

DECYZJA KOMISJI (UE) 2017/1149

z dnia 27 września 2016 r.

w sprawie pomocy państwa SA.30931 (11/C) (ex N 185/10) wdrożonej przez Rumunię na rzecz rumuńskich regionalnych portów lotniczych

(notyfikowana jako dokument nr C(2016) 6031)

(Jedynie tekst w języku rumuńskim jest autentyczny)**(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi powyżej artykułami ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane od nich odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W dniu 17 maja 2010 r. drogą elektroniczną Rumunia zgłosiła Komisji, zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu, program pomocy dotyczący publicznego wsparcia na rzecz małych ⁽²⁾ regionalnych portów lotniczych. Zgłoszenie to zostało zarejestrowane pod numerem sprawy N 185/2010.
- (2) Komisja zwróciła się z wnioskami o udzielenie dodatkowych informacji na temat zgłoszonego środka w dniach 23 czerwca 2010 r., 7 października 2010 r., 3 grudnia 2010 r. i 17 marca 2011 r. Władze rumuńskie przekazały Komisji wymagane informacje w dniach 22 lipca 2010 r., 27 października 2010 r., 20 stycznia 2011 r. i 5 kwietnia 2011 r.
- (3) W dniu 15 września 2010 r. władze rumuńskie poinformowały Komisję o pewnych zmianach w zgłoszonym programie, dotyczących zwłaszcza liczby beneficjentów.
- (4) Pismem z dnia 24 maja 2011 r. Komisja poinformowała Rumunię, że podjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do zgłoszonej pomocy oraz innych środków na rzecz portów lotniczych nieobjętych zakresem zgłoszenia, ale przedstawionych Komisji przez Rumunię na etapie oceny wstępnej (zwaną dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”) ⁽³⁾. W szczególności na etapie oceny wstępnej władze rumuńskie powiadomiły Komisję, że regionalnym portom lotniczym zostało przyznane finansowanie ze środków publicznych w okresie 2007–2009 w celu pokrycia strat z działalności operacyjnej.
- (5) Komisja przyjęła sprostowanie do decyzji o wszczęciu postępowania w dniu 23 czerwca 2011 r.
- (6) Decyzję o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽⁴⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- (7) W pismach z dnia 27 czerwca 2011 r., 5 lipca 2011 r. i 19 sierpnia 2011 r. Rumunia przedstawiła swoje uwagi odnośnie do decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽¹⁾ Dz.U. C 207 z 13.7.2011, s. 3.

⁽²⁾ Porty lotnicze „kategorii D”, tj. porty lotnicze, w których wielkość ruchu wynosi mniej niż 1 mln pasażerów, zgodnie z wytycznymi z 2005 r. w sprawie 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).

⁽³⁾ Formalne postępowanie wyjaśniające dotyczy zarówno zgłoszonego programu dotyczącego środków publicznych na wsparcie rozwoju infrastruktury w małych regionalnych portach lotniczych, jak i publicznego wsparcia finansowego przyznanego niektórym portom lotniczym w celu pokrycia strat operacyjnych.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 1.

- (8) Komisja otrzymała uwagi od trzech zainteresowanych stron, tj. od przewoźnika lotniczego Carpatair, portu lotniczego Kluż-Napoka i Rumuńskiego Związku Portów Lotniczych (zwanego dalej „RAA”).
- (9) Pismem z dnia 16 września 2011 r. Komisja przekazała Rumunii uwagi zainteresowanych stron.
- (10) Pismem z dnia 25 lipca 2011 r. Rumunia wycofała swoje powiadomienie w sprawie zamierzonego planu finansowego dotyczącego inwestycji w zakresie infrastruktury w rumuńskich małych regionalnych portach lotniczych. Rumunia zobowiązała się do finansowania takich portów lotniczych zgodnie z decyzją Komisji 2005/842/WE⁽⁵⁾ (zwaną dalej „decyzją z 2005 r. w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”) w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE [obecnie art. 106 ust. 2 TFUE]. W związku z powyższym dnia 31 października 2011 r. Komisja zamknęła postępowanie wyjaśniające w odniesieniu do tego środka. Formalne postępowanie wyjaśniające pozostało otwarte w odniesieniu do środków publicznych przyznanych rumuńskim regionalnym portom lotniczym w okresie 2007–2009.
- (11) Wytyczne Komisji w sprawie pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i linii lotniczych (zwane dalej „wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.”) opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 4 kwietnia 2014 r.⁽⁶⁾ Zastąpiły one wytyczne z 2005 r. w sprawie finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (zwane dalej „wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.”).
- (12) W dniu 15 kwietnia 2014 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* opublikowano zawiadomienie, w którym zaproszono państwa członkowskie i zainteresowane strony do zgłaszania uwag dotyczących zastosowania wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., w tym przypadku w terminie jednego miesiąca od daty publikacji. Komisja nie otrzymała żadnych odpowiedzi na to zaproszenie.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA/POMOCY

2.1. KWESTIONOWANE ŚRODKI

- (13) Jak już wspomniano powyżej, Rumunia poinformowała Komisję w ramach zgłoszenia inwestycji w zakresie infrastruktury w małych regionalnych portach lotniczych, że większość regionalnych portów lotniczych w Rumunii przynosi straty, a straty z ich działalności operacyjnej są pokrywane w ramach corocznego finansowania ze środków publicznych.
- (14) Tabela 1 przedstawia przedłożony przez Rumunię wykaz finansowania ze środków publicznych udostępnionych portom lotniczym kategorii D⁽⁷⁾ w okresie 2007–2009.

Tabela 1

Finansowanie ze środków publicznych przyznane 13 regionalnym portom lotniczym (tys. RON)

Port lotniczy	2007	2008	2009	Ogółem
Arad	2 900	3 400	4 041	10 341
Bacău	3 730,99	1 765,52	394,14	5 890,65
Baia Mare	2 620	6 977	6 135	15 732
Kluż-Napoka	34 927	43 500	44 500	122 927
Krajowa	6 505,33	8 377,08	25 099	39 981,38

⁽⁵⁾ Decyzja Komisji 2005/842/WE z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L 312 z 29.11.2005, s. 67).

⁽⁶⁾ Dz.U. C 99 z 4.4.2014, s. 3.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 2.

Port lotniczy	2007	2008	2009	Ogółem
Jassy	19 843,12	12 314,89	7 812,15	39 970,16
Oradea	3 160	6 021	5 450	14 631
Satu Mare	3 890	3 460	2 676	10 026
Sybin	13 889	66 818	13 545	94 252
Suczawa	5 812,43	5 464,52	4 614,07	15 918,02
Târgu Mureș	4 083,30	18 175,60	15 573,65	37 832,55
Tulcza	11 651	16 921	2 069	30 641
Konstanca	25 054,85	17 042,27	10 161,42	52 258,54
OGÓŁEM	138 067,02	210 236,88	142 070,43	490 401,3

- (15) Na etapie wstępnego postępowania wyjaśniającego Rumunia stwierdziła, że finansowanie to w większości przypadków byłoby kwalifikowane jako pomoc zwolniona z obowiązku zgłaszania na podstawie decyzji z 2005 r. w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Jedynym wyjątkiem byłoby finansowanie ze środków publicznych przyznane portowi lotniczemu w Timișoara. Komisja wszczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie tego finansowania pod numerem sprawy SA.31662 ⁽⁸⁾.
- (16) W szczególności Rumunia twierdziła, że finansowanie ze środków publicznych przyznawane co roku regionalnym portom lotniczym stanowiło rekompensatę za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym (zwaną dalej „usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym”). Pod tym względem środek spełniałby wszystkie następujące warunki określone w decyzji z 2005 r. w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym:
- operatorzy portu lotniczego zostali zobowiązani do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym na mocy decyzji rządu 398/1997 określającej między innymi zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych (zwane dalej: „zobowiązaniami z tytułu świadczenia usług publicznych”), parametry do obliczenia rekompensaty i ustalenia dotyczące unikania nadmiernej rekompensaty;
 - wielkość ruchu w portach lotniczych w ujęciu rocznym nie przekroczyła 1 mln pasażerów.
- (17) Decyzja rządu 398/1997 dotyczy przeniesienia własności regionalnych portów lotniczych z Ministerstwa Transportu do lokalnych rad okręgów pociągające za sobą zmianę ich statutu z „regii autonome” ze szczególnymi cechami o znaczeniu krajowym na „regii autonome” ze szczególnymi cechami o znaczeniu lokalnym. Zakresem tej decyzji objęte są m.in. przepisy dotyczące ich aktywów, budżetów i personelu. W załącznikach do wspomnianej decyzji określono przepisy w sprawie struktury organizacyjnej i finansowania portów lotniczych. W załącznikach wymieniono również działania operatorów portów lotniczych (np. zarządzanie infrastrukturą portu lotniczego, organizacja i świadczenie usług obsługi naziemnej, zapewnienie bezpieczeństwa m.in. statków powietrznych, pasażerów, działalności portu lotniczego, rozwój, obsługa techniczna i modernizacja pasów startowych, płytowych dróg kołowania, wyposażenia itd.), nie przedstawiono ich jednak jako zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych nałożone na operatorów portów lotniczych. Wykaz działań ma zastosowanie do wszystkich odnośnych portów lotniczych, tj. nie ma oddzielnego wykazu dla każdego portu lotniczego. Rumunia twierdziła, że wspomniane działania, tj. ogólne zarządzanie przedmiotowymi portami lotniczymi, powinny być uznawane za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym i że należy ocenić zgodność środka pomocy zgodnie z art. 106 Traktatu.
- (18) Jeżeli chodzi o finansowanie portów lotniczych, w decyzji rządu 398/1997 określono, że koszty operacyjne i koszty inwestycji przedmiotowych portów lotniczych zostaną pokryte w ramach zasobów własnych uzupełnionych finansowaniem ze środków publicznych. Władze rumuńskie utrzymują, że mechanizm ten zapobiega nadmiernej rekompensacie ze względu na fakt, że porty lotnicze mogą otrzymywać jedynie kwotę niezbędną do pokrycia wszystkich kosztów, w ten sposób unikając nadmiernej rekompensaty.
- (19) Ponadto władze rumuńskie zauważyły, że działania niezwiązane bezpośrednio z podstawowymi działaniami portów lotniczych nie są objęte zakresem pomocy, zgodnie z pkt 34 i pkt 53 ppkt (iv) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.

⁽⁸⁾ Pomoc państwa – Rumunia – Pomoc państwa SA.31662 (11/C) (ex CP 237/10) – Międzynarodowy port lotniczy w Timișoara – Wizz Air – Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE (Dz.U. C 270 z 13.9.2011, s. 11).

- (20) Jeden z portów lotniczych wymienionych w Tabeli 1, port lotniczy Konstanca, nie podlega decyzji rządu 398/1997. Władze rumuńskie wyjaśniły, że finansowanie ze środków publicznych danego portu lotniczego stanowi rekompensatę za zwolnienie z zobowiązania z tytułu świadczenia usługi publicznej, zgodnie z decyzją rządu 523/1998. Na mocy tej decyzji Societatea Națională „Aeroportul Internațional Constanța” stała się spółką akcyjną będącą własnością państwa, a dawny podmiot prawny (Regia Autonomia Aeroportul Internațional Constanța – Mihail Kogalniceanu) został zlikwidowany. Zakresem tej decyzji i załączników do niej objęte są przepisy dotyczące aktywów, struktury organizacyjnej, finansowania oraz wykaz działań, które należą do obowiązków operatorów portów lotniczych (np. eksploatacja infrastruktury portu lotniczego, organizacja i świadczenie usług obsługi naziemnej, zapewnienie bezpieczeństwa pasażerów, statków powietrznych itd., obsługa techniczna pasów startowych, dróg kołowania, płyt postojowych itd.). Czynności tych nie przedstawia się jako obowiązków świadczenia usługi publicznej narzuconych operatorowi portu lotniczego. Jeżeli chodzi o finansowanie, w decyzji rządu 523/1998 określono, że w zależności od rodzaju finansowanych aktywów i kosztów koszty należy finansować z zasobów własnych i kredytów lub z zasobów własnych uzupełnionych finansowaniem ze środków publicznych, lub wyłącznie w ramach finansowania publicznego⁽⁹⁾. Władze rumuńskie wskazały również, że przedmiotowy port lotniczy jest rumuńsko-amerykańską bazą wojskową, dlatego ciągłość jego działania uważa się za cel strategiczny w kontekście bezpieczeństwa narodowego.

