naruszenia obowiązku zgłoszenia wkładu kapitałowego (zob. pkt 38 powyżej).

43 Po drugie skarżący w sprawie T-443/08 podnoszą, że istnieje niepewność co do wysokości kwoty pomocy. Pomimo tego, że Komisja uznała, iż 350 mln EUR wkładu kapitałowego nie podlega w całości przepisom z dziedziny pomocy państwa, jako że niektóre wydatki dotyczą realizacji zadań publicznych, w art. 1 decyzji instytucja ta wskazała jednak, że pomoc w kwocie 350 mln EUR jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Nierozstrzygnięta pozostaje zatem kwestia, jaka część tej kwoty nie podlega przepisom z dziedziny pomocy państwa. Tymczasem nieważność wkładu kapitałowego w świetle prawa krajowego, jak również jej skutki mogą dotyczyć jedynie tej części kwoty, którą uznano za pomoc państwa. W braku stosownego rozstrzygnięcia zainteresowani nie są w stanie ustalić, jaka kwota podlega art. 87 WE ani jak daleko sięgają przedstawione skutki. Zdaniem skarżących w sprawie T-443/08 prowadzi to do niepewności prawa, która wynika bezpośrednio z decyzji. Tak więc w braku stosownego rozstrzygnięcia w decyzji skarżący w sprawie T-443/08 nie mogą ustalić w drodze prawnej skutków, jakie wynikają z niej na gruncie prawa niemieckiego, i jedynie wyrok Sądu stworzy im na przyszłość możliwość postępowania zgodnie z obowiązującymi przepisami.

44 Co się tyczy argumentu Komisji, że prawa skarżących w sprawie T-443/08 nie zostały naruszone, skarżący ci przypominają, że uznanie wkładu kapitałowego za pomoc państwa skutkuje nieważnością umowy stanowiącej podstawę jego wniesienia, wraz ze wszystkimi wynikającymi stąd szkodliwymi konsekwencjami. Ponadto kwalifikacja taka oznacza, że naruszony został art. 88 ust. 3 WE, a zatem dotknięta jest „wadą bezprawności". Poza tym przyjęcie takiej kwalifikacji niekorzystnie wpływa na sytuację prawną skarżących w sprawie T-443/08, gdyż będą oni musieli zgłaszać Komisji przyszłe działania w zakresie finansowania infrastruktury lotniskowej. Co więcej,

rozstrzygnięcie kwestii, czy działania takie podlegają postanowieniom traktatu WE i czy Komisja posiada kompetencje przewidziane w art. 88 WE, również zależy od tej kwalifikacji. Ponadto z jednej strony środki stanowiące pomoc państwa i środki, które takiej pomocy nie stanowią, podlegają odmiennym uregulowaniom. Z drugiej strony ponieważ pomoc zatwierdzona jest pomocą istniejącą, wszelkie zmiany w zakresie finansowania infrastruktury winny być notyfikowane. Wreszcie kwalifikacja taka będzie wywierać niekorzystne skutki w odniesieniu do przyszłej pomocy, ze względu na kumulację świadczeń, do jakiej prowadzi.

45 Komisja zaprzecza przedstawionemu przez skarżących w sprawie T-443/08 opisowi skutków prawnych decyzji i utrzymuje, że skarżący ci nie mają interesu prawnego w zaskarżaniu art. 1 decyzji.

Ocena Sądu

46 Należy przypomnieć, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie, w jakim skarżący ma interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu. Konieczne jest, by interes ten istniał i był aktualny; a podlega on ocenie na dzień wniesienia skarg (wyroki Sądu z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie T-141/03 Sniace przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1197, pkt 25; z dnia 20 września 2007 r. w sprawie T-136/05 Salvat père & fils i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4063, pkt 34).

47 W niniejszym postępowaniu skarżący w sprawie T-443/08 wnoszą o stwierdzenie nieważności art. 1 decyzji w zakresie, w jakim uznano w nim, po pierwsze, że wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, a po drugie, że wysokość rzeczonej pomocy państwa wynosi 350 mln EUR.

48 W tym względzie warto przypomnieć, iż zgodnie ze wskazanym artykułem pomoc państwa w kwocie 350 mln EUR, którą Republika Federalna Niemiec zamierza przyznać na rzecz budowy południowego pasa startowego i należących do niego urządzeń na terenie portu lotniczego w Lipsku/Halle, jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

49 Jednakże sama okoliczność, iż decyzja uznaje pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem i w związku z tym nie stanowi co do zasady aktu niekorzystnego dla skarżących w sprawie T-443/08, nie zwalnia sądu Unii od obowiązku zbadania, czy ocena dokonana przez Komisję wywołuje wiążące skutki prawne mogące wpłynąć na interesy tych skarżących (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie T-212/00 Nuove Industrie Molisane przeciwko Komisji, Rec. s. II-347, pkt 38; ww. w pkt 46 wyrok w sprawie Salvat père & fils i in. przeciwko Komisji, pkt 36).

50 W pierwszej kolejności skarżący w sprawie T-443/08 podnoszą argumenty dotyczące procedury. W tym zakresie twierdzą po pierwsze, że decyzja nie uwzględnia żądań, które przedstawili w postępowaniu administracyjnym. W tym względzie należy przypomnieć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie w sprawie kontroli pomocy państwa, ze względu na jego ogólną systematykę, wszczyna się wyłącznie przeciwko państwu członkowskiemu odpowiedzialnemu za przyznanie pomocy (wyrok Trybunału z dnia 24 września 2002 r. w sprawach połączonych C-74/00 P i C-75/00 P, Rec. s. I-7869, pkt 81; zob. także podobnie wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 234/84 Belgia przeciwko Komisji, Rec. s. 2263, pkt 29). Przedsiębiorstwa będące beneficjentami pomocy oraz przyznające tę pomoc jednostki terytorialne niższego rzędu niż państwo, podobnie jak podmioty konkurujące z beneficjentami pomocy, uważane są w tym postępowaniu wyłącznie za „strony zainteresowane" (zob. wyrok Sądu z dnia 6 marca 2003 r. w sprawach połączonych T-228/99 i T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji, Rec. s. II-435, pkt 122 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym orzecznictwo przyznaje zasadniczo zainteresowanym stronom rolę źródła informacji (ww. wyrok w sprawie Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji, pkt 125). Także okoliczność, że decyzja nie odpowiada stanowisku przedstawionemu przez skarżących w sprawie T-443/08 w toku postępowania administracyjnego, nie wywołuje sama w sobie wiążącego skutku prawnego, który

mógłby mieć wpływ na ich interesy. Nie może ona zatem sama w sobie uzasadniać ich interesu prawnego.

51 Po drugie, co się tyczy argumentów dotyczących okoliczności, że uznanie wkładu kapitałowego za pomoc państwa oznacza, że skarżący w sprawie T-443/08 winni notyfikować przyszłe działania dotyczące finansowania infrastruktury lotniskowej, należy stwierdzić, iż argumenty te zasługują na oddalenie. Obowiązek zgłoszenia środków stanowiących pomoc państwa wynika bowiem bezpośrednio z traktatu WE, a w szczególności z art. 88 ust. 3 WE, nie zaś z decyzji, która stwierdza, że w świetle badanych okoliczności dany środek stanowi pomoc państwa.

52 Po trzecie, co się tyczy argumentów, że przyjęcie takiej kwalifikacji umożliwiło Komisji skorzystanie z kompetencji powierzonych jej na mocy przepisów w dziedzinie pomocy państwa i zbadanie zgodności analizowanej pomocy ze wspólnym rynkiem, trzeba przede wszystkim zaznaczyć, iż okoliczność, że Komisja mogła, po uznaniu badanego środka za pomoc państwa, zbadać jego zgodność ze wspólnym rynkiem, nie ma sama w sobie decydującego znaczenia w ramach badania interesu prawnego. Komisja w sposób bezwarunkowy stwierdziła bowiem, że pomoc ta jest zgodna ze wspólnym rynkiem, co nie może zasadniczo wywierać niekorzystnych skutków, jak wynika z orzecznictwa przywołanego w pkt 49 powyżej.

53 Następnie – w zakresie w jakim argumentacja skarżących w sprawie T-443/08 dotyczy przepisów w dziedzinie istniejących systemów pomocy i wynikających z nich obowiązków, w szczególności obowiązku przedstawiania rocznych sprawozdań na temat systemu – należy stwierdzić, że argumentacja ta jest bez znaczenia. Wkład kapitałowy stanowi bowiem pomoc indywidualną, a nie system pomocy, wobec czego po zatwierdzeniu nie może on być traktowany jak istniejący system pomocy. Przepisy mające zastosowanie do istniejących systemów pomocy i wynikających z nich obowiązków nie mają zatem znaczenia dla niniejszej sprawy.

54 Należy wreszcie oddalić argument, w myśl którego rozpatrywana kwalifikacja prawna może mieć wpływ na przyszłą pomoc ze względu na zastosowanie zasady niekumulowania świadczeń. Skarżący w sprawie T-443/08 nie powołali się bowiem na żaden przepis, który – w dziedzinie infrastruktury lotniskowej – zakazywałby kumulowania pomocy w czasie. Ponadto ani komunikat Komisji w sprawie stosowania art. 87 WE i 88 WE oraz art. 61 porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym do pomocy państwa w sektorze lotnictwa (Dz.U. 1994, C 350, s. 5, zwany dalej „komunikatem z 1994 r".), ani wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz.U. 2005, C 312, s. 1, zwane dalej „wytycznymi z 2005 r".) nie zawierają przepisów, które zakazywałyby kumulowania świadczeń w odniesieniu do pomocy państwa na rzecz infrastruktury lotniskowej.

55 Po czwarte, w odniesieniu do twierdzenia, że zatwierdzając wkład kapitałowy, Komisja nie mogła pozbawić skarżących w sprawie T-443/08 możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia o uznaniu go za pomoc państwa, warto przypomnieć, że Unia Europejska jest unią prawa, w ramach której akty jej instytucji poddane są kontroli pod względem zgodności z traktatem WE i ogólnymi zasadami prawa, należącymi do praw podstawowych. Tak więc jednostki muszą mieć możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej swoich praw, które wywodzą z porządku prawnego Unii, ponieważ prawo do takiej ochrony stanowi część ogólnych zasad prawa, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Prawo to zostało przyznane również przez art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (wyroki Trybunału: z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. s. 1651, pkt 18; z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie C-424/99 Komisja przeciwko Austrii, Rec. s. I-9285, pkt 45; z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. s. I-6677, pkt 38, 39). Jednakże w niniejszym postępowaniu skarżący w sprawie T-443/08 nie zostali wcale pozbawieni skutecznej ochrony sądowej. Nawet w przypadku uznania niniejszej skargi za niedopuszczalną nic nie stałoby bowiem na przeszkodzie, by w ramach sporu przed sądem krajowym – przed który mogliby zostać wezwani w celu poniesienia konsekwencji podnoszonej przez nich nieważności wkładu kapitałowego – wnieśli o wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE w celu dokonania oceny ważności

zawartego w decyzji stwierdzenia, że rozpatrywany środek stanowi pomoc (zob. podobnie ww. w pkt 46 wyrok w sprawie Sniace przeciwko Komisji, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo) i że pomoc ta wynosi 350 mln EUR.

56 W drugiej kolejności skarżący w sprawie T-443/08 mówią o istotnych negatywnych skutkach, jakie pociąga za sobą uznanie wkładu kapitałowego za pomoc państwa. W tym względzie twierdzą oni z jednej strony, że z dokonania takiej kwalifikacji wynikają nieprzewidywalne skutki prawne, a z drugiej strony, że nie ma jasności co do wysokości kwoty pomocy.

57 Co się tyczy, po pierwsze, rzeczonej nieprzewidywalności, należy stwierdzić, iż nie może ona uzasadniać interesu prawnego skarżących w sprawie T-443/08.

58 Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że skarżący nie może powoływać się na okoliczności przyszłe i niepewne w celu uzasadnienia interesu w żądaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu (wyrok Sądu z dnia 17 września 1992 r. w sprawie T-138/89 NBV i NVB przeciwko Komisji, Rec. s. II-2181, pkt 33; ww. w pkt 46 wyrok w sprawie Sniace przeciwko Komisji, pkt 26; ww. w pkt 46 wyrok w sprawie Salvat père & fils i in. przeciwko Komisji, pkt 47).

59 Tymczasem skarżący w sprawie T-443/08 ograniczają się do stwierdzenia, że zgodnie z orzecznictwem Bundesgerichtshof dotyczącym niezgodnej z prawem pomocy, uznanie wkładu kapitałowego za pomoc państwa skutkuje w prawie niemieckim jego definitywną nieważnością, oraz do opisania możliwych „skutków". Nie przedstawiają jednak żadnego dowodu, który pozwalałby uznać, że podnoszona nieważność i jej rzekome konsekwencje uzasadniają w niniejszej sprawie istniejący i aktualny interes w rozumieniu orzecznictwa.

60 W tym względzie trzeba przypomnieć tytułem wstępu, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w sytuacji gdy na rzecz beneficjenta przyznana została pomoc z naruszeniem art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE, sąd krajowy, na wniosek innego podmiotu, może – nawet po wydaniu przez Komisję decyzji pozytywnej – stanąć przed koniecznością rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności aktów wykonawczych oraz odzyskania przyznanego wsparcia finansowego. Z wyroku z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-199/06 CELF i ministre de la Culture et de la Communication, Zb.Orz. s. I-469, pkt 46, zwanego dalej „wyrokiem w sprawie CELF", wynika, że w takim przypadku prawo wspólnotowe nakazuje sądowi krajowemu zarządzenie właściwych środków w celu rzeczywistego usunięcia skutków tej bezprawności, lecz nawet w braku nadzwyczajnych okoliczności prawo wspólnotowe nie nakłada na sąd krajowy obowiązku całkowitego odzyskania bezprawnie przyznanej pomocy. W takim samym przypadku, na podstawie prawa Unii, sąd krajowy ma obowiązek nakazać beneficjentowi pomocy zapłatę odsetek za okres, w jakim utrzymywała się ta sytuacja bezprawności. Na podstawie prawa krajowego sąd ten może w danym przypadku nakazać ponadto zwrot bezprawnie przyznanej pomocy bez uszczerbku dla prawa państwa członkowskiego do późniejszego ponownego wprowadzenia jej w życie. Sąd krajowy może również stanąć przed koniecznością uwzględnienia żądań odszkodowawczych z tytułu szkody poniesionej wskutek bezprawnego charakteru pomocy. Wydaje się zatem, że w przypadku niezgodnego z prawem wprowadzenia w życie pomocy, po którym nastąpiło wydanie pozytywnej decyzji Komisji, prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby beneficjent z jednej strony mógł domagać się wypłaty pomocy należnej w przyszłości, a z drugiej strony, by mógł on zachować do swej dyspozycji pomoc przyznaną przed wydaniem decyzji pozytywnej, z zastrzeżeniem konsekwencji, jakie mogą zostać wyciągnięte ze względu na niezgodność z prawem przedwcześnie wypłaconej pomocy, w warunkach określonych w wyroku w sprawie CELF (zob. wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie C-384/07 Wienstrom, Zb.Orz. s. I-10393, pkt 27–30 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 W niniejszej sprawie, jeśli chodzi z jednej strony o domniemaną nieważność wkładu kapitałowego, należy stwierdzić – bez potrzeby wypowiadania się na temat skutków prawnych nieważności wkładu kapitałowego w świetle prawa niemieckiego – że skarżący w sprawie T-443/08 nie wskazali, w jaki sposób – poza rzekomymi skutkami takiej nieważności (zob. pkt 62 poniżej) – może ona sama w sobie naruszyć ich interesy, w rozumieniu orzecznictwa przywołanego w pkt 46 powyżej.

62 Co się tyczy, z drugiej strony, domniemanych skutków nieważności, argumenty skarżących w sprawie T-443/08 należy oddalić. Konsekwencje te, nawet gdyby ich wystąpienie zostało dowiedzione, nie dotykają bowiem bezpośrednio skarżących, lecz spółki FLH i MF. Poza tym, jak wskazały te dwie spółki w odpowiedzi na pisemne pytanie Sądu, to one, a nie skarżący w sprawie T-443/08 musiały zapłacić odsetki od kwoty wkładu kapitałowego za okres między jego przyznaniem a wydaniem zaskarżonej decyzji, i to zgodnie z wyrokiem w sprawie CELF, jak wskazała Komisja w decyzji z dnia 30 września 2009 r. (zob. pkt 20 powyżej). Tymczasem dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez osobę fizyczną lub prawną uzależniona jest od spełnienia przesłanki, aby skarżący wykazał, że ma on osobisty interes w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu (zob. postanowienie Sądu z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie T-78/98 Unione provinciale degli agricoltori di Firenze i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-1377, pkt 30). Jeśli chodzi o wskazywaną przez skarżących w sprawie okoliczność, że są oni akcjonariuszami spółek FLH i MF i uczestniczą w powoływaniu członków ich zarządów, nic nie pozwala uznać, że okoliczność ta uzasadnia istnienie ich własnego interesu w wystąpieniu z żądaniem stwierdzenia nieważności decyzji, który to interes byłby odrębny od interesu beneficjenta. Tymczasem o ile nie zostanie wykazany interes prawny odrębny od interesu przedsiębiorstwa, którego dotyczy akt Unii i w którego kapitale dana osoba posiada udziały, osoba ta może bronić swych interesów wobec tego aktu jedynie w drodze wykonywania praw jako wspólnik tego przedsiębiorstwa, któremu to przedsiębiorstwu przysługuje prawo do wniesienia skargi (wyrok Sądu z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie T-597/97 Euromin przeciwko Radzie, Rec. s. II-2419, pkt 50).

