

# Sposób określania obszaru ciężenia portu lotniczego oraz zakaz finansowania niewykorzystanej infrastruktury lotniczej według prawa unijnego.

Glosa do decyzji Komisji (UE) z dnia 28 lipca 2016 r.  
w sprawie pomocy państwa SA.43023 wdrożonej przez *Włochy*  
na rzecz lotniska *Lamezia Terme*

## Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Stan faktyczny
- III. Decyzja Komisji Europejskiej
  1. Pojęcie przedsiębiorstwa oraz działalności gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE
  2. Warunki uznania wsparcia finansowego za pomoc państwa
  3. Zgodność pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym
  4. Konkluzje Komisji Europejskiej
- IV. Komentarz
  1. Stosowanie zasad pomocy państwa do inwestycji infrastrukturalnych związanych z działaniami wchodzącymi w zakres polityki publicznej
  2. Sposób określania obszaru ciężenia portu lotniczego
  3. Zakaz finansowania niewykorzystanej infrastruktury lotniczej
- V. Podsumowanie

**Słowa kluczowe:** prawo UE; pomoc państwa; transport lotniczy.

**JEL:** K21, L93, L44

## I. Wprowadzenie

Wydawane przez KE decyzje mają istotne znaczenie dla ustalenia, w jakich przypadkach pomoc inwestycyjna na rzecz portów lotniczych może być zgodna z rynkiem wewnętrznym. Prowadzone przez KE rozważania dotyczące okoliczności konkretnych spraw pozwalają lepiej poznać sposób interpretacji warunków dopuszczalności pomocy inwestycyjnej.

Głosowana decyzja<sup>1</sup> dotyczy trzech ważnych kwestii. Po pierwsze, doprecyzowuje warunki, które muszą być spełnione, by dana inwestycja infrastrukturalna mogła zostać uznana za związaną z działaniami wchodzącymi w zakres polityki publicznej. Po drugie, może stanowić zmianę podejścia w stosunku do dotychczasowego sposobu określania obszaru ciężenia portu lotniczego. Po trzecie, zawiera godne uwagi rozważania na temat konieczności udowodnienia,

<sup>1</sup> Dec. KE z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.43023 przyznanej przez Włochy na rzecz nowego terminalu pasażerskiego na lotnisku Lamezia Terme, C(2016) 4807, (dalej: decyzja w sprawie *Lamezia Terme*).

że prognozowany wzrost zapotrzebowania na pasażerskie usługi lotnicze nie może zostać zaspokojony przez istniejącą infrastrukturę lotniczą. Kwestie te zostaną szczegółowo omówione w toku dalszych rozważań.

## II. Stan faktyczny

Przedmiotem oceny KE w głosowanej sprawie była pomoc inwestycyjna przeznaczona na budowę nowego terminalu pasażerskiego w porcie lotniczym Lamezia Terme. Jest to główny port lotniczy regionu Kalabria i jeden z najważniejszych portów lotniczych położonych w południowych Włoszech<sup>2</sup>. Zarządzanie tymże portem lotniczym zostało powierzone spółce SACAL (Società Aeroportuale Calabrese) SpA (dalej: spółka SACAL), w której większość udziałów (68,27%) należała do jednostek publicznych. Zgodnie z informacjami zawartymi w aktach sprawy, port lotniczy Lamezia Terme odprawił w 2014 r. ponad 2,4 mln pasażerów, co stanowiło wzrost o 10,50% w stosunku do roku poprzedniego.

Realizacja planowanego projektu inwestycyjnego miała pozwolić na zwiększenie przepustowości portu lotniczego i umożliwić obsługiwanie około 3,5 mln pasażerów rocznie. Impulsem do dokonania tej inwestycji była niemożność zapewnienia pasażerom odpowiedniego poziomu obsługi ze względu na ograniczoną pojemność dotychczasowego terminalu<sup>3</sup>. Główną przyczyną takiego stanu była zaś szybko zwiększająca się liczba pasażerów na przedmiotowym lotnisku<sup>4</sup>. Co ważne, prognozy ruchu lotniczego dla lotniska Lamezia Terme sugerowały, że zapotrzebowanie na usługi lotniskowe będzie systematycznie wzrastać także w kolejnych latach<sup>5</sup>. Biorąc pod uwagę istniejącą infrastrukturę, oznaczało to, że lotnisko Lamezia Terme nie byłoby w stanie sprostać zwiększającemu się popytowi.

Całkowity koszt planowanego projektu inwestycyjnego miał wynieść, w wartościach realnych, około 41,2 mln euro. W celu obliczenia luki w finansowaniu przedstawiony przez władze włoskie biznesplan uwzględnił całość przychodów z działalności lotniczej i pozalotniczej, a także przychody związane z działalnością pozagospodarczą wchodzącą w zakres działań publicznych oraz koszty inwestycji i koszty operacyjne, jakie zostałyby poniesione do roku 2048 w związku z realizacją projektu inwestycyjnego<sup>6</sup>. Uwzględniając powyższe przepływy finansowe, obliczono, że zdyskontowana luka finansowa wyniesie 16,84 mln euro<sup>7</sup>. Planowane wsparcie publiczne było równe przewidywanej luce finansowej projektu i stanowiło około 45% całkowitych kosztów inwestycji.

## III. Decyzja Komisji Europejskiej

Przeprowadzony przez KE proces oceny zgodności planowanej pomocy inwestycyjnej z unijnymi regułami pomocy państwa można podzielić na trzy etapy<sup>8</sup>. Po pierwsze, KE zbadała czy beneficjent pomocy, tj. spółka SACAL (operator lotniska Lamezia Terme), jest przedsiębiorstwem

<sup>2</sup> W 2014 r. Eurostat sklasyfikował port lotniczy Lamezia Terme na szesnastym miejscu we Włoszech pod względem liczby odprawionych pasażerów.

<sup>3</sup> Zob. pkt 15 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*. W punkcie tym zaprezentowano zestawienie dostępnej w Lamezia Terme powierzchni użytkowej terminalu z zalecanym przez IATA poziomem obsługi.

<sup>4</sup> W 2009 r. port lotniczy Lamezia Terme obsłużył 1,65 mln pasażerów, w 2011 r. było to już 2 mln pasażerów, a w roku 2014 odprawiono 2,4 mln osób.

<sup>5</sup> Według przedstawionych przez władze włoskie prognoz ruchu lotniczego, port lotniczy Lamezia Terme miał obsłużyć 3 mln osób w 2031 r., a w 2041 r. miało to być nawet 3,5 mln pasażerów.

<sup>6</sup> Przygotowany biznesplan obejmował okres do roku 2048, czyli czas na który udzielono SACAL koncesji na zarządzanie portem lotniczym Lamezia Terme.

<sup>7</sup> Zob. pkt 21 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>8</sup> Należy w tym miejscu przypomnieć, że jeszcze do niedawna budowanie infrastruktury portu lotniczego było uważane za narzędzie ogólnej polityki gospodarczej, a co za tym idzie nie było objęte zakresem zastosowania unijnego prawa pomocy państwa. Zob. Wytyczne dotyczące stosowania

w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oraz wskazała zakres czynności, co do których należy stosować unijne przepisy regulujące przyznawanie pomocy państwa. Po drugie, KE sprawdziła czy zamierzone wsparcie publiczne stanowi pomoc państwa. Jako że zostało ono uznane za pomoc państwa, KE następnie przeanalizowała jego zgodność z rynkiem wewnętrznym.

## 1. Pojęcie przedsiębiorstwa oraz działalności gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, KE musi w pierwszej kolejności ustalić czy spółka SACAL jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Pojęcie „przedsiębiorstwa” obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu finansowania<sup>9</sup>. Za działalność gospodarczą uznaje się zaś każdą działalność polegającą na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku<sup>10</sup>.

Następnie KE przywołała wyrok w sprawie portu lotniczego *Leipzig-Halle*<sup>11</sup>, w którym to TS potwierdził, że eksploatacja portu lotniczego w celach komercyjnych oraz budowa infrastruktury portu lotniczego stanowią działalność gospodarczą<sup>12</sup>. W momencie rozpoczęcia wykonywania przez operatora portu lotniczego działalności gospodarczej poprzez świadczenie usług portu lotniczego za wynagrodzeniem, takiego operatora, niezależnie od jego statusu prawnego lub sposobu finansowania, uznaje się za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE<sup>13</sup>. W rezultacie, otrzymana przez niego korzyść jest objęta regułami pomocy państwa.

Badając okoliczności przedmiotowej sprawy, KE zauważyła, że planowany nowy terminal będzie eksploatowany na zasadach komercyjnych przez operatora portu lotniczego, tj. spółkę SACAL. Z faktu, że operator portu lotniczego będzie pobierał od jego użytkowników opłaty z tytułu korzystania z infrastruktury lotniskowej, KE wywnioskowała, że infrastruktura ta będzie użytkowana w celach komercyjnych. W konsekwencji, jednostka eksploatująca tę infrastrukturę (spółka SACAL) została uznana za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE<sup>14</sup>.