2.2. ORGANY PRZYZNAJĄCE POMOC

- (21) W przypadku portu lotniczego, którego właścicielem jest państwo (Konstanca), przedmiotowe finansowanie przyznaje się w ramach budżetu państwa. W przypadku pozostałych portów lotniczych, których własność przeniesiono na samorządy lokalne na mocy decyzji rządu 398/1997, finansowanie ze środków publicznych przyznają samorządy lokalne za pomocą środków lokalnych.

2.3. BENEFICJENCI

- (22) Beneficjentami są operatorzy następujących rumuńskich portów lotniczych: Arad, Bacău, Baia Mare, Kluż-Napoka, Krajowa, Jassy, Oradea, Satu Mare, Sybin, Suczawa, Târgu Mureș, Tulcza i Konstanca.
- (23) W tabeli 2 przedstawiono dane dotyczące ruchu na odnośnych lotniskach w latach 2007–2009, w okresie podlegającym ocenie oraz w ostatnich latach (2013–2015).

Tabela 2

Ruch na trzynastu odnośnych lotniskach

Port lotniczy	2007	2008	2009	2013	2014	2015
Arad	67 183	128 835	88 147	40 855	28 405	8 623
Bacău	114 323	119 657	195 952	307 488	313 376	364 727
Baia Mare	15 334	22 468	24 983	16 568	21 560	19 228
Kluż-Napoka	390 434	752 181	834 400	1 035 438	1 179 161	1 485 937
Krajowa	5 113	13 021	13 977	40 291	138 886	116 947
Jassy	126 334	145 933	148 538	231 933	273 047	381 603
Oradea	35 805	38 913	39 108	38 805	36 501	8 118

⁽⁹⁾ W decyzji rządu 523/1998 przewiduje się, że (i) wydatki kapitałowe związane z aktywami własnymi należy finansować z zasobów własnych, kredytów i innych źródeł; (ii) koszty związane z tworzeniem aktywów publicznych oraz rozbudową i modernizacją istniejących aktywów publicznych należy pokrywać z budżetu państwa; (iii) finansowanie inwestycji związanych z portem lotniczym, które rząd zatwierdzi przed terminem utworzenia nowego podmiotu prawnego, należy zapewnić z zasobów własnych uzupełnionych finansowaniem ze środków publicznych; (iv) zobowiązania płatnicze z tytułu inwestycji związanych z aktywami prywatnymi, nienależne do momentu utworzenia nowego podmiotu prawnego, należy pokryć z zasobów własnych uzupełnionych finansowaniem ze środków publicznych; (v) zobowiązania płatnicze związane z tworzeniem nowych aktywów publicznych lub modernizacją istniejących aktywów publicznych, nienależne do momentu utworzenia nowego podmiotu prawnego, należy pokrywać z budżetu państwa.

Port lotniczy	2007	2008	2009	2013	2014	2015
Satu Mare	5 883	7 298	11 101	16 195	12 644	17 375
Sybin	105 654	141 032	154 160	189 152	215 951	278 403
Suczawa	20 909	23 591	32 590	20 054	219 (!)	2 359
Târgu Mureș	157 531	70 349	84 120	356 699	343 521	335 993
Tulcza	1 029	4 032	854	1 894	1 311	394
Konstanca	48 705	67 227	73 664	70 090	154 320	71 165

(!) Port lotniczy otwarto dopiero w styczniu.

- (24) Spośród 13 portów lotniczych tylko w przypadku pięciu z nich (Arad, Baia Mare, Satu Mare, Konstanca i Oradea) inny port lotniczy jest oddalony o mniej niż 100 km lub 60 min. drogi. Port lotniczy Arad jest oddalony o 50 km i 40 min. drogi od portu lotniczego Timișoara. Porty lotnicze Baia Mare i Satu Mare dzieli 76 km i 1 godz. i 10 min. drogi. Port lotniczy Konstanca jest oddalony o 45 km i 30 min. drogi od portu lotniczego Tuzla. Port lotniczy Oradea jest oddalony o 80 km i ok. 1 godz. i 30 min. drogi od portu lotniczego Debreczyn, który znajduje się na Węgrzech.

Tabela 3

Odległość od najbliższych portów lotniczych i czas dojazdu do nich

Port lotniczy	Najbliższy port lotniczy	Odległość (km)	Czas dojazdu
Arad	Timișoara	50	40 min.
Bacău	Jassy	138	2 godz.
Baia Mare	Satu Mare	76	1 godz. 10 min.
Cluj Napoca	Târgu Mureș	104	1 godz. 27 min.
Krajowa	Sybin	223	3 godz. 28 min.
Jassy	Bacău	128	2 godz.
Satu Mare	Baia Mare	76	1 godz. 10 min.
Sybin	Târgu Mureș	124	1 godz. 46 min.
Suczawa	Jassy	170	2 godz. 45 min.
Târgu Mureș	Kluż-Napoka	107	1 godz. 45 min.
Tulcza	Konstanca	111	1 godz. 30 min.
Konstanca	Tuzla	45	30 min.
Oradea	Debreczyn (Węgry)	80	1 godz. 30 min.

(25) Jeżeli chodzi o porty lotnicze, w przypadku których inny port lotniczy jest oddalony o mniej niż 100 km lub 60 min. drogi, władze rumuńskie poproszono o sprecyzowanie cech szczególnych tych portów, jeżeli takie istnieją, aby uzasadnić założenie, że położone są w różnych obszarach ciężenia określonych w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. ⁽¹⁰⁾.

(26) W odpowiedzi na wezwanie Komisji Rumunia wyjaśniła, co następuje ⁽¹¹⁾:

ARAD – TIMIȘOARA

(27) Port lotniczy Arad jest otwarty dla krajowego i międzynarodowego przepływu pasażerów i ruchu towarowego oraz posiada pas startowy o wymiarach 1 800 × 45 m. Przepustowość portu lotniczego wynosi 200 pasażerów na godzinę. Port lotniczy posiada dobrej jakości wyposażenie techniczne. Według Rumunii w momencie składania informacji władze lokalne zatwierdziły finansowanie rozbudowy i modernizacja portu lotniczego Arad, mając na uwadze między innymi osiągnięcie swojego strategicznego celu polegającego na przekształceniu portu lotniczego w intermodalny pasażerski i towarowy węzeł lotniczy przyczyniający się do rozwoju regionu.

(28) W latach 2007–2009 ruch w porcie lotniczym skupiony był wokół tanich przewoźników. Przedsiębiorstwo Blue Air prowadziło działalność, obsługując kilka połączeń europejskich (Werona, Walencja, Stuttgart, Barcelona, Treviso), przedsiębiorstwo Ryanair obsługiwało jedno połączenie (Mediolan) w okresie od kwietnia do czerwca 2008 r.

(29) Władze rumuńskie przedłożyły Komisji przygotowaną przez port lotniczy w 2008 r. analizę działalności w tamtym okresie i ruchu pasażerskiego w latach 2009–2020.

(30) W analizie wykazano:

— wzrost przychodów z działalności pozalotniczej z 0,7 mln RON w 2007 r. do 1,3 mln RON w 2008 r.,

— wzrost przychodów z działalności lotniczej z 1,7 mln RON w 2007 r. do 2,3 mln RON w 2008 r.,

— wzrost przychodów z działalności w zakresie obsługi naziemnej z 0,2 mln RON w 2007 r. do 1 mln RON w 2008 r.,

— wzrost w zakresie finansowania ze środków publicznych portu lotniczego z 2,4 mln RON w 2007 r. do 3,4 mln RON w 2008 r.

(31) Według analizy w porcie lotniczym przeważa ruch lotniczy tanich przewoźników, który jest główną siłą napędową jego wzrostu: w 2008 r. 88 % całkowitego przepływu pasażerów stanowiły loty regularne obsługiwane przez przedsiębiorstwo Blue Air, a 11 % ruch lotniczy przedsiębiorstwa Ryanair. W analizie założono dywersyfikację połączeń lotniczych dzięki przyciągnięciu nowego taniego przedsiębiorstwa lotniczego EasyJet.

(32) W przedstawionych w analizie prognozach przewidziano optymistyczny scenariusz, zgodnie z którym ruch w porcie lotniczym Arad wzrośnie ze 128 834 pasażerów w 2008 r. do 1 064 116 pasażerów w 2020 r.

(33) Ruch pasażerów w porcie lotniczym Timișoara wzrósł z 859 329 pasażerów w 2007 r., 886 083 pasażerów w 2008 r. i 991 758 pasażerów w 2009 r. Od 2007 do 2009 r. port lotniczy był regionalnym węzłem lotniczym dla przedsiębiorstwa Carpatair, regionalnego przewoźnika oferującego pełen zakres usług, który obsługiwał około 32 połączenia krajowe i europejskie. Inne przedsiębiorstwa lotnicze obsługiwane przez ten port lotniczy to: Tarom, Lufthansa, Austrian Airlines, Malev, Alitalia, Moldavian Airlines, Alpi Eagles, SkyEurope Airlines i Wizzair.

BAIA MARE – SATU MARE

(34) Cechy pasa startowego portu lotniczego Baia Mare pozwalają na regularną obsługę statków powietrznych o maksymalnej liczbie pasażerów wynoszącej 75 osób na lotach krótkodystansowych.

(35) Cechy pasa startowego portu lotniczego Satu Mare pozwalają na obsługę statków powietrznych o maksymalnej liczbie pasażerów wynoszącej 180 na lotach średniodystansowych. Przepustowość portu lotniczego wynosi 100 pasażerów na godzinę.

⁽¹⁰⁾ Pismo Komisji z dnia 19 lutego 2015 r.

⁽¹¹⁾ Pisma Rumunii z dni 19 marca 2015 r. i 24 czerwca 2016 r.

KONSTANCA – TUZLA

- (36) Port lotniczy Tuzla posiada trawiasty pas startowy przeznaczony dla małych statków powietrznych (o maksymalnej masie startowej nieprzekraczającej 5 700 kg ⁽¹²⁾) i nie posiada systemu radionawigacji. W latach 2007–2009 liczba obsługiwanych lotów statków powietrznych o maksymalnej masie startowej nieprzekraczającej 5 700 kg w porcie lotniczym Konstanca była znacznie niższa (od 5 do 16 razy niższa w okresie podlegającym ocenie) niż w porcie lotniczym Tuzla. W porcie lotniczym Tuzla obsługuje się głównie loty specjalistyczne, a w porcie lotniczym Konstanca komercyjne loty średnich i dużych statków powietrznych.

ORADEA – DEBRECZYN

- (37) Port lotniczy Debreczyn (Węgry) jest oddalony od portu lotniczego Oradea o 80 km, ale czas dojazdu wynosi co najmniej 1 godz. 30 min, ponieważ podczas podróży przechodzi się kontrolę paszportową na granicy między Rumunią, która nie należy do strefy Schengen, i Węgrami, które do strefy Schengen należą. W porcie lotniczym Debreczyn w 2007 r. obsłużono 42 900 pasażerów, w 2008 r. 42 650 pasażerów, a w 2009 r. 25 060 pasażerów. Modele biznesowe obu portów lotniczych w latach 2007–2009 różniły się, ponieważ w przypadku portu lotniczego Debreczyn koncentrowano się na lotach czarterowych (ruch tanich linii rozwinął się dopiero w ostatnich latach), a w przypadku portu lotniczego Oradea na krajowych lotach regionalnych lub krajowych przewoźników oferujących pełen zakres usług.