63 W każdym razie należy zaznaczyć na marginesie, że skutki, o których mówią skarżący w sprawie T-443/08, są przyszłe, hipotetyczne i niepewne, wobec czego nie mogą one uzasadniać ich interesu prawnego, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 58 powyżej. Wstępnie należy bowiem stwierdzić, że skarżący w sprawie T-443/08 mówią w swej skardze o „możliwych" skutkach domniemanej nieważności wkładu kapitałowego w świetle prawa spółek i prawa upadłościowego, nie zaś o pewnych skutkach. Co się tyczy przede wszystkim ryzyka niewypłacalności FLH, skarżący twierdzą, iż żądanie zwrotu omawianej pomocy „mogłoby [do niej] doprowadzić", a w efekcie mogłoby doprowadzić także do niewypłacalności MF. Jednakże podczas

przesłuchania przed Sądem skarżący nie wspomnieli o jakimkolwiek powództwie wytoczonym przed sądem krajowym, którego przedmiotem byłby zwrot omawianej pomocy, którego zresztą prawo Unii nie nakazuje, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 60 powyżej. Ponadto skarżący w sprawie T-443/08 nie przedstawili żadnego dowodu, który pozwalałby wykazać, że zapłata odsetek za okres od chwili przyznania pomocy do dnia wydania decyzji mogłaby grozić niewypłacalnością FLH lub MF. Argument, w myśl którego brak wypłacalności mógłby doprowadzić do utraty przez port lotniczy Lipsk/Halle pozwolenia na użytkowanie, należy oddalić, ponieważ istnienie ryzyka niewypłacalności nie zostało udowodnione. Odnosząc się dalej do wskazanych skutków w dziedzinie księgowości, należy zaznaczyć, iż ze skargi wynika, że na gruncie prawa niemieckiego sytuacja prawna nie jest całkowicie pewna, zarówno w świetle orzecznictwa, jak i doktryny, i że skarżący w sprawie T-443/08 powołują się jedynie na sytuacje hipotetyczne, w tym także w odniesieniu do obowiązku zgłoszenia niewypłacalności (zob. pkt 38 powyżej), nie zaś na sytuacje pewne. Jeśli chodzi wreszcie o skutki w zakresie odpowiedzialności cywilnej, skarżący w sprawie T-443/08 nie wspomnieli o żadnym postępowaniu wszczętym przed sądem krajowym, które zmierzałoby do pociągnięcia do takiej odpowiedzialności FLH, MF lub członków ich zarządów.

64 Trzeba wreszcie stwierdzić, że orzecznictwo w dziedzinie pomocy państwa, na które powołują się skarżący w sprawie T-443/08 w celu uzasadnienia dopuszczalności skargi, w badanych okolicznościach pozbawione jest znaczenia. Tak więc jeśli chodzi o wyrok Sądu z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie T-233/04 Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-591, to dotyczył on skargi państwa członkowskiego na decyzję Komisji, na mocy której rozpatrywany w tej sprawie środek stanowił pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, uznaną za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 WE. Należy jednak zaznaczyć przede wszystkim, że art. 230 akapit drugi WE przyznaje wszystkim państwom członkowskim uprawienie do zakwestionowania legalności decyzji Komisji w drodze skargi o stwierdzenie nieważności, przy czym wykonanie tego prawa nie wymaga udowodnienia interesu prawnego, wobec czego wyrok ten dotyczy sytuacji odmiennej od tej, która badana jest w niniejszej sprawie. Co więcej, wbrew temu, co twierdzą w replice skarżący w sprawie T-443/08, z wyroku tego nie wynika, że samo uznanie danego środka za pomoc państwa wystarczy do uznania istnienia interesu prawnego w sytuacji, gdy państwo członkowskie notyfikowało Komisji dany środek, wniósłszy o stwierdzenie, że nie stanowi on

pomocy. Ponadto, odmiennie niż w niniejszej sprawie, środek analizowany w ww. wyroku w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji stanowił system pomocy, wobec czego decyzja Komisji wymagała późniejszego zastosowania przepisów w dziedzinie istniejących systemów pomocy. Wreszcie także w przeciwieństwie do niniejszej sprawy, kwalifikacja prawna badanego w omawianym postępowaniu środka skutkowała zastosowaniem uregulowań zakazujących kumulowania pomocy państwa.

65 Co się tyczy wyroku Sądu z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-296/97 Alitalia przeciwko Komisji, Rec. s. II-3871, należy podkreślić, że podobnie jak w okolicznościach rozpatrywanych w tym wyroku, uznanie wkładu kapitałowego za pomoc państwa umożliwiło Komisji zbadanie zgodności środka ze wspólnym rynkiem. Jednakże w odróżnieniu od sytuacji badanej w tym wyroku, w niniejszej sprawie Komisja zatwierdziła wkład kapitałowy bez żadnego zastrzeżenia.

66 Jeśli chodzi o wyrok Sądu z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie T-301/01 Alitalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1753, wystarczy stwierdzić, że decyzja Komisji uznająca badany w tej sprawie środek za pomoc państwa pociągała za sobą konieczność zatwierdzenia przez Komisję wypłaty trzeciej transzy pomocy. Tymczasem w niniejszej sprawie tak nie jest.

67 Co się tyczy, po drugie, niejasności co do kwoty rozpatrywanej pomocy, należy stwierdzić, że ponieważ wysokość tej kwoty może mieć wpływ na kwestię odzyskania pomocy przyznanej bezprawnie lub zapłaty odsetek, zatem może mieć wpływ na sytuację FLH i MF – jako że jedynie te spółki mogą zostać zobowiązane do zwrotu

pomocy lub zapłaty odsetek – nie zaś na sytuację skarżących w sprawie T-443/08. Niejasności te nie mogą zatem uzasadniać ich interesu prawnego.

68 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarżący w sprawie T-443/08 nie wykazali istniejącego i aktualnego interesu prawnego w zaskarżeniu art. 1 decyzji w zakresie, w jakim stwierdzono w nim, po pierwsze, że wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, a po drugie, że wysokość rzeczonej pomocy państwa wynosi 350 mln EUR.

69 Skargę w sprawie T-443/08 należy zatem odrzucić jako niedopuszczalną, bez konieczności badania podniesionego przez Komisję zarzutu niedopuszczalności opartego na tym, że zaskarżona decyzja nie dotyczy skarżących indywidualnie.

Co do istoty

70 W uzasadnieniu skargi w sprawie T-455/08 skarżące w tej sprawie (zwane dalej „skarżącymi") podnoszą osiem zarzutów, dotyczących zasadniczo, po pierwsze, naruszenia art. 87 ust. 1 WE, po drugie, okoliczności, że FLH nie mogła być beneficjentem pomocy państwa, po trzecie, braku możliwości uznania FLH jednocześnie za podmiot udzielający pomocy państwa i beneficjenta tej pomocy, po czwarte, naruszenia zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i równego traktowania, po piąte, naruszenia prawa pierwotnego przez wytyczne z 2005 r., po szóste, uchybienia proceduralnego (zarzut ten podniesiony został posiłkowo), po siódme, naruszenia podziału kompetencji wynikającego z traktatu WE, i po ósme, sprzeczności i niewystarczającego uzasadnienia co do kwoty domniemanej pomocy.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 87 ust. 1 WE

Argumenty stron

71 Skarżące twierdzą, że Komisja błędnie uznała, iż finansowanie budowy południowego pasa startowego stanowi pomoc państwa.

72 W pierwszej kolejności skarżące utrzymują, że pojęcie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE nie ma zastosowania do regionalnych portów lotniczych, przynajmniej w odniesieniu do finansowania infrastruktury lotniskowej.

73 Po pierwsze budowa takiej infrastruktury nie stanowi bowiem działalności gospodarczej, ale działalność w dziedzinie polityki transportowej, gospodarczej i regionalnej. Ponadto w niniejszej sprawie Komisja uznała, że budowa południowego pasa startowego uzasadniona jest względami natury politycznej (motywy 261 i 262 decyzji). Z komunikatu Komisji z dnia 24 stycznia 2007 r. zatytułowanego „Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych w Europie" [COM (2006)819 wersja ostateczna] wynika nadto, że rozwój portów lotniczych leży także w interesie Unii.

74 Po drugie budowa południowego pasa startowego nie stanowi działalności gospodarczej, ponieważ zadania tego nie wykonałby inwestor prywatny. Nie istnieje bowiem żadna perspektywa osiągnięcia zysków z takiej inwestycji, gdyż nie ma możliwości odzyskania kosztów budowy od użytkowników portu lotniczego w drodze opłat

lotniskowych. Według skarżących możliwość taka nie istnieje ze względu na fakt, że w Niemczech opłaty te podlegają zatwierdzeniu przez władze sprawujące nadzór nad portami lotniczymi w kraju związkowym, na terenie którego zlokalizowany jest port lotniczy, wobec czego inwestorzy prywatni nie mają żadnego wpływu na ich wysokość. Kwota omawianych opłat nie może być zatem ustalana swobodnie przez operatora lotniska, w oparciu o względy natury ekonomicznej, i nie ma w rzeczywistości żadnego związku z kosztami inwestycji. Opłaty uiszczane przez użytkowników infrastruktury lotniskowej nie stanowią zatem – jak błędnie daje do zrozumienia Komisja – ekwiwalentu za jej budowę. Co się tyczy powierzchni wynajmowanej do celów handlowych innych niż przeprowadzanie operacji lotniczych, należy stwierdzić, iż powierzchnia ta nie ma znaczenia, gdyż niniejsza sprawa dotyczy południowego pasa startowego, który wykorzystywany jest do przeprowadzania operacji lotniczych.

75 Według skarżących, stwierdzając, że eksploatacja pasa startowego nie byłaby rentowna dla inwestora prywatnego, Komisja uznała, że nie jest możliwe wybudowanie regionalnego portu lotniczego takiego jak Lipsk/Halle jedynie przy udziale inwestorów prywatnych, wobec czego działalność ta nie stanowi działalności gospodarczej, ale działanie w dziedzinie polityki strukturalnej. W tym względzie skarżące dodają, że przyrównując w jednolity sposób lotniska publiczne do lotnisk prywatnych, Komisja nie wzięła pod uwagę ich szczególnej misji, której realizacja charakteryzuje się ograniczonym zakresem swobody działania na płaszczyźnie gospodarczej. Przede wszystkim ponoszą one wyższe od przeciętnych koszty stałe w zakresie infrastruktury, eksploatacji i personelu. Ponadto ich swoboda działania ograniczona jest przez wysoki poziom obciążeń i restrykcyjne wymogi prawne. Wreszcie koszty infrastruktury publicznej winny być co do zasady ponoszone przez społeczeństwo, co Komisja przyznała zresztą w odniesieniu do portów. Tymczasem Komisja nie może traktować portów i lotnisk w sposób odmienny.

76 Po trzecie działalność gospodarcza nie stanowi głównego przedmiotu działalności portów lotniczych i okoliczność, że mogą one być względem siebie konkurencyjne, nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że stanowią one przedsiębiorstwa. Co więcej, sama Komisja przyznała, że należy dokonać rozróżnienia między poszczególnymi rodzajami działalności operatora portu lotniczego (motyw 178 decyzji), gdyż nie

wszystkie mają charakter działalności gospodarczej. W rozpatrywanych okolicznościach inwestycja dotyczyła wyłącznie infrastruktury, a konkretnie południowego pasa startowego. Tymczasem żaden inwestor prywatny nie podjął się nigdy realizacji takiej inwestycji. Komisja nie wzięła jednak pod uwagę tej okoliczności, lecz ogólną wizję portu lotniczego postrzeganego jako przedsiębiorstwo.

77 W tym względzie skarżące dodają w replice, że działalność w zakresie budowy infrastruktury lotniskowej i działalność w zakresie eksploatacji takiej infrastruktury to dwa odmienne rodzaje działalności i w odniesieniu do obydwu z nich Komisja winna wykazać w sposób pozytywny gospodarczy charakter, przy czym konieczność dokonania takiego rozróżnienia została potwierdzona w szczególności w wyroku Sądu z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie T-196/04 Ryanair przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3643. W niniejszej sprawie Komisja nie dokonała wskazanego rozróżnienia i wywodząc charakter gospodarczy budowy pasa startowego z charakteru gospodarczego eksploatacji portu lotniczego, nie wykazała, że budowa ta ma taki właśnie charakter.

78 Ponadto Komisja nie przedstawiła żadnego dowodu na to, że działalność w dziedzinie budowy i działalność w dziedzinie eksploatacji infrastruktury lotniskowej mają nierozerwalny charakter. W tym względzie skarżące odpierają argument, w myśl którego budowa jest warunkiem sine qua non eksploatacji, wskazując w szczególności, że znaczenie ma tu kwestia odrębności działalności jako takiej, nie zaś jej charakteru. W każdym razie argument ten jest błędny, gdyż istnieją liczne warunki wstępne, bez spełnienia których działalność gospodarcza nie może być wykonywana, przy czym spełnienie tych warunków nie stanowi automatycznie działalności gospodarczej. W tym względzie skarżące podważają twierdzenie Komisji, że podmiot eksploatujący dany obiekt zawsze finansuje jego budowę, przywołując w tym miejscu konkretne

przykłady (muzea, szkoły lub uniwersytety publiczne, restauracje przy autostradach). Skarżące podnoszą dalej, że budowa i eksploatacja dotyczy różnych podmiotów i sektorów. Wskazują one nadto, że rozróżnienie między budową, eksploatacją i użytkowaniem infrastruktury stanowi podstawową zasadę praktyki Komisji w ramach oceny finansowania infrastruktury przez władze publiczne, w świetle przepisów w dziedzinie pomocy państwa. Tymczasem w niniejszej sprawie kryterium zastosowania tej zasady jest spełnione, skoro wszyscy potencjalni użytkownicy południowego pasa startowego mają do niego równy i pozbawiony dyskryminacji dostęp, wobec czego gdyby zasada ta została zastosowana, wkład kapitałowy zostałby wyłączony poza zakres przepisów w dziedzinie pomocy państwa. Wreszcie brak powiązania między różnymi rodzajami działalności może doprowadzić do wszczęcia ogólnej kontroli polityki infrastrukturalnej państw członkowskich, gdyż Komisja może kontrolować pod względem zgodności z przepisami w dziedzinie pomocy państwa finansowanie infrastruktury we wszystkich sektorach. W tym kontekście skarżące kwestionują tezę, w myśl której okoliczność, że finansowanie budowy infrastruktury nie ma charakteru pomocy, umożliwia państwom członkowskim ciągłe tworzenie nowych konkurentów, wskazując, że nie pokrywa się ona z rzeczywistością, gdyż budowa portu lotniczego ma charakter wyjątkowy.

79 W drugiej kolejności skarżące podkreślają, że budową portów lotniczych nie zajmują się inwestorzy prywatni. Na obszarze Unii nie było bowiem żadnego przypadku, w którym inwestorzy prywatni sami finansowaliby budowę lotniska lub jego istotną rozbudowę. Nie istnieje też żadna decyzja, w której Komisja uznałaby, że spełnione zostało kryterium inwestora prywatnego. W decyzji 2004/393/WE z dnia 12 lutego 2004 r. dotyczącej korzyści przyznanych przewoźnikowi lotniczemu Ryanair przez Region Walonii i Lotnisko Brussels South Charleroi w związku z rozpoczęciem jego działalności w Charleroi (Dz.U. L 137, s. 1) Komisja uznała natomiast, że w Europie nie miała dotąd miejsca sytuacja, w której prywatny port lotniczy zostałby zbudowany od podstaw, bez zaangażowania funduszy publicznych. Budowa infrastruktury lotniskowej stanowi zatem część działalności, która wykonywana jest zawsze przez podmioty publiczne i która musi być przez nie wykonywana. Charakter gospodarczy takiej działalności należy zatem wykluczyć ze względu na brak odpowiedniego rynku.

80 W tym względzie skarżące podnoszą po pierwsze, że jeśli chodzi o zawarte w motywie 169 decyzji twierdzenie, że inwestorzy prywatni przejawiają żywe zainteresowanie nabywaniem udziałów w portach lotniczych, Komisja nie wskazała, czy zainteresowanie to dotyczy lotnisk regionalnych, czy dużych portów lotniczych, ani czy chodzi tu o udziały w istniejących już portach lotniczych, czy też w portach lotniczych będących jeszcze w trakcie budowy. Komisja nie przedstawiła także żadnego przykładu na poparcie tych twierdzeń. Nie dokonała ponadto żadnego rozróżnienia między inwestycjami w porty lotnicze jako całość a inwestycjami w samą infrastrukturę transportową, podczas gdy tylko tę ostatnią sytuację można porównać z sytuacją zachodzącą w niniejszej sprawie.

81 Po drugie skarżące twierdzą, że Komisja nie przedstawiła żadnego dowodu na poparcie twierdzenia sformułowanego w art. 170 decyzji, w myśl którego postawa władz publicznych wobec udziału inwestorów prywatnych w rozwoju portów lotniczych uległa zmianie.