Przechodząc do oceny prowadzonej przez spółkę SACAL działalności, KE przypominała, że nie każdy rodzaj działalności wykonywanej przez operatora portu lotniczego ma charakter gospodarczy<sup>15</sup>. Z utrwalonego orzecznictwa TS wynika, że działania wchodzące zwykle w zakres kompetencji państwa w wykonywaniu jego prerogatyw władzy publicznej nie mają charakteru gospodarczego, a w konsekwencji nie wchodzą w zakres stosowania unijnego prawa dotyczącego

artykułów 92 i 93 TWE oraz art. 61 Porozumienia EOG do pomocy państwa w sektorze lotnictwa z 1994 r. (dalej: Wytyczne 1994), OJ C 350 z 10.12.1994; Urban-Kozłowska, 2016, s. 185–186.

<sup>9</sup> Zob. wyr. ETS z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, EU:C:1998:303, (Zb. Orz. 1998, s. I-3851), pkt 36; wyr. ETS z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 *Klaus Höfner i Fritz Elser przeciwko Macrotron GmbH*, EU:C:1991:161, (Zb. Orz. 1991, s. I-1979), pkt 21; wyr. ETS z dnia 16 listopada 1995 r. w sprawie C-244/94 *Fédération Française des Sociétés d'Assurances przeciwko Ministère de l'Agriculture et de la Pêche*, EU:C:1995:392, (Zb. Orz. 1995, s. I-4013), pkt 14; wyr. ETS z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-55/96 *Job Centre*, EU:C:1997:603, (Zb. Orz. 1997, s. I-7119), pkt. 21.

<sup>10</sup> Zob. wyr. ETS z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie 118/85 *Komisja przeciwko Włochom*, EU:C:1987:283, (Zb. Orz. 1987, s. 2599), pkt. 7; wyr. ETS z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, EU:C:1998:303, (Zb. Orz. 1998, s. I-3851), pkt 36.

<sup>11</sup> Wyr. Sądu z dnia 24 marca 2011 r. w sprawach połączonych *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) i Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2012:821, (Zb. Orz 2011, s. II-01311), który został potwierdzony przez wyrok ETS z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-288/11 P *Mitteldeutsche Flughafen AG et Flughafen Leipzig-Halle GmbH przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2012:821. Zobacz także: wyr. ETS z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2000:290 (Zb. Orz. 2000, s. II-3929), potwierdzona wyr. TS z dnia 24 października 2002 r. C-82/01 P *Aéroports de Paris przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2002:617, (Zb. Orz. 2002, s. I-9297).

<sup>12</sup> W celu bliższego zapoznania się z wyrokiem w sprawie portu lotniczego Leipzig-Halle, zobacz: Goddin, Jany-Roskova, i Rabinovici, 2013, s. 169–170; Jarecki, 2015, s. 20–37; Wilson, 2014, s. 24–27.

<sup>13</sup> Por. wyr. ETS z dnia 17 lutego 1993 r. w sprawach połączonych C-159/91 i C-160/91 *Christian Poucet przeciwko Assurances générales de France i Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon*, ECLI:EU:C:1993:63, (Zb. Orz. 1993, s. I-637), pkt 18.

<sup>14</sup> Zob. pkt 29 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>15</sup> Zob. wyr. ETS z dnia 19 stycznia 1994 r. w sprawie C-364/92 *SAT Fluggesellschaft mbH przeciwko Eurocontrol*, EU:C:1994:7, (Zb. Orz. 1994, s. I-43), pkt 17.

pomocy państwa<sup>16</sup>. W tym miejscu KE zwróciła uwagę, że publiczne finansowanie działalności pozagospodarczej, ściśle związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie może prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji operatorów portów lotniczych. Zgodnie zaś z orzecznictwem TS, przyznanie korzyści ma miejsce także w przypadku, gdy organy publiczne zwalniają przedsiębiorstwa z kosztów wynikających z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej<sup>17</sup>. W konsekwencji, jeżeli normalną praktyką jest ponoszenie przez operatorów portów lotniczych pewnych kosztów nierozdzielnie związanych z ich działalnością, wówczas istnieje możliwość, że operatorzy portów lotniczych, którzy nie muszą ponosić takich kosztów, odnoszą korzyść, nawet jeśli taką działalność uznaje się co do zasady za nie mającą charakteru gospodarczego<sup>18</sup>.

W niniejszej sprawie władze włoskie przedłożyły spis inwestycji, które ich zdaniem służyły działaniom związanym z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej. W spisie tym wskazano punkty kontroli policyjnej oraz celnej, jak również inwestycje niezbędne do wykonywania działań mających na celu ochronę lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji (wyposażenie i systemy wykrywające niebezpieczne przedmioty lub substancje, system monitoringu wizyjnego, systemy antywłamaniowe). Koszt tych inwestycji został ustalony na 3,8 mln euro w wartościach realnych.

Oceniając te inwestycje, KE zgodziła się, iż są one związane z działalnością pozagospodarczą. Równocześnie uznała, że przekazane przez władze włoskie informacje nie pozwalają ustalić czy publiczne finansowanie inwestycji wchodzących w zakres prerogatyw władzy publicznej nie prowadzi do nieuzasadnionej dyskryminacji pomiędzy różnymi operatorami portów lotniczych we Włoszech. Co więcej, zdaniem Komisji, dostępne dane wskazują raczej, że działający na terenie Włoch operatorzy portów lotniczych są zasadniczo zobowiązani do ponoszenia kosztów związanych z wyposażeniem oraz zapewnieniem pomieszczeń lokalowych, takich jak wskazane powyżej<sup>19</sup>. Co się zaś tyczy lotniska Lamezia Terme, planowane wsparcie publiczne częściowo odciąża ten port od ponoszenia owych kosztów. W rezultacie KE stwierdziła, że wszystkie koszty inwestycyjne, które mają zostać pokryte ze środków notyfikowanej pomocy, należy uznać za normalne koszty działalności spółki SACAL<sup>20</sup>.

## 2. Warunki uznania wsparcia finansowego za pomoc państwa

W celu ustalenia czy zamierzone wsparcie finansowe stanowi pomoc państwa, KE musiała zbadać, czy spełnia ono cztery kumulatywne warunki wskazane w art. 107 ust. 1 TFUE. Zgodnie z tym przepisem dany środek musi: a) być udzielony przez państwo oraz z zasobów państwowych; b) przyznawać korzyść; c) mieć selektywny charakter; d) zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji oraz wpływać na wymianę handlową.

Władze regionalne postanowiły wesprzeć finansowo budowę nowego terminalu pasażerskiego w porcie lotniczym Lamezia Terme, co zostało wyrażone poprzez wydanie w dniu 21 maja 2015 r. Regionalnej Decyzji Wykonawczej (*Regional Executive Decision*) nr 139. Zgodnie z Planem

<sup>16</sup> Ciekawe rozważania na temat wzajemnych zależności pomiędzy pomocą państwa a finansowaniem infrastruktury zostały zawarte w: Kekelekis, 2011, s. 434–443.

<sup>17</sup> Zob. wyr. ETS z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie C-172/03 *Wolfgang Heiser przeciwko Finanzamt Innsbruck*, ECLI:EU:C:2005:130, (Zb. Orz. 2005, s. I–1627), pkt 36.

<sup>18</sup> Zob. pkt 31 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>19</sup> Zob. pkt 33 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>20</sup> Zob. pkt 34 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

działań na rzecz spójności (*Cohesion Action Plan Programme*), środki przeznaczone na ten cel zostały określone jako narodowe i regionalne fundusze publiczne. Stąd też KE uznała, że pomoc finansowa na rzecz portu lotniczego Lamezia Terme obejmuje zasoby państwowe oraz można ją przypisać państwu<sup>21</sup>.

Następnie KE przyjęła za udowodnione, że zamierzone wsparcie finansowe stanowi „korzyść” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jako że obniża koszty inwestycyjne, które operator portu lotniczego musiałby normalnie ponieść w celu zwiększenia lub poprawy wydajności świadczonych przez niego usług<sup>22</sup>. Co więcej, nawet władze włoskie nie próbowały argumentować, że planowana inwestycja mogłaby czynić zadość testowi inwestora rynkowego<sup>23</sup>, tj. generować wystarczający zwrot z inwestycji.

Art. 107 ust. 1 TFUE stanowi, że dany środek pomocowy ma charakter selektywny, o ile sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Przeprowadzona przez KE analiza okoliczności faktycznych doprowadziła do stwierdzenia, że planowane wsparcie ma zostać udzielone jedynie spółce SACAL. W rezultacie KE uznała, że środek ten ma charakter selektywny<sup>24</sup>.