2.4. BUDŻET

- (38) Całkowity budżet środka podlegającego ocenie wynosi 490 401,3 tysiąca RON, jak wyszczególniono w tabeli 1.

2.5. POZOSTAŁE OCZEKUJĄCE POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCE

- (39) Dnia 31 lipca 2015 r. Komisja wszczęła dwa formalne postępowania wyjaśniające dotyczące m.in. środków publicznych przyznanych portowi lotniczemu Kluż-Napoka w latach 2010–2014 ⁽¹³⁾ oraz portowi lotniczemu Târgu Mureş w latach 2011–2014 ⁽¹⁴⁾, nieobjętych postępowaniem, które jest przedmiotem niniejszej decyzji.

3. POWODY WSZCZĘCIA FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

- (40) Jak wyjaśniono powyżej w motywie 4 powyżej, Komisja podjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie zgłoszonej pomocy i finansowania ze środków publicznych w latach 2007–2009 w celu pokrycia kosztów operacyjnych. W związku z tym, w następstwie wycofania przez Rumunię zgłoszenia w sprawie zamierzonego planu finansowego dotyczącego inwestycji w zakresie infrastruktury, formalne postępowanie wyjaśniające pozostało otwarte w odniesieniu do finansowania ze środków publicznych przyznanego rumuńskim regionalnym portom lotniczym w okresie 2007–2009 (zob. motyw 10 powyżej).
- (41) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przyjęła wstępnie, że warunki rekompensaty za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym polegające na niestanowieniu przewagi w rozumieniu art. 107 Traktatu nie zostały ogólnie spełnione w tym przypadku.
- (42) W istocie zgodnie z czwartym warunkiem wyroku w sprawie Altmark ⁽¹⁵⁾ rekompensatę należy ograniczyć do minimum koniecznego do prowadzenia wydajnego przedsiębiorstwa, aby uniknąć zakwalifikowania tej rekompensaty jako pomocy państwa. Wspomniane kryterium musiało zostać spełnione, jeżeli beneficjentów rekompensaty wybrano zgodnie z procedurą przetargową. W przeciwnym razie wysokość rekompensaty należy ustalić na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań.

⁽¹²⁾ Dla porównania liczba miejsc Embraera ERJ 135 ER wynosi 37, a maksymalna masa startowa wynosi 19 000 kg.

⁽¹³⁾ Sprawa SA.32963 (2012/NN) (ex 2011/CP) Rumunia – Pomoc państwa na rzecz przedsiębiorstwa Wizz Air oraz portu lotniczego Kluż-Napoka, Dz.U. C 104 z 18.3.2016, s. 77.

⁽¹⁴⁾ Sprawa SA.33769 (2015/NN) (ex 2011/CP) Rumunia – Domniemana pomoc na rzecz portu lotniczego Târgu-Mureş Transilvania, przedsiębiorstw Wizz Air, Ryanair oraz innych przedsiębiorstw lotniczych, Dz.U. C 104 z 18.3.2016, s. 45.

⁽¹⁵⁾ Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 93. Zob. również analizę przedstawioną w motywach 84–85 niniejszej decyzji.

- (43) Komisja przyjęła wstępnie, że nie spełniono tego warunku, ponieważ operatorzy lotnisk będących beneficjentami nie zostali wybrani zgodnie z publiczną procedurą przetargową. Rumunia nie stwierdziła również, że rekompensatę określono na podstawie analizy kosztów typowego operatora portu lotniczego, prawidłowo zarządzanego i wyposażonego w środki transportu odpowiednio do tego, by móc świadczyć usługę publiczną.
- (44) W związku z tym Komisja zauważyła, że przedmiotowy środek przyniósł beneficjentom korzyść gospodarczą, i doszła do wstępnego wniosku, iż roczna pomoc operacyjna stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 107 Traktatu.
- (45) Komisja zauważyła również, że Rumunia nie zakwestionowała klasyfikacji wspomnianego środka jako pomocy.
- (46) Jeżeli chodzi o zgodność tego środka, Komisja miała wątpliwości, czy kryteria określone w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. zostały spełnione, w związku z czym pomoc operacyjną wypłacaną corocznie portom lotniczym zwolniono z obowiązku zgłoszenia, jak początkowo stwierdziła Rumunia.
- (47) W tym kontekście Komisja zauważyła najpierw, że aby decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. miała zastosowanie w konkretnych przypadkach, wspomniane usługi muszą kwalifikować się jako faktyczne usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym i zostać jako takie wyraźnie zdefiniowane przez dane państwo członkowskie.
- (48) Komisja zajęła stanowisko, iż w tym przypadku Rumunia dostarczyła niewystarczające informacje, aby uzasadnić uznanie działalności trzynastu regionalnych portów lotniczych za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w takim rozumieniu, że obszary obsługiwane przez te porty lotnicze byłyby niewystarczająco połączone z resztą kraju, gdyby ograniczyć się wyłącznie do działania sił rynkowych.
- (49) Komisja stwierdziła ponadto, że usługi portu lotniczego nie zostały jasno określone przez państwa członkowskie jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Komisja przyjęła wstępnie, że przyczyną ponoszenia strat przez regionalne porty lotnicze mogło być ewidentne działanie wielu takich portów lotniczych na tym samym obszarze ciężenia w Rumunii. W związku z tym Komisja zauważyła, że kilka z tych portów lotniczych obsługiwało mniej niż 50 000 pasażerów rocznie i znajdowały się one w odległości poniżej 100 km od siebie w linii prostej.
- (50) W związku z tym Komisja przyjęła wstępnie, że definicja usługi publicznej nie była wystarczająco jasna i może zawierać w tym zakresie oczywisty błąd w zakresie, w jakim działanie portów lotniczych można było określić jako usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym bez konieczności skutecznego zapewnienia połączenia obszaru ciężenia każdego portu lotniczego z resztą państwa.
- (51) Komisja miała również wątpliwości, czy wymogi zawarte w art. 4 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. dotyczące treści aktu powierzenia zostały całkowicie spełnione.
- (52) Ponadto Komisja zauważyła, że chociaż władze rumuńskie potwierdziły, iż przedmiotem dotacji była wyłącznie podstawowa działalność portów lotniczych, nie było wystarczająco jasne, czy dotacjami objęte były rzeczywiście wyłącznie koszty działań kwalifikowalnych. W aktach powierzenia nie zawarto żadnych przepisów szczegółowych ograniczających koszty kwalifikowalne podstawowej działalności portów lotniczych.

4. UWAGI RUMUNII

- (53) Uwagi Rumunii dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania odnosiły się głównie do wątpliwości wyrażonych przez Komisję w sprawie programu pomocy państwa na rzecz finansowania infrastruktury portów lotniczych obsługujących poniżej 1 mln pasażerów rocznie, których zgłoszenie wycofano.
- (54) Jeżeli chodzi o środki publiczne na rzecz rumuńskich regionalnych portów lotniczych, w odpowiedzi na opinię Komisji – zgodnie z którą ewidentny nadmiar portów lotniczych w pewnych regionach może utrudnić rozwój tych portów lotniczych – Rumunia stwierdziła, że sytuacja regionalnych portów lotniczych (z małym natężeniem ruchu uniemożliwiającym im osiągnięcie poziomu rentowności) wynikała głównie ze stopnia rozwoju regionów, w których znajdowały się te porty lotnicze, a nie z odległości do sąsiednich portów lotniczych.
- (55) Jeżeli chodzi o finansowanie ze środków publicznych w oparciu o decyzję rządu 398/1997, Rumunia wyjaśniła, że płatności nie dokonuje się na początku roku na podstawie prognozy kosztów i żadna nadwyżka nie jest zwracana do państwa na koniec roku obrotowego, jak stwierdzono w decyzji o wszczęciu postępowania, ale że takie finansowanie przynajmniej w momencie podejmowania danych działań w oparciu o uzasadnienia i w zakresie ograniczeń zatwierzonego budżetu.

5. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

5.1. UWAGI CARPATAIR

- (56) Uwagi Carpatair dotyczą częściowo finansowania ze środków publicznych na rzecz portu lotniczego Timișoara oraz Wizz Air. Jak wyjaśniono w motywie 15, finansowanie ze środków publicznych na rzecz portu lotniczego Timișoara oraz Wizz Air stanowi przedmiot innego formalnego postępowania wyjaśniającego⁽¹⁶⁾. W związku z tym w dalszej części Komisja jedynie streści uwagi Carpatair mające znaczenie dla niniejszej sprawy.
- (57) Zdaniem Carpatair pomoc operacyjną uważa się zasadniczo za nielegalną i sprzeczną z interesem UE oraz że powinno się ją przyznawać wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach. Carpatair uważa, że przyznanie pomocy operacyjnej portom lotniczym będzie szkodliwe dla przemysłu z następujących przyczyn:
- a) stworzy nieuczciwą konkurencję między portami lotniczymi UE i umożliwi portowi lotniczemu korzystającemu z pomocy państwa przyciągać przewoźników lotniczych poprzez oferowanie rabatów od opłat lotniskowych. Porty lotnicze niekorzystające z tej pomocy nie mogłyby skutecznie konkurować o przewoźników;
 - b) wspomniany środek zachęciłby porty lotnicze otrzymujące pomoc operacyjną do przyznawania wysokich rabatów od opłat lotniskowych, przy czym rabaty te nie byłyby przyznawane, gdyby takie porty lotnicze działały na zasadach rynkowych.
- (58) Carpatair wskazuje, że pomoc operacyjna wywiera negatywny wpływ na rynki transportu lotniczego i usług portów lotniczych, ponieważ pomoc ta prowadzi do nieuczciwej konkurencji między portami lotniczymi, a ostatecznie nieuczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami lotniczymi obsługującymi połączenia z danego portu lotniczego. Tego rodzaju pomoc operacyjna powoduje nieuczciwą konkurencję między portami lotniczymi w Rumunii, a także negatywnie wpływa na porty lotnicze w sąsiednich państwach, takich jak Węgry.

5.2. UWAGI RAA

- (59) RAA jest niekomercyjnym, prywatnym podmiotem prawnym reprezentującym rumuńskie cywilne porty lotnicze.
- (60) Uwagi RAA dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania skupiały się na kwestiach związanych z programem pomocy państwa na rzecz finansowania infrastruktury. Zasadniczo zdaniem RAA infrastruktura większości regionalnych portów lotniczych w Rumunii wymaga modernizacji, a ich poziom jest dużo niższy niż poziom portów lotniczych w innych państwach członkowskich UE. Według RAA środki publiczne na modernizację infrastruktury portu lotniczego byłyby uzasadnione brakiem możliwej i niezawodnej alternatywy transportowej w Rumunii (brakiem autostrad oraz kolei dużych prędkości).

5.3. UWAGI PORTU LOTNICZEGO KLUŻ-NAPOKA

- (61) Według portu lotniczego Kluż-Napoka środki publiczne przyznane temu portowi przez władze lokalne posłużyły do udzielenia dotacji wyłącznie na działalność pozagospodarczą, w związku z czym finansowanie to nie wchodziło w zakres stosowania art. 107 ust. 1 Traktatu.
- (62) W szczególności celem kwot objętych postępowaniem wyjaśniającym było prawdopodobnie pokrycie kosztów określonej działalności pozagospodarczej prowadzonej na terenie portu lotniczego (takiej jak działalność straży granicznej, brygady sił specjalnych, służby celnej, policji, specjalnej jednostki lotniczej), a także kosztów infrastruktury pomocniczej oraz sprzętu, w tym w zakresie utrzymania, modernizacji i zarządzania tą infrastrukturą, kosztów związanych z dodatkowymi usługami świadczonymi przez dany port lotniczy, zapobieganiem pożarom, wsparciem awaryjnym oraz środkami bezpieczeństwa. Według portu lotniczego Kluż-Napoka wspomniane koszty wchodzą w zakres kompetencji państwa w zakresie wykonywania jego prerogatyw władzy publicznej, w związku z czym koszty te nie wchodzą w zakres stosowania zasady pomocy państwa.
- (63) Przedmiotowy port lotniczy stwierdził następnie, że w okresie 2007–2009 nie odnotował on żadnych strat z działalności operacyjnej.