82 Po trzecie skarżące odpierają – powołując się na decyzję 2004/393 oraz opracowanie naukowe z 2001 r. zatytułowane „Konkurencja między portami lotniczymi i zastosowanie reguł w dziedzinie pomocy państwa" (zwane dalej „opracowaniem z 2001 r.") – tezę Komisji, że porty lotnicze budowane są w znacznej mierze dzięki zaangażowaniu funduszy prywatnych. Teza ta jest błędna, nawet jeśli weźmie się po uwagę jedynie sytuację panującą w Niemczech. Przede wszystkim bowiem udział w portach lotniczych partnerów prywatnych, w tym podmiotów oferujących połączenia międzynarodowe, ma charakter mniejszościowy. Ponadto jeśli nawet niektóre porty lotnicze są w części sprywatyzowane, to jednak inwestorzy prywatni nie uczestniczyli w ich budowie. Wreszcie próby eksploatacji regionalnych portów lotniczych przez podmioty prywatne wielokrotnie kończyły się niepowodzeniem. Wybudowanie w Niemczech regionalnego portu lotniczego przez inwestora prywatnego i bez pomocy publicznej nie jest zatem możliwe.

83 Po czwarte skarżące podważają znaczenie wskazanych przez Komisję przykładów infrastruktury lotniskowej wybudowanej dzięki zaangażowaniu funduszy prywatnych, a mianowicie portu lotniczego Ciudad Real (Hiszpania), terminalu 5 na lotnisku Heathrow (Zjednoczone Królestwo) oraz portów lotniczych w Wiedniu (Austria) i we Frankfurcie na Menem (Niemcy).

84 W trzeciej kolejności skarżące twierdzą, iż bezskuteczne jest zawarte w wytycznych z 2005 r. i w decyzji odniesienie do wyroku Sądu z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-128/98 Aéroports de Paris przeciwko Komisji, Rec. s. II-3929, potwierdzonego wyrokiem Trybunału z dnia 24 października 2002 r. w sprawie C-82/01 P Aéroports de Paris przeciwko Komisji, Rec. s. I-9297, zwanych dalej „wyrokami w sprawie ADP"). Przede wszystkim bowiem wyroki te nie dotyczą kwestii budowy infrastruktury lotniskowej, ale kwestii jej eksploatacji. Ponadto ich przedmiotem nie jest wykładnia pojęcia przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 87 WE, ale naruszenie zakazu nadużywania pozycji dominującej w rozumieniu art. 82 WE. Wreszcie orzeczenia te dotyczą działalności dużego międzynarodowego portu lotniczego, którą należy odróżnić od działalności regionalnych portów lotniczych takich jak Lipsk/Halle.

85 ADV przychyla się do uwag przedstawionych przez skarżące. Podnosi po pierwsze, że budowa infrastruktury lotniskowej nie stanowi działalności gospodarczej. Po drugie ADV utrzymuje, że rozróżnienie między realizacją misji władz publicznych w zakresie finansowania infrastruktury a wykonywaniem działalności gospodarczej w zakresie jej eksploatacji nie stoi w sprzeczności z wyrokami w sprawie ADP. Po trzecie ADV podnosi, że to rozróżnienie funkcjonalne znajduje poparcie w orzecznictwie i w praktyce decyzyjnej Komisji. Po czwarte ADV twierdzi, iż należy pozostawić możliwość publicznego finansowania projektów, których realizacja leży w interesie powszechnym.

86 Komisja nie zgadza się z argumentacją skarżących i interwenienta.

Ocena Sądu

87 Należy przypomnieć, że uznanie za pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE wymaga spełnienia wszystkich przewidzianych w tym postanowieniu przesłanek. Po pierwsze, musi mieć miejsce interwencja państwa lub interwencja przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, interwencja ta musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi przyznawać beneficjentowi korzyść poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Po czwarte, musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (zob. wyrok Sądu z dnia 22 lutego 2006 r. w sprawie T-34/02 Le Levant 001 i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-267, pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).

88 Co się tyczy pojęcia przedsiębiorstwa, należy podkreślić, iż w kontekście prawa konkurencji obejmuje ono każdą jednostkę wykonującą działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania (zob. wyrok Trybunału z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze i in., Zb.Orz. s. I-289, pkt 107 i przytoczone tam orzecznictwo; wyroki Trybunału z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-205/03 P FENIN przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6295, pkt 25; z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie C-49/07 MOTOE, Zb.Orz. s. I-4863, pkt 21).

89 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem działalność gospodarczą stanowi wszelka działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku (zob. ww. w pkt 88 wyrok w sprawie Cassa di Risparmio di Firenze i in., pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo; ww. w pkt 88 wyroki w sprawie FENIN przeciwko Komisji, pkt 25; w sprawie MOTOE, pkt 22).

90 Należy również przypomnieć, że pojęcie pomocy państwa określone w traktacie ma charakter prawny i powinno być interpretowane w oparciu o elementy obiektywne. Z tego powodu sąd Unii powinien w zasadzie sprawować pełną kontrolę w kwestii ustalenia, czy dany środek wchodzi w zakres stosowania art. 87 ust. 1 WE, biorąc pod uwagę zarówno okoliczności konkretnej sprawy, jak i techniczny lub złożony

charakter uwag przedłożonych przez Komisję. Wynika stąd, że do sądu należy zbadanie, czy okoliczności faktyczne przytoczone przez Komisję są prawidłowe, a także czy wskazują one, że wszystkie przesłanki pozwalające zakwalifikować dany środek jako „pomoc" w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE są spełnione. Jeśli chodzi o złożoną ocenę ekonomiczną, należy przypomnieć też, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kontrola sądowa wydanego przez Komisję aktu, który wymagał takiej oceny, powinna ograniczać się do zbadania przestrzegania uregulowań proceduralnych i dotyczących uzasadnienia, dokładności ustaleń faktycznych przyjętych w celu wydania spornego rozstrzygnięcia, braku oczywistych błędów w ocenie tych okoliczności faktycznych oraz braku nadużycia władzy (wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-341/06 P i C-342/06 P Chronopost przeciwko UFEX i in., Zb.Orz. s. I-4777, pkt 141–143).

91 Wreszcie w związku z tym że pojęcie pomocy państwa odpowiada obiektywnej sytuacji, którą ocenia się w dniu, w którym Komisja wydaje decyzję, celem przeprowadzenia wspomnianej powyżej kontroli sądowej należy uwzględnić oceny dokonane w tym dniu (ww. w pkt 90 wyrok w sprawie Chronopost przeciwko UFEX i in., pkt 144).

92 W świetle tych zasad należy zbadać rozpatrywany zarzut, w ramach którego skarżące podnoszą zasadniczo, że Komisja błędnie uznała, iż wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, skoro – jeśli chodzi o rozwój infrastruktury regionalnych portów lotniczych – porty lotnicze nie stanowią przedsiębiorstw w rozumieniu tego przepisu, gdyż działalność w tym zakresie nie jest działalnością gospodarczą.

93 W tym względzie należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że w ramach eksploatacji portu lotniczego Lipsk/Halle FLH wykonuje działalność gospodarczą. Z orzecznictwa wynika bowiem, iż zarządzanie infrastrukturą lotniskową stanowi działalność gospodarczą (zob. ww. w pkt 77 wyrok w sprawie Ryanair przeciwko Komisji, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo). Tezę tę potwierdza w niniejszej sprawie fakt, że

FHL świadczy usługi lotniskowe za wynagrodzeniem pochodzącym w szczególności z opłat lotniskowych, które należy analizować jako świadczenie wzajemne za usługi wyświadczone przez koncesjonariusza portu lotniczego (zob. podobnie ww. w pkt 77 wyrok w sprawie Ryanair przeciwko Komisji, pkt 90). Okoliczność, że FLH zarządza regionalnym, a nie międzynarodowym portem lotniczym, nie może podważać gospodarczego charakteru działalności tej spółki, gdyż działalność ta polega na świadczeniu usług za wynagrodzeniem na rynku regionalnych usług lotniskowych. Ponadto o istnieniu takiego rynku świadczy w niniejszej sprawie fakt, że port lotniczy Lipsk/Halle konkurował z innymi portami regionalnymi, w szczególności zaś z portem lotniczym Vatry (Francja) o utworzenie europejskiej sortowni przesyłek lotniczych DHL, jak wynika w szczególności z motywu 8 decyzji. Ponadto port lotniczy, o który chodziło w postępowaniu, w którym zapadł ww. w pkt 77 wyrok w sprawie Ryanair przeciwko Komisji, był także regionalnym portem lotniczym. W świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 89 powyżej wszystkie te okoliczności pozwalają uznać, że prowadzona przez FLH działalność w zakresie eksploatacji portu lotniczego Lipsk-Halle jest działalnością gospodarczą.

94 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że eksploatacja południowego pasa startowego jest częścią działalności gospodarczej FLH. Jak wynika bowiem z motywu 177 decyzji, południowy pas startowy stanowi infrastrukturę, która będzie zarządzana przez FLH w sposób komercyjny, co oznacza, że spółka ta nie będzie udostępniać rzeczonego pasa startowego nieodpłatnie w interesie publicznym, lecz będzie pobierała opłaty za jego użytkowanie. W tym względzie należy stwierdzić, że opłaty lotniskowe stanowią główne źródło dochodów służących finansowaniu nowego południowego pasa startowego, jak wskazała Komisja w motywie 15 decyzji. Budowa i rozbudowa tego pasa umożliwi zatem spółce FLH zwiększenie jej zdolności operacyjnych i skali działalności gospodarczej w zakresie eksploatacji portu lotniczego Lipsk/Halle.

95 W trzeciej kolejności należy stwierdzić, że dla potrzeb badania, czy działalność FLH w zakresie publicznego finansowania rozbudowy południowego pasa startowego ma charakter działalności gospodarczej, działalności polegającej na budowie lub rozbudowie infrastruktury – w tym przypadku południowego pasa startowego – nie należy

oddzielać od działalności w zakresie późniejszej jego eksploatacji i że charakter działalności w zakresie rozbudowy bezwzględnie zależy od tego, czy późniejsza eksploatacja wybudowanej infrastruktury ma charakter gospodarczy, czy też nie ma takiego charakteru (zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 88 wyrok w sprawie FENIN przeciwko Komisji, pkt 26).

96 Pasy startowe są bowiem zasadniczymi elementami umożliwiającymi operatorowi portu lotniczego prowadzenie jego działalności gospodarczej. Budowa pasów startowych pozwala zatem na wykonywanie w porcie lotniczym podstawowej działalności gospodarczej, do której prowadzenia on służy, bądź – gdy chodzi o budowę dodatkowego pasa lub rozbudowę istniejącego – rozwój tej działalności.

97 Skarżące błędnie podnoszą zatem, że stwierdzenie gospodarczego charakteru danej działalności uprawnia do wniosku, że charakter gospodarczy ma inna działalność jedynie pod warunkiem, że tych dwóch rodzajów działalności nie można od siebie oddzielić i rozróżnić oraz że są one wykonywane przez ten sam podmiot, przy czym Komisja winna udowodnić, że oba te kryteria są spełnione. Poza tym argumentacja ta nie znajduje żadnego poparcia w orzecznictwie.

98 Oczywiście nie wszystkie aspekty działalności podmiotu zarządzającego portem lotniczym muszą mieć charakter gospodarczy. Działalność stanowiąca wykonywanie prerogatyw władzy publicznej nie ma bowiem charakteru gospodarczego, uzasadniającego zastosowanie traktatowych reguł konkurencji (zob. ww. w pkt 88 wyrok w sprawie MOTOE, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo). Rozróżnienia między działalnością wynikającą z wykonywania prerogatyw władzy publicznej a działalnością gospodarczą należy dokonywać odrębnie dla każdego rodzaju działalności wykonywanej przez daną jednostkę (ww. w pkt 88 wyrok w sprawie MOTOE, pkt 25).

99 Ponieważ w niniejszej sprawie budowa i rozbudowa południowego pasa startowego – ze względu na swój charakter i przedmiot – nie należy jednak, jako taka, do prerogatyw władzy publicznej, czego zresztą skarżące wyraźnie nie stwierdziły, Komisja nie popełniła błędu, w ramach oceny charakteru gospodarczego działalności FLH dokonując rozróżnienia między budową i rozbudową południowego pasa startowego z jednej strony, a jego eksploatacją z drugiej strony. Co się tyczy twierdzenia, że w motywie 178 decyzji Komisja dostrzegła konieczność rozróżnienia poszczególnych dziedzin działalności operatora portu lotniczego, twierdzenie to należy oddalić, mając na względzie okoliczność, że w motywie tym Komisja ograniczyła się w istocie do przypomnienia zasad wynikających z orzecznictwa przywołanego w pkt 98 powyżej.

100 Z całości powyższych rozważań wynika, że w zakresie, w jakim FLH eksploatuje południowy pas startowy, spółka ta wykonuje działalność gospodarczą, od której nie da się oddzielić działalności związanej z jego budową. Należy zatem oddalić argumentację, w myśl której rozbudowa infrastruktury lotniskowej nie stanowi działalności gospodarczej, zwłaszcza że charakteru gospodarczego tej działalności nie da się zbadać odrębnie od badania charakteru gospodarczego działalności w zakresie eksploatacji infrastruktury.

101 Żaden z argumentów przedstawionych przez skarżące nie pozwala na podważenie tych wniosków.

102 W pierwszej kolejności należy oddalić argument, że budowa lub rozbudowa południowego pasa startowego należy do dziedziny polityki regionalnej, gospodarczej i transportowej. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem z jednej strony, że art. 87 ust. 1 WE nie dokonuje rozróżnienia interwencji państwa według przyczyn lub celów, lecz definiuje je ze względu na ich skutki (wyroki Trybunału z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie 173/73 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. 709, pkt 27; z dnia 26 września 1996 r. w sprawie C-241/94 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. I-4551, pkt 20; wyrok Sądu z dnia 6 września 2006 r. w sprawach połączonych T-304/04 i T-316/04 Włochy i Wam przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 63), a z drugiej strony,

że objęcie kapitału przez władze publiczne musi być oceniane w świetle kryterium inwestora prywatnego, abstrahując od wszelkich rozważań o charakterze społecznym bądź polityki regionalnej lub sektorowej (zob. wyrok Sądu z dnia 24 września 2008 r. w sprawie T-20/03 Kahla/Thüringen Porzellan przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2305, pkt 242 i przytoczone tam orzecznictwo). Poza tym okoliczność, że budowa i eksploatacja południowego pasa startowego leży w interesie powszechnym, a w szczególności w interesie rozwoju regionalnego, została uznana przez Komisję i stanowi kryterium, które instytucja ta wzięła pod uwagę w ramach oceny zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, jak wynika z motywów 258–263 decyzji.

103 Należy oczywiście wskazać, że jak wynika z pkt 12 komunikatu z 1994 r., Komisja uznała w przeszłości, że realizacja projektów infrastrukturalnych stanowi narzędzie ogólnej polityki gospodarczej, którego Komisja nie może kontrolować w świetle postanowień traktatu WE dotyczących pomocy państwa.

104 Trzeba jednak przypomnieć, po pierwsze, że kwestia, czy dana pomoc stanowi pomoc państwa w rozumieniu traktatu WE, powinna zostać rozwiązana na podstawie obiektywnych okoliczności, które są oceniane w dniu, w którym Komisja wydaje decyzję (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03 Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5479, pkt 137; ww. w pkt 90 wyrok w sprawie Chronopost przeciwko UFEX i in., pkt 95), a po drugie, że Komisja jest związana wytycznymi i komunikatami, które wydaje w zakresie kontroli pomocy państwa, jedynie o ile teksty te nie stanowią odstępstwa od właściwego stosowania norm traktatu; ich wykładni nie można dokonywać w sposób, który zawęża zakres stosowania art. 87 WE i 88 WE lub który jest sprzeczny z celami tych postanowień (zob. wyrok Trybunału z dnia 11 września 2008 r. w sprawach połączonych C-75/05 P i C-80/05 P Niemcy i in. przeciwko Kronofrance, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

105 Tymczasem w sektorze portów lotniczych zaszły pewne zmiany, opisane w motywach 169–171 decyzji, a dotyczące w szczególności jego organizacji oraz sytuacji gospodarczej i konkurencyjnej. Ponadto w wyrokach ADP uznano, że zarządzający

portem lotniczym wykonuje z zasady działalność gospodarczą w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, do której stosuje się postanowienia dotyczące pomocy państwa, co zostało potwierdzone w ww. w pkt 77 wyroku w sprawie Ryanair przeciwko Komisji, pkt 88.

106 Wobec powyższego, w świetle orzecznictwa przywołanego w pkt 104 powyżej przy wydawaniu decyzji Komisja winna wziąć pod uwagę wskazane zmiany i wykładnię, a także ich skutki – w zakresie stosowania art. 87 ust. 1 WE – dla finansowania infrastruktury związanej z wykonywaniem działalności w dziedzinie zarządzania portem lotniczym, nawet gdyby pkt 12 komunikatu z 1994 r. nie został zastosowany. W świetle powyższych rozważań Komisja nie popełniła zatem błędu, uznając w motywie 174 decyzji, że nie można a priori wykluczyć stosowania przepisów o pomocy państwa do portów lotniczych od 2000 r.