Gdy wsparcie przyznane przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy, w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących na rynku wewnętrznym, należy uznać, że ma ono wpływ na te przedsiębiorstwa<sup>25</sup>. Konkurencja ma miejsce między portami lotniczymi oraz między operatorami portów lotniczych, którzy mogą konkurować ze sobą o powierzenie im zarządzania danym portem lotniczym. KE przyjęła, że port lotniczy Lamezia Terme w pewnym stopniu konkuruje z innymi lotniskami położonymi we Włoszech i szereg – w Unii Europejskiej. Ponadto, publiczne finansowanie modernizacji portu lotniczego Lamezia Terme umożliwi mu poszerzenie zakresu działalności oraz wzmocni jego pozycję względem innych portów lotniczych. W rezultacie, KE uznała, że notyfikowany środek może zakłócać konkurencję i wywierać wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi<sup>26</sup>.

Mając na uwadze, że wszystkie przesłanki z art. 107 ust. 1 TFUE zostały spełnione, całość wsparcia finansowego przeznaczonego na budowę nowego terminalu pasażerskiego na lotnisku Lamezia Terme została uznana za pomoc państwa<sup>27</sup>.

### 3. Zgodność pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym

Zakaz udzielania pomocy państwa nie ma charakteru absolutnego<sup>28</sup>. Stąd też po stwierdzeniu, że wsparcie finansowe na rzecz portu lotniczego Lamezia Terme stanowi pomoc państwa, KE przystąpiła do zbadania czy środek ten może zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym. W przypadku pomocy państwa na rzecz sektora lotniczego duże znaczenie praktyczne ma wyjątek określony w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, według którego „pomoc przeznaczona na ułatwienie

<sup>21</sup> Zob. pkt 37 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>22</sup> Zob. pkt 38 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>23</sup> W celu uzyskania dodatkowych informacji co do sposobu rozumienia tego pojęcia, zobacz: Ryś, 2013, s. 159–161).

<sup>24</sup> Zob. pkt 39 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>25</sup> Zob. wyr. Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-214/95 *Het Vlaamse Gewest przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1998:77, (Zb. Orz. 1998, s. II-717), pkt 45–46.

<sup>26</sup> Zob. pkt 41 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>27</sup> Zob. pkt 42 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>28</sup> Art. 107 ust. 2 TFUE wymienia przypadki, gdy pomoc państwa jest dozwolona, zaś ust. 3 tego przepisu wskazuje przypadki, gdy dana pomoc państwa może zostać uznana przez KE za dozwoloną w świetle prawa unijnego.

rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem” może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Szczegółowe ramy dotyczące stosowania tego wyłączenia w zakresie sektora lotniczego zawierają wydane w 2014 r. Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych (dalej: Wytyczne 2014)<sup>29</sup>. Warto tym miejscu zauważyć, że Wytyczne te mają charakter tzw. miękkiego prawa, a w konsekwencji stanowią jedynie wskazanie, w jaki sposób KE będzie interpretować przepisy dotyczące pomocy państwa (Kociubiński, 2014a). Zgodnie z pkt. 79 Wytycznych 2014, pomoc inwestycyjna na rzecz portów lotniczych może zostać uznana za dopuszczalną, o ile kumulatywnie spełnia następujące warunki:

- a) przyczynia się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania;
- b) jest konieczna;
- c) jest właściwym instrumentem polityki do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania (odpowiedniość środka);
- d) istnieje efekt zachęty;
- e) jest proporcjonalna;
- f) nie powoduje nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi;
- g) jest przejrzysta.

Badając projekt inwestycyjny w porcie lotniczym Lamezia Terme, KE uznała, że budowa nowego terminalu pasażerskiego, po pierwsze, zwiększy mobilność obywateli Unii i poprawi łączność z regionami poprzez tworzenie punktów dostępu do lotów wewnątrzunijnych oraz – po drugie – korzystnie wpłynie na rozwój regionu Kalabria<sup>30</sup>. W celu ustalenia czy planowana pomoc nie będzie sprzyjać powielaniu nierentownych portów lotniczych lub tworzeniu dodatkowej niewykorzystanej przepustowości, KE przeszła do zbadania czy port lotniczy Crotone, leżący w obszarze ciężenia lotniska będącego beneficjentem pomocy, mógłby obsłużyć przewidywany wzrost liczby pasażerów. Mając na uwadze liczne ograniczenia techniczne lotniska Crotone<sup>31</sup>, jego położenie, brak bliskości autostrady lub zelektryfikowanej linii kolejowej oraz trudną sytuację prawną, KE stwierdziła, że port ten nie jest w stanie przyjąć nawet części bieżącego ruchu lotniczego z portu Lamezia Terme<sup>32</sup>.

Oceniając konieczność interwencji państwa, KE wskazała, że występowanie oraz skala luki w finansowaniu w stosunku do całości kosztów inwestycji w sposób wystarczający dowodzi, że planowana inwestycja nie zostałaby zrealizowana przy użyciu jedynie środków finansowych posiadacza koncesji, tj. spółki SACAL<sup>33</sup>. Nadto KE zauważyła, że bez wsparcia ze środków publicznych planowany projekt inwestycyjny nie byłby stabilny pod względem finansowym, a co za tym idzie, nie osiągnąłby poziomu rentowności oczekiwanej przez inwestora prywatnego<sup>34</sup>. Równocześnie

<sup>29</sup> Dz. Urz. UE 2014 C 99/3.

<sup>30</sup> Zob. pkt. 48–51 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>31</sup> Szczegółowe omówienie tych ograniczeń zostanie przedstawione w części trzeciej komentarza do niniejszej sprawy.

<sup>32</sup> Zob. pkt. 55–57 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>33</sup> Zob. pkt 61 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>34</sup> Zob. pkt 63 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

KE zaznaczyła, że spółka SACAL jako beneficjent pomocy zobowiązała się do pokrycia przeważającej części kosztów planowanej inwestycji<sup>35</sup>, co czyni zadość wymogowi wskazanemu w pkt 89 Wytycznych 2014.

Środek pomocy stanowi instrument właściwy do osiągnięcia zamierzonego celu, o ile zostanie wykazane, że zastosowanie instrumentów polityki lub instrumentów pomocy, które w mniejszym stopniu zakłócają konkurencję, nie pozwoliłoby osiągnąć tego celu<sup>36</sup>. Zdaniem KE, władze włoskie należycie wykazały, że planowana pomoc inwestycyjna stanowi właściwy środek do osiągnięcia zamierzonych celów. W szczególności, skorzystanie przez spółkę SACAL z pożyczki oprocentowanej według obniżonej stopy nie byłoby możliwe, mając na uwadze, że za podstawę obliczenia luki w finansowaniu przyjęto okres ważności umowy koncesyjnej<sup>37</sup>.

Analizując przesłankę istnienia efektu zachęty, KE stwierdziła, że co najmniej do 4 września 2015 r., tj. do dnia złożenia przez władze włoskie wniosku do organu przyznającego pomoc, prace nad projektem inwestycyjnym się nie rozpoczęły<sup>38</sup>. W rezultacie spełniony został formalny warunek istnienia efektu zachęty<sup>39</sup>. Zgodnie z pkt 94 Wytycznych 2014, KE musiała także zbadać czy bez pomocy państwa nie realizowano by tej inwestycji lub nie realizowano by jej w takim samym zakresie (tzw. materialny warunek efektu zachęty). Mając na uwadze ograniczony czas, na jaki została przyznana spółce SACAL koncesja na zarządzanie portem lotniczym Lamezia Terme, KE uznała, że operator lotniska nie podjąłby się realizacji żadnego projektu, który nie gwarantowałby odpowiedniego zwrotu z inwestycji w okresie trwania koncesji<sup>40</sup>.

Pomoc państwa na rzecz portów lotniczych, podobnie jak pozostałe środki pomocy, aby móc zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, musi być proporcjonalna. Pomoc państwa jest proporcjonalna, o ile przyciążnięcie dodatkowej inwestycji lub zainicjowanie działalności w wybranym regionie nie miałyby miejsca przy użyciu wsparcia w mniejszym wymiarze. Innymi słowy, zarówno wielkość pomocy państwa, jak i jej intensywność musi być ograniczona do niezbędnego minimum.

Badając pomoc państwa na budowę nowego terminalu pasażerskiego na lotnisku Lamezia Terme, KE przyjęła, po pierwsze, że kwalifikowane koszty inwestycji wyniosą 37,73 mln euro w wartości realnej. Po drugie, KE stwierdziła, że wielkość planowanego wsparcia finansowego nie przekracza luki w finansowaniu. Analizując intensywność planowanej pomocy KE ustaliła, po trzecie, że odpowiada ona 45% kosztów kwalifikowanych projektu inwestycyjnego, a zatem mieści się w dopuszczalnym limicie<sup>41</sup>. Po czwarte, KE pozytywnie oceniła zastosowany w biznesplanie okres odniesienia, tj. czas, na który udzielono koncesji spółce SACAL. W świetle powyższych ustaleń, KE stwierdziła, że przedmiotowa pomoc jest proporcjonalna<sup>42</sup>.