6. UWAGI RUMUNII DOTYCZĄCE UWAG ZAINTERESOWANYCH STRON

- (64) Pismem z dnia 17 października 2011 r. Rumunia przedłożyła Komisji swoje uwagi dotyczące uwag przedłożonych przez zainteresowane strony przedmiotowego postępowania wyjaśniającego.

⁽¹⁶⁾ Zob. przypis 8.

- (65) Chociaż uwagi te odnosiły się wyłącznie do zgłoszonego programu pomocy państwa na rzecz inwestycji w zakresie infrastruktury, niektóre z tych uwag mają znaczenie dla oceny pomocy operacyjnej podlegającej ocenie w niniejszej decyzji. Uwagi te podsumowano w dalszej części niniejszej decyzji.
- (66) Zdaniem Rumunii większość rumuńskich regionalnych portów lotniczych obsługuje rocznie poniżej 50 000 pasażerów, a żaden z tych portów lotniczych nie obsługuje więcej niż 300 000 pasażerów do 2015 r. Na tej podstawie Rumunia uważa, że wsparcie publiczne na rzecz tych portów lotniczych prawdopodobnie nie wpłynie na konkurencję ani nie zakłóci handlu między państwami członkowskimi.
- (67) Według Rumunii odległość między tymi portami lotniczymi także nie wpłynie w żaden sposób na ich rozwój. Wynika to z faktu, że nawet w tych przypadkach, gdy odległość w linii prostej między portami lotniczymi wynosi mniej niż 100 km, czas podróży przekracza zwykle 2 godziny, w związku z czym przedmiotowe porty lotnicze nie wywierają żadnej presji konkurencyjnej na inne wspomniane porty lotnicze.

7. OCENA POMOCY

- (68) Jak wyjaśniono w motywie 10 powyżej, w następstwie wycofania przez Rumunię jej zgłoszenia w sprawie zamierzonego planu finansowego dotyczącego inwestycji w zakresie infrastruktury, formalne postępowanie wyjaśniające pozostało otwarte w odniesieniu do środków publicznych przyznanych rumuńskim regionalnym portom lotniczym w okresie 2007–2009. Ocena określona poniżej dotyczy zatem tego środka.
- (69) W świetle decyzji o otwarciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie portu lotniczego Kluż-Napoka oraz portu lotniczego Târgu Mureş przyjętych dnia 31 lipca 2015 r. (zob. motyw 39 powyżej) Komisja uważa za stosowne zamknięcie obecnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do wszystkich portów lotniczych będących jego przedmiotem, poza portem lotniczym Kluż-Napoka oraz portem lotniczym Târgu Mureş. Komisja zamierza zamknąć postępowanie SA.30931 w odniesieniu do tych dwóch portów lotniczych razem z postępowaniami otwartymi dnia 31 lipca 2015 r. W związku z tym ocena określona poniżej ma zastosowanie tylko do środków przyznanych 11 innym portom lotniczym.

7.1. ISTNIENIE POMOCY

- (70) Na podstawie art. 107 ust. 1 Traktatu wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktacie.
- (71) Kryteria ustanowione w art. 107 ust. 1 Traktatu mają charakter kumulacyjny. W celu stwierdzenia, że środki będące przedmiotem kontroli stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, muszą być zatem spełnione wszystkie wyżej wymienione warunki. Mianowicie wsparcie finansowe musi:
- zostać przyznane przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych;
 - sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów;
 - zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji;
 - wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

7.1.1. *Działalność gospodarcza i pojęcie przedsiębiorstwa*

- (72) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja musi w pierwszej kolejności ustalić, czy operatorzy portów lotniczych są przedsiębiorstwami w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu jego finansowania⁽¹⁷⁾. Za działalność gospodarczą uznaje się wszelką działalność polegającą na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku.
- (73) W wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle Sąd stwierdził, że począwszy od daty wydania wyroku w sprawie *Aéroports de Paris* (12 grudnia 2000 r.) nie można już wykluczać stosowania zasad pomocy państwa w odniesieniu do finansowania infrastruktury portu lotniczego.

⁽¹⁷⁾ Wyrok z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Klaus Höfner i Fritz Elser/Macrotron GmbH, ECLI:EU:C:1991:161, pkt 21; wyrok z dnia 17 lutego 1993 r. w sprawie Christian Poucet/Assurances générales de France i Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon, ECLI:EU:C:1993:63, pkt 17; wyrok z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Włoska, ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36.

- (74) Dlatego też Komisja stwierdza, że począwszy co najmniej od dnia 12 grudnia 2000 r., operator portu lotniczego prowadził działalność gospodarczą oraz był przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu (zob. również pkt 29 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.).

7.1.2. Zakres polityki publicznej

- (75) Chociaż należy uznać, że operatorzy portów lotniczych stanowią przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu co najmniej od dnia 12 grudnia 2000 r., należy przypomnieć, że nie wszystkie działania podejmowane przez operatora portu lotniczego muszą mieć charakter gospodarczy (zob. również pkt 34 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.)⁽¹⁸⁾.
- (76) Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że działania wchodzące zwykle w zakres kompetencji państwa w wykonywaniu jego prerogatyw organu publicznego nie mają charakteru gospodarczego i nie wchodzą w zakres stosowania zasad pomocy państwa.
- (77) W związku z tym finansowanie działań wchodzących w zakres polityki publicznej lub finansowanie infrastruktury bezpośrednio związanej z tymi działaniami zasadniczo nie stanowi pomocy państwa⁽¹⁹⁾. Zasadniczo uznaje się, że działalność prowadzona w porcie lotniczym przez kontrolę ruchu lotniczego, policję, służbę celną, straż pożarną, a także działania niezbędne do ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji oraz inwestycje związane z infrastrukturą i wyposażeniem koniecznymi do prowadzenia tych działań stanowią działalność o charakterze pozagospodarczym (zob. również pkt 35 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.)⁽²⁰⁾.
- (78) Finansowanie ze środków publicznych działalności pozagospodarczej nie może prowadzić jednak do zbytnej dyskryminacji między przedsiębiorstwami lotniczymi i operatorami portów lotniczych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do przyznania korzyści dochodzi zatem w przypadku, gdy organy publiczne zwalniają przedsiębiorstwa z kosztów wynikających z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej⁽²¹⁾. Jeżeli zatem normalnym rozwiązaniem w świetle danego porządku prawnego jest to, że przedsiębiorstwa lotnicze lub operatorzy portu lotniczego ponoszą koszty pewnych usług, natomiast niektóre przedsiębiorstwa lotnicze lub niektórzy zarządzający portami lotniczymi świadczący takie same usługi w imieniu tych samych organów publicznych nie muszą ponosić tych kosztów, to te ostatnie mogą uzyskiwać korzyść, nawet jeśli takie usługi same w sobie uznaje się za działalność pozagospodarczą (zob. również pkt 37 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.).
- (79) Rumunia nigdy nie twierdziła, że finansowanie przyznane któremukolwiek z regionalnych portów lotniczych będących przedmiotem niniejszej decyzji pokryło koszty, które kwalifikowałyby się jako koszty z zakresu polityki publicznej. Żaden operator portu lotniczego, poza operatorem portu lotniczego Kluż-Napoka, także nie stwierdził w toku postępowania wyjaśniającego, że jest tak w tym przypadku. W rzeczywistości mechanizm kompensacyjny ma na celu pokrycie różnicy między przychodami i stratami portów lotniczych, bez rozróżniania między kosztami z zakresu polityki publicznej i innymi rodzajami kosztów. Kwestia ta może pozostać otwarta w odniesieniu do portu lotniczego Kluż-Napoka oraz portu lotniczego Târgu Mureş, ponieważ niniejsza decyzja nie zamyka postępowania wyjaśniającego toczącego się w odniesieniu do tych portów lotniczych. Jeżeli chodzi o inne porty lotnicze, Komisja stwierdza, że przedmiotowe środki nie stanowią rekompensaty kosztów z zakresu polityki publicznej.

7.1.3. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (80) Pojęcie pomocy państwa obejmuje każdą przyznaną bezpośrednio lub pośrednio korzyść finansowaną z zasobów państwowych, która została przekazana przez samo państwo lub przez organ pośredniczący na podstawie udzielonych mu uprawnień. W związku z tym pomoc ta odnosi się do wszystkich korzyści przyznanych przez władze regionalne lub lokalne państw członkowskich, bez względu na ich status i opis⁽²²⁾.
- (81) W tej sprawie finansowanie zostało przyznano bezpośrednio przez państwo lub władze lokalne z wykorzystaniem środków własnych. W związku z tym Komisja potwierdza, że wszystkie środki podlegające ocenie przyznano z wykorzystaniem zasobów państwowych i można je przypisać państwu.

⁽¹⁸⁾ Wyrok z dnia 19 stycznia 1994 r. w sprawie C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, ECLI:EU:C:1994:7.

⁽¹⁹⁾ Decyzja Komisji N 309/2002 z dnia 19 marca 2003 r., Bezpieczeństwo lotnicze – rekompensata kosztów w następstwie zamachów z 11 września 2001 r. (Dz.U. C 148 z 25.6.2003, s. 7).

⁽²⁰⁾ Zob. w szczególności wyrok w sprawie C-364/92 z dnia 19 stycznia 1994 r., SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, ECLI:EU:C:1994:7, pkt 30 oraz wyrok z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie C-113/07 P SELEX Sistemi Integrati SpA/Komisja Wspólnot Europejskich i Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), ECLI:EU:C:2009:191, pkt 71.

⁽²¹⁾ Zob. wyrok z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie C-172/03 Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, ECLI:EU:C:2005:130, pkt 36 oraz przywołane orzecznictwo.

⁽²²⁾ Wyrok Trybunału z dnia 14 października 1987 r. w sprawie C-248/84 Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:C:1987:437 oraz wyrok Sądu z dnia 12 maja 2011 r. w sprawach połączonych T-267/08 Région Nord-Pas-de-Calais przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2011:209 i T-279/08 Communauté d'agglomération du Douaisis przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2011:209, pkt 108.

7.1.4. *Selektywna korzyść gospodarcza*

- (82) Środki publiczne przyznane operatorom portów lotniczych miały na celu zbilansowanie strat poniesionych podczas prowadzenia przez te porty zwykłej działalności. W udokumentowanych informacjach dostępnych Komisji ani w uwagach otrzymanych od Rumunii lub osób trzecich nie ma nic, co sugerowałoby, że organy przyznające pomoc w momencie podejmowania decyzji o przyznaniu tej pomocy mogły liczyć na jakikolwiek zwrot finansowy w wyniku tych środków finansowania. W związku z tym przedmiotowe środki nie spełniają wymogów testu prywatnego inwestora.
- (83) W toku postępowania wyjaśniającego Rumunia stwierdziła, że kwestionowane finansowanie ze środków publicznych stanowi rekompensatę za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym.
- (84) Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa, które zobowiązano do świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym, aby ustalić, czy analizowane środki przyznają korzyść gospodarczą w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, Komisja musi zbadać zgodność z warunkami określonymi przez Trybunał w wyroku w sprawie Altmark⁽²³⁾. Warunki te zostały pokrótce opisane poniżej:
- a) na przedsiębiorstwie będącym beneficjentem w rzeczywistości powinny spoczywać obowiązki świadczenia usług publicznych, przy czym obowiązki te powinny być jasno określone (zwane dalej „Altmark 1”);
 - b) parametry, na podstawie których obliczona jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób (zwany dalej „Altmark 2”);
 - c) rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań (zwanym dalej „Altmark 3”);
 - d) jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki transportu odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań (zwanym dalej „Altmark 4”).
- (85) Należy łącznie spełnić wszystkie te warunki. W związku z tym, jeżeli jeden z nich nie zostanie spełniony, nie można twierdzić, że przedmiotowe środki nie obejmują korzyści gospodarczej na podstawie wyroku w sprawie Altmark.