107 W tym kontekście należy dodać, że skoro operator portu lotniczego nie realizuje wyłącznie zadań w szczególności w dziedzinach polityki zagospodarowania przestrzennego czy polityki transportowej, ale także, jak wskazano wyżej, wykonuje działalność gospodarczą, to powinien on z własnych środków finansować koszty budowy infrastruktury niezbędnej do prowadzenia takiej działalności gospodarczej. W tym stanie rzeczy należy oddalić argument, w myśl którego koszty infrastruktury publicznej winno ponosić społeczeństwo. Poza tym fakt, że finansowanie infrastruktury wymaga zaangażowania środków publicznych, nie ma sam w sobie znaczenia. Przekazanie kapitału przez państwo w sposób bezpośredni lub pośredni do dyspozycji przedsiębiorstwa nie może bowiem zostać uznane za pomoc państwa tylko w sytuacji, gdy następuje ono w okolicznościach odpowiadających normalnym warunkom rynkowym.

108 W drugiej kolejności należy także oddalić argumenty skarżących dotyczące rzekomej odrębności działalności w zakresie budowy i działalności w zakresie eksploatacji infrastruktury lotniskowej.

109 Co się tyczy, po pierwsze, przedstawionego przez skarżące w replice twierdzenia, że rozróżnienie między budową a eksploatacją i użytkowaniem infrastruktury jest podstawową zasadą w praktyce decyzyjnej Komisji, w tym także w dziedzinach innych niż sektor portów lotniczych, co oznacza, że kryterium jej zastosowania jest w niniejszej sprawie spełnione, twierdzenie to należy oddalić, ponieważ kryterium wprowadzenia w życie tej rzekomo podstawowej zasady, na którą powołują się skarżące (zob. pkt 78 powyżej), nie ma w niniejszej sprawie znaczenia. Jak podkreśla bowiem Komisja, okoliczność, że możliwość korzystania z infrastruktury jest dostępna w sposób równy i niedyskryminujący dla wszystkich potencjalnych użytkowników, może stanowić właściwe kryterium pozwalające wykluczyć istnienie pomocy na rzecz użytkowników danej infrastruktury. Okoliczność ta nie pozwala jednak ustalić, czy – jak w niniejszej sprawie – publiczne finansowanie takiej infrastruktury stanowi pomoc na rzecz podmiotu, który nią zarządza. Ponadto, bez konieczności wypowiadania się na temat kwestii istnienia wskazanej praktyki, należy stwierdzić, iż nie może ona w każdym razie podważyć wniosku zawartego w pkt 100 powyżej, że FLH wykonuje działalność gospodarczą, z zakresu której nie można wyłączyć działalności w dziedzinie budowy wskazanego pasa startowego. Ponieważ pojęcie pomocy państwa ma charakter prawny i powinno być interpretowane w oparciu o elementy obiektywne (zob. podobnie ww. w pkt 90 wyrok w sprawie Chronopost przeciwko UFEX i in., pkt 141), nie może ono zatem być poddawane subiektywnej ocenie Komisji i należy je oceniać niezależnie od wszelkich wcześniejszych praktyk tej instytucji.

110 Co się tyczy, po drugie, konkretnych przykładów przedstawionych przez skarżące, takich jak prowadzenie kawiarni w muzeum lub restauracji przy autostradzie, nie pozwalają one uznać, że działalność w zakresie eksploatacji i działalność w zakresie budowy należy analizować odrębnie. W przykładach tych nie uwzględniono rozróżnienia między działalnością główną a związaną z nią działalnością dodatkową. Głównym przedmiotem działalności muzeum nie jest bowiem prowadzenie kawiarni, a głównym przedmiotem działalności podmiotu zarządzającego autostradą nie jest prowadzenie przydrożnej restauracji. Cel budowy pasa startowego jest natomiast związany z główną działalnością gospodarczą portu lotniczego, czyli ze świadczeniem usług lotniskowych.

111 Po trzecie, co się tyczy argumentu, że działalność w zakresie budowy i eksploatacji dotyczy podmiotów z różnych sektorów, argument ten nie ma wpływu na konieczność zbadania charakteru działalności przygotowawczej do wykonywania działalności gospodarczej łącznie z badaniem charakteru tej ostatniej, ze względu na związek istniejący między tymi dwoma rodzajami działalności. Budowa i rozbudowa pasa startowego jest bowiem wstępnym warunkiem jego eksploatacji. W każdym razie w konkretnym kontekście wkładu kapitałowego chodzi o te same podmioty, gdyż to właśnie MF i FLH (będąca spółką zależną MF) były beneficjentami rzeczonego wkładu przeznaczonego na budowę południowego pasa startowego i miały także eksploatować ten pas.

112 Po czwarte, jeśli chodzi o argument, że Komisja nie dostarczyła dowodu na to, że działalność w dziedzinie budowy i działalność w dziedzinie eksploatacji infrastruktury lotniskowej mają nierozerwalny charakter, należy stwierdzić, iż w sytuacji gdy dana działalność nie ma charakteru prerogatywy władzy publicznej, Komisja nie może być zobowiązana do dostarczania dowodów co do gospodarczego charakteru wszystkich obszarów działalności przedsiębiorstwa, gdy składają się one na ogólną działalność gospodarczą prowadzoną przez to przedsiębiorstwo i są ze sobą wzajemnie powiązane. W takiej sytuacji Komisja może bowiem poprzestać na uzasadnieniu, dlaczego uznała, iż przedsiębiorstwo to wykonuje działalność gospodarczą, oraz na wskazaniu powodów, dla których uznała, że dane obszary jego działalności są elementami działalności gospodarczej.

113 W każdym razie należy stwierdzić, że wobec zmian, o których mowa w motywach 169–171 decyzji, Komisja wskazała w motywie 172, że nie można dłużej uznawać budowy i eksploatacji portów lotniczych za zadanie administracji publicznej, niepodlegające co do zasady kontroli w dziedzinie pomocy państwa. Należy dalej stwierdzić, iż z motywu 177 decyzji wynika, że Komisja uznała FLH za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE na podstawie okoliczności, że omawiana infrastruktura jest zarządzana przez FLH w sposób komercyjny i dlatego stanowi infrastrukturę wykorzystywaną komercyjnie. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, iż Komisja przedstawiła wystarczające dowody istnienia związku między rozbudową a eksploatacją

południowego pasa startowego w kontekście kwalifikacji wkładu kapitałowego jako pomocy państwa.

114 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do argumentu, że budowa portów lotniczych nie jest realizowana przez podmioty prywatne i że budowa południowego pasa startowego nie może stanowić działalności gospodarczej, ponieważ zadania tego nie wykonałby inwestor prywatny ze względu na brak rentowności, należy przypomnieć, że jak wynika z powyższych rozważań, rozbudowa południowego pasa startowego jest działalnością, którą można bezpośrednio powiązać z zarządzaniem infrastrukturą lotniskową, które to zarządzanie z kolei stanowi działalność gospodarczą.

115 Co więcej okoliczności, że dana działalność nie jest wykonywana przez podmioty prywatne lub że nie jest ona rentowna, nie są właściwymi kryteriami w ramach kwalifikacji działalności jako gospodarczej. Orzecznictwo nie wymaga bowiem wyraźnie (zob. pkt 89 powyżej), aby działalność uznana za gospodarczą wykonywana była przez podmioty prywatne ani też, by była ona rentowna. To samo dotyczy zresztą kwalifikacji przedsiębiorstwa (zob. pkt 88 powyżej).

116 Argumenty te należy zatem oddalić jako bezskuteczne.

117 W czwartej kolejności, w odniesieniu do argumentów zmierzających do podważenia znaczenia wyroków w sprawie ADP, należy przede wszystkim stwierdzić, iż pojęcia przedsiębiorstwa i działalności gospodarczej są identyczne we wszystkich dziedzinach prawa konkurencji, zarówno gdy chodzi o przepisy, których adresatami są przedsiębiorstwa, jak i o przepisy adresowane do państw członkowskich, jako że wszystkie te przepisy służą realizacji jednego celu, a mianowicie celu, o którym mowa w art. 3 lit. g) WE, polegającego na utworzeniu systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym. Tak więc orzecznictwo przywołane w pkt 88 powyżej odnosi się do pojęcia przedsiębiorstwa w kontekście prawa konkurencji, bez względu na to, czy chodzi o przepisy adresowane do przedsiębiorstw, czy do państw członkowskich. Ponadto, jak podkreśliła Komisja, w kontekście pomocy państwa

Trybunał sam odwoływał się do pojęcia przedsiębiorstwa stosowanego w kontekście karteli (zob. w tym względzie ww. w pkt 88 wyrok w sprawie Cassa di Risparmio di Firenze i in., pkt 107). Dlatego fakt, że wyroki w sprawie ADP dotyczą stosowania art. 82 WE, a nie art. 87 WE, jest tu bez znaczenia. Z tej samej przyczyny należy oddalić argumenty skarżących zmierzające do podważenia znaczenia ww. w pkt 88 wyroku w sprawie FENIN przeciwko Komisji.

118 Ponadto chociaż wyroki w sprawie ADP dotyczyły wprawdzie dużego międzynarodowego portu lotniczego, to jednak zostały one potwierdzone w ww. w pkt 77 wyroku w sprawie Ryanair przeciwko Komisji, który dotyczył regionalnego portu lotniczego.

119 Należy wreszcie zaznaczyć, że chociaż omawiane wyroki nie odnoszą się do działalności w dziedzinie budowy infrastruktury, to jednak okoliczność ta nie podważa powyższych wniosków, których podstawą jest teza o nierozerwalnym charakterze działalności w dziedzinie zarządzania portem lotniczym i jego eksploatacji oraz działalności w dziedzinie budowy lub rozbudowy jego infrastruktury.

120 Z całości powyższych rozważań wynika, iż Komisja słusznie uznała, że wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

121 Zarzut pierwszy należy zatem oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, którego podstawą jest twierdzenie, że FLH nie może być beneficjentem pomocy państwa

Argumenty stron

122 Skarżące utrzymują, że FLH nie może być beneficjentem pomocy państwa, gdyż jest ona publicznym podmiotem inwestycyjnym (ang. single purpose vehicle, zwanym dalej „SPV"). Podnoszą one bowiem, że chociaż FLH jest odrębną od kontrolujących ją władz publicznych osobą prawną prawa prywatnego, to jedynym celem jej utworzenia i jedynym przedmiotem działalności jest zarządzanie infrastrukturą publiczną portu lotniczego Lipsk-Halle i jej eksploatacja. FLH została zatem utworzona wyłącznie po to, by mogła zarządzać tym lotniskiem i przeprowadzać niezbędne do tego celu transakcje. Wobec tego należy ją uznać za SPV. Odnosząc się do argumentu Komisji, że FLH zapewnia realizację wielu różnych zadań, skarżące podnoszą, że Komisja nie wzięła pod uwagę faktu, iż budowę infrastruktury lotniskowej należy potraktować w sposób odrębny od jej eksploatacji.

123 Skarżące podkreślają, że w dziedzinie pomocy państwa Komisja uznała zasadę tworzenia SPV, których udziały należą wyłącznie do państwa, takich jak spółki zarządzające funduszami. Według nich takie SPV tworzone są przez władze publiczne do realizacji jednego celu i wyposażane są w niezbędne środki kapitałowe, którymi zarządzają w interesie publicznym. Działają one zatem w sposób autonomiczny względem osób trzecich, lecz nie względem władz publicznych, które zapewniają im fundusze. Mimo powierzenia im kapitału publicznego, którym mają one zarządzać, spółki te nie są uznawane przez Komisję za beneficjentów pomocy państwa. Według skarżących sytuacja FLH jest podobna do sytuacji opisanych spółek, gdyż zobowiązana jest ona do udostępniania infrastruktury lotniskowej potencjalnym użytkownikom w sposób

otwarty i niedyskryminujący. FLH nie pełni funkcji przedsiębiorcy w odniesieniu do tej infrastruktury, gdyż została ona jej powierzona nie do swobodnego użytku, lecz do eksploatacji w imieniu i zgodnie z instrukcjami akcjonariuszy.

124 Tak więc w ocenie skarżących skoro kraj związkowy Saksonia i jego wspólnicy postanowili powołać FLH w celu realizacji budowy południowego pasa startowego, to powinni oni wyposażyć tę spółkę w środki finansowe niezbędne do wykonania tego zadania. W świetle prawa niemieckiego państwo, jako wspólnik, ma nawet taki obowiązek. Dlatego środki finansowe dostarczone przez państwo – działające w charakterze właściciela SPV – i przeznaczone na rozwój infrastruktury nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Stanowisko to jest zgodne z wyrokami w sprawie ADP, które nie dotyczą kwestii przekazania infrastruktury spółkom zarządzającym portami lotniczymi, lecz kwestii relacji tych spółek z osobami trzecimi. W każdym razie nawet jeśli port lotniczy występuje w relacjach z osobami trzecimi jako uczestnik rynku, to spółka zarządzająca infrastrukturą nie musi wcale być uznawana za przedsiębiorstwo w relacjach z jej właścicielami, którymi w tym przypadku są władze publiczne.

125 Skarżące dodają, że rozważania dotyczące kontroli nad FLH świadczą o tym, że rozumowanie Komisji jest błędne. Spółka FLH kontrolowana jest bowiem w pełni przez władze publiczne. Tymczasem gdyby władze te same wybudowały port lotniczy i same nim zarządzały, finansowania infrastruktury nie uznano by za pomoc państwa, lecz za czysto wewnętrzne finansowanie na poziomie administracji zadań publicznych. Według skarżących tak samo jest w sytuacji, gdy władze publiczne powierzają te zadania utworzonemu wyłącznie w tym celu samodzielnemu podmiotowi prawnemu, takiemu jak FLH. W tym względzie skarżące powołują się na treść decyzji Komisji C (2001) 2967 z dnia 5 października 2001 r. w sprawie pomocy państwa NN 86/2001 (Irlandia – Aer Rianta).

126 Skarżące podnoszą wreszcie, że zważywszy na okoliczność, iż Komisja jest wyposażona w kompetencje do sprawowania kontroli nad środkami stosowanymi przez administrację publiczną, należy stwierdzić, że instytucja ta przekroczyła zakres

przyznanych jej kompetencji. W braku przyznania kompetencji Unii organizacja administracji pozostaje, zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 WE, w gestii państw członkowskich, także w odniesieniu do stosowania prawa Unii. Państwa członkowskie mogą zatem swobodnie decydować o tym, czy zarząd nad ich infrastrukturą sprawowany będzie bezpośrednio przez władze publiczne, czy też przez utworzone specjalnie w tym celu przedsiębiorstwo. W ocenie skarżących uznanie takiego przedsiębiorstwa za beneficjenta pomocy państwa skutkowałoby pozbawieniem państw członkowskich możliwości tworzenia spółek prowadzących działalność w zakresie zarządzania infrastrukturą. Oznaczałoby to wywieranie wpływu na struktury administracyjne państw członkowskich, co nie wchodzi w zakres kompetencji przyznanych Komisji.

127 Komisja odpiera argumenty skarżących.

Ocena Sądu

128 Warto jeszcze raz przypomnieć, że w kontekście prawa konkurencji pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje każdą jednostkę wykonującą działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania (zob. ww. w pkt 88 wyrok w sprawie Cassa di Risparmio di Firenze i in., pkt 107 i przytoczone tam rzecznictwo). W tym względzie należy uściślić, że art. 87 WE odnosi się do wszystkich przedsiębiorstw prywatnych i publicznych oraz całej produkcji tych przedsiębiorstw, jedynie z zastrzeżeniem art. 86 ust. 2 WE (wyrok Trybunału z dnia 15 marca 1994 r. w sprawie C-387/92 Banco Exterior de España, Rec. s. I-877, pkt 11).

129 Należy także zaznaczyć, iż kwestia, czy organ wykonujący działalność gospodarczą wyposażony jest w odrębną od państwa osobowość prawną przyznaną przez prawo krajowe, nie ma wpływu na istnienie relacji finansowych między państwem a tym organem (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie 118/85

Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. 2599, pkt 10, 13), a tym samym na możliwość korzystania przez ten organ z pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

130 Tak samo jak nie można uznać, że sam fakt utworzenia niezależnych instytucji zobowiązanych do rozdzielania pomocy pozwala ominąć zasady dotyczące pomocy państwa (wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. I-4397, pkt 23), nie można też tolerować sytuacji, w której sam fakt utworzenia SPV może prowadzić do zwolnienia go od przestrzegania tych zasad. Należy bowiem zbadać, czy podmiot ten wykonuje działalność gospodarczą, czy można go wobec tego uznać za przedsiębiorstwo i czy czerpie on korzyść z przeniesienia zasobów państwowych (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 24).

131 Wykładnię tę potwierdzają oceny Komisji dokonane w dziedzinie instrumentów i funduszy inwestycyjnych, na które powołują się zresztą same skarżące. Jak wynika bowiem z wytycznych w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach (Dz.U. 2006, C 194, s. 2), Komisja nie wyklucza, że fundusz lub narzędzie inwestycyjne można uznać za przedsiębiorstwo korzystające z pomocy państwa. W pkt 3.2 akapit pierwszy tych wytycznych Komisja stwierdza natomiast, że należy ustalić, czy sytuacja taka może mieć miejsce. W akapicie piątym tego samego punktu wytycznych Komisja wskazuje w sposób ogólny, że skłania się ku uznaniu, iż fundusz inwestycyjny lub instrument inwestycyjny jest narzędziem pośrednim do transferu pomocy do inwestorów lub przedsiębiorstw, w które się inwestuje, i że sam w sobie nie jest beneficjentem tej pomocy. Jednakże Komisja nie wyklucza, że w pewnych wypadkach może tak być, jak wynika z pkt 3.2 akapit piąty wytycznych, w szczególności, pod pewnymi warunkami, w razie zastosowania środków łączących się z bezpośrednimi przelewami na rzecz instrumentu inwestycyjnego lub istniejącego funduszu z licznymi i różnymi inwestorami mającego charakter niezależnego przedsiębiorstwa.