Zgodnie z sekcją 5.1.1. lit. f) Wytycznych 2014 r., badając pomoc inwestycyjną, należy uwzględnić zakłócenia konkurencji i wpływ tejże pomocy na wymianę handlową. Oznaką ewentualnych

<sup>35</sup> Zob. pkt 64 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>36</sup> Zob. pkt 90 Wytycznych 2014.

<sup>37</sup> Zob. pkt 66 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>38</sup> Zob. pkt 66 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>39</sup> Zob. pkt 93 Wytycznych 2014.

<sup>40</sup> Zob. pkt 72 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>41</sup> Zgodnie z pkt. 100 Wytycznych 2014, porty lotnicze obsługujące średnio 1 mln – 3 mln pasażerów rocznie, tj. takie jak *Lamezia Terme*, mogą otrzymać pomoc inwestycyjną wynoszącą do 50% kwalifikowanych kosztów inwestycji.

<sup>42</sup> Zob. pkt 87 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

zakłóceń konkurencji lub wpływu na wymianę handlową może być fakt, że port lotniczy-beneficjent pomocy znajduje się na tym samym obszarze ciężenia co inny port lotniczy posiadający niewykorzystaną przepustowość. Mając na uwadze opisaną wyżej specyfikę portu lotniczego Crotone, który jako jedyny znajdował się w obszarze ciężenia lotniska Lamezia Terme oraz zapewnienie, że nowobudowana infrastruktura będzie otwarta dla wszystkich potencjalnych użytkowników, KE uznała, że w badanym przypadku nadmierne negatywne skutki dla konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi są ograniczone do minimum<sup>43</sup>. KE zauważyła nadto, że władze włoskie zobowiązały się do udostępnienia dokumentów i informacji dotyczących planowanego wsparcia finansowego, co czyni zadość wymogowi przejrzystości pomocy państwa w Unii Europejskiej<sup>44</sup>.

#### 4. Konkluzje Komisji Europejskiej

W świetle powyższych ustaleń, KE stwierdziła, że notyfikowana pomoc inwestycyjna, przeznaczona na budowę nowego terminalu pasażerskiego w porcie lotniczym Lamezia Terme, spełnia wszystkie przesłanki wskazane w Wytycznych 2014 dla tej kategorii pomocy państwa. W rezultacie KE uznała przedmiotową pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Równocześnie KE przypominała, że zgodnie z pkt 159 Wytycznych 2014, pomocy dopuszczalnej na podstawie tych Wytycznych nie można kumulować z inną pomocą państwa, pomocą *de minimis* ani z innymi formami finansowania unijnego, jeżeli konsekwencją takiej kumulacji byłaby intensywność pomocy na poziomie wyższym niż dopuszczalny według tych Wytycznych<sup>45</sup>.

### IV. Komentarz

Analizując decyzję KE w sprawie *Lamezia Terme*, trzy kwestie wydają się mieć szczególne znaczenie. Po pierwsze, kluczowe jest ustalenie zasad, na podstawie których KE określa czy konkretna inwestycja infrastrukturalna jest związana z działaniami wchodzącymi zwykle w zakres kompetencji państwa w wykonywaniu jego prerogatyw władzy publicznej. Ma to duże znaczenie praktyczne, gdyż finansowanie infrastruktury bezpośrednio związanej z działaniami wchodzącymi w zakres polityki publicznej zasadniczo nie stanowi pomocy państwa. Po drugie, należy ocenić czy KE poprawnie określiła obszar ciężenia portu lotniczego Lamezia Terme. Po trzecie, na uwagę zasługują rozważania KE dotyczące konieczności udowodnienia, że prognozowany wzrost zapotrzebowania na pasażerskie usługi lotnicze nie może zostać zaspokojony przez istniejącą już infrastrukturę lotniczą. Kwestie te zostaną szczegółowo omówione w toku dalszych rozważań.

#### 1. Stosowanie zasad pomocy państwa do inwestycji infrastrukturalnych związanych z działaniami wchodzącymi w zakres polityki publicznej

Na wstępie należy przypomnieć, że uznanie danego operatora portu lotniczego za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE nie oznacza, że całość prowadzonej przez niego działalności ma charakter gospodarczy<sup>46</sup>. Stąd też za trafne należy uznać stanowisko KE, zgodnie

<sup>43</sup> Zob. pkt. 88–93 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>44</sup> Zob. pkt 97 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>45</sup> Zob. pkt. 94–95 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>46</sup> Zob. wyr. ETS z dnia 19 stycznia 1994 r. w sprawie C-364/92 *SAT Fluggesellschaft mbH przeciwko Eurocontrol*, EU:C:1994:7, (Zb. Orz. 1994, s. I–43), pkt 17.



z którym konieczne jest rozróżnianie poszczególnych rodzajów działalności danego portu lotniczego oraz badanie, oddzielnie w stosunku do każdego rodzaju, w jakim stopniu mają one charakter gospodarczy<sup>47</sup>. Jeśli okaże się, że port lotniczy prowadzi zarówno działalność gospodarczą, jak i działalność pozagospodarczą, port taki może być uznany za przedsiębiorstwo jedynie w zakresie działalności mającej charakter gospodarczy.

Zgodnie z orzecznictwem TS, działania wchodzące zwykle w zakres kompetencji państwa w wykonywaniu jego prerogatyw władzy publicznej nie mają charakteru gospodarczego, a w konsekwencji, co do zasady, nie podlegają ocenie na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa<sup>48</sup>. Za tego rodzaju działalność TS uznał dotychczas między innymi: działania prowadzone przez kontrolę ruchu lotniczego, policję, służbę celną, straż pożarną oraz działania niezbędne do ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji<sup>49</sup>. Warto zauważyć, że zarówno TS, jak i KE, stoją na stanowisku, że pojęcie prerogatyw władzy publicznej nie może być interpretowane rozszerzająco (Correira, 2014, s. 419–421). Należy również pamiętać, że ocena czy konkretne działania wchodzą w zakres polityki publicznej winna być dokonywana na podstawie prawa unijnego, a sposób rozumienia tego pojęcia nie musi być tożsamy z praktyką poszczególnych państw członkowskich. Ostateczna decyzja w tej kwestii należy bowiem do organów unijnych<sup>50</sup>. Stąd też zdarza się, że KE – nie podzielając punktu widzenia władz krajowych – uznaje, że dane działania nie wchodzą w zakres polityki publicznej, a w konsekwencji stosuje się wobec nich przepisy o pomocy państwa. Tytułem przykładu można wskazać decyzję w sprawie *Zweibrücken*, w której to KE stwierdziła, że środki mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa operacji w portach lotniczych nie stanowią działań wchodzących w zakres polityki publicznej<sup>51</sup>.

Mając na uwadze okoliczności faktyczne analizowanej sprawy, istotne znaczenie ma fakt, że zarówno KE<sup>52</sup>, jak i TS stoją na stanowisku, że także inwestycje związanych z infrastrukturą i wyposażeniem, które są niezbędne do prowadzenia działalności stanowiącej wykonywanie prerogatyw władzy publicznej, nie uważa się za działalność gospodarczą. Pogląd ten pozostaje aktualny w niniejszej sprawie. Władze włoskie przedstawiły KE spis inwestycji, które ich zdaniem dotyczyły działań związanych z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej. W spisie tym znalazły się punkty kontroli policyjnej oraz celnej, jak również inwestycje niezbędne do wykonywania działań mających na celu ochronę lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji (wyposażenie i systemy wykrywające niebezpieczne przedmioty lub substancje, system monitoringu wizyjnego, systemy antywłamaniowe). Całkowity koszt tych inwestycji został określony na 3,8 mln euro w wartościach realnych. Odnosząc się do przedstawionego przez władze włoskie spisu, KE uznała, że wymienione w nim inwestycje dotyczą przedsięwzięć, która mogą być uznane za nie mającą charakteru gospodarczego<sup>53</sup>.

<sup>47</sup> Zob. pkt 34 Wytycznych 2014.

<sup>48</sup> Zob. wyr. ETS z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie C-118/85 *Komisja przeciwko Włochom*, ECLI:EU:C:1987:283, (Zb. Orz. 1987, s. 2599), pkt 7 i 8; wyr. ETS z dnia 4 maja 1988 r. w sprawie 30/87 *Corinne Bodson przeciwko SA Pompes funèbres des régions libérées*, ECLI:EU:C:1988:225, (Zb. Orz. 1988, s. 2479), pkt 18.

<sup>49</sup> Zob. wyr. ETS z dnia 19 stycznia 1994 r. w sprawie C-364/92 *SAT Fluggesellschaft mbH przeciwko Eurocontrol*, EU:C:1994:7, (Zb. Orz. 1994, s. I-43), pkt 30; wyr. ETS z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie C-113/07 P *SELEX Sistemi Integrati SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich i Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol)*, ECLI:EU:C:2009:191, (Zb. Orz. 2009, s. I-2207), pkt 71.