7.1.4.1. **Altmark 1**

- (86) Wymóg zawarty w pierwszym warunku określonym w wyroku w sprawie Altmark pokrywa się z wymogiem wyraźnego powierzenia oraz definicją usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym określoną w art. 106 ust. 2 Traktatu⁽²⁴⁾.
- (87) Artykuł 106 ust. 2 Traktatu ma zastosowanie tylko do „przedsiębiorstw zobowiązanych do zarządzania” usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym. Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie podkreślał potrzebę ustanowienia aktu powierzenia⁽²⁵⁾. W związku z tym potrzeba jasnej definicji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym jest nieodłącznie i nierozzerwalnie związana z pojęciem powierzenia i wynika bezpośrednio z art. 106 ust. 2 Traktatu.

⁽²³⁾ Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽²⁴⁾ Punkt 47 komunikatu Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie zasad pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 4).

⁽²⁵⁾ Wyrok Trybunału z dnia 27 marca 1974 r. w sprawie C-127/73 Belgische Radio en Televisie i société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs przeciwko SV SABAM i NV Fonior, ECLI:EU:C:1974:6, pkt 19-20; wyrok z dnia 11 kwietnia 1989 r. w sprawie C-66/86 Ahmed Saeed Flugreisen i Silver Line Reisebüro GmbH przeciwko Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., ECLI:EU:C:1989:140, pkt 55-57; wyrok z dnia 2 marca 1983 r. w sprawie C-7/82 Gesellschaft zur Verwertung von Leistungsschutzrechten mbH (GVL) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, ECLI:EU:C:1983:52; wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1981 r. w sprawie C-172/80 Gerhard Züchner przeciwko Bayerische Vereinsbank AG, ECLI:EU:C:1981:178.

- (88) W komunikacie w sprawie usługi użyteczności publicznej z 2001 r. Komisja podkreśliła już związek między jasnym zdefiniowaniem, powierzeniem i potrzebą oraz proporcjonalnością rekompensaty za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z art. 106 ust. 2 Traktatu ⁽²⁶⁾. W pkt 22 tego komunikatu wyjaśniono, że „w każdym jednak przypadku, aby zastosowanie miało wyjątek przewidziany w art. 106 ust. 2, misja usługi publicznej musi być jasno zdefiniowana i wyraźnie powierzona na mocy aktu władzy publicznej [...]. Obowiązek ten jest konieczny dla zapewnienia obywatelom pewności prawnej i przejrzystości, oraz jest niezbędny Komisji do wykonywania oceny proporcjonalności”. Powierzenie oraz zdefiniowanie stanowią zatem logiczne warunki jakiegokolwiek miarodajnej oceny poziomu proporcjonalności jakiegokolwiek rekompensaty. Sądy unijne konsekwentnie podkreślały potrzebę jasnego zdefiniowania obowiązku świadczenia usługi publicznej na potrzeby zastosowania zarówno wyjątku w sprawie Altmark, jak i art. 106 ust. 2 Traktatu ⁽²⁷⁾.
- (89) W komunikacie Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r. ⁽²⁸⁾ również doprecyzowano, że należy z wyprzedzeniem jasno zdefiniować pojęcia usługi świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz obowiązku świadczenia usług publicznych. Zgodnie z pkt 51 tego komunikatu, wykonanie usługi świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym musi być powierzone jednemu przedsiębiorstwu lub kilku przedsiębiorstwom, aby art. 106 ust. 2 Traktatu miał zastosowanie. Zatem danym przedsiębiorstwom musi zostać powierzone przez państwo szczególne zadanie. Także pierwsze kryterium z orzecznictwa w sprawie Altmark zawiera wymóg, by na przedsiębiorstwie spoczywało zobowiązanie do świadczenia usługi publicznej. A zatem, aby zapewnić zgodność z orzecznictwem w sprawie Altmark, konieczne jest powierzenie usługi publicznej, w ramach którego zdefiniowano zobowiązania odnośnego podmiotu świadczącego usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym oraz zobowiązania organu publicznego powierzającego wspomnianą usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym. Zgodnie z pkt 52 zadanie z zakresu usług publicznych musi zostać następnie powierzone w formie jednego aktu lub większej ich liczby, w których należy co najmniej określić zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych; przedsiębiorstwo i w stosownych przypadkach odnośne terytorium; charakter wszelkich praw wyłącznych lub specjalnych przyznanych przedsiębiorstwu przez odnośny organ.
- (90) W tym przypadku Rumunia stwierdziła, że finansowanie ze środków publicznych przyznane wspomnianym portom lotniczym w okresie 2007–2009 stanowiło rekompensatę za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Rumunia stwierdziła, że decyzja rządu 398/1997 określiła w jasny i przejrzysty sposób obowiązek świadczenia usług publicznych, parametry do obliczenia rekompensaty oraz ustalenia dotyczące unikania nadmiernej rekompensaty.
- (91) Chociaż w decyzji rządu 398/1997 określono, że koszty operacyjne i inwestycji ponoszone przez porty lotnicze wymienione w tej decyzji zostaną pokryte z własnych zasobów uzupełnionych o finansowanie ze środków publicznych, oraz wymieniono działania, które mają zostać zrealizowane przez operatorów portów lotniczych we wszystkich odnośnych portach lotniczych (tj. nie indywidualnie dla poszczególnych portów lotniczych), w decyzji tej nie nałożono wyraźnego obowiązku świadczenia usług publicznych na żadnego z operatorów portów lotniczych.
- (92) Jeżeli chodzi o port lotniczy Konstanca, chociaż w decyzji rządowej 523/1998 określono koszty, których pokrycie należy uzupełnić finansowaniem ze środków publicznych albo pokryć je w całości z takiego finansowania, oraz wymieniono działania, które mają zostać zrealizowane przez operatorów portów lotniczych, w decyzji tej nie nałożono wyraźnego obowiązku świadczenia usług publicznych na żadnego z operatorów portów lotniczych.
- (93) Stanowisko Rumunii, zgodnie z którym usługi portu lotniczego są kluczowe dla rozwoju gospodarczego odnośnych regionów lub mają na celu zapewnienie osiągnięcia celu bezpieczeństwa strategicznego, nie jest wystarczające, aby uznać, że usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym została właściwie powierzona beneficjentom w zakresie obejmującym obowiązek świadczenia usług publicznych.
- (94) Jeżeli chodzi o kwestię, czy przedmiotowe porty lotnicze kwalifikują się jako rzeczywiste usługi świadczona w ogólnym interesie gospodarczym, Komisja pozostawia tę kwestię otwartą, ponieważ ocena w tym względzie nie jest konieczna z uwagi na fakt, że, jak wyjaśniono powyżej, obowiązki świadczenia usług publicznych nie zostały jasno określone w akcie powierzenia. Komisja nie musi zatem zajmować stanowiska w tym aspekcie.
- (95) W związku z tym przedmiotowe środki nie spełniają wymogu Altmark 1.

⁽²⁶⁾ Komunikat Komisji w sprawie usługi użyteczności publicznej w Europie (komunikat w sprawie usługi świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2001 r.) (Dz.U. C 17 z 19.1.2001, s. 4).

⁽²⁷⁾ Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 87; wyrok Trybunału z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie T-137/10 Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI) przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2012:584, pkt 97 i 98.

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 4.

7.1.4.2. **Altmark 4**

- (96) Zgodnie z czwartym kryterium Altmark określono, że rekompensata musi stanowić minimum niezbędne, aby nie kwalifikowała się ona jako pomoc. Kryterium to jest spełnione, jeżeli beneficjenta rekompensaty wybrano w ramach postępowania o udzielenie zamówienia, która umożliwi wybranie oferenta będącego w stanie zapewnić wymaganą usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym przy jak najmniejszym koszcie dla społeczności, lub w przeciwnym wypadku, jeżeli przedmiotową rekompensatę obliczono w odniesieniu do kosztów wydajnego przedsiębiorstwa.
- (97) W takim przypadku beneficjentów nie wybrano w ramach postępowania o udzielenie zamówienia. Nie ma żadnych dowodów potwierdzających, że wysokość rekompensaty została ustalona na podstawie analizy kosztów, jakie w związku z wykonywaniem tych obowiązków poniosłoby przeciętne przedsiębiorstwo, dobrze zarządzane i odpowiednio wyposażone w środki konieczne, by spełnić stawiane wymogi użyteczności publicznej, z uwzględnieniem związanych z tym przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wykonywania tych obowiązków (nieprawidłowo zdefiniowanych – zob. motywy 86–95). Komisja uważa zatem, że nie można uznać, iż odnośne finansowanie ze środków publicznych zostało określone na podstawie kosztów wydajnego przedsiębiorstwa.
- (98) W związku z tym środki będące przedmiotem postępowania wyjaśniającego nie spełniają wymogu Altmark 4.

7.1.4.3. **Wnioski – istnienie selektywnej korzyści gospodarczej**

- (99) Ponieważ nie spełniono warunków Altmark 1 i Altmark 4, Komisja stwierdza, że cztery warunki określone przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Altmark nie zostały łącznie spełnione w niniejszej sprawie. Z uwagi na fakt, że nie spełniono także wymogu testu prywatnego inwestora, jak wspomniano w motywie 82 powyżej, środki będące przedmiotem oceny zapewniły korzyść gospodarczą operatorom portów lotniczych.
- (100) Ponadto wspomniana korzyść gospodarcza jest selektywna, ponieważ jest skierowana do pewnych przedsiębiorstw należących do danego sektora gospodarczego, a mianowicie portów lotniczych.

7.1.5. **Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi**

- (101) Konkurencję między portami lotniczymi można ocenić w świetle kryteriów wyboru stosowanych przez przedsiębiorstwa lotnicze, a w szczególności porównując czynniki takie jak rodzaj świadczonych usług portu lotniczego oraz odnośnych klientów, zaludnienie lub działalność gospodarcza, natężenie ruchu, dostęp drogą lądową oraz poziom opłat i ogólne warunki handlowe w zakresie wykorzystywania infrastruktury oraz usług portu lotniczego (zob. pkt 43 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.).
- (102) Ponadto operatorzy portów lotniczych konkurują o zarządzanie infrastrukturą tych portów, w tym infrastrukturą lokalnych i regionalnych portów lotniczych. Środki publiczne portu lotniczego mogą zatem spowodować zakłócenie konkurencji na rynkach obsługi infrastruktury portów lotniczych. Co więcej środki publiczne na rzecz portów lotniczych mogą powodować zakłócenie konkurencji i wpływać na wymianę handlową na rynkach transportu lotniczego w całej Unii. Środki publiczne na rzecz portów lotniczych mogą również wpływać na konkurencję między rodzajami transportu (zob. pkt 44 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.).
- (103) W związku z tym środki będące przedmiotem oceny zakłóciły konkurencję lub przynajmniej groziły jej zakłóceniem i wpłynęły na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

7.1.6. **Wniosek dotyczący istnienia pomocy**

- (104) W świetle powyższych ustaleń Komisja stwierdza, że środki będące przedmiotem oceny stanowią pomoc państwa na rzecz wspomnianych portów lotniczych w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

7.2. RODZAJ POMOCY: ISTNIEJĄCA CZY NOWA POMOC?

- (105) Ocena, która została dokonana zgodnie z sekcją 3.2.2 „Rodzaj pomocy: istniejąca czy nowa pomoc” (motywy 93–95) decyzji o wszczęciu postępowania i która polegała na ustaleniu, czy wspomnianą pomoc należy uznać za istniejącą czy nową pomoc zgodnie z przepisami zawartymi w załączniku V do aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii, pozostaje ważna. W związku z tym przedmiotowe środki nie kwalifikują się jako istniejąca pomoc.