132 W niniejszej sprawie, jak wynika z analizy zarzutu pierwszego, FLH wykonuje działalność gospodarczą, wobec czego spółkę tę należy uznać za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, funkcjonujące na rynku portów lotniczych. Nie ulega też wątpliwości, że jest ona odbiorcą publicznych środków finansowych, z których pochodzi wkład kapitałowy i które zostały przyznane bezpośrednio na rzecz FLH przez podmioty publiczne. W tych okolicznościach, bez potrzeby rozstrzygania kwestii, czy FLH należy uznać za SPV, w świetle zasady, o której mowa w pkt 130 powyżej, trzeba oddalić argumenty, w myśl których FLH nie może zostać uznana za beneficjenta wkładu kapitałowego ze względu na to, iż stanowi ona SPV. Oddalić należy także argument, zgodnie z którym gdyby władze niemieckie same wybudowały port lotniczy i same nim zarządzały, finansowanie nie zostałoby uznane za pomoc państwa.

133 Co się tyczy decyzji C (2001) 2967, na którą powołują się skarżące (zob. pkt 125 powyżej), trzeba stwierdzić, że akt ten nie stanowi poparcia dla ich argumentacji. Decyzja ta dotyczyła bowiem w szczególności zmiany własności lotniska, która została przeniesiona z państwa na podmiot zarządzający, co nie stanowiło w tym przypadku pomocy państwa, jako że Komisja uznała, iż art. 87 WE nie sprzeciwia się wykorzystaniu przez państwo jego zasobów do utworzenia i wejścia w posiadanie przedsiębiorstwa. Decyzja ta nie pozwala jednak uznać, że przekazanie zasobów państwowych przedsiębiorstwu utworzonemu przez władze publiczne w celu zarządzania portem lotniczym wymyka się, ze względu na sam ten fakt, uznaniu go za pomoc państwa.

134 Wobec powyższego skarżące nietrafnie podnoszą, że FLH nie może być beneficjentem pomocy państwa. Co się tyczy argumentu, w świetle którego zważywszy na okoliczność, iż Komisja wyposażona jest w kompetencje do sprawowania kontroli nad środkami stosowanymi przez administrację publiczną, należy stwierdzić, że instytucja ta przekroczyła zakres przyznanych jej kompetencji, argument ten należy zbadać przy okazji analizy pierwszego argumentu zarzutu siódmego (zob. pkt 203–206 poniżej), do której Sąd niniejszym odsyła.

135 Po dokonaniu tego zastrzeżenia zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego braku możliwości uznania FLH jednocześnie za podmiot udzielający pomocy państwa i beneficjenta tej pomocy

Argumenty stron

136 Skarżące utrzymują, że decyzja zawiera sprzeczność, gdyż FLH została w niej uznana jednocześnie za beneficjenta pomocy i za podmiot jej udzielający. Komisja uznała bowiem, że FLH z jednej strony była beneficjentem wkładu kapitałowego, a z drugiej strony podmiotem udzielającym pomocy spółce DHL w kontekście umowy ramowej. Tych dwóch ról nie da się jednak połączyć. Praktyka decyzyjna Komisji w dziedzinie kapitału podwyższonego ryzyka dowodzi, że funkcje te wzajemnie się wykluczają, skoro podmiot udzielający pomocy może jedynie przyznać pomoc lub przelać ją na rzecz innego przedsiębiorstwa.

137 Skarżące podkreślają, że jeśli zasadna jest teza Komisji, że inwestor prywatny nie udzieliłby nieograniczonej gwarancji na korzyść DHL, to FLH nie działa na rynku jako przedsiębiorca. Spółka FLH może zatem ewentualnie przyznać pomoc, ale nie może być jednocześnie jej beneficjentem. Co więcej teza, że FLH przyznała pomoc, świadczy o tym, że nie jest ona przedsiębiorcą w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Przedsiębiorstwa nie przyznają bowiem pomocy, ponieważ z natury jest ona przysporzeniem bezzwrotnym, a żadne przedsiębiorstwo nie spełniłoby świadczenia, któremu nie towarzyszy świadczenie wzajemne.

138 Odnosząc się do argumentu Komisji, że instytucja ta zbadała odrębnie poszczególne rozpatrywane środki, skarżące wskazują, że fakt, iż Komisja nie dokonała w rzeczywistości wymaganych rozróżnień, wynika stąd, że błędnie uznała ona, że skoro działalność w zakresie eksploatacji portu lotniczego ma charakter działalności gospodarczej, to charakter taki ma również działalność w zakresie budowy infrastruktury.

Wiążąc ze sobą te dwa rodzaje działalności, Komisja przypisała FLH podwójną rolę – podmiotu udzielającego pomocy i beneficjenta pomocy – chociaż obie te funkcje logicznie się wykluczają.

139 Komisja zaprzecza argumentom skarżących.

Ocena Sądu

140 Przede wszystkim należy przypomnieć, że FLH była beneficjentem wkładu kapitałowego, który uznano za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, jak wynika z motywów 165–224 decyzji.

141 Warto także zaznaczyć, że w świetle motywów 225–252 decyzji DHL była beneficjentem nieograniczonych gwarancji, przyznanych zgodnie z pkt 8 i 9 umowy ramowej, oraz poręczenia, które stanowią pomoc w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, przyznaną przez kraj związkowy Saksonia, MF i FLH. Należy stwierdzić w szczególności, że umowa ramowa została zawarta pomiędzy FLH i MF z jednej strony, a DHL z drugiej strony.

142 Trzeba zatem stwierdzić, że Komisja uznała, iż FLH jest beneficjentem pomocy państwa w postaci wkładu kapitałowego, a nadto jednym z podmiotów udzielających innych form pomocy państwa, a mianowicie gwarancji wynikających z umowy ramowej oraz poręczenia.

143 Ponieważ jednak rozpatrywane formy pomocy państwa są odrębne, a co więcej, zostały one odrębnie zbadane w zaskarżonej decyzji, nie można stwierdzić – jak podnoszą skarżące – że uznania za beneficjenta pomocy, a jednocześnie za podmiot jej udzielający nie można w tym przypadku pogodzić. Przedsiębiorstwo publiczne może bowiem – jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 128 powyżej – być beneficjentem pomocy państwa, gdy jest to przedsiębiorstwo działające na rynku. Jednakże nic nie stoi na przeszkodzie, aby przedsiębiorstwo to mogło także być podmiotem udzielającym odrębnego środka pomocy. Tak więc pomoc państwa może być przyznawana nie tylko bezpośrednio przez państwo, ale także przez podmioty publiczne lub prywatne utworzone przez państwo lub wyznaczone do zarządzania pomocą (zob. podobnie ww. w pkt 130 wyrok z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo). Korzystając ze swego dominującego wpływu na przedsiębiorstwa publiczne, państwo może bowiem bardzo skutecznie kierować swe zasoby do finansowania, w stosownym przypadku, konkretnych korzyści na rzecz innych przedsiębiorstw (zob. podobnie ww. w pkt 130 wyrok z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 38). Skarżące błędnie utrzymują zatem, że przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 87 WE nie mogą przyznawać pomocy i że FLH należy albo powiązać z państwem, albo potraktować jako przedsiębiorstwo.

144 Należy dodać, iż wbrew temu, co twierdzą skarżące, praktyka decyzyjna Komisji w dziedzinie kapitału podwyższonego ryzyka nie pozwala na wykazanie, że nie da się pogodzić funkcji beneficjenta pomocy z funkcją podmiotu udzielającego pomocy. Żaden z elementów tej praktyki nie pozwala bowiem uznać, że Komisja w sposób bezwarunkowy wykluczyła sytuację, w której beneficjent środka stanowiącego pomoc państwa może w tym samym czasie być podmiotem udzielającym innego środka pomocowego, który także stanowi pomoc państwa. Z decyzji przywołanych przez skarżące, jak również z wytycznych w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach wynika bowiem zasadniczo, że Komisja bada w każdym przypadku i w świetle cech charakterystycznych dla danego środka, czy może istnieć pomoc państwa na poziomie inwestorów, funduszy inwestycyjnych oraz przedsiębiorstw, w które się inwestuje. Poza tym w decyzji C (2007) 2329 z dnia 29 maja 2007 r. dotyczącej pomocy państwa N 732/2006 (Niderlandy – System kapitału podwyższonego ryzyka „BioGeneration

Venture Fund") Komisja uznała, iż nie można wykluczyć, że istnieje pomoc na szczeblu funduszy oraz przedsiębiorstw, w które się inwestuje.

145 W świetle powyższego oraz wobec faktu, że rozpatrywane środki pomocy są od siebie odrębne, należy stwierdzić, iż nie stoi na przeszkodzie temu, aby FLH mogła być z jednej strony, jako podmiot publiczny, udzielającym pomocy na rzecz DHL w drodze wykonania umowy ramowej oraz poręczenia, a z drugiej strony, jako przedsiębiorstwo działające na rynku portów lotniczych, beneficjentem pomocy państwa, która miała w tym przypadku postać wkładu kapitałowego. Tymczasem z analizy zarzutów pierwszego i drugiego wynika, że Komisja słusznie uznała po pierwsze, że FLH wykonuje działalność gospodarczą i stanowi przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, a po drugie, że jest beneficjentem pomocy państwa w postaci wkładu kapitałowego. Ponadto nic nie umożliwia podważenia faktu, że jako sygnatariusz umowy ramowej FLH winna być uznawana za podmiot udzielający pomocy, której umowa ta dotyczy, ani zawartej w motywie 227 decyzji oceny Komisji, według której umowa ramowa i poręczenie podlegają finansowaniu ze środków publicznych, a decyzje o przyznaniu tych środków należy przypisać władzom państwowym. Skarżące nie kwestionują zresztą powyższego.

146 Oznacza to, iż wbrew twierdzeniom skarżących decyzja nie zawiera sprzeczności w zakresie, w jakim FLH została w niej uznana jednocześnie za beneficjenta pomocy i za podmiot jej udzielający. Wobec tego należy również oddalić argument, w myśl którego skoro Komisja uznała, że inwestor prywatny nie udzieliłby gwarancji DHL, to FLH nie może być uznawana za przedsiębiorcę działającego na rynku, wobec czego spółka ta nie może być beneficjentem pomocy.

147 W świetle powyższego zarzut trzeci należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i równego traktowania

Argumenty stron

148 Skarżące twierdzą, że zastosowanie w niniejszej sprawie wytycznych z 2005 r. stanowi naruszenie zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i równego traktowania.

149 Odnosząc się w pierwszej kolejności do naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, skarżące utrzymują przede wszystkim, iż wbrew temu, co twierdzi Komisja, instytucja ta zastosowała w niniejszej sprawie wytyczne z 2005 r. Wynika to z motywu 30 decyzji, jak również z szeregu zawartych w tym akcie sprzeczności dotyczących odniesień do wytycznych z 2005 r. (motywy 30, 174, 176 i 195).

150 Skarżące podnoszą dalej, że wytyczne z 2005 r. nie mogły zostać zastosowane, ponieważ data właściwa do oceny przyznania wkładu kapitałowego przypada przed ich wejściem w życie. Wytyczne te przewidują bowiem, że mają zastosowanie do pomocy przyznanej po ich opublikowaniu w dniu 9 grudnia 2005 r., co wyraźnie wyklucza możliwość ich wstecznego zastosowania. W niniejszej sprawie akcjonariusze MF postanowili przekazać wkład kapitałowy do dyspozycji FLH na podstawie decyzji zarządu MF z dnia 4 listopada 2004 r. Wkład ten został zatem przyznany FLH przed wejściem w życie wytycznych z 2005 r., czyli w czasie, gdy obowiązywał jedynie komunikat z 1994 r. Wobec tego, poddając wkład kapitałowy uregulowaniom zawartym w wytycznych z 2005 r., Komisja naruszyła zasadę niedziałania prawa wstecz.

151 Skarżące dodają, że zgodnie z orzecznictwem nowe przepisy, które państwo członkowskie poznało na etapie projektu, nie mogą być stosowane z mocą wsteczną. Wobec tego wytyczne z 2005 r., które przeszło rok po przyznaniu wkładu kapitałowego zmodyfikowały kryteria umożliwiające ustalenie, czy wkład ten stanowi pomoc państwa, i których projekt został udostępniony państwom członkowskim dopiero kilka miesięcy po wniesieniu tego wkładu, tym bardziej nie mogą wywierać skutku wstecznego.

152 Odnosząc się w drugiej kolejności do naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa, skarżące podnoszą, że w chwili wydania decyzji dotyczącej południowego pasa startowego, to jest w dniu 4 listopada 2004 r., nie dało się przewidzieć, że Komisja zmieni swą ocenę – w świetle przepisów w dziedzinie pomocy państwa – dotyczącą finansowania infrastruktury regionalnych portów lotniczych. Teza, że finansowanie to może stanowić pomoc państwa, pojawiła się dopiero w 2005 r., czyli po przyznaniu wkładu kapitałowego. Przed wydaniem wytycznych z 2005 r. nie istniała bowiem żadna utrwalona praktyka Komisji w tym względzie, istniała za to znaczna niepewność prawa. Nawet gdyby istniała jakaś praktyka w tym zakresie, to władze niemieckie ani skarżące nie miały możliwości zapoznania się z nią, gdyż stosowne decyzje, po pierwsze, publikowane były jedynie na stronie internetowej Komisji, a nie w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, a po drugie, nie były one publikowane w języku niemieckim, wobec czego nie były zrozumiałe dla skarżących. W tych okolicznościach skarżące stoją na stanowisku, że zmiany wykładni art. 87 ust. 1 WE nie dało się przewidzieć.

153 Skarżące podkreślają ponadto, że zmiany tej nie dało się wywnioskować z praktyki decyzyjnej Komisji, z orzecznictwa ani z opracowania z 2001 r. W tym względzie zaznaczają one w szczególności, że jeśli wyroki w sprawie ADP skutkowały rozszerzeniem zakresu zastosowania reguł w dziedzinie pomocy państwa o wszelkie środki podejmowane w sektorze portów lotniczych, to Komisja powinna była w tym czasie uchylić komunikat z 1994 r. lub zmienić go w celu zagwarantowania pewności prawa. Tak się jednak nie stało, wobec czego przed wydaniem decyzji z orzecznictwa nie można było wnioskować, że budowa infrastruktury regionalnej podlega przepisom w dziedzinie pomocy, ale że w dalszym ciągu zastosowanie znajdują zasady zawarte w komunikacie z 1994 r. W odniesieniu do przywołanego przez Komisję faktu,

że przed wydaniem wytycznych z 2005 r. władze niemieckie notyfikowały środki dotyczące budowy bądź rozwoju regionalnych portów lotniczych (pomoc państwa N 644i/2002), skarżące podnoszą, iż państwa członkowskie regularnie notyfikują środki ze względów pewności prawa, nawet jeśli uważają, że środki te nie stanowią pomocy państwa. Z notyfikacji tej nie można zatem wyciągać wniosku, że przed zobowiązaniem się do sfinansowania południowego pasa startowego władze niemieckie zakładały, że może to zostać uznane za pomoc państwa.

154 Skarżące utrzymują wreszcie, że ponieważ wytyczne z 2005 r. określają szczegółowo zakres czasowy swego obowiązywania, stosując je przed datą ich wejścia w życie, Komisja naruszyła swe własne kryteria oceny, których zobowiązała się przestrzegać i na których przestrzeganie podmioty gospodarcze i państwa członkowskie powinny móc liczyć. W tym względzie wyjaśniają one w replice, że poddając wkład kapitałowy przepisom w dziedzinie pomocy państwa mimo braku możliwości zastosowania wytycznych z 2005 r., Komisja naruszyła komunikat z 1994 r., a tym samym zasadę samoograniczenia administracji. Komisja jest bowiem związana przyjętymi przez siebie wytycznymi tak długo, jak długo nie sprzeciwiają się one prawu pierwotnemu. Tymczasem w dniu wydania decyzji dotyczącej wkładu kapitałowego komunikat z 1994 r. nie naruszał prawa pierwotnego, gdyż orzecznictwo nie wymagało stosowania przepisów w dziedzinie pomocy państwa do środków związanych z budową infrastruktury lotniskowej, co Komisja potwierdziła.

155 Odnosząc się w trzeciej kolejności do naruszenia zasady równego traktowania, skarżące podnoszą, że znaczna liczba europejskich portów lotniczych skorzystała z pomocy publicznej przeznaczonej na budowę i rozwój infrastruktury. W świetle zasady równego traktowania FLH nie może być zatem jedynym podmiotem dotkniętym

zmianą polityki Komisji, polegającą na zastosowaniu przepisów w dziedzinie pomocy państwa do regionalnych portów lotniczych.