<sup>50</sup> W zależności od etapu postępowania właściwym organem może być KE, SPI lub TS.

<sup>51</sup> Zob. dec. KE z dnia 1 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.27339 (12/C) (ex 11/NN) wdrożonej przez Niemcy na rzecz portu lotniczego *Zweibrücken* i przedsiębiorstw lotniczych korzystających z tego portu lotniczego (Dz. Urz. L 34/68, pkt 194).

<sup>52</sup> Zob. pkt 35 Wytycznych 2014.

<sup>53</sup> Zob. pkt 33 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

Jeśli konkretne działania są uznawane przez KE za wchodzące w zakres kompetencji państwa w ramach wykonywania przez nie prerogatyw władzy publicznej, państwo członkowskie może zgodnie z prawem stwierdzić, że stanowią one zadania państwa. Umożliwia to państwu członkowskiemu wprowadzenie regulacji krajowych, które będą przewidywać finansowanie publiczne mające na celu rekompensatę kosztów wynikających z realizacji tych zadań. Analiza praktyki decyzyjnej KE prowadzi do wniosku, że przepisy krajowe muszą spełniać łącznie cztery warunki, aby udzielone na ich podstawie finansowanie publiczne nie podlegało ograniczeniom wynikającym z przepisów dotyczących pomocy państwa.

Po pierwsze, regulacja krajowa musi jasno określać jakie działania i/lub związane z nimi inwestycje są uważane za działania wchodzące w zakres polityki publicznej. Jak już zostało to zasygnalizowane, wymienione przez państwo członkowskie działania muszą być uważane za działania wchodzące w zakres polityki publicznej, także w świetle prawa unijnego. Oznacza to, że dokonana przez państwo członkowskie kwalifikacja danych działań i/lub związanych z nimi inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, jako wchodzących w zakres kompetencji państwa, ma warunkowy charakter. Ostatnie słowo w tej kwestii należy do organów unijnych, które mogą zakwestionować poczynione przez państwo członkowskie ustalenia. Stąd też należy zachęcać odpowiednie organy krajowe do zapoznawania się z praktyką decyzyjną KE oraz orzecznictwem sądów unijnych, co powinno pozwolić na uniknięcie rozbieżności.

Po drugie, przepisy krajowe muszą wprowadzać obowiązek zwrotu kosztów wynikających z prowadzenia działalności, która została określona jako działanie z zakresu polityki publicznej. Innymi słowy, niezbędne jest ustalenie normy, która przyznaje przedsiębiorstwom, wykonującym działania wchodzące w zakres polityki publicznej lub realizującym inwestycje związane z takimi działaniami, uprawnienie do żądania rekompensaty poniesionych w tym zakresie kosztów<sup>54</sup>. Z powyższego wynika, że przyznanie stosownej rekompensaty nie może być zależne od uznania organów krajowych.

Po trzecie, uprawnienie do żądania zwrotu danej kategorii kosztów musi być przyznane wszystkim jednostkom znajdującym się w podobnej sytuacji faktycznej. Warunek ten ma na celu przeciwdziałanie dyskryminacji poszczególnych portów lotniczych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TS, przyznanie korzyści danemu przedsiębiorstwu ma miejsce także w wypadku, gdy organy publiczne zwalniają je z ponoszenia kosztów wynikających z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej<sup>55</sup>. Jeżeli zatem normalnym rozwiązaniem w świetle danego porządku prawnego jest to, że przedsiębiorstwa lotnicze lub operatorzy portów lotniczych ponoszą koszty pewnych usług lub inwestycji, natomiast niektóre przedsiębiorstwa lotnicze lub niektórzy operatorzy portów lotniczych nie muszą ponosić tych kosztów, to te ostatnie porty mogą uzyskiwać korzyść, nawet jeśli takie usługi same w sobie uznaje się za działalność pozagospodarczą<sup>56</sup>.

Tytułem przykładu można wskazać na sprawę dotyczącą pomocy państwa udzielonej na rzecz *izby handlowo-przemysłowej Nîmes – Uzès – Le Vigan*, gdzie KE uznała, że wprowadzony we Francji system rekompensaty działań wchodzących w zakres polityki publicznej, ma zastosowanie

<sup>54</sup> Zob. decyzja KE z dnia 1 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) wdrożonej przez Włochy na rzecz Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A i różnych przewoźników lotniczych prowadzących działalność w porcie lotniczym Alghero, Dz. Urz. L 250/38, pkt 263.

<sup>55</sup> Wyr. ETS z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie C-172/03 *Wolfgang Heiser przeciwko Finanzamt Innsbruck*, ECLI:EU:C:2005:130, (Zb. Orz. 2005, s. I-1627), pkt 36.

<sup>56</sup> Zob. pkt 37 Wytocznych 2014.

do wszystkich francuskich cywilnych portów lotniczych, zarówno w odniesieniu do zadań będących przedmiotem rekompensaty, jak i mechanizmów ich finansowania. KE ustaliła, że rekompensata kosztów związanych z tymi zadaniami ze środków publicznych nie prowadzi do zmniejszenia kosztów ponoszonych zwykle przez organy zarządzające portami lotniczymi. W konsekwencji KE przyjęła, że system ten nie powoduje dyskryminacji<sup>57</sup>.

Po czwarte, finansowanie publiczne tego rodzaju działalności pozagospodarczej musi być ściśle ograniczone do rekompensowania kosztów wynikających z takiej działalności<sup>58</sup> i nie może być wykorzystywane do pokrycia kosztów związanych z innymi rodzajami działalności. Oznacza to, że każda ewentualna nadwyżka rekompensaty, która została przyznana przez krajowe organy publiczne może stanowić pomoc państwa<sup>59</sup>. Warto w tym miejscu przywołać rozważania KE poczynione w sprawie pomocy państwa udzielonej na rzecz *izby handlowo-przemysłowej Nîmes – Uzès – Le Vigan*. W sprawie tej KE szczegółowo zbadała wprowadzony we Francji system rekompensowania wydatków związanych z działaniami wchodzącymi w zakres polityki publicznej. KE zauważyła, że system przewidziany w przepisach francuskich opiera się na ścisłych mechanizmach kontroli kosztów, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*. W rezultacie uznała, że wprowadzony przez Francję system gwarantuje, iż organy zarządzające portami lotniczymi otrzymają wyłącznie kwoty niezbędne do pokrycia poniesionych kosztów<sup>60</sup>. Z powyższego wynika, że ustawodawstwo krajowe powinno szczegółowo określać sposób obliczania należnej rekompensaty.

Przechodząc do oceny działań wskazanych przez władze włoskie w sprawie terminalu w porcie *Lamezia Terme* jako wchodzących w zakres polityki publicznej, należy zauważyć, że ich charakter nie budził wątpliwości. Stąd też, po przywołaniu stosownego orzecznictwa, KE stwierdziła, że wymienione przez władze włoskie działania mogą być uważane za niemające charakteru gospodarczego. Za duży mankament przedmiotowej decyzji należy uznać brak przywołania konkretnych informacji udzielonych przez władze włoskie, które spowodowały, że KE uznała, iż system przyznawania rekompensat ma charakter dyskryminujący. W punkcie 33 tejże decyzji, KE jedynie ogólnikowo zauważyła, że otrzymane od władz włoskich informacje nie wskazują, aby publiczne finansowanie inwestycji wchodzących w zakres polityki publicznej nie prowadziło do dyskryminacji pomiędzy operatorami portów lotniczych we Włoszech. Następnie KE stwierdziła, że dostępne informacje wskazują, iż włoscy operatorzy portów lotniczych muszą zwykle ponosić koszty związane z wyposażeniem i udostępnieniem pomieszczeń, o których mowa w przedmiotowej sprawie, a planowana pomoc inwestycyjna na rzecz portu lotniczego *Lamezia Terme* zwalnia ten port z części tych kosztów. Mając na uwadze, że konsekwencją stwierdzenia dyskryminacyjnego charakteru włoskiego systemu przyznawania rekompensat było uznanie, iż stanowią one pomoc państwa, zasadne wydaje się oczekiwanie, by KE dokładnie sprecyzowała powody, które doprowadziły ją do tej konkluzji. Użyte w przedmiotowej decyzji sformułowanie „dostępne informacje” ma charakter ogólnikowy i nie pozwala zainteresowanym osobom poznać sposobu rozumowania KE.

<sup>57</sup> Zob. dec. KE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie w sprawie pomocy państwa SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) wdrożonej przez Francję na rzecz izby handlowo-przemysłowej *Nîmes – Uzès – Le Vigan* oraz przedsiębiorstw *Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited i Airport Marketing Services Limited*, Dz. Urz. L 113/32, pkt 567.

<sup>58</sup> Zob. dec. KE z dnia 1 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.27339 (12/C) (ex 11/NN) wdrożonej przez Niemcy na rzecz portu lotniczego *Zweibrücken* i przedsiębiorstw lotniczych korzystających z tego portu lotniczego, Dz. Urz. L 34/68, pkt 200.