7.3. ZGODNOŚĆ POMOCY Z PRAWEM

- (106) Środki będące przedmiotem postępowania wyjaśniającego zostały wdrożone przed formalnym ich zatwierdzeniem przez Komisję. W związku z tym środki te stanowią pomoc niezgodną z prawem, chyba że spełniają odpowiednie warunki aktu Unii zapewniającego wyłączenie grupowe z obowiązku zgłoszenia określonego w art. 108 TFUE w przypadku pewnych kategorii pomocy. W tym przypadku jedynym aktem, który mógł potencjalnie zapewnić takie zwolnienie jest decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r.
- (107) W toku postępowania wyjaśniającego Rumunia stwierdziła, że pomoc na rzecz trzynastu wspomnianych portów lotniczych spełnia warunki określone w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r., która obowiązywała w momencie przyznania przedmiotowych środków.
- (108) Decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. miała zastosowanie do portów lotniczych:
- a) w których roczny przepływ pasażerów nie przekracza 1 000 000 pasażerów;
 - b) o rocznym obrocie przed opodatkowaniem w wysokości poniżej 100 mln w ciągu dwóch lat obrotowych poprzedzających rok, w którym powierzono im wykonywanie zadań z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które otrzymują roczną rekompensatę w wysokości poniżej 30 mln EUR ⁽²⁹⁾.
- (109) Decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. miała zastosowanie wyłącznie do pomocy w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych za wykonywanie faktycznych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Aby można było skorzystać z tego zwolnienia, rekompensata z tytułu świadczenia usługi publicznej za wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym musi ponadto spełniać szczegółowe warunki określone w art. 4, 5 i 6 wspomnianej decyzji ⁽³⁰⁾.
- (110) Artykuł 4 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. zawiera wymóg, zgodnie z którym świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym należy powierzać danemu przedsiębiorstwu w drodze jednego lub kilku urzędowych aktów, określających m.in. charakter i czas trwania obowiązków świadczenia usługi publicznej, wskaźniki służące do obliczania, kontroli i dokonywania przeglądów rekompensat oraz warunki dotyczące przeciwdziałania przyznawaniu nadmiernej rekompensaty i jej ewentualnego zwrotu. Artykuł 5 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. stanowi, że kwota rekompensaty nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych z tytułu wypełniania obowiązków świadczenia usługi publicznej, przy uwzględnieniu związanych z nimi wpływów i rozsądnego zysku. Ponadto art. 6 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. zawiera wymóg przeprowadzania regularnych kontroli przez państwa członkowskie celem zapewnienia, aby przedsiębiorstwa nie otrzymywały rekompensaty, której wysokość przekracza kwotę określoną zgodnie z art. 5.
- (111) Jak wskazano w sekcji 7.1.4.1, Rumunia nie wykazała, że operatorom portów lotniczych powierzono jasno zdefiniowany obowiązek świadczenia usług publicznych na mocy rzekomych aktów powierzenia, na których się opierała, a mianowicie na mocy decyzji rządu 398/1997 oraz decyzji rządu 523/1998. Wymogi zawarte w art. 4 nie zostały zatem spełnione.
- (112) W związku z tym pomocy na rzecz jedenastu operatorów portów lotniczych nie można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym ani za zwolnioną z obowiązku zgłoszenia na podstawie decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r.
- (113) Zgodnie z art. 10 decyzji Komisji 2012/21/UE ⁽³¹⁾ (zwanej dalej decyzją w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r.) wszelka pomoc udzielona przed wejściem w życie wspomnianej decyzji, która nie była zgodna z rynkiem wewnętrznym ani zwolniona z wymogu uprzedniego zgłoszenia zgodnie z decyzją w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r., lecz spełnia warunki określone we wspomnianej decyzji, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym i zwolniona z wymogu uprzedniego zgłoszenia. Z przyczyn podobnych do tych określonych w sekcji 7.1.4.1 wspomniana pomoc nie spełnia warunków określonych w art. 4, 5 i 6 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie

⁽²⁹⁾ Art. 2 ust. 1 lit. a) wspomnianej decyzji.

⁽³⁰⁾ Zob. art. 10 wspomnianej decyzji, aby sprawdzić datę wejścia w życie decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r., a w szczególności datę rozpoczęcia stosowania art. 4 lit. c), d) i e) oraz art. 6 wspomnianej decyzji.

⁽³¹⁾ Decyzja Komisji 2012/21/UE z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L 7 z 11.1.2012, s. 3).

gospodarczym z 2011 r., które są w dużym stopniu podobne do art. 4, 5 i 6 decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. W związku z tym wspomnianej pomocy nie można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym ani za zwolnioną z obowiązku zgłoszenia na podstawie decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r.

- (114) W związku z tym przedmiotowe środki stanowią niezgodną z prawem pomoc państwa.

7.4. ZGODNOŚĆ POMOCY Z ZASADAMI RYNKU WEWNĘTRZNEGO

- (115) Z wyjaśnionych wyżej przyczyn przedmiotowej pomocy nie można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym zgodnie z decyzją w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. oraz decyzją w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r. W związku z tym Komisja oceni zgodność przedmiotowych środków w oparciu o kryteria określone odpowiednio w zasadach ramowych dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r. oraz wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.; dokumenty te są, jak się wydaje, jedynymi możliwymi podstawami prawnymi, w oparciu o które wspomniane środki mogą zostać potencjalnie uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

7.4.1. *Zgodność na podstawie zasad ramowych dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r.*

- (116) W art. 106 ust. 2 Traktatu stwierdzono, że „przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii”.
- (117) W artykule tym zawarto odstępstwo od zakazu przyznawania pomocy państwa określonego w art. 107 Traktatu w zakresie, w jakim pomoc jest konieczna i proporcjonalna w celu zapewnienia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w akceptowalnych warunkach gospodarczych. Zgodnie z art. 106 ust. 3 Traktatu zadaniem Komisji jest czuwanie nad stosowaniem postanowień tego artykułu, w tym m.in. poprzez sprecyzowanie, zgodnie z jakimi warunkami Komisja uznaje kryteria konieczności oraz proporcjonalności za spełnione.
- (118) Do dnia 31 stycznia 2012 r. wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (zwane dalej „zasadami ramowymi dotyczącymi usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r.”) ⁽³²⁾ oraz decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2005 r. odzwierciedlały politykę Komisji, jeżeli chodzi o stosowanie odstępstwa, o którym mowa w art. 106 ust. 2 Traktatu.
- (119) Dnia 31 stycznia 2012 r. weszły w życie nowy pakiet dotyczący usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w tym ramy Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (z 2011 r.) (zwane dalej „zasadami ramowymi dotyczącymi usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r.”) ⁽³³⁾ oraz „decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r.”.
- (120) Zgodnie z pkt 69 zasad ramowych dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r. „Komisja będzie stosować zasady określone w niniejszym komunikacie do pomocy niezgodnej z prawem, w sprawie której podejmie decyzję po dniu 31 stycznia 2012 r., nawet jeśli odnośna pomoc została przyznana przed tą datą”.
- (121) W pkt 16 zasad ramowych dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r. określono wymogi, zgodnie z którymi daną usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym uznaje się za przekazaną w sposób ważny. Następnie w pkt 16 lit. a) określono w szczególności, że akt powierzenia musi zawierać treść i czas trwania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. W związku z tym z tych samych przyczyn wspomnianych już w sekcjach 7.1.4.1 oraz 7.3 powyżej w tym przypadku przedmiotowej pomocy nie można uznać za zgodną zgodnie z zasadami ramowymi dotyczącymi usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2011 r.
- (122) Komisja stwierdza zatem, że środek pomocy będący przedmiotem postępowania wyjaśniającego nie może zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 106 ust. 2 Traktatu.

⁽³²⁾ Dz.U. C 297 z 29.11.2005, s. 4.

⁽³³⁾ Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 15.

7.4.2. Zgodność na podstawie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

- (123) Wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. mają zastosowanie do pomocy operacyjnej przyznanej portom lotniczym przed dniem 4 kwietnia 2014 r. ⁽³⁴⁾. Warunki zgodności określone w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. dla pomocy operacyjnej na rzecz portów lotniczych różnią się w zależności od tego, czy wspomnianą pomoc przyznano przed dniem 4 kwietnia 2014 r. czy po tym dniu, który stanowił datę wejścia w życie tych wytycznych ⁽³⁵⁾.
- (124) Pomoc operacyjną udzieloną przed wejściem w życie wytycznych dotyczących pomocy państwa w sektorze lotnictwa z 2014 r., tj. przed dniem 4 kwietnia 2014 r., można uznać za zgodną, jeżeli spełnione są następujące warunki:
- przyczynianie się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania*: warunek ten jest spełniony m.in., jeżeli pomoc zwiększa mobilność obywateli Unii i poprawia łączność z regionami lub pobudza rozwój regionalny ⁽³⁶⁾;
 - pomoc państwa jako właściwy instrument polityki*: państwa członkowskie muszą wykazać, że pomoc jest odpowiednia do osiągnięcia zamierzonego celu lub do rozwiązania problemów, które mają zostać wyeliminowane dzięki pomocy ⁽³⁷⁾;
 - potrzeba interwencji państwa*: pomoc państwa należy stosować w sytuacjach, w których taka pomoc może przynieść istotną poprawę, której nie może zapewnić samoistne działanie rynku ⁽³⁸⁾;
 - istnienie efektu zachęty*: warunek ten jest spełniony, jeżeli w sytuacji braku pomocy operacyjnej, uwzględniając ewentualne istnienie pomocy inwestycyjnej oraz poziom ruchu, prawdopodobne jest, że poziom działalności gospodarczej danego portu lotniczego ulegnie znacznemu zmniejszeniu ⁽³⁹⁾;
 - proporcjonalność kwoty pomocy (pomoc ograniczona do niezbędnego minimum)*: aby pomoc operacyjna dla portów lotniczych była proporcjonalna, musi być ograniczona do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą ⁽⁴⁰⁾;
 - uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i wymiany handlowej* ⁽⁴¹⁾.