156 Komisja zaprzecza argumentom skarżących.

Ocena Sądu

157 Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzucanego naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, należy stwierdzić, iż jeśli chodzi o kwestię uznania wkładu kapitałowego za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, żaden z elementów decyzji nie pozwala stwierdzić, że Komisja zastosowała uregulowania zawarte w wytycznych z 2005 r.

158 Co się tyczy przede wszystkim kryterium przedsiębiorstwa i działalności gospodarczej, w motywie 173 decyzji Komisja uznała bowiem, iż z wyroków w sprawie ADP wynika, że zarządzający portem lotniczym wykonuje z zasady działalność gospodarczą w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, do której stosuje się postanowienia dotyczące pomocy państwa. Wobec zmian, jakie zaszły ostatnio w sektorze, Komisja uznała – jak wynika z motywu 174 decyzji – że od 2000 r., czyli od roku, w którym wydany został ww. w pkt 84 wyrok Sądu w sprawie Aéroports de Paris przeciwko Komisji, nie można a priori wykluczyć stosowania przepisów o pomocy państwa do portów lotniczych. W motywie 176 decyzji Komisja doszła zatem do wniosku, że od momentu wydania wyroku do tego sektora stosuje się przepisy o pomocy państwa, podkreślając że nie oznacza to wstecznego stosowania wytycznych z 2005 r., gdyż chodzi tu jedynie o wyjaśnienie przez Trybunał pojęcia pomocy państwa.

159 Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić, zważywszy, że wykładnia przepisu prawa wspólnotowego, jakiej dokonuje Trybunał, ogranicza się jedynie do wyjaśnienia oraz sprecyzowania znaczenia i zakresu tego przepisu, tak jak powinien był on być pojmowany i stosowany od momentu jego wejścia w życie (zob. wyrok Sądu z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie T-289/03 BUPA i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-81, pkt 159 i przytoczone tam orzecznictwo).

160 Oznacza to, że jeśli chodzi o ocenę kryterium działalności gospodarczej, Komisja mogła zgodnie z prawem zastosować zasady wynikające z wyroków w sprawie ADP, stosując je do okoliczności niniejszej sprawy, w szczególności w odniesieniu do kwestii finansowania infrastruktury lotniskowej, co nie stanowi stosowania wytycznych z 2005 r. z mocą wsteczną.

161 Ponadto w żadnym z motywów decyzji dotyczących kryteriów przedsiębiorstwa i działalności gospodarczej nie wskazano wyraźnie, że Komisja zastosowała z mocą wsteczną wytyczne z 2005 r., przy czym z motywu 176 wyraźnie wynika wniosek przeciwny. W tym względzie należy stwierdzić, że zawarte w motywie 30 decyzji odwołanie do wskazanych wytycznych dotyczy dokonywanej w ramach badania wstępnego oceny zgodności wkładu kapitałowego ze wspólnym rynkiem, a nie kwestii uznania go za pomoc państwa. Podobnie twierdzenie zawarte w motywie 174 decyzji, zgodnie z którym wobec rozwoju sektora portów lotniczych w wytycznych z 2005 r. instytucja ta rozszerzyła rozwiązania przyjęte w wyrokach w sprawie ADP na wszystkie typy lotnisk, nie pozwala uznać, iż w niniejszej sprawie Komisja zastosowała omawiane wytyczne, wzmianka ta wskazuje bowiem w istocie, że wytyczne kodyfikują sytuację prawną istniejącą od czasu wydania tych wyroków, wyjaśniając pewne ich konsekwencje, w szczególności w odniesieniu do lotnisk regionalnych.

162 Przechodząc do zagadnienia kryterium korzyści gospodarczej, należy stwierdzić, iż w decyzji nie wskazano, że wytyczne z 2005 r. zostały zastosowane. Przeciwnie, w motywie 195 wskazano, iż zastosowanie zasady inwestora prywatnego nie wynika

z wytycznych z 2005 r., ale z rozwoju orzecznictwa i praktyki decyzyjnej Komisji, przy czym skarżące nie zakwestionowały tej tezy.

163 Co się tyczy wreszcie kryteriów możliwości przypisania państwu, specyfiki, zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową, należy stwierdzić, iż decyzja nie zawiera nic, co wskazywałoby, że Komisja uwzględniła zawarte w wytycznych z 2005 r. czynniki dotyczące wskazanych kryteriów, zresztą skarżące także nie twierdzą, że tak było.

164 Z powyższych rozważań wynika, że w kontekście uznania wkładu kapitałowego za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE Komisja nie zastosowała wytycznych z 2005 r. Warto dodać, że ponieważ skarżące nie kwestionują decyzji w odniesieniu do zawartej w niej oceny zgodności wkładu kapitałowego ze wspólnym rynkiem, w ramach rozpatrywania niniejszej skargi nie zachodzi potrzeba badania, czy przeprowadzając taką ocenę, Komisja zastosowała z mocą wsteczną wytyczne z 2005 r.

165 Ze wszystkich powyższych względów należy oddalić argument dotyczący wstecznego zastosowania wytycznych z 2005 r. do budowy i finansowania południowego pasa startowego.

166 Odnosząc się w drugiej kolejności do argumentów dotyczących naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasady pewności prawa, wystarczy stwierdzić, iż skoro Komisja nie zastosowała wytycznych z 2005 r. w celu uznania wkładu kapitałowego za pomoc państwa, to argumenty te należy oddalić. U ich podstaw leży bowiem błędne założenie, że wytyczne te zostały zastosowane z mocą wsteczną.

167 W każdym razie argumenty te nie wydają się zasadne. Wyroki w sprawie ADP, z których wynika, że eksploatacja portu lotniczego stanowi działalność gospodarczą, pochodzą bowiem z 2000 r. Poza tym w ww. w pkt 77 wyroku w sprawie Ryanair przeciwko Komisji, który dotyczył sytuacji sprzed wydania wytycznych z 2005 r., potwierdzono wyroki w sprawie ADP w kontekście eksploatacji regionalnego portu lotniczego. Ponadto z decyzji Komisji SG (2001) D/286839 z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie pomocy państwa N 58/2000 (Włochy – Wspieranie rozwoju systemu lotnisk w Piemoncie) wynika, że w tym czasie Komisja nie wykluczała, że środek na rzecz rozwoju infrastruktury regionalnych portów lotniczych może ewentualnie stanowić pomoc państwa. W decyzji tej, która – wbrew temu, co twierdzą skarżące – także dotyczyła finansowania infrastruktury lotniskowej, Komisja stwierdziła zasadniczo, jak wynika z motywu 17, że jeśli rozpatrywany środek miałby zostać uznany za pomoc państwa, to byłby on zgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE. Należy wreszcie stwierdzić, że skoro władze niemieckie notyfikowały w 2002 r. pomoc państwa N 644i/2002 ze względów pewności prawa – jak twierdzą skarżące (zob. pkt 153 powyżej), to liczyły się one z ewentualnością, że przedmiotowy środek, którego celem była rozbudowa infrastruktury lotnisk regionalnych, mógł stanowić pomoc państwa. Ponadto w ramach postępowania dotyczącego tej pomocy w dniu 30 czerwca 2003 r. Komisja poinformowała zasadniczo władze niemieckie, powołując się na wyroki w sprawie ADP, iż nie ma pewności, czy „pomoc na rzecz budowy i rozwoju lotnisk regionalnych może zostać […] uznana za ogólny środek dotyczący infrastruktury, niemający znaczenia z punktu widzenia pomocy państwa".

168 Wobec tego skarżące niezasadnie podnoszą, że w momencie wydania decyzji dotyczącej budowy południowego pasa startowego, to jest w grudniu 2004 r., nie dało się przewidzieć, że zmianie ulegnie ocena środków finansowania infrastruktury lotnisk regionalnych w świetle przepisów z dziedziny pomocy państwa. To samo dotyczy twierdzenia odnoszącego się do okoliczności, że teza, iż finansowanie budowy lotnisk regionalnych może stanowić pomoc państwa, pojawiła się dopiero w 2005 r., po przyznaniu wkładu kapitałowego.

169 W świetle powyższego argumenty dotyczące naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasady pewności prawa należy oddalić.

170 Odnosząc się w trzeciej i ostatniej kolejności do argumentu dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania, należy stwierdzić, iż fakt, że finansowanie infrastruktury regionalnych portów lotniczych może ewentualnie stanowić pomoc państwa, dotyczy wszystkich lotnisk, począwszy od 2000 r., wobec czego spółki FLH nie można uznać za jedynego operatora lotniska, którego zmiana ta dotknęła, jak twierdzą skarżące. Okoliczność, że przed tą datą porty lotnicze korzystały ze środków finansowania, nie podważa faktu, że po tej dacie wszystkie lotniska regionalne winny liczyć się z tym, że finansowanie ich infrastruktury będzie badane w świetle przepisów w dziedzinie pomocy państwa.

171 Argument dotyczący naruszenia zasady równego traktowania należy zatem oddalić.

172 W świetle całości powyższych rozważań zarzut czwarty należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia prawa pierwotnego przez wytyczne z 2005 r.

Argumenty stron

173 Skarżące stoją na stanowisku, że wytyczne z 2005 r. naruszają prawo pierwotne w dwojaki sposób.

174 W pierwszej kolejności twierdzą one, że wytyczne z 2005 r. są nieprawidłowe, gdyż budowa i rozbudowa infrastruktury lotniskowej nie stanowi działalności gospodarczej. Wytyczne są zatem sprzeczne z prawem pierwotnym i nie mogą stanowić właściwej podstawy prawnej decyzji.

175 W drugiej kolejności podnoszą one, że wytyczne z 2005 r. zawierają sprzeczności, wobec czego naruszają zasadę jasności i pewności prawa. Punkt 12 komunikatu z 1994 r. stwierdzający, że „realizacja projektów infrastrukturalnych stanowi narzędzie ogólnej polityki gospodarczej, którego Komisja nie może kontrolować z tytułu zasad rządzących pomocą państwa", nie został bowiem uchylony. Nie sposób zatem wywnioskować, w jakim zakresie budowa i rozbudowa infrastruktury lotniskowej podlega przepisom w dziedzinie pomocy.

176 W tym względzie skarżące podkreślają, że stwierdzając, iż wytyczne z 2005 r. „uzupełniają" komunikat z 1994 r., Komisja przyznała, że nie miała zamiaru podważać zasady w nim ustalonej, na którą to zasadę powołuje się ona zresztą w wytycznych z 2005 r. Jednakże Komisja podważyła tę zasadę, ponieważ wytyczne z 2005 r. mają zastosowanie do wszystkich obszarów działalności lotnisk, w tym do budowy infrastruktury. Poza tym wytyczne stanowią – sprzecznie z treścią komunikatu z 1994 r. – że „jeżeli zarządzający portem lotniczym wykonuje działalność gospodarczą […], powinien on finansować koszty użytkowania lub budowy zarządzanej infrastruktury za pomocą środków własnych". Zwracając uwagę, że Komisja powołuje się w tym względzie na wyroki w sprawie ADP, skarżące przypominają, iż w orzeczeniach tych wskazano, że eksploatacja dużego lotniska międzynarodowego może być uznawana za działalność gospodarczą, jednakże nie wspomniano przy tej okazji o lotniskach regionalnych. Według skarżących, skoro wydaje się, że Komisja nie dążyła już do wyłączenia z zakresu swej kontroli budowy infrastruktury, co miało miejsce na gruncie

komunikatu z 1994 r., to wytyczne z 2005 r. zawierają sprzeczność. Jeżeli Komisja uznała, że środki w zakresie finansowania budowy lub rozbudowy infrastruktury regionalnych portów lotniczych stanowią pomoc państwa, powinna była wyraźnie uchylić komunikat z 1994 r. i wydać w to miejsce nowy.

177 Jeśli chodzi o twierdzenia Komisji, zgodnie z którymi pkt 12 komunikatu z 1994 r. został wyłączony z zastosowania i uchylony przez wytyczne z 2005 r., skarżące stoją na stanowisku, iż twierdzenia te są błędne. W pkt 18 i 19 wytycznych z 2005 r. nie wyjaśniono bowiem wyraźnie, na czym polega ich powiązanie z komunikatem z 1994 r. Według skarżących wytyczne z 2005 r. są niejasne, gdyż z jednej strony nie uchylają wyraźnie pkt 12 komunikatu 1994 r., a z drugiej strony wyłączają jego zastosowanie. Sprzeczność ta pozbawia wytyczne z 2005 r. zastosowania do finansowania infrastruktury i potwierdza, że naruszają one art. 87 WE.

178 Co się tyczy wreszcie argumentu, że wytyczne z 2005 r. nie są podstawą decyzji, skarżące przypominają, że Komisja faktycznie je zastosowała (zob. pkt 149 powyżej).

179 ADV podziela uwagi skarżących. Według niej wytyczne z 2005 r. nie mają zastosowania. Podnosi w tym względzie, że w wytycznych Komisja nie może określać elementów konstytutywnych pomocy państwa – w tym przypadku pojęcia istnienia działalności gospodarczej – z naruszeniem prawa pierwotnego.

180 Komisja odpiera argumentację skarżących i ADV.

Ocena Sądu

181 Zważywszy, że w ramach analizy zarzutu czwartego stwierdzono, iż Komisja nie zastosowała wytycznych z 2005 r. w celu uznania wkładu kapitałowego za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, należy stwierdzić, iż rozpatrywany zarzut jest bezskuteczny.

182 W ramach tego zarzutu, który przypomina zarzut bezprawności, skarżące podnoszą z jednej strony, że wytyczne z 2005 r. są błędne, ponieważ budowa i rozbudowa infrastruktury lotniskowej nie stanowi działalności gospodarczej, a z drugiej strony, że wskazane wytyczne zawierają sprzeczność, wobec czego naruszają zasady jasności i pewności prawa, jeśli chodzi o zastosowanie przepisów w dziedzinie pomocy państwa do finansowania infrastruktury lotniskowej. Ponieważ jednak wytyczne z 2005 r. nie zostały zastosowane w niniejszej sprawie w odniesieniu do tej kwestii, dotyczące tego zagadnienia argumenty skarżących są bezskuteczne.

183 W tym stanie rzeczy zarzut piąty należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego uchybienia proceduralnego

Argumenty stron

184 Posiłkowo skarżące podnoszą, że Komisja nie zastosowała właściwej procedury. W tym względzie twierdzą one, że w odniesieniu do regionalnych portów lotniczych,

takich jak port lotniczy Lipsk/Halle, w chwili podjęcia decyzji o budowie południowego pasa startowego w 2004 r. nie istniał rynek. Lotniska takie nie wykonywały działalności gospodarczej i nie prowadziły konkurencji z innymi lotniskami. Poza tym nawet jeśli w chwili obecnej regionalne porty lotnicze prowadzą konkurencję, jeśli istnieje rynek i jeśli przepisy w dziedzinie pomocy państwa znajdują zatem zastosowanie, to sytuacja taka jest w każdym razie wynikiem ostatnich przeobrażeń, jak przyznała Komisja w wytycznych z 2005 r. Tak więc nawet przy założeniu, że wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa, należy go w każdym razie uznać za pomoc istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt v) rozporządzenia nr 659/1999. Wobec powyższego skoro Komisja nie zastosowała w niniejszej sprawie przewidzianej we wskazanym rozporządzeniu – a w szczególności w art. 17–19 tego aktu – procedury dotyczącej pomocy istniejącej, to przy wydaniu decyzji dopuszczono się uchybienia proceduralnego.

185 Co się tyczy twierdzenia Komisji, że art. 17–19 rozporządzenia nr 659/1999 mają zastosowanie jedynie do systemów pomocy, a nie do pomocy indywidualnej, jeśli twierdzenie to jest prawidłowe, to prowadzi ono do wniosku, że instytucja ta nie powinna była przeprowadzać kontroli rozpatrywanego środka. Z jednej strony bowiem nie istniały stosowne środki w rozumieniu art. 88 ust. 1 WE, a z drugiej strony Komisja nie była umocowana do przeprowadzania kontroli indywidualnej pomocy istniejącej, zgodnie z rozporządzeniem nr 659/1999.

186 Komisja wnosi o oddalenie tego zarzutu.

Ocena Sądu

187 Warto przypomnieć, iż traktat WE przewiduje odrębne tryby postępowania w zależności od tego, czy dana pomoc została zakwalifikowana jako istniejąca, czy jako nowa. O ile pomoc nowa podlega – zgodnie z art. 88 ust. 3 WE – uprzedniemu zgłoszeniu Komisji i nie może zostać wprowadzona w życie przed wydaniem ostatecznej decyzji

kończącej postępowanie, o tyle zgodnie z art. 88 ust. 1 WE pomoc istniejąca może być systematycznie realizowana tak długo, jak Komisja nie stwierdzi jej niezgodności ze wspólnym rynkiem (ww. w pkt 128 wyrok w sprawie Banco Exterior de España, pkt 22; wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, od T-600/97 do T-607/97, T-1/98, od T-3/98 do T-6/98 i T-23/98 Alzetta i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-2319, pkt 148). W stosownym przypadku pomoc istniejąca może być jedynie przedmiotem wywołującej skutki na przyszłość decyzji stwierdzającej jej niezgodność ze wspólnym rynkiem (ww. wyrok w sprawie Alzetta i in. przeciwko Komisji, pkt 147).

188 Zgodnie z art. 1 lit. b) ppkt v) rozporządzenia nr 659/1999 pomoc istniejącą stanowi „pomoc, jaka została uznana za pomoc istniejącą, ponieważ można stwierdzić, że w czasie gdy została wprowadzona w życie, nie stanowiła pomocy, a w okresie późniejszym stała się pomocą ze względu na rozwój wspólnego rynku bez wprowadzenia zmian przez państwo członkowskie". Pojęcie rozwoju wspólnego rynku można rozumieć jako zmianę gospodarczego i prawnego kontekstu w sektorze, którego dotyczy sporny środek. Zmiana taka może w szczególności być wynikiem liberalizacji rynku początkowo zamkniętego na konkurencję.

189 W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, że jak wynika z motywów 174 i 176 decyzji wobec rozwoju sektora portów lotniczych i w świetle wyroków w sprawie ADP Komisja uznała, iż od 2000 r. nie można a priori wykluczyć stosowania przepisów o pomocy państwa do portów lotniczych. Ponadto z decyzji SG (2001) D/286839 (zob. pkt 167 powyżej) wynika, że w 2001 r. Komisja nie wykluczała, że finansowanie infrastruktury lotniskowej może stanowić pomoc państwa. Władze niemieckie także brały pod uwagę taką ewentualność, skoro w 2002 r. notyfikowały pomoc państwa N 644i/2002, przy czym w 2003 r., w ramach postępowania w przedmiocie tej pomocy, Komisja poinformowała te władze o tym, że nie ma pewności, czy sporne środki mogą stanowić środki dotyczące infrastruktury (zob. pkt 167 powyżej).

190 Tymczasem wkład kapitałowy został przyznany w listopadzie 2004 r., czyli w czasie, gdy Komisja sygnalizowała już, iż uważa, że finansowanie takie może stanowić pomoc państwa.

191 Co się tyczy argumentów skarżących, że w odniesieniu do regionalnych portów lotniczych, takich jak port lotniczy Lipsk/Halle, w chwili podjęcia decyzji o rozbudowie południowego pasa startowego w 2004 r. nie istniał rynek, gdyż podobne lotniska nie wykonywały działalności gospodarczej i nie konkurowały ze sobą, wystarczy przypomnieć, że w ramach zarzutu pierwszego wykazano, iż FLH wykonuje działalność gospodarczą i prowadzi konkurencję z innymi lotniskami (zob. pkt 93 powyżej), oraz stwierdzić, że nie ma podstaw, by uznać, że nie było tak w czasie, gdy przyznany został wkład kapitałowy. Jeśli chodzi o zmiany, o których wspomina Komisja w wytycznych z 2005 r., należy stwierdzić, iż nastąpiły one, zanim podjęta została decyzja o finansowaniu południowego pasa startowego w 2004 r. W pkt 5 wytycznych Komisja wspomina bowiem o zmianach, które miały miejsce „w ciągu ostatnich lat". Poza tym Komisja wspominała już o tych zmianach w 2001 r., w decyzji SG (2001) D/286839, w szczególności zaś w motywie 11 tego aktu.

192 W tym stanie rzeczy nie można uznać, że wkład kapitałowy nie stanowił pomocy w chwili jego przyznania, lecz stał się pomocą później, w wyniku zmian, jakie zaszły na wspólnym rynku.

193 Wobec powyższego wkład kapitałowy nie był pomocą istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt v) rozporządzenia nr 659/1999.

194 Warto dodać, że chociaż w decyzji faktycznie nie ustosunkowano się konkretnie do podniesionego przez władze niemieckie w trakcie formalnego postępowania

wyjaśniającego argumentu, w myśl którego wkład kapitałowy stanowi pomoc istniejącą (motyw 70 decyzji), to jednak Komisja nie musi zajmować stanowiska wobec wszystkich argumentów zainteresowanych stron, lecz wystarczy, jeśli przedstawi fakty i względy prawne o zasadniczym znaczeniu dla decyzji (zob. wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-349/03 Corsica Ferries France przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2197, pkt 63, 64 i przytoczone tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie decyzja zawiera – w szczególności w motywach 174–176 – niezbędne elementy pozwalające zrozumieć, dlaczego pomoc nie może zostać uznana za pomoc istniejącą w rozumieniu art. 1 lit. b) ppkt v) rozporządzenia nr 659/1999.

195 Wobec powyższego zarzut szósty należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia podziału kompetencji wynikającego z traktatu WE

Argumenty stron

196 Skarżące utrzymują, że dokonana przez Komisję wykładnia pojęcia przedsiębiorstwa narusza prawo pierwotne, gdyż skutkuje ona poddaniem kontroli pomocy państwa środków państwowych, które nie podlegają takiej kontroli.

197 W pierwszej kolejności skarżące twierdzą, że Komisja naruszyła kompetencje państw członkowskich. Jeśli bowiem chodzi o środki w dziedzinie polityki regionalnej i gospodarczej, państwa członkowskie dysponują bowiem wyłącznymi kompetencjami w odniesieniu do budowy infrastruktury, przy czym Komisji nie przysługują w tej dziedzinie żadne kompetencje. Tymczasem poprzez umieszczenie w wytycznych z 2005 r. rozszerzonej definicji pojęcia przedsiębiorstwa Komisja objęła takie środki przepisami dotyczącymi konkurencji, w odniesieniu do których przyznano jej stosowne kompetencje. Komisja przyznała sobie tym samym nowe uprawnienia kontrolne, umożliwiające jej badanie i ewentualne odrzucanie projektów realizowanych przez państwa członkowskie. Uprawnienia te są nawet szersze niż uprawnienia przysługujące niemieckim sądom administracyjnym. Tak więc definiując pojęcie pomocy państwa w sposób prowadzący do naruszenia kompetencji państw członkowskich – jak wynika w szczególności z motywu 261 decyzji – Komisja naruszyła zasadę subsydiarności. Ponadto wobec faktu, że instytucja ta nie jest w stanie zapewnić na szczeblu Unii kontroli lepszej niż kontrola, jaka może zostać przeprowadzona na poziomie krajowym, naruszyła ona także art. 5 ust. 2 WE. W tym względzie skarżące uściślają, że wymóg zagwarantowania pozbawionego dyskryminacji dostępu do infrastruktury jej użytkownikom nie usprawiedliwia przeprowadzania kontroli przez Komisję. Z jednej strony bowiem dostęp taki zapewniony jest dzięki istnieniu obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej, a z drugiej strony stosowne opłaty podlegają zatwierdzeniu przez władze publiczne, po konsultacji z użytkownikami i w poszanowaniu zasady równego traktowania.

198 W drugiej kolejności skarżące podnoszą, że Komisja nie może w sposób wiążący rozszerzać kryteriów określonych w art. 87 ust. 1 WE w drodze wytycznych. Wytyczne są bowiem stosownymi środkami w rozumieniu art. 88 ust. 1 WE bądź zaleceniami w rozumieniu art. 249 ust. 5 WE, które muszą być zgodne z prawem Unii. Tymczasem rozszerzając w wytycznych z 2005 r. pojęcie przedsiębiorstwa, tak aby objąć nim wszystkie rodzaje portów lotniczych, instytucja ta przekroczyła tę granicę i naruszyła art. 88 ust. 1 WE.

199 ADV przychyla się do uwag skarżących. Według niej przewidziany w prawie Unii podział kompetencji nie pozwala na systemowe poddawanie budowy infrastruktury lotniskowej reżimowi pomocy państwa.

200 Komisja odpiera argumenty skarżących i ADV.

Ocena Sądu

201 Przede wszystkim należy podkreślić, iż art. 7 ust. 1 akapit drugi WE wymaga, by każda instytucja działała w granicach uprawnień przyznanych jej traktatem WE.

202 Następnie należy przypomnieć, że traktat WE, konstytuując na mocy art. 88 WE stałe badanie i kontrolę pomocy przez Komisję, przyjmuje, że uznanie ewentualnej niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem stanowi, pod kontrolą Sądu i Trybunału, następstwo stosownej procedury, której wszczęcie leży w granicach kompetencji tej instytucji. Artykuły 87 WE i 88 WE zastrzegają zatem dla Komisji centralną rolę w procesie uznawania ewentualnej niezgodności pomocy ze wspólnym rynkiem (wyrok Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-354/90 Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Rec. s. I-5505, pkt 9, 14).

203 W niniejszej sprawie odnosząc się w pierwszej kolejności do argumentu, że Komisja naruszyła kompetencje państw członkowskich, należy stwierdzić, że jak wynika z analizy zarzutu pierwszego, Komisja słusznie uznała, iż wkład kapitałowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Wobec tego instytucja ta była uprawniona do jej oceny w świetle art. 87 ust. 2 i 3, zgodnie z orzecznictwem przywołanym

w poprzednim punkcie niniejszego wyroku. Komisja nie mogła zatem naruszyć kompetencji państw członkowskich w tym zakresie.

204 Co się tyczy twierdzenia, że polityka regionalna i gospodarcza, której częścią jest rozbudowa południowego pasa startowego, zastrzeżona jest do wyłącznych kompetencji państw członkowskich, należy stwierdzić, że nawet jeśli teza ta okazałaby się zasadna, to okoliczność ta nie mogłaby skutkować pozbawieniem Komisji jej uprawnienia do kontroli pomocy państwa, jakie przyznano jej w art. 87 WE i 88 WE, w sytuacji gdy finansowanie przyznane w ramach tychże polityk stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE.

205 Wreszcie w odniesieniu do okoliczności, że Komisja nie jest w stanie zapewnić kontroli lepszej niż kontrola, jaka może zostać przeprowadzona na poziomie krajowym, czego wymaga art. 5 ust. 2 WE, należy stwierdzić, iż argument ten jest bez znaczenia, ponieważ wykazano, że zgodnie z traktatem WE Komisja była uprawniona do przeprowadzenia kontroli rozpatrywanego w niniejszej sprawie środka, jako że chodziło tu o pomoc państwa.

206 Argument pierwszy należy zatem oddalić. Z tych samych względów należy oddalić argument podniesiony w ramach zarzutu drugiego, w myśl którego zważywszy, że Komisja wyposażona jest w kompetencje do sprawowania kontroli nad środkami stosowanymi przez administrację publiczną, należy stwierdzić, że instytucja ta przekroczyła zakres przyznanych jej kompetencji, gdyż państwa członkowskie mogą swobodnie decydować o tym, czy zarząd nad ich infrastrukturą będzie sprawowany bezpośrednio przez władze publiczne, czy też przez utworzone specjalnie w tym celu przedsiębiorstwo.

207 Co się tyczy w drugiej kolejności twierdzenia, że Komisja nie może rozszerzać kryteriów określonych w art. 87 ust. 1 WE w drodze wytycznych, wystarczy przypomnieć, iż w niniejszej sprawie Komisja nie zastosowała wytycznych z 2005 r. w celu uznania wkładu kapitałowego za pomoc państwa.

208 W każdym razie wbrew temu, co twierdzą skarżące, wytyczne tego rodzaju nie stanowią stosownych środków w rozumieniu art. 88 ust. 1 WE. Z jednej bowiem strony stosowne środki, o których mowa w tym artykule, są to środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie wspólnego rynku, jakie Komisja proponuje państwom członkowskim w ramach stałego badania systemów pomocy istniejących w tych państwach. Tymczasem w niniejszej sprawie wkład kapitałowy stanowi nową pomoc indywidualną, a nie istniejący system pomocy. Z drugiej strony z charakteru i treści wytycznych z 2005 r. wynika jasno, że stanowią one dla Komisji akt wskazujący sposób korzystania z przysługującego jej zakresu uznania w dziedzinie pomocy państwa w sektorze portów lotniczych, w drodze którego dokonała ona samoograniczenia tegoż zakresu uznania. Komisja może bowiem narzucić sobie sposób wykonywania przysługującego jej uznania przez takie akty jak wytyczne, o ile akty te zawierają reguły wskazujące kierunek postępowania tej instytucji oraz nie odbiegają od norm traktatu. W sytuacji gdy Komisja przyjęła wytyczne mające na celu doprecyzowanie, z poszanowaniem traktatu, kryteriów, które chce stosować w ramach przysługującego jej uznania, wynika z nich samoograniczenie jej władzy, polegające na tym, że winna ona stosować się do reguł, które sama sobie narzuciła (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 1 grudnia 2004 r. w sprawie T-27/02 Kronofrance przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4177, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem, jak wynika zasadniczo z analizy zarzutu pierwszego, nie ma podstaw, by uznać, że rozszerzając pojęcie przedsiębiorstwa na wszystkie porty lotnicze, w tym porty regionalne, Komisja wykroczyła poza zakres swych uprawnień.

209 Oddalić należy zatem również argument drugi, a w konsekwencji cały zarzut siódmy.

W przedmiocie zarzutu ósmego, dotyczącego sprzeczności i niewystarczającego uzasadnienia co do kwoty domniemanej pomocy

Argumenty stron

210 Skarżące podnoszą, że decyzja zawiera sprzeczność. Z jednej strony bowiem kwotę domniemanej pomocy ustalono w niej na 350 mln EUR (art. 1), a z drugiej strony wskazano w niej, że pewne koszty, które wiążą się z realizacją zadań użyteczności publicznej, oszacowane na kwotę 108,2 mln EUR, nie mogą zostać uznane za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE (motyw 182 i nast.). Sprzeczność ta rodzi poważne skutki prawne dla skarżących. Zgodnie z orzecznictwem winny one bowiem uiścić odsetki od kwoty pomocy za okres od dnia jej przyznania do dnia jej zatwierdzenia, inaczej niż w przypadku zwrotu kosztów realizacji zadań publicznych. W rozpatrywanej sytuacji różnica wynosi 25 mln EUR. Ponadto sprzeczność ta uniemożliwia dokonanie przez skarżące i ich wspólników prawidłowej pod względem prawnym kwalifikacji przyszłych działań w zakresie finansowania infrastruktury, ponieważ w decyzji Komisja uznała za pomoc państwa płatności kompensacyjne, dokonywane w związku z realizacją zadań publicznych, poddając je tym samym obowiązkowi notyfikacji.

211 Skarżące stoją na stanowisku, że zawarte w decyzji sprzeczności winny stanowić podstawę stwierdzenia jej nieważności, stawiając jednak pytanie, czy ze względu na wagę błędów, jakimi akt ten jest dotknięty, nie należy go uznać za nieistniejący w sensie prawnym. Skarżące twierdzą nadto, że występujące w decyzji sprzeczności stanowią błąd uzasadnienia, a więc naruszenie art. 253 WE, które także winno prowadzić do stwierdzenia jej nieważności. Z jednej bowiem strony skarżące, a także kraj związkowy Saksonia i Republika Federalna Niemiec powinny mieć możliwość ustalenia na podstawie decyzji, jaką część spornego środka uznano za pomoc państwa i jaką

jego część uznano za niestanowiący takiej pomocy środek o charakterze kompensacyjnym, a z drugiej strony Sąd nie jest w stanie – ze względu na zawarte w decyzji sprzeczności – przeprowadzić kontroli tego aktu.

212 Odnosząc się do argumentu Komisji, że mogła ona zaniechać ustalenia kwoty kosztów związanych z realizacją zadań publicznych, skarżące podnoszą, że Komisja wyraźnie określiła wysokość domniemanej pomocy w art. 1 zaskarżonej decyzji, nie pomniejszając jej jednak o kwotę płatności kompensacyjnych, mimo uznania, że płatności takie miały miejsce. W rezultacie kwestia, czy skarżące miały możliwość ustalenia wysokości domniemanej pomocy, nie ma zasadniczego znaczenia.

213 Odnosząc się do orzecznictwa, w świetle którego wystarczy, jeśli decyzja Komisji zawiera dane, które umożliwią jej adresatowi samodzielne określenie tej kwoty bez zbędnych trudności, skarżące podnoszą, iż nie pozwala ono na obalenie argumentu dotyczącego sprzeczności zawartych w decyzji. Ponadto orzecznictwo to dotyczy tylko decyzji negatywnych, nie zaś decyzji pozytywnych, wobec czego nie ma ono tu znaczenia. W każdym razie potwierdza ono argumentację skarżących, skoro decyzja nie zawiera pozbawionych sprzeczności danych, które umożliwiałyby jej adresatowi lub skarżącym samodzielne określenie kwoty pomocy bez zbędnych trudności. W rezultacie nawet sąd krajowy nie może wykonać powierzonych mu zadań, o ile nie skorzysta z pomocy Komisji. Istnienie takiej możliwości nie eliminuje jednak wady zaskarżonej decyzji, jaką stanowią zawarte w niej sprzeczności.

214 Jeśli chodzi o argument, że kwestia płatności kompensacyjnych została podniesiona zbyt późno, to nie usprawiedliwia on wydania decyzji zawierającej sprzeczności. Z jednej strony bowiem skarżące nie miały żadnego wpływu na tę kwestię, a z drugiej strony rzeczone informacje zostały dołączone do akt sprawy kilka miesięcy przed wydaniem decyzji, a zatem mogły zostać wzięte pod uwagę. Nawet jeśli argumenty te zostały przedstawione na krótko przed wydaniem decyzji, to jednak Komisja zobowiązana jest prowadzić postępowanie w prawidłowy i należyty sposób, co oznacza, że

w stosownym przypadku winna przeprowadzić dochodzenie uzupełniające, zwłaszcza że nie jest związana jakimkolwiek terminem.

215 Komisja utrzymuje przede wszystkim, że mogła ona zaniechać ustalenia w decyzji kwoty kosztów związanych z realizacją zadań publicznych, gdyż ustalenie to nie miało wpływu na wynik analizy. Tak więc bez względu na wysokość wskazanej przez władze niemieckie części wydatków, jaka mogła zostać przeznaczona na finansowanie tych zadań, Komisja nie podniosła żadnego sprzeciwu wobec takiego finansowania. Nie musiała zatem określać w sposób definitywny, w jakim zakresie rzeczone finansowanie publiczne nie stanowi pomocy państwa bądź stanowi dozwoloną pomoc państwa.

216 Komisja przypomina następnie, że zgodnie z orzecznictwem żaden przepis prawa Unii nie wymaga, by nakazując zwrot pomocy uznanej za niezgodną ze wspólnym rynkiem, ustalała ona dokładną kwotę pomocy, jaka ma zostać zwrócona. Wystarczy, że decyzja zawiera dane umożliwiające jej adresatowi samodzielne ustalenie tej kwoty bez zbędnych trudności. Skoro zatem nawet w przypadku pomocy niezgodnej z prawem nie ma obowiązku określania w decyzji dokładnej kwoty pomocy, to wymóg taki nie może być także formułowany pod adresem decyzji pozytywnej.

217 Co więcej Komisja podkreśla, iż władze niemieckie w zbyt późnym stadium postępowania wskazały, że znaczna część finansowania publicznego przeznaczona była na realizację zadań stanowiących prerogatywy władz publicznych. Przeprowadzenie kompletnej analizy przedstawionego przez władze niemieckie rachunku kosztów opóźniłoby zatem wydanie decyzji.

218 Komisja przyznaje nadto, że zgodnie z orzecznictwem w przypadku bezprawnej pomocy, która zostaje przez nią zatwierdzona, sąd krajowy zobowiązany jest nakazać zapłatę odsetek za okres od daty jej przyznania do chwili jej zatwierdzenia przez Komisję. Aby móc wywiązać się tego zadania, sąd krajowy powinien mieć także możliwość ustalenia wysokości tej części bezprawnej pomocy, którą uznano za zgodną ze wspólnym rynkiem. Jednakże w takiej sytuacji może on zwrócić się do Komisji o pomoc, zgodnie z zasadą wzajemnej pomocy wynikającą z art. 10 WE oraz z obwieszczenia w sprawie współpracy między sądami krajowymi a Komisją w dziedzinie pomocy państwa (Dz.U. 1995, C 312, s. 8). Również zgodnie z przewidzianym w orzecznictwie rozdziałem zadań między sądy krajowe a Komisję wystarczy, że Komisja wskaże właściwe kryteria, tak jak uczyniła to w decyzji. Nie można natomiast wymagać, by w decyzji pozytywnej szczegółowo określiła ona część bezprawnej, ale zgodnej ze wspólnym rynkiem pomocy na tle całej przyznanej sumy, ani też by ustaliła kwotę odsetek, jakie winny zostać odzyskane ze względu na przedwczesne przyznanie pomocy.

219 Wobec powyższego decyzja nie zawiera sprzeczności, a Komisja mogła poprzestać na określeniu maksymalnej zgodnej ze wspólnym rynkiem kwoty przyznanej pomocy, czyli 350 mln EUR, bez konieczności ustalania w sposób definitywny, w jakim zakresie pewne części tej kwoty należy uznać za niestanowiące pomocy.

220 Komisja dodaje, że gdy sentencję decyzji interpretuje się w świetle treści jej motywów, oczywiste staje się, że instytucja ta zatwierdziła pomoc na budowę południowego pasa startowego w maksymalnej kwocie 350 mln EUR. Lektura całej decyzji nie pozostawia zatem żadnych wątpliwości co do treści jej sentencji. Trudności, na jakie napotkały skarżące, nie dotyczą więc wykładni decyzji, lecz kwestii, czy w ramach ewentualnych postępowań przed sądami krajowymi Komisja winna dokładnie określić, jaka część wkładu kapitałowego nie stanowi pomocy państwa. Komisja nie podziela jednak tego twierdzenia, uzasadniając swe stanowisko istnieniem rozdziału

zadań między sądami Unii a sądami krajowymi, a także orzecznictwem, w myśl którego nawet w przypadku decyzji negatywnej instytucja ta nie jest zobowiązana do określenia kwoty pomocy, jaka podlega zwrotowi.

221 Wreszcie wobec okoliczności, że w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja zbadała, czy FLH jest przedsiębiorstwem, a tym samym przeanalizowała kwestię zastosowania art. 87 ust. 1 WE, oraz że powołała się na zastosowanie kryterium inwestora prywatnego, odpiera ona argument, że skarżące przekazały jej stosowne informacje przed wydaniem decyzji. Przystąpienie do analizy wskazanej kwestii na tym etapie postępowania spowodowałoby jego opóźnienie. Odnosząc się do uwagi, że Komisja nie jest związana terminami, instytucja ta podkreśla, iż zasadniczo stara się ona rozstrzygać sprawy tak szybko, jak tylko to możliwe.

Ocena Sądu

222 Należy przypomnieć, że sprzeczność w uzasadnieniu decyzji stanowi naruszenie obowiązku wynikającego z art. 253 WE, które może mieć wpływ na ważność rozpatrywanego aktu, jeśli zostanie wykazane, że ze względu na tę sprzeczność adresat aktu nie jest w stanie zapoznać się z faktycznymi powodami wydania decyzji, wszystkimi lub tylko niektórymi, i że z tego względu sentencja aktu jest w całości lub w części pozbawiona wszelkiej podstawy prawnej (wyrok Sądu z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie T-65/96 Kish Glass przeciwko Komisji, Rec. s. II-1885, pkt 85).

223 Ponadto sama sentencja aktu może wywierać wiążące skutki prawne (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 15 maja 1997 r. w sprawie C-355/95 P TWD przeciwko Komisji, Rec. s. I-2549, pkt 21; wyrok Sądu z dnia 20 listopada 2002 r. w sprawie T-251/00 Lagardère i Canal+ przeciwko Komisji, Rec. s. II-4825, pkt 67).

224 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 1 decyzji pomoc państwa w kwocie 350 mln EUR, którą Republika Federalna Niemiec zamierza przyznać na rzecz budowy nowego południowego pasa startowego i należących do niego urządzeń na terenie portu lotniczego w Lipsku/Halle, jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) WE.

225 Należy stwierdzić, iż w motywie 12 decyzji Komisja wskazała, że w momencie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego obliczyła, że koszty budowy nowego pasa południowego w wysokości około 350 mln EUR zostaną pokryte ze środków publicznych. Ponadto, po przypomnieniu w motywie 180 decyzji, że finansowanie działań lub infrastruktury z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego nie stanowi pomocy państwa, Komisja uznała w motywie 182 decyzji, że w niniejszej sprawie określone koszty wchodzą w zakres działań publicznych. Koszty te odnoszą się do działań w obszarze bezpieczeństwa i policji, środków w zakresie ochrony przeciwpożarowej i bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa eksploatacji, a także do zobowiązań wobec niemieckich służb meteorologicznych oraz służb ds. kontroli ruchu lotniczego. W motywie 183 decyzji Komisja uznała zatem, że w zakresie, w jakim odnośne koszty wchodzą w zakres kompetencji publicznych, nie można ich uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. W tym względzie Komisja wskazała, że nawet jeżeli uzna ona argumentację Niemiec, że kosztów tych w żadnym wypadku nie można uznać za pomoc państwa, końcowa ocena niniejszej sprawy pozostanie bez zmian i że nawet jeśli koszty te stanowią pomoc państwa, to należałoby je uznać za pomoc dopuszczalną. Komisja uznała wobec tego, że kwestia ta nie wymaga definitywnego rozstrzygnięcia.

226 W tych okolicznościach należy stwierdzić, iż chociaż w motywach 182 i 183 decyzji Komisja przyznała, że określone koszty objęte wkładem kapitałowym wchodzą w zakres zadań publicznych, wobec czego nie można ich uznać za pomoc państwa

w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, to jednak w art. 1 decyzji uznała, że całość wkładu kapitałowego stanowi pomoc państwa.

227 Istotnie żaden przepis prawa Unii nie wymaga, by Komisja, w przypadku gdy nakazuje zwrot pomocy uznanej za niezgodną ze wspólnym rynkiem, określiła dokładną kwotę, jaką należy zwrócić. Wystarczy, by decyzja Komisji zawierała wskazówki umożliwiające jej adresatowi samodzielne określenie tej kwoty bez nadmiernych trudności (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 1988 r. w sprawie 102/87 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. 4067, pkt 33).

228 Jednakże bez konieczności badania, czy zasada ta ma zastosowanie także w wypadku, gdy Komisja uznała pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem, należy stwierdzić, iż w sytuacji gdy instytucja ta postanowi wskazać w sentencji decyzji kwotę pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, kwota ta winna zostać wskazana w sposób dokładny.

229 Poprawność określenia kwoty niezgodnej z prawem pomocy, wskazanej przez Komisję w sentencji ostatecznej decyzji stwierdzającej zgodność rzeczonej pomocy ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 WE, ma duże znaczenie zwłaszcza dlatego, że może ona mieć wpływ na wysokość odsetek, do zapłaty których może zostać zobowiązany beneficjent pomocy. Na podstawie prawa Unii właściwy sąd krajowy ma obowiązek nakazać beneficjentowi pomocy zapłatę odsetek za okres, w jakim utrzymywała się ta sytuacja bezprawności (ww. w pkt 60 wyrok w sprawie CELF, pkt 55). Kwota tych odsetek zależeć będzie jednak w szczególności od samej kwoty pomocy państwa. Odsetki, o których tu mowa, należy bowiem obliczać na podstawie łącznej kwoty pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, a nie na podstawie tylko tej części kwoty niezgodnej z prawem pomocy, która uznana została za zgodną ze wspólnym rynkiem. Ponadto w niniejszej sprawie skarżące wskazały na rozprawie, że odsetki za okres, w którym utrzymywała się sytuacja bezprawności, zapłaciły one od całej kwoty 350 mln EUR wskazanej w art. 1 decyzji.

230 Tymczasem kwota pomocy wskazana w art. 1 decyzji okazuje się błędna w świetle uzasadnienia przedstawionego w motywach 182 i 183, gdyż jak wskazano wyżej, z motywów tych wynika, że sumy wydatkowane na działania publiczne nie stanowią pomocy państwa, wobec czego powinny zostać odjęte od całkowitej kwoty wkładu kapitałowego, czyli od uznanej za pomoc państwa kwoty 350 mln EUR.

231 Argument Komisji, że władze niemieckie w zbyt późnym stadium postępowania wskazały, że znaczna część finansowania publicznego przeznaczona była na realizację zadań stanowiących prerogatywy władz publicznych, należy oddalić. Z jednej strony bowiem z motywu 183 decyzji wyraźnie wynika, że Komisja celowo stwierdziła, że nie zachodzi potrzeba rozstrzygania kwestii, czy finansowanie pewnych kosztów może stanowić pomoc państwa, ponieważ w takim wypadku chodziłoby o pomoc dozwoloną. Nie wspomniała ona natomiast o tym, że stosowne dane zostały jej przekazane zbyt późno. Z drugiej strony, jak wskazały skarżące i jak wynika z art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, w wypadku zaistnienia pomocy niezgodnej z prawem, takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, Komisja nie jest związana żadnym stanowczym ani instrukcyjnym terminem wydawania decyzji.

232 Należy ponadto oddalić argument Komisji, w myśl którego gdy sentencję decyzji interpretuje się w świetle treści jej motywów, oczywiste staje się, że instytucja ta zatwierdziła pomoc na budowę południowego pasa startowego w maksymalnej kwocie 350 mln EUR. Jak wynika bowiem z powyższych rozważań, w niniejszej sprawie znaczenie ma nie kwestia, jaka jest kwota pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem, lecz jaka w ogóle jest kwota pomocy. Tymczasem z treści motywów 182 i 183, a także art. 1 decyzji wynika sprzeczność, o której mowa w pkt 226 powyżej, wobec czego Komisja niesłusznie utrzymuje, że decyzja nie pozostawia żadnych wątpliwości co do treści jej sentencji. W każdym razie, ponieważ brzmienie sentencji decyzji jest jasne i jednoznaczne – w zakresie, w jakim określono w nim kwotę spornej pomocy na 350 mln EUR – nie zachodzi potrzeba dokonywania wykładni tej sentencji przez pryzmat motywów decyzji. Wyłącznie bowiem w przypadku braku jasności wyrażeń użytych w sentencji należy je interpretować, posługując się motywami zaskarżonej

decyzji (wyrok Sądu z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie T-59/99 Ventouris przeciwko Komisji, Rec. s. II-5257, pkt 31).

233 Wobec powyższego należy stwierdzić nieważność art. 1 decyzji w zakresie, w jakim ustalono w nim na kwotę 350 mln EUR wysokość pomocy państwa, którą Republika Federalna Niemiec zamierza przyznać na rzecz portu lotniczego Lipsk/Halle w celu budowy nowego południowego pasa startowego i związanej z nim infrastruktury lotniskowej.

W przedmiocie kosztów

234 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponadto art. 87 § 3 akapit pierwszy powyższego regulaminu przewiduje, że w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron oraz w wypadkach szczególnych Sąd może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty. Wreszcie zgodnie z art. 87 § 4 akapity pierwszy i trzeci regulaminu postępowania po pierwsze państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty, a po drugie Sąd może postanowić, iż interwenient pokrywa własne koszty.

235 Ponieważ w niniejszym postępowaniu skarżące w sprawie T-443/08 przegrały sprawę, należy obciążyć je ich własnymi kosztami, jak również kosztami poniesionymi przez Komisję, zgodnie z jej żądaniem.

236 Ponieważ żądania skarżących w sprawie T-455/08 zostały uwzględnione częściowo, Sąd stoi na stanowisku, że właściwej ocenie okoliczności sprawy uczyni zadość obciążenie każdej ze stron jej własnymi kosztami.

237 Wreszcie zgodnie z art. 87 ust. 4 akapity pierwszy i trzeci regulaminu postępowania ADV i Republika Federalna Niemiec ponoszą swe własne koszty w sprawach T-443/08 i T-455/08.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

1) Sprawy T-443/08 i T-455/08 zostają połączone w celu wydania wyroku.

2) Skarga w sprawie T-443/08 zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.

3) Stwierdza się nieważność art. 1 decyzji Komisji 2008/948/WE z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie środków przyjętych przez Niemcy na rzecz firmy DHL i portu lotniczego Lipsk/Halle w zakresie, w jakim ustalono w nim na kwotę 350 mln EUR wysokość pomocy państwa, jaką Republika Federalna Niemiec zamierza przyznać na rzecz portu lotniczego Lipsk/Halle w celu budowy nowego południowego pasa startowego i związanej z nim infrastruktury lotniskowej.

4) W pozostałym zakresie skarga w sprawie T-455/08 zostaje oddalona.

5) Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt zostają obciążone własnymi kosztami postępowania oraz kosztami poniesionymi przez Komisję w sprawie T-443/08.

6) Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH zostają obciążone własnymi kosztami.

7) Komisja zostaje obciążona własnymi kosztami poniesionymi w sprawie T-455/08.

8) Republika Federalna Niemiec i Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV) ponoszą własne koszty w sprawach T-443/08 i T-455/08.

Martins Ribeiro Papasavvas Dittrich

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 24 marca 2011 r.

Podpisy

Spis treści

Okoliczności powstania sporu ..... II - 1321

Decyzja ..... II - 1324

Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji ..... II - 1326

Postępowanie ..... II - 1327

Żądania stron ..... II - 1329

W przedmiocie dopuszczalności ..... II - 1330

Argumenty stron ..... II - 1330

Ocena Sądu ..... II - 1334

Co do istoty ..... II - 1343

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 87 ust. 1 WE .... II - 1344

Argumenty stron ..... II - 1344

Ocena Sądu ..... II - 1350

W przedmiocie zarzutu drugiego, którego podstawą jest twierdzenie, że FLH nie może być beneficjentem pomocy państwa ..... II - 1361

Argumenty stron ..... II - 1361

Ocena Sądu ..... II - 1363

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego braku możliwości uznania FLH jednocześnie za podmiot udzielający pomocy państwa i beneficjenta tej pomocy ..... II - 1366

Argumenty stron ..... II - 1366

Ocena Sądu ..... II - 1367

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasad niedziałania prawa wstecz, pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań i równego traktowania ..... II - 1370

Argumenty stron ..... II - 1370

Ocena Sądu ..... II - 1373

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia prawa pierwotnego przez wytyczne z 2005 r. ..... II - 1377

Argumenty stron ..... II - 1377

Ocena Sądu ..... II - 1380

W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego uchybienia proceduralnego ..... II - 1380

Argumenty stron ..... II - 1380

Ocena Sądu ..... II - 1381

W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego naruszenia podziału kompetencji wynikającego z traktatu WE ..... II - 1384

Argumenty stron ..... II - 1384

Ocena Sądu ..... II - 1386

W przedmiocie zarzutu ósmego, dotyczącego sprzeczności i niewystarczającego uzasadnienia co do kwoty domniemanej pomocy ..... II - 1389

Argumenty stron ..... II - 1389

Ocena Sądu ..... II - 1393

W przedmiocie kosztów ..... II - 1397