<sup>59</sup> Zob. pkt 36 Wytocznych 2014.

<sup>60</sup> Zob. dec. KE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie w sprawie pomocy państwa SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) wdrożonej przez Francję na rzecz izby handlowo-przemysłowej *Nîmes – Uzès – Le Vigan* oraz przedsiębiorstw *Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited i Airport Marketing Services Limited*, Dz. Urz. L 113/32, pkt 569.

## 2. Sposób określania obszaru ciężenia portu lotniczego

Prawidłowe określenie obszaru ciężenia portu lotniczego, będącego beneficjentem pomocy, ma duże znaczenie praktyczne, gdyż wpływa na ocenę czy planowana pomoc inwestycyjna nie sprzyja powielaniu nierentownych portów lotniczych lub nie tworzy dodatkowej niewykorzystanej przepustowości<sup>61</sup>. Co więcej, należy zauważyć, że żadna inwestycja, która nie oferuje zadowalających średnioterminowych perspektyw użytkowania lub która powoduje pogorszenie średnioterminowych perspektyw użytkowania istniejącej na danym obszarze ciężenia infrastruktury, nie może liczyć na uznanie jej za przyczyniającą się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania.

Wytyczne 2014 wprowadzają definicję legalną terminu „obszar ciężenia portu lotniczego” (ang. *catchment area of an airport*, niem. *Einzugsgebiet eines Flughafens*, franc. *zone d'attraction d'un aéroport*), co stanowi *novum* w stosunku do poprzednio obowiązujących wytycznych KE<sup>62</sup>. Na mocy obecnie obowiązujących Wytycznych 2014, obszar ciężenia został wyznaczony jako geograficzna granica rynku, która zazwyczaj obejmuje obszar o promieniu około 100 km lub wymagający 60-minutowej podróży samochodem, autobusem, pociągiem lub pociągiem dużych prędkości<sup>63</sup>. Co ważne, obszar ciężenia danego portu lotniczego może w nieznacznym stopniu odbiegać od wskazanych powyżej wskazówek, jako że powinien uwzględniać specyfikę konkretnego portu lotniczego. Zdaniem KE zarówno wielkość, jak i kształt obszaru ciężenia mogą być różne w przypadku poszczególnych portów lotniczych i zależą od właściwości konkretnego portu lotniczego. Jako cechy portu lotniczego mające znaczenie dla określenia jego obszaru ciężenia, KE wymieniła model biznesowy, lokalizację i kierunki podróży obsługiwane przez dany port lotniczy.

W sprawie będącej przedmiotem niniejszej glosy, KE uznała, że jedynie port lotniczy Crotone znajduje się w obszarze ciężenia beneficjenta pomocy inwestycyjnej, tj. portu lotniczego Lamezia Terme<sup>64</sup>. O ile stwierdzenie przez KE, że port lotniczy Reggio Calabria znajduje się poza obszarem ciężenia lotniska Lamezia Terme nie budzi wątpliwości<sup>65</sup>, to przyjęcie, że port Crotone leży w obszarze ciężenia portu będącego beneficjentem pomocy może budzić wątpliwości, biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę decyzyjną KE.

Warto w tym miejscu bliżej przedstawić, w jaki sposób KE określiła obszar ciężenia portu lotniczego Kärnten. Dokonane przez KE w tej sprawie rozważania dobrze obrazują konieczność uwzględnienia charakterystycznych cech danego lotniska przy ocenie czy w obszarze ciężenia tego lotniska znajduje się inny port lotniczy. W sprawie tej portem lotniczym najbliższym położonym względem lotniska Kärnten było lotnisko w Lublanie (Słowenia). Oba lotniska dzieliła odległość jedynie 71 km. Mając na uwadze, że najkrótsza droga pomiędzy tymi lotniskami wiodła przez masyw górski o wysokości ponad 1 tys. m n.p.m., KE nie kwestionowała, że faktyczny czas przejazdu będzie wynosił ponad 60 minut. Jeśli chodzi o połączenia kolejowe, to czas przejazdu został ustalony na co najmniej 2 h 10 minut, jako że nie kursowały tam pociągi dużych prędkości.

<sup>61</sup> Zob. pkt 85 zd. 1 Wytycznych 2014.

<sup>62</sup> Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych, Dz.U. C 312 z 9.12.2005, s. 1–14.

<sup>63</sup> Zob. pkt 25.12) Wytycznych 2014.

<sup>64</sup> Zob. pkt 54 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>65</sup> Port ten znajdował się w odległości 130 km od lotniska Lamezia Terme, a czas przejazdu pomiędzy oboma lotniskami wynosił 1h 20 minut.

W rezultacie KE stwierdziła, że planowane inwestycje dotyczą lotniska, które jest ważne dla zapewnienia mobilności osób mieszkających w badanym regionie<sup>66</sup>. Z powyższego zdaje się wynikać, że KE przypisuje dużą wagę kwestii realnego czasu dojazdu z jednego portu lotniczego do drugiego. Ponadto decyzja KE w tej sprawie zdaje się sugerować, że pomimo zastosowania w pkt 25.12) Wytycznych 2014 określenia „lub”, obszar ciężenia danego portu lotniczego stanowi obszar o promieniu około 100 km, zarazem ile równocześnie pokonanie tej odległości nie trwa dłużej niż 60 minut.

Biorąc pod uwagę przedstawione w sprawie *Kärnten* rozważania, zasadny wydaje się pogląd, zgodnie z którym matematyczne obliczenie odległości pomiędzy dwoma portami lotniczymi nie jest decydujące ani wystarczające dla ustalenia czy znajdują się one w tym samym obszarze ciężenia. Co więcej, można by domniemywać, że w przypadku, gdy najkrótsza odległość pomiędzy dwoma portami lotniczymi wynosi mniej niż 100 km, a zarazem realny czas przejazdu przekracza 60 minut, KE będzie skłonna uznać, iż badane porty lotnicze mają inne obszary ciężenia. Przyjęcie, że port lotniczy Crotone znajduje się w obszarze ciężenia portu Lamezia Terme zdaje się jednak przeczyć takiemu sposobowi rozumienia tego warunku. Warto w tym miejscu przypomnieć, że odległość pomiędzy portem lotniczym Lamezia Terme a lotniskiem Crotone określono na 90 km, przy czym ustalono, że czas przejazdu samochodem pomiędzy tymi lotniskami wynosi 1h 15 minut, co oznacza, że został spełniony tylko jeden z warunków, a mimo to KE uznała, że port lotniczy Crotone leży w obszarze ciężenia portu Lamezia Terme.

Należy również zauważyć, że badając obszar ciężenia portu lotniczego Lamezia Terme, KE oparła się jedynie na czasie przejazdu samochodem pomiędzy tym lotniskiem a portem lotniczym Crotone, nie wskazując czy możliwe jest skorzystanie z innych środków transportu. Tego typu praktykę należy uznać za nieobrazującą całości sprawy, a w konsekwencji za niewłaściwą. Celowe jest zatem postulowanie, by KE dokonywała ustaleń, mając na uwadze wszystkie dostępne środki transportu, w tym nawet podróże drogą morską, o ile jest to uzasadnione okolicznościami konkretnego przypadku<sup>67</sup>. Co się zaś tyczy podróży samochodem, mając na uwadze powszechność tworzenia się zatorów na drogach, ilość wypadków oraz występujące czasowo utrudnienia (np. roboty drogowe), zaleca się, by KE ostrożnie podchodziła do szacowanego czasu przejazdu samochodem.

Powyższe rozważania nabierają szczególnego znaczenia, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż większość drogi dzielącej lotnisko Crotone od lotniska Lamezia Terme nie miała statusu autostrady. Wydaje się, że o ile obliczenie czasu przejazdu wybranego odcinka autostrady jest dość proste, a sam przejazd, oprócz wyjątkowych sytuacji, jest w zasadzie przewidywalny, o tyle w przypadku dróg lokalnych poprawne określenie czasu przejazdu danego odcinka może okazać się problematyczne, a ponadto czas przejazdu w większym stopniu jest zależny od okoliczności panujących w danej chwili (pora dnia, natężenie ruchu, warunki atmosferyczne).

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że trafność uznania przez KE portu lotniczego Crotone za leżący w obszarze ciężenia lotniska Lamezia Terme budzi uzasadnione

<sup>66</sup> Zob. decyzja KE z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.40433 (2015/N) – Austria, Program inwestycyjny lotniska Kärnten, Klagenfurt, C(2015) 7569, pkt 56.

<sup>67</sup> Zob. dec. KE z dnia 1 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) wdrożonej przez Włochy na rzecz *Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A* i różnych przewoźników lotniczych prowadzących działalność w porcie lotniczym Alghero, Dz. Urz. L 250/38, pkt 247.

wątpliwości. Co więcej, należy wskazać na niepełność poczynionych przez KE ustaleń, w szczególności mając na uwadze względzie fakt, że KE nie rozważyła czasu przejazdu wszystkimi dostępnymi środkami transportu, opierając się jedynie na czasie przejazdu samochodem.

### 3. Zakaz finansowania niewykorzystanej infrastruktury lotniczej

Zgodnie z pkt. 85 Wytycznych 2014 ustalenie, że planowana pomoc inwestycyjna nie powoduje powielania nierentownych portów lotniczych ani nie tworzy dodatkowej niewykorzystanej przepustowości stanowi jeden z warunków uznania, że ta pomoc przyczynia się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania<sup>68</sup>. Warto w tym miejscu przypomnieć, że choć zakaz tworzenia dodatkowej przepustowości, która w praktyce nie będzie wykorzystana, został formalnie wprowadzony dopiero w Wytycznych 2014, KE badała tę kwestię także przed wydaniem owych Wytycznych. Tytułem przykładu można wskazać na wydaną przez KE decyzję w sprawie portu lotniczego *Zweibrücken*. KE stwierdziła w niej, iż brak dokładnego określenia kryteriów, na podstawie których dokonywana będzie ocena czy pomoc inwestycyjna na rzecz portu lotniczego przyczynia się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania, nie może prowadzić do wniosku, iż samo powielenie istniejącej infrastruktury portu lotniczego przyczynia się do osiągnięcia takiego celu<sup>69</sup>. Jak słusznie zauważa D. Grespan, Wytyczne 2014 sprecyzowały sposób rozumienia zakazu powielania nierentownej lub niewykorzystanej infrastruktury (Grespan, 2014, s. 12).

Analiza Wytycznych 2014 prowadzi do wniosku, że w celu ustalenia, czy dany projekt inwestycyjny nie powoduje tworzenia dodatkowej niewykorzystanej przepustowości, należy zbadać dwie kwestie. Po pierwsze, jeżeli głównym celem projektu inwestycyjnego jest stworzenie nowej lub dodatkowej przepustowości w porcie lotniczym (jak w glosowanej sprawie), planowana infrastruktura musi, w średniookresowej perspektywie, odpowiadać prognozowanemu zapotrzebowaniu ze strony przedsiębiorstw lotniczych, pasażerów i spedytorów obecnych na obszarze ciężenia tego portu lotniczego<sup>70</sup>. Po drugie, państwo członkowskie zamierzające udzielić wsparcia finansowego na projekt zwiększający przepustowość danego portu lotniczego, jest zobowiązane udowodnić, że prognozowany wzrost ruchu lotniczego nie może zostać obsłużony przez istniejącą w danym obszarze ciężenia przepustowość. W tym celu niezbędne jest sporządzenie *ex ante* biznesplanu, który będzie opisywał prawdopodobny wpływ planowanej inwestycji na użytkowanie istniejącej infrastruktury, takiej jak inny port lotniczy lub inne środki transportu (w szczególności połączenia pociągami dużych prędkości)<sup>71</sup>. Obowiązek dostarczenia takich analiz spoczywa na państwie, które winno go wypełnić przy notyfikacji pomocy (Kociubiński, 2014b).

W badanej sprawie KE nie kwestionowała przedstawionych przez państwo członkowskie analiz ruchu lotniczego i uznała, że planowana budowa nowego terminalu pasażerskiego jest zasadna, mając na uwadze, po pierwsze, brak wystarczającej przepustowości, by zapewnić odpowiedni

<sup>68</sup> Drugim warunkiem spełnienia tej przesłanki jest ustalenie, że planowane wsparcie lotnicze przyczynia się do osiągnięcia przynajmniej jednego z trzech celów wskazanych w pkt. 84 Wytycznych 2014. Więcej na temat sposobu rozumienia pojęcia „celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania” zob. Urban-Kozłowska, 2015a, s. 148–150; Urban-Kozłowska, 2015b, s. 294–296.

<sup>69</sup> Zob. dec. KE z dnia 1 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.27339 (12/C) (ex 11/NN) wdrożonej przez Niemcy na rzecz portu lotniczego *Zweibrücken* i przedsiębiorstw lotniczych korzystających z tego portu lotniczego, Dz. Urz. L 34/68, pkt 257.

<sup>70</sup> Zob. pkt 85 zd. 3 Wytycznych 2014.

<sup>71</sup> Zob. pkt 86 zd. 2 Wytycznych 2014.

komfort obsługi pasażerów oraz – po drugie – prognozowany wzrost popytu na usługi lotnicze<sup>72</sup>. Nie powtarzając wskazanych wyżej wątpliwości co do poprawności zaliczenia lotniska Crotone do obszaru ciężenia lotniska Lamezia Terme, należy wskazać, że analizowana sprawa zawiera godne uwagi rozważania dotyczące drugiego ze wskazanych powyżej wymogów, tj. konieczności udowodnienia, iż prognozowany wzrost zapotrzebowania na pasażerskie usługi lotnicze nie może zostać zaspokojony przez istniejącą już infrastrukturę lotniczą.

W analizowanej sprawie, KE szczegółowo rozważyła cechy charakterystyczne lotniska Crotone i porównała je z właściwościami lotniska Lamezia Terme. KE ustaliła, po pierwsze, że lotnisko Crotone ma liczne ograniczenia infrastrukturalne. Posiada pas startowy o długości jedynie 2 tys. metrów, co ogranicza zasięg lotów, jakie mogą być z niego wykonywane, podczas gdy lotnisko Lamezia Terme ma pas startowy o długości 3 tys. metrów. Płyta postojowa na lotnisku Crotone może pomieścić wyłącznie statki powietrzne należące do kategorii C, natomiast port lotniczy Lamezia Terme może przyjmować samoloty do kategorii E. Wskazano również, że w przypadku silnych wiatrów lub małej widoczności loty z portu Crotone są przekierowywane na lotnisko Lamezia Terme. Po drugie, KE zwróciła uwagę na fakt, że w okolicy lotniska Crotone brakuje autostrady lub zelektryfikowanej linii kolejowej. Po trzecie, wskazano, że lotnisko Crotone znajduje się w trudnej sytuacji prawnej, jako że jest obecnie zarządzane przez syndyka masy upadłościowej. W końcu KE zauważyła, że nominalna przepustowość lotniska Crotone wynosi 250 tys. pasażerów rocznie i jest obecnie w pełni wykorzystywana. Dogłębna analiza wszystkich cech charakterystycznych lotniska Crotone doprowadziła KE do stwierdzenia, że ten port nie jest w stanie przyjąć nawet części bieżącego ruchu lotniczego lotniska Lamezia Terme.

Stanowisko KE nie budzi w tym zakresie najmniejszych wątpliwości i należy je uznać za w pełni zasadne, ponieważ ma ono oparcie w okolicznościach faktycznych, które w dodatku wskazują, że lotnisko Crotone nie jest w stanie obsłużyć dodatkowego ruchu lotniczego. Co więcej, uważam, że przeprowadzone przez KE w tej sprawie rozważania mogą stanowić cenne źródło odniesienia dla spraw rozpoznawanych w przyszłości.

Zgodnie z pkt. 86 Wytycznych 2014, KE będzie zgłaszać wątpliwości co do średnioterminowych perspektyw użytkowania infrastruktury portu lotniczego będącego beneficjentem wsparcia publicznego, w przypadku gdy istniejący na tym samym obszarze ciężenia inny port lotniczy nie działa na granicy maksymalnej przepustowości lub w jej pobliżu. Jakkolwiek wymóg braku powielania niewykorzystanej infrastruktury ze wszech miar zasługuje na aprobatę, niemniej jednak wydaje się, że sposób jego sformułowania w Wytycznych 2014 jest nazbyt kategoryczny. Mając na uwadze czasochłonność realizacji projektów inwestycyjnych na lotniskach, należy przyjąć, iż rozsądny inwestor nie powinien zwlekać z podjęciem danej inwestycji aż do momentu, gdy dostępna przepustowość tego lotniska lub innego lotniska znajdującego się na tym samym obszarze ciężenia będzie niemal w pełni wykorzystana<sup>73</sup>.

Głosowana decyzja zdaje się sugerować, że także zdaniem KE wymóg, by istniejący port lotniczy działał na granicy maksymalnej przepustowości lub w jej pobliżu, nie powinien być rozumiany zbyt restrykcyjnie. W sprawie tej KE wskazała, że mając na uwadze obecny poziom

<sup>72</sup> Zob. pkt 52 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>73</sup> Zob. Uwagi przedstawione przez władze polskie co do projektu wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych: Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, HT-2635 Revision of Aviation Guidelines. Pozyskano z: [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_aviation\\_guidelines/poland\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_aviation_guidelines/poland_pl.pdf) (22.11.2016).

ruchu lotniczego oraz prognozę wskazującą, że będzie się on zwiększał, brak realizacji w bliskiej przyszłości inwestycji infrastrukturalnej mającej na celu dostosowanie przepustowości lotniska do zwiększającego się popytu na usługi lotnicze, spowodowałby spadek jakości świadczonych usług, opóźnienia lotów, a także inne problemy techniczne, co w rezultacie miałyby niekorzystny wpływ na lotnisko, region Kalabria oraz szeroko rozumiany interes publiczny<sup>74</sup>.

Podsumowując, obowiązek udowodnienia, że prognozowana liczba pasażerów wymaga zwiększenia przepustowości danego portu lotniczego, ciąży na państwie członkowskim zamierającym dofinansować projekt inwestycyjny w porcie lotniczym<sup>75</sup>. Pomoc inwestycyjna na budowę lub rozbudowę infrastruktury lotniczej może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym jedynie w przypadku, gdy planowane inwestycje służą zaspokojeniu popytu na usługi lotnicze, którego w przeciwnym wypadku nie udałoby się zaspokoić. Jeżeli na obszarze ciężenia portu lotniczego, będącego beneficjentem pomocy, znajduje się inny port lotniczy, duże znaczenie praktyczne ma ustalenie, w jakim stopniu jego przepustowość jest wykorzystywana. Udzielenie planowanej pomocy inwestycyjnej jest dopuszczalne, o ile zostanie wykazane, że znajdujący się na tym samym obszarze ciężenia drugi port lotniczy nie posiada wolnej przepustowości albo jest ona zbyt mała, by zaspokoić prognozowany wzrost popytu na usługi lotnicze. Oznacza to, że dana pomoc inwestycyjna przyczynia się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania. Jako że wymienione w pkt. 79 Wytycznych 2014 warunki mają charakter łączny, niedopełnienie jednego z nich oznacza, że danej pomocy inwestycyjnej nie należy uznawać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

Warto także zaznaczyć, że w przypadku ustalenia, iż warunek przyczyniania się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania nie został spełniony, KE nie jest zobowiązana do badania pozostałych warunków dopuszczalności pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych. Brak oceny dalszych przesłanek nie będzie miał wpływu na poprawność wydanej decyzji ani nie podda w wątpliwość jej ważności. Za odstępniem od analizy wszystkich przesłanek mogą także przemawiać względy ekonomii procesowej. Niemniej jednak KE może zdecydować, że zbada wszystkie przesłanki<sup>76</sup>. Wydaje się, że tego typu podejście może być celowe w przypadku wydania decyzji nakazującej zwrot otrzymanej pomocy. Dokonanie przez KE pełnej analizy wszystkich aspektów takiej sprawy, pozwala na lepsze wykazanie niezgodności przedmiotowego środka pomocowego z unijnymi przepisami regulującymi zasady udzielania pomocy państwa. Co więcej, może to zmniejszyć odsetek spraw, od których państwo udzielające pomocy wnosi odwołania.

## V. Podsumowanie

Jednym z celów niniejszej glosy było omówienie oraz doprecyzowanie zasad, na podstawie których KE określa czy konkretna inwestycja infrastrukturalna jest związana z działaniami wchodzącymi zwykle w zakres kompetencji państwa w wykonywaniu jego prerogatyw władzy publicznej. Autorka wyraża nadzieję, że zaproponowany czteroetapowy model badania tej kwestii

<sup>74</sup> Zob. pkt 50 decyzji w sprawie *Lamezia Terme*.

<sup>75</sup> Por. dec. KE z dnia 1 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.27339 (12/C) (ex 11/NN) wdrożonej przez *Niemcy* na rzecz portu lotniczego *Zweibrücken* i przedsiębiorstw lotniczych korzystających z tego portu lotniczego, Dz. Urz. L 34/68, pkt 272.

<sup>76</sup> Zob. dec. KE z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie w sprawie środka SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN i ex 2012/N) – *Polska* – Utworzenie portu lotniczego *Gdynia-Kosakowo*, C(2015) 1281, pkt. 227–243.



ułatwi dokonanie oceny czy wsparcie publiczne przeznaczone na pokrycie konkretnych kosztów inwestycyjnych jest zgodne z unijnym prawem dotyczącym pomocy państwa. Prawidłowy sposób kwalifikacji danego wsparcia ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż finansowanie infrastruktury bezpośrednio związanej z działaniami wchodzącymi w zakres polityki publicznej nie wchodzi w zakres stosowania unijnych reguł pomocy państwa. Co za tym idzie, wielkość przekazanych na ten cel środków publicznych podlega jedynie przepisom prawa krajowego. Może to z kolei skutkować nadmiernym wydatkowaniu funduszy publicznych, co KE uważa za niewłaściwe.

Jeśli chodzi o sposób ustalania obszaru ciężenia portu lotniczego, autorka stoi na stanowisku, że KE dokonała pobieżnej analizy obszaru ciężenia lotniska Lamezia Terme oraz błędnie uznała, iż port lotniczy Crotone znajduje się w jego obszarze ciężenia. Stąd też w niniejszej glosie szczegółowo odniesiono się do tej kwestii oraz wskazano jakie okoliczności należy brać pod uwagę przy określaniu obszaru ciężenia danego portu lotniczego. Należy wyrazić nadzieję, że przedstawione rozważania zaowocują szerszą debatą.

Co się zaś tyczy zakazu tworzenia niewykorzystanej infrastruktury, na uwagę zasługują rozważania KE dotyczące konieczności udowodnienia, że prognozowany wzrost zapotrzebowania na pasażerskie usługi lotnicze nie może zostać zaspokojony przez istniejącą już infrastrukturę lotniczą. Poczynione w niniejszej sprawie przez KE rozważania mogą być ważnym punktem odniesienia przy badaniu kolejnych spraw, jako że zawierają cenne wskazówki co do okoliczności, które powinny być uwzględniane. W rezultacie pozytywnie należy ocenić poczynione w tym zakresie przez KE ustalenia.

Podsumowując, glosowana decyzja zasługuje na aprobatę jedynie w części.

## Bibliografia

- Correira, V. (2014). Les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes. *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 3.
- Goddin, G., Jany-Roskova, H. i Rabinovici, I. (2013). The Application of EU Competition Rules in the Transport Sector. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2.
- Grespan, D. (2014). The New European Commission Guidelines for State Aid to Airports and Airlines. *Aviation & Space Journal*, 2.
- Jarecki, S. (2015). Nowe podejście Komisji Europejskiej do publicznego finansowania budowy infrastruktury transportowej – konsekwencje orzeczenia w sprawie Leipzig-Halle. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 1.
- Kekelekis, M. (2011). Recent Developments In Infrastructure Funding: When Does It Not Constitute State Aid? *European State Aid Law Quarterly*, 3.
- Kociubiński, J. (2014a). Nowe unijne zasady udzielania pomocy publicznej portom lotniczym i przewoźnikom lotniczym – Analiza wytycznych Komisji Europejskiej w kontekście Polski – Część I (Wprowadzenie). Pozyskano z: [http://www.prtl.pl/rynek\\_lotniczy\\_artykuly/18601](http://www.prtl.pl/rynek_lotniczy_artykuly/18601) (3.12.2016).
- Kociubiński, J. (2014b). Nowe unijne zasady udzielania pomocy publicznej portom lotniczym i przewoźnikom lotniczym – Analiza wytycznych Komisji Europejskiej w kontekście Polski – Część II (Pomoc inwestycyjna - ogólne warunki notyfikacji i dopuszczalności). Pozyskano z: [http://www.prtl.pl/rynek\\_lotniczy\\_artykuly,18900,1](http://www.prtl.pl/rynek_lotniczy_artykuly,18900,1) (3.12.2016).

Ryś, P. (2013). Dlaczego o dopuszczalności pomocy publicznej udzielonej przez polski rząd polskim liniom lotniczym LOT S.A. stojącym na skraju bankructwa decyduje Komisja Europejska? *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego*, 13.

Urban-Kozłowska, J. (2016). Pomoc operacyjna na rzecz portów lotniczych – kryteria i celowość. W: E. Dynia, D. Kuźniar-Kwiatek (red.), *Międzynarodowe prawo lotnicze, kosmiczne i technologie*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Urban-Kozłowska, J. (2015a). Konsekwencje uznania portów lotniczych za przedsiębiorstwa w unijnym prawie pomocy państwa. W: E. Wójcicka (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego i finansowego*. Częstochowa: Wydawnictwo im. S. Podobińskiego, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie.

Urban-Kozłowska, J. (2015b). New Rules on Investment Aid to Airports – Do They Clarify It All? *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 2/3.

Wilson, T. (2014). Infrastructure Financing and State Aid Post Leipzig-Halle. *European State Aid Law Quarterly*, 1.

### Jadwiga Urban-Kozłowska\*

Radca prawny i doktorantka w Katedrze Prawa Europejskiego na WPiA Uniwersytetu Jagiellońskiego;  
e-mail: [jadwiga.urban@uj.edu.pl](mailto:jadwiga.urban@uj.edu.pl).

\* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/N/HS5/04234.