7.4.2.1. Przyczynienie się do osiągnięcia dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie

- (125) Celem środków operacyjnych przyznanych na rzecz rumuńskich portów lotniczych było umożliwienie tym portom lotniczym uzyskania wystarczającego kapitału, aby mogły one kontynuować prowadzenie rentownej działalności. W opinii Rumunii regionalne porty lotnicze odgrywają zasadniczą rolę w promowaniu dostępu do obszarów ciężenia, a przedmiotowe finansowanie powoduje zwiększenie poziomu bezpieczeństwa, ochrony i efektywności portów lotniczych, przyczyniając się jednocześnie do osiągnięcia szerszych celów w zakresie rozwoju regionalnego. Ponadto najdogodniejszym środkiem transportu do/z tych regionów jest transport lotniczy, oprócz usług drogowych/kolejowych, które w Rumunii, biorąc pod uwagę słaby stan infrastruktury, wiążą się jednak ze znacznie dłuższym czasem podróży.
- (126) Komisja zauważa jednak, że wobec niewielkiej odległości między niektórymi portami lotniczymi będącymi przedmiotem postępowania wyjaśniającego możliwe powielenie infrastruktury portu lotniczego mogłoby przemawiać przeciwko uznaniu, że finansowanie tych portów lotniczych odpowiada jasno określonej celowi leżącemu we wspólnym interesie. W związku z tym Komisja musi ocenić, czy finansowanie tych portów lotniczych nie prowadzi do powielenia infrastruktury tych portów lotniczych na tym samym obszarze ciężenia.
- (127) W wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. „obszar ciężenia portu lotniczego” definiuje się jako geograficzną granicę rynku, którą zazwyczaj ustala się w taki sposób, aby obejmowała obszar o promieniu około 100 km lub wymagający około 60-minutowej podróży samochodem, autobusem, pociągiem lub pociągiem dużych prędkości. Definicja obszaru ciężenia danego portu lotniczego musi uwzględniać specyfikę każdego konkretnego portu lotniczego. Wielkość i kształt obszaru ciężenia zależą od różnych właściwości portu lotniczego, w tym jego modelu biznesowego, lokalizacji i obsługiwanych celów podróży.
- (128) Jak określono w motywie 24 powyżej, jedynymi portami lotniczymi będącymi przedmiotem niniejszej oceny, w przypadku których inny port lotniczy znajduje się na obszarze ciężenia o promieniu około 100 km lub wymagającym około 60-minutowej podróży transportem drogowym, pociągiem lub pociągiem dużych prędkości, jak określono w pkt 25 ppkt 12 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., są porty lotnicze Arad, Baia

⁽³⁴⁾ Pkt 172 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽³⁵⁾ Pkt 137 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽³⁶⁾ Pkt 137 i 113 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽³⁷⁾ Pkt 137 i 120 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽³⁸⁾ Pkt 137 i 116 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽³⁹⁾ Pkt 137 i 124 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽⁴⁰⁾ Pkt 137 i 125 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

⁽⁴¹⁾ Pkt 137 i 131 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

Mare, Satu Mare, Konstanca oraz Oradea. Jeżeli chodzi o wszystkie inne porty lotnicze, Komisja uważa, że wspomniana pomoc przyczyniła się do utrzymania funkcjonowania infrastruktury koniecznej do zapewnienia mobilności obywatelom i dostępności regionów, w których znajdują się wspomniane porty lotnicze, biorąc pod uwagę w szczególności zły stan infrastruktury drogowej i kolejowej. W związku z tym, w przypadku tych portów lotniczych, przedmiotowa pomoc przyczyniła się do realizacji celu leżącego we wspólnym interesie Unii. Jeżeli chodzi o pozostałe porty lotnicze, Komisja zauważa następujące kwestie.

Port lotniczy Arad

- (129) Port lotniczy Arad jest oddalony tylko o 50 km od Timișoara, której to odległości odpowiada czas podróży równy 40 min podróży transportem drogowym.
- (130) Porty lotnicze Timișoara i Arad charakteryzowały się różnymi modelami biznesowymi w okresie 2007–2009. Timișoara była portem lotniczym o ugruntowanej pozycji działającym zgodnie z modelem biznesowym, który jest znacząco różny od modelu biznesowego portu lotniczego Arad. Port lotniczy Timișoara obsługiwał głównie loty regularne realizowane przez regionalnych i międzynarodowych przewoźników oferujących pełen zakres usług łączące miasto Timișoara z szeregiem rumuńskich i europejskich miast⁽⁴²⁾, natomiast, jak wspomniano w motywach 28 i 31 powyżej, model biznesowy portu lotniczego Arad opierał się na ruchu lotniczym tanich przewoźników. Oba porty lotnicze kontynuowały działalność zgodnie z różnymi modelami począwszy od 2009 r., przy czym ruch lotniczy tanich przewoźników ulega drastycznemu ograniczeniu i stopniowo znika z portu lotniczego Arad (wspomniany port lotniczy obsłużył tylko 8 632 pasażerów w 2015 r. i zgodnie z dostępnymi publicznie informacjami nie odnotował żadnego komercyjnego przepływu pasażerów w 2016 r.), a port lotniczy Timișoara zmierza w kierunku ruchu lotniczego tanich przewoźników. Fakt, iż modele biznesowe portów lotniczych w Timișoara i Arad były różne w trakcie okresu podlegającego ocenie oraz po tym okresie wskazuje, że oba te porty lotnicze stanowią swoje nieidealne odpowiedniki.
- (131) Zgodnie z pkt 85 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa powielanie nierentownych portów lotniczych (czy tworzenie dodatkowej niewykorzystanej przepustowości) nie sprzyja jednak osiągnięciu celu leżącego we wspólnym interesie. W związku z tym Komisja zauważa, że port lotniczy Timișoara przynosił zyski w trakcie okresu podlegającego ocenie. Ponadto port lotniczy Timișoara dokonał inwestycji w różnych terminalach w okresie 2007–2010 w celu zwiększenia swojej przepustowości oraz obsłużenia zwiększonego ruchu lotniczego (np. poszerzenia i modernizacji terminala lotów międzynarodowych w 2007 r. oraz poszerzenie terminala lotów krajowych w latach 2008–2010). Port lotniczy Timișoara, już znacznie większy, musiał zatem zainwestować we wzrost, w związku z czym jest mało prawdopodobne, że przy braku pomocy na rzecz Arad Timișoara mogłaby wchłonąć ruch z Arad bez dokonywania dalszych inwestycji. Stanowi to kolejną oznakę niepełnego stopnia substytucyjności między tymi dwoma portami lotniczymi.
- (132) W świetle argumentów przedstawionych w motywach 130 i 131 powyżej Komisja uznaje, że chociaż port lotniczy Arad znajduje się na tym samym obszarze ciężenia co port lotniczy Timișoara, nie występuje żadne powielenie między tymi dwoma portami lotniczymi.
- (133) Na podstawie powyższych ustaleń Komisja może stwierdzić, że przedmiotowa pomoc na rzecz portu lotniczego Arad przyczyniła się do zwiększenia mobilności obywateli oraz dostępności regionu, w którym jest on zlokalizowany, a co za tym idzie posłużyła osiągnięciu dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie.

Porty lotnicze Baia Mare i Satu Mare

- (134) Jeżeli chodzi o porty lotnicze Baia Mare i Satu Mare, znajdują się one w odległości 76 km od siebie, a oba te porty lotnicze obsługiwały głównie loty regularne do Bukaresztu realizowane przez flagowego rumuńskiego przewoźnika TAROM. Zgodnie z publicznie dostępnymi informacjami w porcie lotniczym Baia Mare w okresie 2007–2009 TAROM obsługiwał szereg cotygodniowych lotów do Bukaresztu, Austrian Airlines obsługiwały jedno miejsce podróży (Wiedeń) w okresie od kwietnia 2008 r. do lutego 2009 r., a Blueair obsługiwał trzy połączenia europejskie przez zaledwie kilka miesięcy (od października do grudnia 2009 r.). TAROM obsługiwał także szereg cotygodniowych lotów z portu lotniczego Satu Mare do Bukaresztu. Biorąc pod uwagę słaby stan infrastruktury drogowej na tym obszarze, czas podróży między obydwoma portami lotniczymi wynosi jednak 1 godz. 10 min jazdy, który to czas przekracza kryterium czasu podróży wynoszące 60 min stosowane do wyznaczenia obszaru ciężenia danego portu lotniczego zgodnie z wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.
- (135) Dodatkowo, jak wspomniano w motywach 34 i 35 powyżej, statki powietrzne, które można było regularnie obsługiwać w tych dwóch portach lotniczych, różniły się wielkością, biorąc pod uwagę różnicę w infrastrukturze.

⁽⁴²⁾ Tani przewoźnik Wizz Air rozpoczął swoją działalność z portu lotniczego Timișoara dopiero pod koniec 2008 r.

- (136) W związku z tym, w świetle argumentów przedstawionych w motywach 134 i 135 powyżej Komisja uznaje, że z uwagi na fakt, iż oba porty lotnicze znajdują się od siebie w promieniu odległości wynoszącym 100 km w ramach kryterium stosowanego do wyznaczenia obszaru ciężenia danego portu lotniczego zgodnie z wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., nie występuje żadne powielenie między tymi dwoma portami lotniczymi.
- (137) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że przedmiotowa pomoc otrzymana przez każdy z dwóch portów lotniczych przyczyniła się do osiągnięcia dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie poprzez zwiększenie mobilności oraz dostępności na obszarach, na których znajdują się te porty lotnicze.

Port lotniczy Konstanca

- (138) Port lotniczy Konstanca jest oddalony o 45 km i 30 min drogi od portu lotniczego Tuzla. W latach 2007–2009 port lotniczy Konstanca obsługiwał loty regularne do szeregu docelowych miejsc podróży w Europie, charakteryzował się zatem innym modelem biznesowym w porównaniu z portem lotniczym Tuzla, który nie świadczył żadnych usług portu lotniczego na potrzeby operacji zarobkowych transportu lotniczego i koncentrował się na lotach specjalistycznych (np. na potrzeby rolnictwa, w celach reklamowych oraz wypoczynkowych, a także lotach szkoleniowych i awaryjnych). W związku z tym, chociaż port lotniczy Tuzla znajduje się na tym samym obszarze ciężenia co port lotniczy Konstanca, nie można uznać go za „port lotniczy” w rozumieniu pkt 25 ppkt 6 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., a co za tym idzie nie można uznać go za powielenie infrastruktury portu lotniczego w porcie lotniczym Konstanca.
- (139) Na podstawie powyższych ustaleń Komisja stwierdza, że przedmiotowa pomoc przyznana portowi lotniczemu Konstanca przyczyniła się do osiągnięcia dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie poprzez zwiększenie mobilności oraz dostępności na obszarze, na którym znajduje się ten port lotniczy.

Port lotniczy Oradea

- (140) Port lotniczy Oradea jest oddalony o 80 km od portu lotniczego Debreczyn (Węgry), jednak czas podróży wynosi co najmniej 1 godz. 30 min (w związku z koniecznością przekroczenia granicy nienależącej do strefy Schengen).
- (141) Dodatkowo w latach 2007–2009 oba porty lotnicze miały różne modele biznesowe, przy czym port lotniczy Oradea obsługiwał loty krajowe realizowane przez regionalnych i międzynarodowych przewoźników oferujących pełen zakres usług, a port lotniczy Debreczyn skupił się w tym czasie na lotach czarterowych (ruch tanich linii rozwinął się dopiero w ostatnich latach). Wskazuje to, że oba porty lotnicze w okresie podlegającym ocenie stanowiły swoje niepełne odpowiedniki. W związku z tym Komisja stwierdza, że chociaż oba porty lotnicze znajdują się od siebie w promieniu odległości wynoszącym 100 km w ramach kryterium stosowanego do wyznaczenia obszaru ciężenia danego portu lotniczego zgodnie z wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., nie występuje żadne powielenie między tymi dwoma portami lotniczymi.
- (142) Na podstawie powyższych ustaleń Komisja uznaje, że przedmiotowa pomoc przyznana portowi lotniczemu Oradea przyczyniła się do osiągnięcia dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie poprzez zwiększenie mobilności oraz dostępności na obszarze, na którym znajduje się ten port lotniczy.

7.4.2.2. Konieczność interwencji państwa, pomoc państwa jako właściwy instrumentu polityki, istnienie efektu zachęty, proporcjonalność kwoty pomocy

- (143) Jeżeli chodzi o konieczność pomocy, w pkt 116 wytycznych dotyczących pomocy państwa w sektorze lotnictwa z 2014 r. zawarto wymóg, zgodnie z którym pomoc operacyjna przynosi istotną poprawę, której nie może zapewnić samoistne działanie rynku. Zgodnie z pkt 120 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. państwa członkowskie muszą wykazać, że pomoc jest odpowiednia do osiągnięcia zamierzonego celu lub do rozwiązania problemów, które mają zostać wyeliminowane dzięki pomocy. Taka sytuacja ma miejsce, jeżeli bez przedmiotowej pomocy odnośnie przedmiotowe rumuńskie porty lotnicze prawdopodobnie byłyby zmuszone opuścić rynek, pozbawiając regiony Rumunii infrastruktury transportowej, która ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia dostępności tego regionu i rozwoju, lub ograniczając ich działalność z znacznym stopniem. Zgodnie z wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. mniejsze porty lotnicze mogą mieć trudności z zapewnieniem finansowania swojej działalności bez środków publicznych. Zgodnie z pkt 118 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów wynoszącym mniej niż 200 000 osób mogą nie być w stanie pokryć ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych w dużym stopniu. W tym kontekście Komisja zauważa, że ruch w jedenastu portach lotniczych będących przedmiotem niniejszej oceny wynosił poniżej 200 000 pasażerów w okresie 2007–2009.
- (144) Zgodnie z pkt 124 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. pomoc operacyjna ma efekt zachęty, jeżeli w sytuacji braku pomocy operacyjnej, uwzględniając ewentualne istnienie pomocy inwestycyjnej oraz poziom

ruchu, prawdopodobne jest, że poziom działalności gospodarczej danego portu lotniczego ulegnie znacznemu zmniejszeniu. W niniejszej sprawie bez pomocy działalność beneficjentów została by znacząco ograniczona, o ile nie została by zakończona całkowicie w związku z niepokrytymi stratami. Zgodnie z pkt 125 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., aby pomoc operacyjna dla portów lotniczych była proporcjonalna, musi być ograniczona do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą. Środki będące przedmiotem postępowania wyjaśniającego były ograniczone do minimum niezbędnego do zrównoważenia strat i umożliwienia portom lotniczym kontynuowania rentownej działalności.

- (145) W związku z tym Komisja uznaje, że cała pomoc operacyjna była konieczna i ograniczona do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą.

7.4.2.3. Uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i wymiany handlowej

- (146) Jak określono w motywie 24 powyżej, jedynymi portami lotniczymi będącymi przedmiotem niniejszej oceny, w przypadku których inny port lotniczy znajduje się w odległości 100 km lub 60 min podróży transportem drogowym, pociągiem lub pociągiem dużych prędkości, są porty lotnicze Arad, Baia Mare, Satu Mare, Konstanca oraz Oradea. Jak wyjaśniono w motywie 128 powyżej, jeżeli chodzi o wszystkie inne porty lotnicze, Komisja uważa, że wspomniana pomoc przyczyniła się do utrzymania funkcjonowania infrastruktury koniecznej do zapewnienia mobilności obywatelom i dostępności regionów, w których znajdują się wspomniane porty lotnicze, biorąc pod uwagę w szczególności zły stan infrastruktury drogowej i kolejowej. W związku z tym, w przypadku tych portów lotniczych, przedmiotowa pomoc przyczyniła się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie Unii i nie spowodowała nadmiernego zakłócenia konkurencji. Jeżeli chodzi o pozostałe porty lotnicze, Komisja zauważa następujące kwestie.

Port lotniczy Arad

- (147) Komisja zauważa, że w okresie objętym oceną ruch w porcie lotniczym Arad był bardzo ograniczony, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w porównaniu z portem lotniczym Timișoara (oddalonym o 50 km i 40 min czasu podróży). Liczba pasażerów rocznie w porcie lotniczym Arad wahała się w granicach 67 183–128 835 w okresie podlegającym ocenie, natomiast ruch w porcie lotniczym Timișoara wahał się w granicach 859 329–991 758 pasażerów rocznie. Ruch w porcie lotniczym Arad odpowiadał jedynie 7,8 % ruchu w porcie lotniczym Timișoara w 2007 r., 14,5 % w 2008 r., 8,8 % w 2009 r. Wpływ przedmiotowej pomocy otrzymanej przez port lotniczy Arad na port lotniczy Timișoara w zakresie konkurencji był bardzo ograniczony ze względu na różnicę w poziomach natężenia ruchu między tymi dwoma portami lotniczymi⁽⁴³⁾. Ogólniej rzecz biorąc, ogólne skutki konkurencyjne wspomnianej pomocy musiały być łagodne z uwagi na mały ruch w przedmiotowym porcie lotniczym. Dodatkowo nie wydaje się, aby zmiany natężenia ruchu w tych dwóch portach lotniczych były ze sobą skorelowane. Ruch w porcie lotniczym Arad wzrósł z 67 183 pasażerów w 2007 r. do 128 835 pasażerów w 2008 r. i zmniejszył się z ok. 88 147 pasażerów w 2009 r., natomiast ruch w porcie lotniczym Timișoara systematycznie wzrastał (z 859 329 pasażerów w 2007 r., 886 083 pasażerów w 2008 r. i 991 758 pasażerów w 2009 r.)⁽⁴⁴⁾. Ten brak korelacji sugeruje, że oba porty lotnicze odpowiadały na inne zapotrzebowanie i segmenty rynku oraz nie stanowiły jedynie swojego powielenia.
- (148) Ponadto biorąc pod uwagę, że port lotniczy Timișoara przynosił zyski w latach 2007–2009 oraz dokonano w nim inwestycji w celu zwiększenia przepustowości tego portu lotniczego, jest mało prawdopodobne, by pomoc na rzecz portu lotniczego Arad wywierała istotny wpływ na działalność portu lotniczego Timișoara.
- (149) W świetle powyższych ustaleń Komisja uważa, że zakłócenia konkurencji spowodowane udzieleniem przedmiotowej pomocy były ograniczone oraz nie przeważały nad przyczynieniem się tej pomocy do zwiększenia mobilności i dostępności.

⁽⁴³⁾ W sprawie 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.U. L 113 z 27.4.2016, s. 32) Komisja ustaliła, że wpływ pomocy udzielonej portowi lotniczemu Nîmes na położony niedaleko port lotniczy Montpellier w zakresie konkurencji uznano m.in. za ograniczony z uwagi na różnicę w natężeniu ruchu między tymi dwoma portami lotniczymi, ponieważ ruch w porcie lotniczym Nîmes był sześciokrotnie mniejszy niż ten w porcie lotniczym Montpellier.

⁽⁴⁴⁾ Brak korelacji w zakresie zmian natężenia ruchu w sąsiednich portach lotniczych stanowił również jedno kryterium zastosowane w decyzji w sprawie pomocy państwa SA.22614 (C 53/07) wdrożonej przez Francję na rzecz Izby Handlowo-Przemysłowej w Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services i Transavia (Dz.U. L 201 z 30.7.2015, s. 109) w celu stwierdzenia zgodności pomocy udzielonej portowi lotniczemu w Pau.

Porty lotnicze Baia Mare i Satu Mare

- (150) Biorąc pod uwagę bardzo niski poziom natężenia ruchu w obu portach lotniczych w okresie podlegającym ocenie (w porcie lotniczym Baia Mare zwiększył się z 15 334 pasażerów w 2007 r. do 24 983 pasażerów w 2009 r., a w porcie lotniczym Satu Mare zwiększył się z 5 883 pasażerów do 11 101 pasażerów w 2009 r.) oraz różnicę w wielkości rodzaju obsługiwanych statków powietrznych, jak wskazano w motywach 34 i 35 powyżej, Komisja stwierdza, że zakłócenia konkurencji spowodowane wspomnianą pomocą były bardzo ograniczone i nie przeważały nad pozytywnym wkładem tej pomocy w zwiększenie mobilności i dostępności.

Port lotniczy Konstanca

- (151) Jak wyjaśniono w motywie 138 powyżej, port lotniczy Konstanca, który obsługiwał ruch komercyjny, charakteryzował się innym modelem biznesowym niż sąsiedni port lotniczy Tuzla, który nie świadczył usług portu lotniczego na potrzeby operacji zarobkowego transportu lotniczego. Port lotniczy Tuzla nie jest nawet „portem lotniczym” w rozumieniu pkt 25 ppkt 6 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. Ponadto ruch w porcie lotniczym Konstanca w okresie podlegającym ocenie był bardzo mały, co ogranicza zakłócenia konkurencji spowodowane otrzymaniem przez ten port lotniczy wspomnianej pomocy. W związku z tym Komisja stwierdza, że wkład przedmiotowej pomocy otrzymanej przez port lotniczy Konstanca w latach 2007–2009 w poprawę mobilności i dostępności przeważał nad jakimkolwiek zakłóceniem konkurencji spowodowanym przyznaniem tej pomocy.

Port lotniczy Oradea

- (152) Jak wspomniano w motywach 37 i 140 powyżej, port lotniczy Oradea jest oddalony o 80 km od portu lotniczego Debreczyn (Węgry), jednak czas podróży wynosi co najmniej 1 godz. 30 min (w związku z koniecznością przekroczenia granicy nienależącej do strefy Schengen). Dodatkowo w latach 2007–2009 ruch w porcie lotniczym Oradea był bardzo mały (mniej niż 40 000 pasażerów), a port ten charakteryzował się innym modelem biznesowym w porównaniu z portem lotniczym Debreczyn (zob. motyw 141).
- (153) Na tej podstawie Komisja stwierdza, że wkład pomocy otrzymanej przez port lotniczy Oradea w poprawę mobilności i dostępności przeważał nad jakimkolwiek zakłóceniem konkurencji spowodowanym przyznaniem tej pomocy.

7.4.3. Wniosek dotyczący zgodności środków pomocy

- (154) Na podstawie powyższej oceny Komisja stwierdza, że pomoc przyznana w latach 2007–2009 rumuńskim portom lotniczym w Arad, Bacău, Baia Mare, Krajowa, Jassy, Oradea, Satu – Mare, Sybin, Suczawa, Tulcza oraz Konstanca na lata 2007–2009 jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.
- (155) Przedmiotowa ocena pozostaje całkowicie bez uszczerbku dla jakiegokolwiek potencjalnej, przyszłej oceny, jakiej może dokonać Komisja w zakresie jakiegokolwiek potencjalnej pomocy przyznanej tym lotniskom po dniu 4 kwietnia 2014 r., ponieważ każda taka pomoc powinna zostać oceniona pod względem kryteriów odmiennych od tych mających zastosowanie do przedmiotowych środków ⁽⁴⁵⁾.

8. WNIOSEK

- (156) Przedmiotowe finansowanie przyznane w latach 2007–2009 portom lotniczym w Arad, Bacău, Baia Mare, Krajowa, Jassy, Oradea, Satu – Mare, Sybin, Suczawa, Tulcza oraz Konstanca przez rumuńskie organy publiczne stanowi niezgodną z prawem pomoc państwa, która jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (157) Z przyczyn wyjaśnionych w motywie 69 postępowanie wyjaśniające dotyczące środków publicznych przyznanych portowi lotniczemu Kluż-Napoka oraz portowi lotniczemu Târgu Mureş w latach 2007–2009 pozostaje otwarte,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Środki publiczne, które Rumunia przyznała w okresie 2007–2009 rumuńskim portom lotniczym Arad, Bacău, Baia Mare, Krajowa, Jassy, Oradea, Satu Mare, Sybin, Suczawa, Tulcza i Konstanca, wynoszące 490 401,3 tys. RON, stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wdrożoną z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽⁴⁵⁾ W szczególności jeżeli chodzi o pomoc przyznaną po kwietniu 2014 r., pkt 115 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. przewiduje konieczność udowodnienia zdolności nierentownego portu lotniczego do osiągnięcia pełnego pokrycia kosztów operacyjnych na koniec okresu przejściowego (zob. pkt 128–130 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.); pkt 132 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa określa konieczność udowodnienia przez państwa członkowskie, że wszystkie porty lotnicze na obszarze ciężenia będą w stanie osiągnąć pełne pokrycie kosztów operacyjnych na koniec okresu przejściowego.

2. Pomoc państwa, o której mowa w ust. 1, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rumunii.

Sporządzono w Brukseli dnia 27 września 2016 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji
