

**DECYZJA KOMISJI (UE) 2017/2116****z dnia 27 lipca 2017 r.****w sprawie pomocy państwa SA.38398 (2016/C, ex 2015/E) wdrożonej przez Francję –  
Opodatkowanie portów we Francji***(notyfikowana jako dokument nr C(2017) 5176)***(Jedynie tekst w języku francuskim 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 <sup>(1)</sup> zgodnie z przywołanymi artykułami i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

**1. PROCEDURA**

- (1) W dniu 3 lipca 2013 r. służby Komisji przesyłały wszystkim państwom członkowskim kwestionariusz dotyczący funkcjonowania i opodatkowania ich portów w celu uzyskania ogólnego obrazu sytuacji w tej dziedzinie i wyjaśnienia sytuacji portów w świetle unijnych zasad pomocy państwa. Władze francuskie odpowiedziały pismem z dnia 25 października 2013 r. Pismem z dnia 3 lutego 2014 r. służby Komisji zwróciły się o przekazanie dodatkowych informacji na temat francuskich przepisów regulujących podatek od osób prawnych, które mają zastosowanie do portów. Władze francuskie udzieliły odpowiedzi pismem z dnia 1 kwietnia 2014 r.
- (2) Pismem z dnia 9 lipca 2014 r. Komisja poinformowała władze francuskie, zgodnie z art. 21 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 <sup>(2)</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem proceduralnym”), o swojej opinii wstępnej dotyczącej francuskich przepisów regulujących opodatkowanie portów. W piśmie tym wskazano, że Komisja zakwalifikowała te przepisy jako istniejącą pomoc państwa i szczegółowo wyjaśniono powody uznania ich przez Komisję za niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Komisja dała władzom francuskim możliwość przedstawienia uwag w odniesieniu do tej opinii wstępnej. Władze francuskie przedstawiły swoje uwagi w piśmie z dnia 7 listopada 2014 r. W dniu 12 grudnia 2014 r. odbyło się spotkanie z udziałem służb Komisji i władz francuskich. W dniu 15 stycznia 2015 r. władze francuskie przesyłały Komisji uwagi uzupełniające. Pismem z dnia 1 czerwca 2015 r. służby Komisji poinformowały władze francuskie, że na tym etapie podtrzymują swoje stanowisko wstępne wyrażone w piśmie z dnia 9 lipca 2014 r.
- (3) Pismem z dnia 21 stycznia 2016 r. Komisja potwierdziła swoje stanowisko i zgodnie z art. 108 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”) i z art. 22 rozporządzenia proceduralnego zaproponowała władzom francuskim, jako zastosowanie właściwych środków, wycofanie z podatku od osób prawnych przysługującego portom w odniesieniu do dochodów z ich działalności gospodarczej uzyskanych od początku roku podatkowego 2017. Władze francuskie wezwano do ustosunkowania się bezwarunkowo i jednoznacznie do propozycji Komisji w terminie dwóch miesięcy zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia proceduralnego.
- (4) Pismem z dnia 11 kwietnia 2016 r. władze francuskie przekazały Komisji swoje uwagi. W dniu 27 czerwca 2016 r. zorganizowano spotkanie z udziałem władz francuskich i służb Komisji.
- (5) W związku z tym, że odpowiedź władz francuskich nie stanowiła bezwarunkowego i jednoznacznego przyjęcia zaproponowanych właściwych środków, Komisja, pismem z dnia 8 lipca 2016 r., wydała decyzję o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE zgodnie z art. 23 ust. 2 rozporządzenia proceduralnego. Decyzję Komisji o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* <sup>(3)</sup>. Komisja wezwała Francję do przedstawienia uwag w odniesieniu do treści decyzji. Wezwała ona również zainteresowane strony do przedstawienia ich uwag w odniesieniu do przedmiotowego środka.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 302 z 19.8.2016, s. 23.<sup>(2)</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 302 z 19.8.2016, s. 23.

- (6) Francja przekazała Komisji swoje uwagi pismem z dnia 19 września 2016 r.
- (7) Komisja otrzymała uwagi od następujących zainteresowanych stron: dużych portów morskich położonych we Francji metropolitalnej (w Hawrze, Rouen, Dunkierce) oraz w departamentach i regionach zamorskich (Gujanie, Gwadelupie), izb handlowo-przemysłowych (zwanymi dalej „CCI”), organów zarządzających portami (CCI w Brest, CCI w Bajonnie w Kraju Basków), organizacji branżowych lub przedstawicieli portów i ogólnie środowiska związanego z morzem [Francuskiego stowarzyszenia portów śródlądowych, fr. *Association française des ports intérieurs* (zwanego dalej „AFPI”), stowarzyszenia na rzecz promocji dróg wodnych/Provideau, Unii Portów Francuskich (zwanego dalej „UPF”), Francuskiego Instytutu Morskiego), wspólnot terytorialnych (departamentu Gwadelupy, regionu Gwadelupy, regionu Bretanii) i portu w Rotterdamie działającego w imieniu pięciu niderlandzkich publicznych portów morskich.
- (8) Komisja przekazała te uwagi Francji, dając jej możliwość odniesienia się do nich. Otrzymała ona uwagi Francji pismem z dnia 3 listopada 2016 r. W dniu 16 listopada 2016 r. zorganizowano spotkanie z udziałem władz francuskich i służb Komisji.

## 2. OPIS ŚRODKA POMOCY I JEGO KONTEKSTU

### 2.1. Własność i eksploatacja portów we Francji

- (9) Francuski system portowy (porty rybackie, porty handlowe, porty rekreacyjne) składa się z portów należących do państwa (w tym dużych portów morskich, wcześniej zwanych „portami autonomicznymi”, oraz dużych portów rzecznych, w szczególności portów autonomicznych w Paryżu i Strasburgu) oraz z portów należących do wspólnot terytorialnych. Francja wskazuje, że sporny środek jest ukierunkowany na porty rybackie i porty handlowe, jednakże porty rekreacyjne mogą być zarządzane przez podmioty objęte zwolnieniem z podatku od osób prawnych (takie jak CCI), a zatem procedura dotyczy również tych portów.
- (10) Duże porty morskie, zwane „portami autonomicznymi” do czasu reformy z 2008 r. <sup>(4)</sup>, są podmiotami publicznymi należącymi do państwa. Obsługują ponad 80 % francuskiego morskiego handlu towarami. Według Francji duże porty morskie wykonują następujące zadania: zapewniają regulację ruchu morskiego i porządek publiczny w ruchu morskim w strefach portowych i w wejściach do portu za pośrednictwem kapitanatów, zagospodarowują i utrzymują infrastrukturę portową, zarządzają terenami portowymi i zapewniają ich eksploatację, zajmują się ogólną promocją portu, tworzą ofertę usług portowych oraz sieci lądowych połączeń kolejowych i połączeń rzecznych. Posiadają one autonomię finansową.
- (11) Eksploatacja dużych portów morskich wchodzi w zakres uprawnień państwa. Państwo przydziela im urzędnika publicznego odpowiedzialnego za rachunkowość i obejmuje je kontrolami przeprowadzanymi przez swoich przedstawicieli. Francja wskazuje, że od czasu reformy z 2008 r., w ramach której działalność przeładunkową przekazano podmiotom sektora prywatnego, zadania dużych portów morskich ponownie skupiły się na działalności w zakresie bezpieczeństwa, ochrony i policji portowej oraz na funkcjach związanych z zagospodarowaniem terenów portu. Od tego czasu porty są właścicielami gruntów, na których się znajdują.
- (12) Eksploatacja autonomicznych portów rzecznych, tj. autonomicznego portu w Paryżu i autonomicznego portu w Strasburgu, leży w gestii podmiotów publicznych należących do państwa. Pozostałymi portami rzeczными zarządzają koncesjonariusze (na ogół CCI).
- (13) Porty należące do wspólnot terytorialnych, nazywane portami zdecentralizowanymi, podlegają kontroli ze strony wspólnot, a ich eksploatację powierza się na ogół CCI lub izbom handlu morskiego <sup>(5)</sup>. Według Francji porty te są na ogół niewielkie i mają znaczenie lokalne.

### 2.2. Przepisy dotyczące podatku od osób prawnych mające zastosowanie do portów

- (14) Zgodnie z przepisami art. 205, art. 206 ust. 1 i art. 1654 Ogólnego kodeksu podatkowego (zwanego dalej „CGI”, fr. *code général des impôts*) osoby prawne prawa prywatnego lub prawa publicznego, które prowadzą działalność nastawioną na zysk, podlegają opodatkowaniu podatkiem od osób prawnych. Ponadto zgodnie z art. 165 załącznika 4 do CGI podmioty publiczne o charakterze przemysłowo-handlowym podlegają wszystkim podatkom bezpośrednim i podatkom zrównanym, które mają zastosowanie do podobnych przedsiębiorstw prywatnych. W art. 167 załącznika 4 do tego kodeksu wskazuje się, że przepisy te mają zastosowanie w szczególności do „izb handlowo-przemysłowych” i do „portów autonomicznych” (które w 2008 r. przekształcono w duże porty morskie, z wyjątkiem niektórych portów, takich jak autonomiczne porty rzeczne w Paryżu i Strasburgu).

<sup>(4)</sup> Zob. decyzja Komisji z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie środka pomocy państwa SA.27106 (C 13/09 – ex N 614/08) którą Francja planuje wdrożyć na rzecz sektora portowego (Dz.U. L 221 z 27.8.2011, s. 8).

<sup>(5)</sup> Izby handlowe, których siedziby znajdują się w miastach nadmorskich, a także izby handlowe, bez względu na położenie geograficzne ich siedzib, uzyskują koncesję na eksploatację infrastruktury publicznej w porcie morskim.

- (15) Na mocy decyzji ministerialnych z dnia 11 sierpnia 1942 r. i z dnia 27 kwietnia 1943 r. <sup>(6)</sup> zwolniono jednak od podatku od osób prawnych „porty autonomiczne, izby handlu morskiego, izby handlowo-przemysłowe zarządzające obiektami portowymi, gminy posiadające koncesje na eksploatację infrastruktury publicznej będącej własnością państwa w portach morskich, a także przedsiębiorstwa, którym zastępczo powierzono eksploatację takiej infrastruktury”. Zwolnienie to dotyczy ogólnie wszystkich „nieruchomości i usług niezbędnych do eksploatacji portów lub bezpośrednio związanych z tą eksploatacją”. W dokumentacji podatkowej wyjaśniono, „że należy stosować wspomnianą decyzję [decyzję z dnia 11 sierpnia 1942 r.] w sposób liberalny i utrzymać zwolnienie od podatku nie tylko w odniesieniu do usług, których morskich charakter jest bezsprzeczny, lecz również w odniesieniu do obiektów izb handlu morskiego, które w ścisłym rozumieniu nie są obiektami portowymi, lecz są związane z eksploatacją portu, bez którego nie miałyby racji bytu” oraz, że „dochody finansowe uzyskane przez porty autonomiczne i morskie izby handlowo-przemysłowe z tytułu zainwestowania kwot pochodzących z eksploatacji morskich obiektów przemysłowych i handlowych” również są zwolnione od podatku od osób prawnych.

### 3. PRZYCZYNY, KTÓRE DOPROWADZIŁY DO WSZCZĘCIA FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

- (16) W swoim piśmie z dnia 8 lipca 2016 r. Komisja zauważyła, że władze francuskie nie zaakceptowały harmonogramu wdrożenia właściwych środków określonego w jej piśmie z dnia 21 stycznia 2016 r. oraz że, chociaż na wstępie zaznaczają one, iż zasadniczo nie kwestionują środków zaproponowanych przez Komisję, jednocześnie – jak się wydaje – podważają uznanie przez Komisję przedmiotowego środka za pomoc państwa w odniesieniu do małych portów. Komisja uznała, że władze francuskie nie przyjęły w sposób bezwarunkowy, jednoznaczny i całościowy właściwych środków zaproponowanych przez Komisję w dniu 21 stycznia 2016 r.
- (17) Biorąc pod uwagę, że Komisja od początku uważała, że zwolnienie z podatku od osób prawnych przysługujące portom w odniesieniu do ich działalności gospodarczej stanowi obowiązujący program pomocy państwa oraz że miała ona wątpliwości w odniesieniu do zgodności tego programu pomocy z rynkiem wewnętrznym, Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE zgodnie z art. 23 ust. 2 rozporządzenia proceduralnego.

### 4. UWAGI WŁADZ FRANCUSKICH I ZAINTERESOWANYCH STRON W ZAWIĄZKU ZE WSZCZĘCIEM FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

#### 4.1. Przedsiębiorstwa/działalność gospodarcza

- (18) Niektórzy operatorzy francuskich portów morskich oraz przedstawiciele organów zarządzających portami, głównie duży port morski w Hawrze, CCI w Brest i UPF, uważają, że porty nie są „przedsiębiorstwami” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Władze francuskie podzielają to rozumowanie i dodają, że porty „nie są zwykłymi przedsiębiorstwami”, lecz „podmiotami świadczącymi usługi na rzecz pozostałych przedsiębiorstw” oraz że „okoliczność, iż w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidziano przepis *ad hoc* [art. 93] odnoszący się do pomocy państwa w dziedzinie transportu wskazuje, że zamiarem prawodawcy europejskiego było uwzględnienie tej specyfiki”.

##### 4.1.1. Działalność prowadzona w interesie ogólnym lub należąca do zasadniczych funkcji państwa

- (19) Według CCI w Brest porty prowadzą działalność pozagospodarczą w ramach usług świadczonych w interesie ogólnym, a jedynie organy publiczne są uprawnione do określenia zakresu działalności prowadzonej w interesie ogólnym. Art. 107 ust. 1 TFUE nie ma zastosowania, jeżeli państwo działa „sprawując władzę publiczną”, a taka sytuacja zachodzi w przypadku portów, które prowadzą działalność w zakresie wykonywania uprawnień przekazanych przez państwo na mocy prawa. Zdaniem CCI w Brest decyzje ministerialne z dnia 11 sierpnia 1942 r. i z dnia 27 kwietnia 1943 r. przyjęto w zastosowaniu art. 165 załącznika 4 do CGI i uznano w nich, że działalność portów nie jest nastawiona na zysk.
- (20) UPF i duży port morski w Hawrze dodają, że niektóre francuskie porty stanowią obiekty o kluczowym znaczeniu, „a brak ich dostępności groziłby znacznym zmniejszeniem potencjału militarnego i gospodarczego, bezpieczeństwa i zdolności przetrwania narodu” w rozumieniu art. L 1332-1 kodeksu obronnego (fr. *code de la défense*), w związku z czym stanowią one infrastrukturę przeznaczoną do prowadzenia działalności należącej do zasadniczych funkcji państwa.
- (21) Odnosząc się do sprawy C-276/97, duży port morski w Hawrze podkreśla, że duże porty morskie są podmiotami prawa publicznego, które prowadzą swoją działalność w ramach systemu, który ma szczególny charakter pod względem sposobu utworzenia, kontroli, zarządzania i przychodów. Jako „podmioty prawa publicznego” prowadzące swoją działalność „jako organy władzy publicznej” duże porty morskie spełniają warunki wymagane do korzystania ze zwolnienia z VAT przewidziane w art. 4 ust. 5 szóstej dyrektywy VAT.

<sup>(6)</sup> Zob. francuska dokumentacja podatkowa, BOI-IS-CHAMP-30-60., pkt 230 i nast.

- (22) Ponadto władze francuskie i szereg organów zarządzających portami uważają, że czynności związane z pogłębianiem, bez względu na to, czy są wykonywane wewnątrz portu czy na zewnątrz portu, stanowią działalność pozagospodarczą oraz że Komisja tak wskazała w decyzji z dnia 20 października 2004 r. w sprawie N520/2003<sup>(\*)</sup> (zwanej dalej „decyzją z dnia 20 października 2004 r.”). Wyjaśniają oni, że działalność ta umożliwia obsługę wszystkich terminali, jest niezbędna do zapewnienia wszystkim operatorom, którzy tego potrzebują, w pełni bezpiecznego dostępu do kanałów i do akwatorium portu, a także umożliwia swobodny przepływ wszystkich statków. Pogłębianie przynosi korzyści w jednakowy sposób wszystkim operatorom obsługiwanej obszar, a zatem całej społeczności morskiej.

#### 4.1.2. Działalność niemająca charakteru gospodarczego

- (23) Duży port morski w Hawrze zauważa, że strukturę opłat portowych określa się na szczeblu krajowym oraz że Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-343/95 przywiązuje dużą wagę do faktu, że opłaty są zatwierdzane przez organy publiczne. Uważa on, stosownie do praktyki decyzyjnej Komisji, w szczególności decyzji z dnia 20 października 2004 r. i decyzji wspomnianych w pkt 17 lit. a) i f) zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa z dnia 19 lipca 2016 r.<sup>(8)</sup> (zwanego dalej „zawiadomieniem z dnia 19 lipca 2016 r.”), że wszystkie zadania powierzone dużym portom morskim na mocy art. L. 5312-2 kodeksu transportowego mają charakter pozagospodarczy. Twierdzi on, że od czasu reformy z 2008 r. duże porty morskie tylko w drodze wyjątku mogą eksploatować infrastrukturę publiczną, co stanowi jedyną działalność, którą można by ewentualnie uznać za działalność gospodarczą.
- (24) Duży port morski w Hawrze i CCI w Brest uważają, że jakkolwiek rezydualną działalność gospodarczą portów należy w każdym przypadku zakwalifikować jako pomocniczą, a w związku z tym działalności takiej nie należy uznawać za działalność gospodarczą zgodnie z pkt 18 i 207 zawiadomienia z dnia 19 lipca 2016 r.
- (25) AFPI wskazuje, że w przypadku portów zapewnienie zwrotu z inwestycji, co stanowi cel determinujący wybór inwestycji w przypadku zwykłego przedsiębiorstwa, schodzi na drugi plan i ma mniejsze znaczenie niż interes ogólny. AFPI zauważa, że w decyzji z dnia 20 października 2004 r. Komisja sama przyznała, iż projekty w zakresie infrastruktury portowej „nigdy nie są przeprowadzane na zasadach czysto komercyjnych”. Stowarzyszenie dodaje, że prawo konkurencji należy stosować wyłącznie do przedsiębiorstw nastawionych na zysk lub przedsiębiorstw komercyjnych oraz że zyski osiągnięte przez porty śródlądowe (porty rzeczne), które nie mają akcjonariuszy, są systematycznie reinwestowane.

#### 4.2. Korzyść gospodarcza

- (26) Szereg operatorów francuskich portów morskich i przedstawiciele operatorów portów śródlądowych uważają, że przedmiotowy środek stanowi rekompensatę z tytułu zadań powierzonych portom przez władze publiczne. Duży port morski w Dunkierce utrzymuje, że koszt realizacji tych zadań systematycznie przekracza wysokość hipotecznego obciążenia podatkiem od osób prawnych. W związku z tym zwolnienie od podatku nie przynosi portom korzyści gospodarczej.

#### 4.3. Selektywność

- (27) Władze francuskie i szereg operatorów francuskich portów morskich uważają, że środek nie jest selektywny, ponieważ stosuje się go wobec wszystkich francuskich portów oraz że stanowi integralną część francuskiego systemu podatkowego do ponad 70 lat.
- (28) Dodają oni, że Komisja nie wykazuje, pod jakim względem porty znajdują się w sytuacji faktycznej i prawnej podobnej do sytuacji innych przedsiębiorstw, oraz zauważają, że porty, zgodnie z prawem krajowym, zapewniają przewoźnikom warunki działania niezbędne do realizacji zadań tych przewoźników, nie konkurując z nimi ani ich nie zastępując, a także są zobowiązane do wypełnienia zadań, które stanowią świadczenia o charakterze publicznym lub wynikają z prerogatyw władzy publicznej. Duży port morski w Hawrze wyjaśnia, że czynniki takie jak znaczny udział opłat portowych w budżecie portów, zakres kontroli sprawowanej przez państwo nad dużymi portami morskimi oraz fakt, że nie istnieją „operatorzy działający w normalnych warunkach gospodarczych [...], biorąc pod uwagę prawnie ustanowiony monopol dużych portów morskich w zakresie zarządzania portami”, odróżniają je od innych operatorów. Jeżeli chodzi o region Bretanii, fakt, że niektórymi małymi portami zarządzają CCI, świadczy o tym, że znajdują się one w odmiennej sytuacji.

(\*\*\*) Korekta błędu pisarskiego.

(7) Decyzja Komisji z dnia 20 października 2004 r. w sprawie pomocy państwa N 520/2003 – Belgia – Wsparcie finansowe na rzecz robót w zakresie infrastruktury w portach flamandzkich, motyw 35 (Dz.U. C 176 z 16.7.2005, s. 11).

(8) Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1.

- (29) CCI w Brest, organ zarządzający portem w Brest oraz duży port morski w Hawrze wskazują, że podstawą prawną zwolnienia portów od podatku od osób prawnych jest art. 165 załącznika 4 do CGI w zakresie, w jakim porty nie prowadzą działalności nastawionej na zysk, którą można by objąć opodatkowaniem podatkiem od osób prawnych. Decyzje ministerialne z dnia 11 sierpnia 1942 r. oraz z dnia 27 kwietnia 1943 r. potwierdzają zatem jedynie zastosowanie do portów przepisów ogólnych art. 165 załącznika 4 do CGI oraz art. 205 i 206 CGI.
- (30) Odnosząc się do stanowiska francuskiej Rady Konstytucyjnej, która uznaje, że dopuszczalne jest odstępstwo od zasady równości opodatkowania, pod warunkiem że ustawodawca opiera różnice w traktowaniu na obiektywnych i racjonalnych kryteriach zgodnie z celami, które mają zostać osiągnięte poprzez zastosowanie danego środka oraz że środek ten nie powoduje wyraźnego naruszenia zasady równości traktowania w zakresie obciążeń publicznych (orzeczenie nr 2012-238 QPC z dnia 20 kwietnia 2012 r.<sup>(9)</sup>), szereg operatorów francuskich portów morskich utrzymuje również, że przedmiotowy środek nie powoduje wyraźnego naruszenia zasady równości traktowania w zakresie obciążeń publicznych.

#### 4.4. Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (31) Władze francuskie i szereg operatorów portów morskich wskazują, że Komisja nie przedstawia dowodu na występowanie zagrożenia dla konkurencji, podczas gdy ruch w portach konkurencyjnych jest niewielki, a atrakcyjność portu mierzy się przy pomocy bardzo dużej liczby parametrów (obejmujących wyniki pozostałych ogniw łańcucha logistycznego), na które objęcie portów podatkiem od osób prawnych nie będzie miało żadnego wpływu. AFPI twierdzi, że porty morskie – w przeciwieństwie do portów śródlądowych – nie znajdują się w sytuacji wzajemnej konkurencji, ponieważ ich zaplecza mają znacznie bardziej ograniczony i odrębny charakter.
- (32) Władze francuskie i szereg operatorów francuskich portów morskich uważają, że działalność małych portów (portów nienależących do transeuropejskich sieci transportowych) nie wpływa na konkurencję, biorąc pod uwagę wielkość ich działalności oraz głównie lokalny charakter wywieranego przez nie wpływu, w szczególności zważywszy, że działalność małych portów francuskich w ujęciu łącznym stanowi jedynie 1 % całkowitego ruchu Unii. Komisja sama przyznała, że „zgodnie z utrwaloną praktyką pomoc na rzecz infrastruktury w portach, których udział we właściwym rynku jest mniejszy niż 5 % ruchu pasażerskiego lub handlu towarami, nie wpływa negatywnie na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi” (decyzja z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie SA.43975 dotyczącej portu w Funchalu<sup>(10)</sup>).
- (33) Szereg zainteresowanych stron uważa, że porty położone w departamentach i regionach zamorskich nie są w stanie konkurować z portami innych państw członkowskich.
- (34) Zdaniem władz francuskich i szeregu zainteresowanych stron w chwili obecnej objęcie portów francuskich podatkiem od osób prawnych doprowadziłoby faktycznie do zakłócenia konkurencji między portami europejskimi, ponieważ poszczególne państwa stosują różne stawki podatkowe. Dodatkowo ich zdaniem wiele państw udziela swoim portom wsparcia finansowego w różnych formach, zarówno w formie podatkowej, jak i w innych formach.
- (35) Zdaniem portu w Rotterdamie w 2017 r. podatek od osób prawnych będzie stanowił dla portów niderlandzkich znaczny koszt, którego nie muszą ponosić jego konkurenci, w szczególności porty w Dunkierce i w Hawrze.

#### 4.5. Zgodność

- (36) Zdaniem władz francuskich i szeregu operatorów portów francuskich przedmiotowe zwolnienie jest we wszystkich przypadkach zgodne z rynkiem wewnętrznym, ponieważ umożliwia ono rekompensatę niektórych finansowanych przez porty zadań, które wchodzi w zakres wykonywania prerogatywy władzy publicznej (zadań związanych z kapitanatami, pogłębianiem wejść do portów, konserwacją obiektów obronnych, wejściami od strony lądu, ochroną środowiska, a także z bezpieczeństwem i ochroną). Ponieważ kwota podatku od osób prawnych, z którego zwolniony jest każdy z portów, nie przekracza wysokości kosztów wynikających z wykonywania prerogatyw władzy publicznej, a nawet jest od niej znacznie niższa, zwolnienie to jest zgodne z rynkiem wewnętrznym.
- (37) Przedstawiciele organów zarządzających portami śródlądowymi podkreślają, że porty śródlądowe odgrywają istotną rolę w rozwoju transportu multimodalnego, że inwestycje portów są objęte zakresem stosowania art. 93 TFUE (koordynacja transportu) oraz że zwolnienie od podatku od osób prawnych jest również objęte zakresem stosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE dotyczącego ważnych projektów stanowiących przedmiot europejskiego zainteresowania, takich jak kanał Sekwana – Europa Północna oraz paneuropejskie korytarze transportowe. AFPI wyjaśnia, że art. 93 TFUE może mieć zastosowanie w zakresie, w jakim przewiduje się w nim „zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozdzielnie związanych z pojęciem usługi publicznej”.

<sup>(9)</sup> Francuski Dziennik Urzędowy (Journal officiel) z dnia 21 kwietnia 2012 r., s. 7198.

<sup>(10)</sup> Decyzja Komisji z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.43975 (2016/NN) – Portugalia – Pomoc inwestycyjna na rzecz portu w Funchalu (Dz.U. C 183 z 11.5.2016, s. 1).

- (38) Zdaniem władz francuskich i szeregu zainteresowanych stron z departamentów i regionów zamorskich zgodność środka w odniesieniu do portów położonych w departamentach i regionach zamorskich należy zbadać szczegółowo z uwzględnieniem art. 349 TFUE. Wydaje się, że ze względu na niewielki rozmiar rynków, wyspiarski lub odizolowany charakter tych terytoriów oraz ich oddalenie od wszystkich pozostałych portów europejskich przedmiotowy środek nie ma wpływu na konkurencję. Duży port morski w Gwadelupie odnosi się do propozycji objęcia pomocy operacyjnej na rzecz transportu zamorskiego rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014<sup>(1)</sup> (zwanego dalej „ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych”). Duży port morski w Gujanie Francuskiej uważa, że wykonuje zadanie leżące w interesie ogólnym (w zakresie bezpieczeństwa publicznego, obrony narodowej, zaopatrzenia), nie zmieniając warunków wymiany handlowej, w zakresie, w jakim port stanowi wyłączny środek zaopatrzenia. Handel towarami drogą lotniczą na terytorium – ze względu na swój koszt – stanowi bowiem jedynie 1 % całkowitej wielkości handlu towarami. Zainteresowane strony uważają, że zniesienie zwolnienia od podatku od osób prawnych doprowadziłoby do wzrostu kosztów zaopatrzenia na terytorium – co przełożyłoby się na cenę towarów uiszczaną przez klientów końcowych – oraz na zmniejszenie zdolności inwestycyjnej. Podkreślają, że tego rodzaju zniesienie byłoby sprzeczne z innymi odstępstwami podatkowymi przyjętymi przez Komisję, takimi jak środki podatkowej pomocy inwestycyjnej lub zerowa stawka VAT, która umożliwia obniżenie kosztów przepływów zużycia.

#### 4.6. Harmonogram postępowania

- (39) Szereg operatorów francuskich portów morskich zwraca się do Komisji o zawieszenie toczącego się postępowania do czasu ukończenia obecnej europejskiej agendy portowej, w szczególności rewizji ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych oraz wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów (zwanego dalej „wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie usług portowych”) (12). Są oni zaskoczeni szybkością postępowania prowadzonego przeciwko Francji, biorąc pod uwagę, że Komisja wymieniała uwagi z Niderlandami przez około dwadzieścia lat przed przyjęciem ostatecznej decyzji.
- (40) Port w Rotterdamie zwraca się do Komisji o odroczenie opodatkowania portów niderlandzkich podatkiem od osób prawnych do chwili przeprowadzenia badania sektorowego oraz jednoczesnego nałożenia podatku na wszystkie porty morskie położone w części północno-europejskiej (porty położone na południowym wybrzeżu Morza Północnego) lub przynajmniej o nałożenie podatku od osób prawnych na porty belgijskie i francuskie w sposób szybki i jednoczesny.

### 5. OCENA ŚRODKÓW

#### 5.1. Istnienie pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE

- (41) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE 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.

##### 5.1.1. Przedsiębiorstwa/działalność gospodarcza

###### 5.1.1.1. Uwagi ogólne

- (42) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu jego finansowania” (13). Według Trybunału Sprawiedliwości „działalność gospodarczą stanowi wszelka działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku” (14).

(1) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1).

(12) COM(2013) 296 final – 2013/157 (COD), Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 111. Akt ten został w międzyczasie przyjęty: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/352 z dnia 15 lutego 2017 r. ustanawiające ramy w zakresie świadczenia usług portowych oraz wspólne zasady dotyczące przejrzystości finansowej portów (Dz.U. L 57 z 3.3.2017, s. 1).

(13) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r., Pavlov i in., sprawy połączone C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, pkt 74.

(14) Zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 1987 r., Komisja przeciwko Włochom, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, pkt 7 oraz z dnia 18 czerwca 1998 r., Komisja przeciwko Włochom, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36.

- (43) Zgodnie z orzecznictwem <sup>(15)</sup> Komisja ustaliła w szeregu decyzji, że eksploatacja komercyjna oraz budowa infrastruktury portowej stanowią działalność gospodarczą <sup>(16)</sup>. Przykładowo eksploatacja komercyjna terminalu portowego udostępnianego użytkownikom za opłatą stanowi działalność gospodarczą <sup>(17)</sup>. Podobnie Trybunał Sprawiedliwości uznał już wcześniej w sposób dorozumiany, lecz pewny, charakter gospodarczy niektórych operacji portowych, w szczególności „operacji załadunku, wyładunku, przeładunku, składowania i ogólnie przemieszczania towarów lub wszelkiego rodzaju materiałów w porcie” <sup>(18)</sup>. Zasady te mają zastosowanie nie tylko do portów morskich, lecz także do portów śródlądowych <sup>(19)</sup>.
- (44) Komisja nie zaprzecza, że portom można delegować wykonywanie niektórych zadań władzy publicznej lub zadań o charakterze pozagospodarczym, takich jak sprawowanie kontroli nad ruchem morskim oraz zapewnianie jego bezpieczeństwa <sup>(20)</sup> lub sprawowanie nadzoru w celu zapobiegania emisji zanieczyszczeń <sup>(21)</sup>, ani że w ramach wykonywania tych zadań porty nie stanowią przedsiębiorstw w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Komisja wyjaśnia w związku z tym, że zwolnienie od podatku od osób prawnych, o którym mowa w niniejszym postępowaniu, może zatem stanowić pomoc państwa wyłącznie wówczas, gdy odnosi się do dochodów uzyskanych z tytułu działalności gospodarczej. Fakt, że dany podmiot prowadzi jeden rodzaj działalności należącej do zadań państwa lub szereg rodzajów takiej działalności lub też jeden rodzaj działalności o charakterze pozagospodarczym lub szereg jej rodzajów, nie wystarcza natomiast co do zasady, aby cofnąć jego kwalifikację jako „przedsiębiorstwa”. Dany port będzie zatem uznawany za „przedsiębiorstwo”, jeżeli – oraz w zakresie, w jakim – faktycznie prowadzi jeden rodzaj lub wiele rodzajów działalności gospodarczej.
- (45) Porty francuskie mogą prowadzić wiele rodzajów działalności gospodarczej odpowiadających świadczeniu różnych usług na wielu rynkach <sup>(22)</sup>. Po pierwsze, porty zapewniają obsługę ogólną statków, udzielając im dostępu do infrastruktury portowej za wynagrodzeniem. Po drugie, niektóre porty świadczą bardziej specjalistyczne usługi dla statków, w szczególności pilotaż, podnoszenie, przeładunek, cumowanie, również w zamian za wynagrodzenie. W tych dwóch pierwszych przypadkach wynagrodzenie pobierane przez port jest na ogół nazywane „opłatą portową” <sup>(23)</sup>. Po trzecie, porty udostępniają za wynagrodzeniem określoną infrastrukturę lub określone tereny przedsiębiorstwom, które wykorzystują je do własnych potrzeb lub w celu świadczenia dla statków określonych wymienionych wyżej usług portowych <sup>(24)</sup>.

<sup>(15)</sup> Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2000 r., *Aéroports de Paris przeciwko Komisji*, T-128/98, EU:[T] (\*\*\*) :2000:290, pkt 125, utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 października 2002 r., *Aéroports de Paris przeciwko Komisji*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617. Zob. także wyrok Sądu z dnia 17 grudnia 2008 r., *Ryanair przeciwko Komisji*, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, pkt 88. Wyrok Sądu z dnia 24 marca 2011 r., *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt i in. przeciwko Komisji*, sprawy połączone T-443/08 i T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, w szczególności pkt 93 i 94, utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r., *Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle przeciwko Komisji*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, w szczególności pkt 40–43 i 47.

<sup>(16)</sup> Zob. na przykład decyzja Komisji z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie pomocy państwa N 385/2009 – Finansowanie ze środków publicznych infrastruktury portowej w porcie Ventspils (Dz.U. C 62 z 13.3.2010, s. 7); decyzja Komisji z dnia 15 czerwca 2011 r. w sprawie pomocy państwa 44/2010 – Republika Łotewska – Finansowanie ze środków publicznych infrastruktury portowej w Krievu salā (Dz.U. C 215 z 21.7.2011, s. 21); decyzja Komisji z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.30742 (N/2010) – Litwa – Budowa infrastruktury przeznaczonej dla terminalu pasażerskiego i towarowego w Kłajpedzie (Dz.U. C 121 z 26.4.2012, s. 1); decyzja Komisji z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.35418 (2012/N) – Grecja – Rozbudowa portu w Pireusie (Dz.U. C 256 z 5.9.2013, s. 2); decyzja Komisji z dnia 18 września 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.36953 (2013/N) – Hiszpania – Organ portowy Zatoki Kadyksu (Dz.U. C 335 z 16.11.2013, s. 1).

<sup>(17)</sup> Zob. na przykład decyzja Komisji z dnia 18 września 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.36953 (2013/N) – Hiszpania – Organ portowy Zatoki Kadyksu (Dz.U. C 335 z 16.11.2013, s. 1).

<sup>(18)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 1991 r., *Merci convenzionali porto di Genova*, C 179/90, ECLI:EU:C:1991:464, pkt 3 i 27; wyrok Trybunału z dnia 17 lipca 1997 r., *GT-Link A/S przeciwko de Danske Statsbaner*, C-242/95, ECLI:EU:C:1997:376, pkt 52: „nie wynika z tego jednak, że eksploatacja wszystkich portów handlowych wchodzi w zakres usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym ani – w szczególności – że wszystkie usługi świadczone w takim porcie wchodzą w zakres tego rodzaju zadania”.

<sup>(19)</sup> Zob. na przykład decyzja Komisji z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.37402 – Wolny port w Budapeszcie (Dz.U. C 141 z 9.5.2014, s. 1); decyzja Komisji z dnia 17 października 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.34501 – Port śródlądowy w Königs Wusterhausen/Wildau (Dz.U. C 176 z 21.6.2013, s. 1); decyzja Komisji z dnia 1 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.38478 – Port w Győr-Gönyü (Dz.U. C 418 z 21.11.2014, s. 1).

<sup>(20)</sup> Decyzja Komisji z dnia 16 października 2002 r. w sprawie pomocy państwa N 438/02 – Belgia – Dotowanie zarządów portów w celu wykonywania zadań wchodzących w zakres kompetencji władzy publicznej (Dz.U. C 284 z 21.11.2002, s. 2).

<sup>(21)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 marca 1997 r., *Calì & Figli*, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, pkt 22.

<sup>(22)</sup> Działalność ta odnosi się do nieruchomości i usług niezbędnych do eksploatacji portów, a zatem jest ona zwolniona od podatku od osób prawnych.

<sup>(23)</sup> Art. L 5321-1 francuskiego kodeksu transportowego stanowi, że „opłatę portową mogą pobierać porty morskie zarządzane przez państwo, wspólnoty terytorialne lub ich związki z tytułu prowadzonych w nich operacji handlowych lub postojów statków” oraz że opłata ta „może obejmować szereg elementów” lub „należności” (zgodnie z art. L 5321-3 tego samego kodeksu). Przepisy te mają również zastosowanie do portów rzecznych zgodnie z art. L 4323-1 odnośnego kodeksu. W orzeczeniu nr 76-92 L z dnia 6 października 1976 r. francuska Rada Konstytucyjna zważyła, że w omawianych przepisach „nakłada się opłaty – z tytułu postojów statków w portach i operacji prowadzonych w portach – które są w całości przeznaczane na finansowanie wydatków portowych [...], w zamian za uiszczenie których przysługuje uprawnienie do korzystania z obiektu publicznego oraz z usług świadczonych w takim obiekcie, [przy czym opłaty te] mają charakter należności z tytułu wyświadczonych usług”.

<sup>(24)</sup> Zgodnie z art. L 5312-2 kodeksu transportowego duży port morski jest w szczególności odpowiedzialny za „zarządzanie terenem, którego jest właścicielem lub który jest mu przypisany, oraz za prowadzenie działalności w zakresie jego rozwoju”. Zob. również art. L 5313-2 w odniesieniu do portów autonomicznych oraz art. L 4322-1 w odniesieniu do portu autonomicznego w Paryżu.

- (46) Nie wszystkie porty francuskie muszą prowadzić wszystkie wymienione wyżej działalności. W szczególności jak zauważają niektóre z nich, duże porty morskie nie mogą już „co do zasady” eksploatować „infrastruktury wykorzystywanej w celu dokonywania operacji załadunku, wyładunku, przeładunku lub składowania związanych ze statkami” (art. L. 5312-4 francuskiego kodeksu transportowego). Wydaje się jednak, że niektóre duże porty morskie nadal eksploatują tego rodzaju infrastrukturę oraz świadczą odpowiednie usługi <sup>(25)</sup>.
- (47) Jeżeli organ publiczny dysponuje dużym marginesem swobody w określaniu – w ramach różnych rodzajów działalności gospodarczej – tych rodzajów działalności, które mogłyby stanowić usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (zwane dalej „UOIG”), nie wyklucza to możliwości, by działalność ta miała charakter gospodarczy. Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że samo pojęcie „działalności gospodarczej” związane jest z okolicznościami faktycznymi, w szczególności istnieniem rynku dla danych usług, a nie zależy od wyborów ani ocen dokonywanych na poziomie krajowym. Fakt, że działalność portów nie jest nastawiona na zysk w rozumieniu przepisów CGI, nawet zakładając, że tak właśnie jest, nie wystarczy zatem, aby pozbawić tę działalność charakteru gospodarczego w rozumieniu przepisów dotyczących pomocy państwa. Podobnie sam fakt, że zadania wykonywane przez porty zostały im delegowane przez państwo, nie wystarczy, by scharakteryzować tę działalność jako pozagospodarczą. Wszystkie UOIG stanowią bowiem zadania delegowane przez państwo na rzecz przedsiębiorstw. Nie ulega natomiast wątpliwości, że UOIG wiążą się z prowadzeniem działalności gospodarczej.
- (48) Ponadto fakt, że niektóre porty można zakwalifikować jako obiekty o kluczowym znaczeniu w rozumieniu art. L. 1332-1 francuskiego kodeksu obrotowego, nie pozwala na uznanie działalności portowej za wchodzącą w zakres zasadniczych funkcji państwa w rozumieniu przepisów dotyczących pomocy państwa. Może się okazać, że wiele rodzajów działalności gospodarczej w dziedzinie energii, telekomunikacji i transportu również ma kluczowe znaczenie dla życia społeczeństwa, a nie pozbawia to tego rodzaju działalności charakteru gospodarczego. Komisja zauważa również, że w kodeksie obrotowym (zob. art. L. 1332-4, L. 1332-5 i L. 1332-6) wyraźnie wskazano, że przynajmniej niektórzy wymienieni operatorzy mają status „przedsiębiorstwa”.
- (49) Następnie twierdzenie, że duże porty morskie spełniają kryteria określone w art. 4 ust. 5 szóstej dyrektywy VAT <sup>(26)</sup> zbadane przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-276/97, nie ma znaczenia w niniejszej sprawie. Omawiany artykuł dyrektywy VAT stanowi, że „krajowe, regionalne i lokalne organy władzy i inne instytucje prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, które podejmują i transakcjami, które zawierają jako władze publiczne, nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki lub inne płatności w związku z taką działalnością lub transakcjami”, przy czym zdaniem Trybunału Sprawiedliwości „działania podejmowane jako władze publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 5 akapit pierwszy szóstej dyrektywy stanowią działania podejmowane przez podmioty prawa publicznego w ramach właściwego dla nich systemu prawnego” <sup>(27)</sup>. Chociaż można zaplanować, by porty działały w ramach właściwego dla nich systemu prawnego, sama ta cecha nie spowodowałaby utraty przez porty statusu zarejestrowanych do celów VAT <sup>(28)</sup>. Powołanie się na odstępstwo w żadnym razie nie zaprzecza charakterowi gospodarczemu prowadzonej działalności, lecz wręcz przeciwnie – potwierdza, że wykonywana działalność ma charakter gospodarczy, ponieważ zwolnienie (które bezpośrednio wpływa na kwalifikację danego podmiotu jako podatnika) ma sens wyłącznie wówczas, gdy wykonywana działalność ma charakter gospodarczy <sup>(29)</sup>. Przede wszystkim kryterium to (prowadzenie działalności w ramach systemu prawnego właściwego dla podmiotów publicznych) zostało stworzone przez Trybunał w związku z art. 4 ust. 5 dyrektywy VAT, natomiast nie ma ono odpowiednika w przepisach dotyczących pomocy państwa. Wręcz przeciwnie, z orzecznictwa przywołanego w motywie 43 wynika, że system prawny, któremu podlegają operatorzy, nie wystarczy, by wykluczyć istnienie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 107 TFUE.

<sup>(25)</sup> Zob. Trybunał Obrachunkowy, Bilans reformy dużych portów morskich, roczne sprawozdanie publiczne za 2017 r. – luty 2017 r., dokument francuski: „Le maintien d’activités de manutention dans certains ports”.

<sup>(26)</sup> „Krajowe, regionalne i lokalne organy władzy i inne instytucje prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, które podejmują i transakcjami, które zawierają jako władze publiczne, nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki lub inne płatności w związku z taką działalnością lub transakcjami”. Obecnie przepis ten zasadniczo powielono w art. 13 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

<sup>(27)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej, C-276/97, ECLI:EU:C:2000:424, pkt 40.

<sup>(28)</sup> Oprócz warunku związanego z brakiem „znaczącego zakłócenia konkurencji” art. 4 ust. 5 stanowi, że „w każdych okolicznościach podmioty prawa publicznego są uważane za podatników w związku z czynnościami określonymi w załączniku I, chyba że niewielka skala tych działań sprawia, że mogą być one pominięte”. Świadczenie usług przez porty określono natomiast w załączniku I.

<sup>(29)</sup> W sprawie C-276/97 Trybunał Sprawiedliwości jednoznacznie kwalifikuje działalność będącą przedmiotem postępowania (udostępnianie użytkownikom infrastruktury drogowej w zamian za wynagrodzenie) jako działalność gospodarczą (pkt 32) przed zbadaniem, czy zwolnienie przewidziane w art. 4 ust. 5 ma zastosowanie (pkt 37).



- (50) Podobnie ustalenie, czy podstawa działalności portów jest czysto komercyjna i polega na maksymalizacji zysków, niezależnie od tego, czy przekładają one interes ogólny nad zwrot z inwestycji, czy są one nastawione na zysk oraz czy systematycznie reinwestują zyski, również nie wystarcza, aby wykluczyć charakter gospodarczy działalności polegającej na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku<sup>(30)</sup>. Komisja zauważa ponadto, że niektóre porty francuskie osiągają zyski oraz wypłacają dywidendy na rzecz państwa<sup>(31)</sup> i w związku z tym nie reinwestują swoich zysków w infrastrukturę.
- (51) Ponadto argument władz francuskich, zgodnie z którym TFUE zawiera szczególny artykuł (art. 93) odnoszący się do pomocy państwa w dziedzinie transportu, potwierdza jedynie, że działalność transportowa stanowi działalność gospodarczą (w przeciwnym razie nie mogłoby być mowy o pomocy państwa).

#### 5.1.1.2. W przedmiocie dostępu do infrastruktury portowej w ujęciu ogólnym

- (52) Jeżeli chodzi bardziej szczegółowo o usługi oferowane przez porty w zamian za opłaty portowe, fakt, że strukturę opłat portowych określa się na szczeblu krajowym oraz że opłaty są zatwierdzane przez organy publiczne, nie wystarcza sam w sobie, by pozbawić te usługi charakteru gospodarczego<sup>(32)</sup>. W szczególności w sprawie C-343/95 wspomnianej przez duży port morski w Hawrze Trybunał Sprawiedliwości oparł się głównie na rodzaju prowadzonej działalności, aby ocenić jej charakter gospodarczy (zob. motywy 18 i 23), oraz dodatkowo na fakcie zatwierdzenia stawek opłat na szczeblu krajowym. Ponadto zgodnie z francuskim kodeksem transportowym<sup>(33)</sup> za ustalanie tych stawek odpowiadają same porty.
- (53) Jeżeli chodzi o odniesienie się przez duży port morski w Hawrze do decyzji Komisji z dnia 20 października 2004 r. w sprawie N 520/200[3] (\*\*\*)<sup>(34)</sup>, Komisja wskazuje, że jej praktyka decyzyjna zmieniła się od 2004 r. w związku ze zmianami w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Budowę i konserwację infrastruktury wejść do portów – w przypadku, gdy tego rodzaju infrastruktura może być wykorzystywana przez wszystkich użytkowników w sposób niedyskryminacyjny i nieodpłatny – co do zasady uznaje się za środki ogólne finansowane przez państwo w ramach ciężących na nim obowiązków w zakresie rozwoju transportu morskiego. O ile pewne szczególne okoliczności sprawy nie prowadzą do przyjęcia odmiennego wniosku, Komisja uważa co do zasady, że z infrastruktury wejścia do portu znajdującej się na zewnątrz portu korzysta cała wspólnota morska oraz że jej finansowanie ze środków publicznych nie stanowi pomocy państwa. Finansowanie ze środków publicznych infrastruktury wejścia do portu znajdującej się wewnątrz portu ma natomiast co do zasady służyć w szczególności eksploatacji samego portu i stanowi pomoc państwa<sup>(34)</sup>.

#### 5.1.1.3. W przedmiocie udostępniania przedsiębiorstwom określonych gruntów i infrastruktury w zamian za wynagrodzenie

- (54) Z decyzji Komisji w sprawie SA.36346<sup>(35)</sup> wspomnianej w pkt 17 lit. f) zawiadomienia z dnia 19 lipca 2016 r. można wywnioskować, że zarządzanie terenem portowym lub prowadzenie działalności w zakresie jego rozwoju, a w szczególności dzierżawa lub udostępnianie określonych gruntów i infrastruktury w zamian za wynagrodzenie nie stanowi działalności gospodarczej. Sprawa SA.36346 dotyczyła bowiem wsparcia na rzecz działalności w zakresie rewitalizacji terenów publicznych, a nie dzierżawy gruntów w zamian za wynagrodzenie.

<sup>(30)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 2006 r., Cassa di Risparmio di Firenze i in., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, pkt 122 i 123.

<sup>(31)</sup> Port autonomiczny w Paryżu uiścił zatem kwotę 8 mln EUR za rok obrotowy 2014 i kwotę 11 mln EUR za rok obrotowy 2016. Duży port morski w Dunkierce uiścił z kolei kwotę 5 mln EUR za rok obrotowy 2014 i kwotę 4 mln EUR za rok obrotowy 2016. Zob. rozporządzenia z dnia 18 lutego 2016 r. oraz z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości dywidend należnych państwu ze strony portu autonomicznego w Paryżu oraz dużych portów morskich, JORF nr 0048 z dnia 26 lutego 2016 r. oraz JORF nr 53 z dnia 3 marca 2017 r. Wysokość wypłacanych dywidend różni się dość znacznie w czasie proporcjonalnie do wyniku netto (14–33 % w przypadku dużego portu morskiego w Hawrze w latach 2008–2013, 22–35 % w przypadku dużego portu morskiego w Marsylii w latach 2009–2014).

<sup>(32)</sup> Zob. decyzja Komisji z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.30742 (N/2010) – Litwa – Port w Kłajpedzie, motyw 9 (Dz.U. C 121 z 26.4.2012, s. 1).

<sup>(33)</sup> Zob. w szczególności art. R. 5321-2 i R. 5321-11.

<sup>(34)</sup> Zob. pkt 5 i 7 schematu analizy infrastruktury portowej ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/grid\\_ports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_ports_en.pdf)) oraz decyzja Komisji z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.39608 na rzecz rozbudowy portu w Wismarze, motyw 31 (Dz.U. C 203 z 19.6.2015, s. 3).

<sup>(35)</sup> Decyzja Komisji z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie środka SA.36346 (2013/N) – System zagospodarowania terenu GRW do celów przemysłowych i handlowych (Dz.U. C 141 z 9.5.2014, s. 1).

- (55) Co do zasady wynajem własności publicznej w zamian za wynagrodzenie stanowi działalność gospodarczą, w szczególności wówczas, gdy kontrahent portu świadczy usługi portowe na rzecz swoich klientów<sup>(36)</sup>. Sama administracja francuska uznała już zresztą, że dochód z tytułu dzierżawy gruntów (opłaty koncesyjne) należy opodatkować podatkiem od osób prawnych nawet zgodnie z prawem krajowym<sup>(37)</sup>. Z komentarzy do francuskiego prawa podatkowego opublikowanych przez dyrekcję generalną ds. finansów publicznych (stanowiących oficjalną doktrynę francuskich organów podatkowych)<sup>(38)</sup> wynika również, że opłaty koncesyjne w odniesieniu do całego portu lub jego części (przykładowo udzielenie koncesji na korzystanie z infrastruktury publicznej) podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT, co stanowi kolejną przesłankę świadczącą o ich gospodarczym charakterze.

#### 5.1.1.4. W przedmiocie operacji pogłębiania

- (56) Budowę i konserwację infrastruktury wejść do portów, w szczególności pogłębiania rzek, dróg dostępu i kanałów – w przypadku, gdy tego rodzaju infrastruktura może być wykorzystywana przez wszystkich użytkowników w sposób niedyskryminacyjny i nieodpłatny – co do zasady uznaje się za środki ogólne finansowane przez państwo w ramach ciążących na nim obowiązków w zakresie rozwoju transportu morskiego. Co do zasady Komisja dokonuje rozróżnienia pomiędzy infrastrukturą wejścia do portu znajdującą się wewnątrz portu oraz znajdującą się na zewnątrz portu i dostępną dla ogółu społeczeństwa. O ile pewne szczególne okoliczności sprawy nie prowadzą do przyjęcia odmiennego wniosku, Komisja uważa co do zasady, że z infrastruktury wejścia do portu znajdującej się na zewnątrz portu korzysta cała wspólnota morska oraz że jej finansowanie ze środków publicznych nie stanowi pomocy państwa. Finansowanie ze środków publicznych infrastruktury wejścia do portu znajdującej się wewnątrz portu ma natomiast co do zasady służyć w szczególności eksploatacji samego portu i stanowi pomoc państwa<sup>(39)</sup>.
- (57) Przykładowo Komisja uznała, że pogłębianie na obszarze przyujściowym, ulepszające dostęp do rzeki i korzystne dla wszystkich bez wyjątku operatorów działających na obszarze przyujściowym oraz wzdłuż śródlądowych dróg wodnych, stanowi środek ogólny korzystny dla całej wspólnoty morskiej. Komisja uznała zatem w niniejszej sprawie, że pogłębianie nie stanowi działalności gospodarczej<sup>(40)</sup>.

#### 5.1.1.5. Pomocniczy lub zasadniczy charakter działalności gospodarczej

- (58) Fakt, że działalność gospodarcza danego podmiotu ma charakter mniejszościowy lub marginalny w stosunku do działalności pozagospodarczej, co do zasady nie pozwala na jej wyłączenie z zakresu stosowania zasad pomocy państwa.
- (59) Ponadto, bez konieczności dokonywania oceny poszczególnych portów w zakresie proporcji poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej, z powyższych ustaleń wynika, że zdecydowana część działalności uznawanej za pozagospodarczą przez niektóre zainteresowane strony oraz władze francuskie ma charakter gospodarczy. Dodatkowo opłaty portowe oraz opłaty koncesyjne stanowią znaczną część dochodów dużych portów morskich<sup>(41)</sup> oraz znacząco przyczyniają się do generowania przez porty dodatniej podstawy opodatkowania podatkiem od osób prawnych.

<sup>(36)</sup> Zob. decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa SA.36953 (2013/N) na rzecz portu w Zatoce Kadyksu, motyw 29 (Dz.U. C 335 z 16.11.2013, s. 1), decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa SA.30742 (N/2010) na rzecz Kłajpedy, motywy 8 i 9 (Dz.U. C 121 z 26.4.2012, s. 1), decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa N 44/2010 na rzecz portu w Krievu salā, motyw 67 (Dz.U. C 215 z 21.7.2011, s. 21), decyzja Komisji w sprawie pomocy państwa C 39/2009 (ex N 385/2009) na rzecz portu Ventspils, motywy 30, 57 i 58 (Dz.U. C 62 z 13.3.2010, s. 7).

<sup>(37)</sup> Zob. sprawozdanie inspekcji generalnej ds. finansów (nr 2007-M-031-01) oraz rady generalnej ds. budowlanych (nr 005126-01) w sprawie modernizacji portów autonomicznych, lipiec 2008 r., s. 53 („Obecnie obowiązujące opłaty z tytułu korzystania z infrastruktury wchodzą w zakres działalności nastawionej na zysk podlegającej opodatkowaniu, jednak w ramach proponowanej reformy mają one zostać zniesione w perspektywie średnioterminowej jako zasoby portów. W tych okolicznościach opłaty koncesyjne stanowią w perspektywie średnioterminowej zasadnicze źródło i zabezpieczenie działalności gospodarczej podlegającej opodatkowaniu”). (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000035.pdf>).

<sup>(38)</sup> Zob. BOI-TVA-BASE-10-20-40-10 §§230–270 (<http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1474-PGP.html>). Zob. również odpowiedź na pytanie pisemne nr 17487 zadane przez Jeana Arthuisa opublikowane w Dzienniku Urzędowym Senatu z dnia 10 marca 2011 r. – s. 573; <http://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ110317487.html>

<sup>(39)</sup> Zob. pkt 5 i 7 schematu analizy infrastruktury portowej ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/grid\\_ports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/grid_ports_en.pdf)).

<sup>(40)</sup> Zob. decyzja Komisji z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA. 35720 (2014/NN) – Zjednoczone Królestwo – Liverpool City Council Cruise Liner Terminal, motywy 64–69 (Dz.U. C 120 z 23.4.2014, s. 4).

<sup>(41)</sup> Jako odsetek obrotu, opłaty portowe i przychody z tytułu koncesji stanowią przykładowo odpowiednio 42 % i 34 % (oraz łącznie 55 % kosztów eksploatacyjnych) w przypadku dużego portu morskiego w Bordeaux (w 2013 r., zob. Trybunał Obrachunkowy, szczególne sprawozdanie opublikowane dnia 8 marca 2016 r., ss. 60 i 64) oraz 62 % i 18 % (oraz łącznie 76 % kosztów eksploatacyjnych) w przypadku dużego portu morskiego w Hawrze (w 2013 r., zob. Trybunał Obrachunkowy, szczególne sprawozdanie opublikowane dnia 30 marca 2016 r., ss. 112 i 113).

- (60) Ponadto Komisja przyjmuje, że całość finansowania danej infrastruktury można wyłączyć z zakresu stosowania zasad pomocy państwa, jeżeli infrastrukturę tę wykorzystuje się niemal wyłącznie do celów działalności pozagospodarczej oraz że jej wykorzystywanie do celów gospodarczych ma charakter czysto pomocniczy<sup>(42)</sup>. Fakt, że porty prowadzą działalność pozagospodarczą na terenie, na którym się znajdują, nie oznacza jednak, że sama infrastruktura portowa jest wykorzystywana niemal wyłącznie do celów działalności pozagospodarczej ani że działalność gospodarcza ma charakter pomocniczy w stosunku do działalności pozagospodarczej.

#### 5.1.1.6. Wniosek

- (61) Porty autonomiczne (które w większości przekształcono w duże porty morskie, z wyłączeniem w szczególności autonomicznych portów rzecznych w Paryżu i Strasburgu), izby handlu morskiego, izby handlowo-przemysłowe zarządzające obiektami portowymi, gminy posiadające koncesje na eksploatację infrastruktury publicznej będącej własnością państwa w portach morskich, a także przedsiębiorstwa, którym zastępczo powierzono eksploatację takiej infrastruktury, bezpośrednio eksploatujące infrastrukturę lub świadczące usługi w porcie, stanowią – w odniesieniu do działalności gospodarczej, w szczególności działalności gospodarczej określonej w motywie 45 – „przedsiębiorstwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

#### 5.1.2. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (62) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wyłącznie środki przyznane przez państwa lub przy użyciu zasobów państwowych mogą stanowić pomoc państwa. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że rezygnacja z zasobów, które co do zasady należałoby zwrócić do budżetu państwa, stanowi przekazanie zasobów państwowych w rozumieniu tego przepisu<sup>(43)</sup>.
- (63) Poprzez zwolnienie od podatku, z którego korzystają operatorzy portów francuskich, państwo francuskie rezygnuje z dochodów podatkowych, a zatem zwolnienie to wiąże się z przekazaniem zasobów państwowych w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponieważ podstawą przedmiotowego zwolnienia od podatku jest szereg decyzji ministerialnych, można je również przypisać Francji.

#### 5.1.3. Korzyść gospodarcza

- (64) Aby dany środek stanowił pomoc państwa, musi on przyznawać korzyść finansową beneficjentowi. Pojęcie korzyści obejmuje nie tylko świadczenia dodatnie, ale również interwencje, które, w różnych formach, zmniejszają obciążenia ciążące w normalnej sytuacji na budżecie danego przedsiębiorstwa<sup>(44)</sup>.
- (65) Jak wskazano powyżej, zgodnie z francuskimi przepisami podatkowymi „porty autonomiczne, izby handlu morskiego, izby handlowo-przemysłowe zarządzające obiektami portowymi, gminy posiadające koncesje na eksploatację infrastruktury publicznej będącej własnością państwa w portach morskich, a także przedsiębiorstwa, którym zastępczo powierzono eksploatację takiej infrastruktury”<sup>(45)</sup>, powinny podlegać opodatkowaniu podatkiem od osób prawnych ze względu na swoją działalność gospodarczą, jednakże są one zwolnione od tego podatku. W związku z tym podmioty te nie muszą ponosić wydatków związanych z podatkiem od osób prawnych, które w normalnej sytuacji ponoszą przedsiębiorstwa francuskie w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Odnoszą zatem korzyść gospodarczą w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (66) Ponadto twierdzenie, że zwolnienie od podatku od osób prawnych rekompensuje koszty dodatkowe związane z zadaniami leżącymi w interesie ogólnym powierzonymi portom przez władzę publiczną, może podważyć kwalifikację środka jako korzyści wyłącznie wówczas, gdy – z jednej strony – kwota korzyści wynikającej ze zwolnienia od podatku ma faktycznie zrekompensować koszty dodatkowe związane z zadaniami leżącymi w interesie ogólnym oraz – z drugiej strony – kwota ta ogranicza się do kosztów dodatkowych netto związanych z wykonywaniem tych zadań (brak nadmiernej rekompensaty)<sup>(46)</sup>. Taka sytuacja nie ma miejsca w omawianym przypadku. W żadnym przepisie prawa krajowego nie ustanowiono bowiem jakiegokolwiek powiązania między zwolnieniem od podatku od osób prawnych a ewentualnymi zadaniami w zakresie świadczenia usług publicznych powierzonymi portom<sup>(47)</sup>. W prawie krajowym nie zapewnia się również, by kwota rekompensaty (tj. kwota nieuiszczonego podatku od osób prawnych) nie przekraczała kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów wynikających z wywiązywania się z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Zwolnienie od podatku od osób prawnych, którego wysokość jest proporcjonalna do osiągniętego zysku, nie jest

<sup>(42)</sup> Zob. pkt 207 zawiadomienia z dnia 19 lipca 2016 r.

<sup>(43)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2000 r., Francja przeciwko Ladbrooke Racing Ltd i Komisji, C-83/98 [P] (\*\*\*), ECLI:EU:C:2000:248, pkt 48–51.

<sup>(44)</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2001 r., Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, pkt 38.

<sup>(45)</sup> Ponadto ich następcy (w szczególności duże porty morskie) są uznawani za zwolnionych od podatku od osób prawnych przez organy podatkowe na tej samej podstawie.

<sup>(46)</sup> Zob. pkt 206 zawiadomienia Komisji z dnia 19 lipca 2016 r. oraz – w zakresie UOIG – wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 87–95.

<sup>(47)</sup> W ujęciu historycznym celem zwolnienia od podatku przyznanego w 1942 r. było przyspieszenie odbudowy portów zniszczonych podczas działań wojennych, a nie jakakolwiek rekompensata z tytułu wykonywania zadań w zakresie świadczenia usług publicznych.

ograniczone pułapem, a zatem może prowadzić do powstania korzyści niewspółmiernej do kosztów dodatkowych wynikających z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Ponadto twierdzenie dużego portu morskiego w Dunkierce, zgodnie z którym koszty zadań w zakresie świadczenia usług publicznych systematycznie przekraczają teoretyczne obciążenie wynikające z podatku od osób prawnych, nie znajduje potwierdzenia w żadnych danych liczbowych ani historycznych; jeżeli nie ma gwarancji prawnej (obowiązującej również w przyszłości) braku nadmiernej rekompensaty, nawet jeżeli twierdzenie to zostało zweryfikowane w odniesieniu do przeszłości, nie wystarczyłoby to do spełnienia przesłanki braku nadmiernej rekompensaty.

#### 5.1.4. Selektywność

- (67) Aby środek można było uznać za pomoc państwa, musi on być selektywny, tzn. sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE <sup>(48)</sup>.
- (68) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem <sup>(49)</sup> ocena selektywności przedmiotowej środka podatkowego zmniejszającego koszty ciążące w normalnej sytuacji na budżecie danego przedsiębiorstwa obejmuje trzy etapy: w pierwszej kolejności należy określić, jaki jest powszechny lub „zwykły” system opodatkowania (zwany „systemem odniesienia”) mający zastosowanie w danym państwie członkowskim. W drugiej kolejności należy ustalić, czy przedmiotowy środek stanowi odstępstwo od systemu odniesienia w zakresie, w jakim wprowadza zróżnicowanie podmiotów gospodarczych, które w świetle celu tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. W takim przypadku środek jest *a priori* selektywny. W trzeciej kolejności należy ustalić, czy środek stanowiący odstępstwo jest uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą systemu odniesienia. Jeżeli chodzi o trzeci etap, na państwie członkowskim ciąży obowiązek wykazania, że zróżnicowane traktowanie podatkowe wynika bezpośrednio z zasad leżących u podstaw systemu opodatkowania <sup>(50)</sup> określonego jako system odniesienia.

#### System odniesienia

- (69) Systemem odniesienia jest francuski podatek od osób prawnych pobierany co do zasady od wszystkich zysków lub dochodów osiągniętych przez przedsiębiorstwa i inne osoby prawne (art. 205 CGI). Zgodnie z przepisami art. 206 ust. 1 i art. 1654 CGI osoby prawne prawa prywatnego lub prawa publicznego, które prowadzą działalność nastawioną na zysk, podlegają opodatkowaniu podatkiem od osób prawnych. Zgodnie z przepisami art. 165 załącznika 4 do CGI podmioty publiczne o charakterze przemysłowo-handlowym podlegają wszystkim podatkom bezpośrednim i podatkom zrównanym, które mają zastosowanie do podobnych przedsiębiorstw prywatnych. W art. 167 załącznika 4 do tego kodeksu wyjaśniono, że przepisy te mają zastosowanie w szczególności do izb handlowo-przemysłowych i do portów autonomicznych. Ani władze francuskie ani zainteresowane osoby trzecie nie zgłosiły żadnych uwag dotyczących tej kwestii po podjęciu decyzji o wszczęciu postępowania.

#### Odstępstwo od systemu odniesienia

- (70) Zgodnie ze wspomnianymi już decyzjami ministerialnymi z lat 1942 i 1943 od podatku od osób prawnych zwolnione są „porty autonomiczne, izby handlu morskiego, izby handlowo-przemysłowe zarządzające obiektami portowymi, gminy posiadające koncesje na eksploatację infrastruktury publicznej będącej własnością państwa w portach morskich, a także przedsiębiorstwa, którym zastępczo powierzono eksploatację takiej infrastruktury”. Wbrew twierdzeniom niektórych francuskich portów zwolnienie od podatku od osób prawnych, z którego korzystały porty, nie wynika zatem z przepisów ogólnych CGI (w szczególności z art. 165 załącznika 4 do CGI) i z nienastawionego na zysk charakteru działalności portów, lecz z decyzji ministerialnych z lat 1942 i 1943, które zawierają wyraźne odstępstwa od wspomnianych przepisów ogólnych i w których stwierdzono w sposób dorozumiany, że porty prowadzą działalność nastawioną na zysk <sup>(51)</sup>. Potwierdza to decyzja Rady Stanu przywoływana przez zainteresowane strony <sup>(52)</sup>.

<sup>(48)</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2005 r., Włochy przeciwko Komisji, C-66/02, EU:C:2005:768, pkt 94.

<sup>(49)</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2011 r., Paint Graphos i in., sprawy połączone C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, pkt 49; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 września 2006 r. Portugalia przeciwko Komisji, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, pkt 56.

<sup>(50)</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2011 r., Paint Graphos i in., sprawy połączone C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, pkt 65; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 września 2006 r., Portugalia przeciwko Komisji, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, pkt 81.

<sup>(51)</sup> Zob. Bulletin officiel des finances publiques – Impôts – BOI-IS-CHAMP-30-60, II (pkt 240): „[...] na mocy kolejnych decyzji ministerialnych porty zostały zwolnione z podatków bezpośrednich [...]”.

<sup>(52)</sup> Rada Stanu, 2 lipca 2014 r., minister właściwy do spraw budżetu, nr 374807, ECLI:FR:CESSR:2014:374807.20140702.

- (71) Jeżeli chodzi jednak o cel systemu odniesienia, którym jest opodatkowanie zysków zrealizowanych przez przedsiębiorstwa i osoby prawne, sytuacja faktyczna i prawna podmiotów objętych zakresem decyzji ministerialnych z lat 1942 i 1943 jest podobna do sytuacji innych przedsiębiorstw lub osób prawnych podlegających temu podatkowi, ponieważ wszystkie te przedsiębiorstwa generują zyski. Przedmiotowe zwolnienie stanowi zatem odstępstwo od zasad ustanowionych w systemie podatkowym będącym systemem odniesienia.
- (72) Komisja uznaje zatem, że bez zagłębiania się w sprawę zwolnienie od podatku wymienionych wyżej podmiotów jest selektywne.
- (73) Wniosku tego nie podważa fakt, zakładając, że jest on dowiedziony, że środek dotyczy wszystkich portów francuskich<sup>(53)</sup>. Przedmiotowy środek nie jest bowiem środkiem ogólnym z punktu widzenia systemu odniesienia, ponieważ dotyczy on jedynie niektórych przedsiębiorstw (operatorów portów), których sytuacja faktyczna i prawna jest jednak porównywalna z sytuacją innych przedsiębiorstw lub osób prawnych podlegających temu podatkowi, tj. wszystkich przedsiębiorstw generujących zyski. Środek ma charakter ogólny jedynie w takim systemie odniesienia, który ograniczałby się do samych portów (system odniesienia ukształtowany na mocy decyzji ministerialnych z lat 1942 i 1943); powyżej wykazano jednak, że systemem odniesienia są przepisy ogólne dotyczące podatku od osób prawnych, którym podlegają przedsiębiorstwa ze wszystkich sektorów.
- (74) Ponadto jeżeli chodzi o cel systemu odniesienia, którym jest objęcie zysków realizowanych przez każdą osobę prawną podatkiem dochodowym, czynniki wskazane przez władze francuskie i zainteresowane strony (narzucenie portom realizacji zadań na rzecz innych przedsiębiorstw, szczególne usługi, eksploatacja przez CCI, brak konkurencji, finansowanie z opłat portowych i korzystanie z prerogatyw władzy publicznej) nie mają znaczenia w celu ustalenia, czy zachodzi odmienna sytuacja faktyczna i prawna. O ile w stosownych przypadkach takie okoliczności mogą stanowić wyjaśnienie tego, że operatorzy portów, którzy wykonują zadania leżące w interesie ogólnym, odnotowują niewielką rentowność i wytwarzają niewielkie dochody podlegające opodatkowaniu, to nie mogą one jednak stanowić uzasadnienia dla zwolnienia osiągniętych zysków – zrealizowanych mimo kosztów związanych z tymi zadaniami leżącymi w interesie ogólnym – od podatku od osób prawnych.
- (75) Ponadto administracja francuska uznała już w odniesieniu do wniosku o ustanowienie systemu zwolnień podatkowych na rzecz samodzielnych zarządów portów rekreacyjnych, że „przepisy unijne dotyczące zasad konkurencji wykluczają przyznawanie odstępstw o charakterze podatkowym w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności”<sup>(54)</sup>.

*Uzasadnienie ze względu na charakter i ogólną strukturę systemu podatkowego*

- (76) Władze francuskie wskazują, że środek od 70 lat stanowi integralną część francuskiego systemu podatkowego, jednak upływ czasu nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla odstępstwa od zwykłych zasad tego systemu ze względu na jego charakter i ogólną strukturę. Czas, który upłynął, może natomiast uzasadnić zastosowanie procedury dotyczącej istniejących środków pomocy (zob. poniżej). Komisja uważa ponadto, że w niniejszej sprawie wewnętrzną zasadą systemu odniesienia jest opodatkowanie zysków. Zwolnienie od podatku, które przyznaje się wyłącznie na podstawie przynależności do danej grupy przedsiębiorstw lub które stosuje się jedynie w odniesieniu do niektórych podmiotów określonych w przepisach prawa, nie jest zatem zgodne z tą zasadą.
- (77) Ponadto, jeżeli chodzi o twierdzenie niektórych zainteresowanych stron, zgodnie z którym przedmiotowy środek nie spowoduje „poważnego zakłócenia zasady równości”, Komisja stwierdza, że fakt, iż dany środek nie powoduje „poważnego zakłócenia zasady równości” w rozumieniu prawa francuskiego, nie oznacza, że środek ten „wynika z wewnętrznych zasad lub wytycznych systemu odniesienia lub [...] wynika z wewnętrznych mechanizmów systemu niezbędnych do zapewnienia jego funkcjonowania i skuteczności” (\*\*\*)<sup>(55)</sup> w rozumieniu zasad pomocy państwa. Jak zatem wynika z decyzji Rady Konstytucyjnej<sup>(56)</sup>, w ocenie zasady równości w rozumieniu prawa francuskiego uwzględnia się cele, którym służy odstępstwo, tj. cele realizowane w interesie ogólnym wykraczające poza zakres systemu podatkowego, na które nie można się powołać na etapie

<sup>(53)</sup> Niektórymi portami zarządzają osoby prawne, których nie obejmuje zakres decyzji z lat 1942 i 1943, np. port handlowy i rybacki w Sète (zarządzany przez regionalne przedsiębiorstwo publiczne – zob. wyrok nr 13MA03445 Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Marsylii z dnia 19 stycznia 2016 r.), port w Lorient (zarządzany przez spółkę mieszaną, zob. pytanie poselskie nr 23815 opublikowane w JORF z dnia 9 kwietnia 2013 r., s. 3694) lub port rekreacyjny w Saint-Cyprien (zarządzany przez publiczne przedsiębiorstwo portu w Saint-Cyprien, gminny zarząd posiadający osobowość prawną – zob. wyrok nr 12MA01312 Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Marsylii z dnia 27 listopada 2012 r.).

<sup>(54)</sup> Odpowiedź na pytanie poselskie nr 18664 opublikowana w JORF z dnia 3 marca 2009 r., s. 2040.

<sup>(55)</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2011 r., *Paint Graphos e.a.*, sprawy połączone C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, pkt 69.

<sup>(56)</sup> Decyzja nr 2012-238 QPC z dnia 20 kwietnia 2012 r., JORF z dnia 21 kwietnia 2012 r., s. 7198.

uzasadniania ze względu na charakter i ogólną strukturę systemu podatkowego. Nawet jeżeli cele wykraczające poza zakres systemu można uwzględnić na etapie oceny zgodności pomocy, nie mogą one stanowić uzasadnienia selektywności odstępstwa, a zatem nie mogą również stanowić dowodu braku pomocy państwa. Ponadto wspomniana przez zainteresowane strony decyzja Rady Konstytucyjnej nie dotyczy decyzji ministerialnych, na mocy których porty zostały zwolnione od podatku od osób prawnych, lecz aktu ustawodawczego, w którym przewidziano zwolnienie niektórych imprez sportowych od podatku, którego wewnętrzna zasada jest odmienna od zasady podatku od osób prawnych.

- (78) Komisja uznaje zatem, że nie można uzasadnić zwolnienia od podatku od osób prawnych ze względu na charakter i ogólną strukturę francuskiego systemu podatkowego.

#### 5.1.5. Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (79) Aby środek można było uznać za pomoc państwa, musi on wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii i zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem. Te dwa kryteria są ściśle powiązane.
- (80) Przypomniał to Trybunał, w szczególności w wyroku w sprawie Eventech <sup>(57)</sup>:

„65 [...] Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w celu zakwalifikowania środka krajowego jako pomocy państwa nie jest konieczne stwierdzenie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie zbadanie, czy pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję (wyrok Libert i in., C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

66. W szczególności, jeśli pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję niektórych przedsiębiorstw w stosunku do pozycji zajmowanej przez inne konkurencyjne przedsiębiorstwa w ramach wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej, należy uznać, że ma ona wpływ na tę wymianę (zob. podobnie wyrok Libert i in., EU:C:2013:288, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

67. W tym zakresie nie jest konieczne, aby uprzywilejowane przedsiębiorstwa uczestniczyły w wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej. Jeżeli bowiem państwo członkowskie przyznaje pomoc przedsiębiorstwom, działalność krajowa może być dzięki temu utrzymana lub zwiększona z tym skutkiem, że zmniejszą się szanse wejścia na rynek tego państwa członkowskiego przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich (zob. podobnie wyrok Libert i in., EU:C:2013:288, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).

68. Ponadto zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie istnieje próg lub procent, poniżej którego można uznać, że wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi nie zachodzi. Stosunkowo niewielkie znaczenie pomocy lub stosunkowo niewielki rozmiar przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy nie wykluczają bowiem a priori ewentualnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi (wyrok Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 81).

69. Dlatego przesłanka, zgodnie z którą pomoc może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie zależy od tego, czy świadczone usługi przewozowe mają charakter lokalny lub regionalny, czy też od znaczenia danej dziedziny działalności (wyrok Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, EU:C:2003:415, pkt 82)”.  
69. Dlatego przesłanka, zgodnie z którą pomoc może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie zależy od tego, czy świadczone usługi przewozowe mają charakter lokalny lub regionalny, czy też od znaczenia danej dziedziny działalności (wyrok Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, EU:C:2003:415, pkt 82)”.

- (81) W wyroku w sprawie Wam <sup>(58)</sup> Trybunał podkreślił w szczególności, że:

„53. W tym zakresie okoliczność, że dany sektor gospodarki jest przedmiotem liberalizacji na płaszczyźnie wspólnotowej, może oznaczać faktyczny lub potencjalny wpływ pomocy na konkurencję, jak i na wymianę handlową między państwami członkowskimi (zob. ww. wyrok w sprawie Cassa di Risparmio di Firenze i in., pkt 142, i przytoczone tam orzecznictwo).

54. Jeśli chodzi o warunek w postaci zakłócenia konkurencji, należy przypomnieć, że pomoc mająca na celu uwolnienie przedsiębiorstwa od kosztów, które musi ono ponosić w ramach zwykłego zarządu lub działalności, zakłóca co do zasady warunki konkurencji (wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C1-56/98 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-6857, pkt 30; ww. wyrok w sprawie Heiser, pkt 55)”.

<sup>(57)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, sprawa C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, pkt 65–69.

<sup>(58)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 2009 r., Komisja przeciwko Włochom i Wam, sprawa C-494/06, ECLI:EU:C:2009:272, pkt 53 i 54.

- (82) W niniejszej sprawie korzyść podatkowa na rzecz portów, których dotyczy środek pomocy, polega na ich zwolnieniu z bieżących kosztów, które musiałyby ponieść w normalnych warunkach. Skutkiem tej korzyści jest uprzywilejowana sytuacja tych portów w stosunku do portów francuskich i portów zagranicznych w Unii Europejskiej, które nie korzystają z takiego środka. Może ona zatem wpływać na wewnętrzną wymianę handlową i zakłócać konkurencję.
- (83) W sektorze portowym istnieje bowiem konkurencja i jest to ostra konkurencja ze względu na charakter i szczególne cechy działalności transportowej, w szczególności w zakresie transportu morskiego i śródlądowego. Chociaż można uznać, że operatorzy portów korzystają na mocy prawa z monopolu w zakresie oferowania usług portowych w obsługiwanym porcie, oferowane przez nich usługi transportowe konkurują – przynajmniej w pewnym stopniu – z usługami oferowanymi przez inne porty lub w innych portach oraz przez inne podmioty świadczące usługi transportowe, zarówno we Francji <sup>(59)</sup>, jak i w innych państwach członkowskich.
- (84) W ramach konsultacji publicznych z zainteresowanymi stronami w dotyczących projektu rozporządzenia dotyczącego sektora portowego „wszystkie zainteresowane strony podkreślały potrzebę stworzenia stabilnych i równych warunków działania [...] w celu zapewnienia konkurencji międzyportowej (między portami) [...] w UE” <sup>(60)</sup>. Ponadto porty, w szczególności porty śródlądowe i – w bardziej ogólnym ujęciu – łańcuch transportu wodnego, którego są ogniwem, konkurują z innymi rodzajami transportu. O ile istnieją lub mogą istnieć inne rozwiązania umożliwiające dostarczanie towarów w regionach zamorskich, środek może prowadzić do zakłócenia konkurencji i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi również w przypadku tych portów odległych od Francji metropolitalnej lub innych portów europejskich.
- (85) Nawet jeżeli atrakcyjność danego portu faktycznie mierzy się przy pomocy wielu parametrów, w szczególności z uwzględnieniem jego połączeń z zapleczem <sup>(61)</sup>, cena usług świadczonych przez porty (opłaty portowe i inne opłaty uiszczane przez przedsiębiorstwa zarządzające statkami) niewątpliwie stanowi czynnik względnej konkurencyjności portów <sup>(62)</sup>. W przeciwieństwie do twierdzeń władz francuskich i niektórych zainteresowanych stron, fakt, że ten czynnik ma mniejsze lub większe znaczenie w stosunku do innych czynników konkurencyjności portów, nie pozwala stwierdzić, że przedmiotowy środek nie ma wpływu na konkurencję, ponieważ może on wpływać na ceny stosowane przez porty, przy czym, zakładając, że wszystkie pozostałe czynniki byłyby takie same, cena ta będzie miała decydujące znaczenie dla przedsiębiorstw zarządzających statkami przy wyborze danej trasy lub danego rozwiązania logistycznego obejmującego skorzystanie z tego, a nie innego portu.
- (86) Ponadto należy zauważyć, że porty europejskie konkurują wzajemnie również w zakresie przyciągania operatorów (lub koncesjonariuszy) świadczących określone usługi portowe na rzecz przedsiębiorstw zarządzających statkami, jeżeli organ portowy nie świadczy bezpośrednio takich usług. Poziom opłat pobieranych przez porty w zamian za udostępnienie koncesjonariuszom terenów i infrastruktury (infrastruktury portowej) również wpływa na to, w którym porcie koncesjonariusze postanowią prowadzić działalność oraz jakie środki zaangażują w tym porcie. W ogólniejszym ujęciu porty konkurują z innymi podmiotami gospodarczymi na rynku finansowania i inwestycji; zakładając, że wszystkie pozostałe warunki są takie same, środek zapewni portom korzyść wśród inwestorów w stosunku do innych podmiotów, które nie korzystają ze środka (inwestycja w portach jest atrakcyjniejsza).
- (87) Ponadto, biorąc pod uwagę, że przedmiotowy środek stanowi system pomocy, który ma zastosowanie do portów bardzo zróżnicowanych pod względem wielkości, położenia geograficznego, rodzaju (port żeglugi śródlądowej, port morski) lub prowadzonej działalności, nie ma konieczności indywidualnego wykazywania, że przedmiotowy środek prowadzi w przypadku każdego portu do zakłócenia konkurencji i wpływa na wymianę handlową, aby stwierdzić, że badany środek stanowi pomoc państwa.
- (88) Wystarczy wspomnieć w tym względzie, że władze francuskie i zainteresowane strony przyznają, że niektóre duże porty, takie jak porty w Hawrze, Rouen czy Marsylii, konkurują z innymi portami w Unii Europejskiej, w związku z czym środek ma skutki handlowe i wpływa na wymianę handlową. Uwagi przedstawione przez port w Rotterdamie idą również w tym kierunku.

<sup>(59)</sup> Szczególnie porty francuskie, które nie korzystają ze zwolnienia od podatku od osób prawnych. Zob. przypis 51 niniejszej decyzji.

<sup>(60)</sup> Zob. pkt 2.1 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie usług portowych. Zob. również komunikat Komisji w sprawie europejskiej polityki portowej, COM(2007) 616 final, pkt II ppkt 4.2.

<sup>(61)</sup> Zob. komunikat Komisji w sprawie europejskiej polityki portowej, COM(2007) 616 final, pkt II ppkt 1.

<sup>(62)</sup> Cena usług transportowych świadczonych przez porty często stanowi znaczną część całkowitych kosztów transportu. Zob. notatka Komisji Europejskiej z dnia 23 maja 2013 r. pod tytułem „Europejskie porty morskie 2030: wyzwania na przyszłość”: „[k]oszty i jakość usług portowych wywierają istotny wpływ na europejskie przedsiębiorstwa. Koszty portowe mogą stanowić istotną część całkowitych kosztów łańcucha logistycznego. Koszty przeładunku, opłaty portowe i koszty portowych usług morskich mogą stanowić 40–60 proc. całości kosztów logistycznych w przypadku przedsiębiorstw korzystających z transportu morskiego bliskiego zasięgu dla swoich towarów”.

- (89) Ponadto na uznanie przedmiotowego środka za pomoc państwa nie ma wpływu domniemanie, że podobne środki pomocy państwa stosuje się w innych państwach członkowskich, ani stanowisko Komisji wobec takich ewentualnych środków<sup>(63)</sup>, ponieważ zwolnienie portów francuskich od podatku od osób prawnych prowadzi niewątpliwie do poprawy ich pozycji konkurencyjnej względem sytuacji odniesienia, w której porty te podlegałyby opodatkowaniu zgodnie z normalnymi warunkami systemu opodatkowania podatkiem od osób prawnych<sup>(64)</sup>. Podobnie występowanie różnych stawek podatku od osób prawnych w państwach członkowskich wynika wyłącznie z braku harmonizacji opodatkowania podatkami bezpośrednimi między państwami członkowskimi i odzwierciedla jedynie suwerenne decyzje państw członkowskich o finansowaniu z podatków niektórych usług – lub odpowiedniego poziomu usług – świadczonych na rzecz podatników.
- (90) Ponadto zakłócenie konkurencji lub wpływ na wymianę handlową nie muszą być znaczące lub istotne. Domniemany fakt, że poziom ruchu w ramach konkurencji jest niski, nie tylko nie dowodzi braku zakłócenia konkurencji, lecz wykazuje raczej, że między portami francuskimi i innymi portami unijnymi istnieje stosunek mniej lub bardziej intensywnej konkurencji. Podobnie fakt, że skumulowana działalność małych portów francuskich stanowi jedynie 1 % całkowitego ruchu Unii, nie oznacza, że ich udział w jednym rynku właściwym lub w wielu rynkach właściwych w kontekście analizy zakłócenia konkurencji jest tego samego rzędu. Ponadto decyzja z dnia 11 kwietnia 2016 r., o której wspominają władze francuskie i zainteresowane strony, dotyczy zgodności środka pomocy inwestycyjnej, co oznacza, że przedmiotowy środek został uznany za pomoc państwa, która wpływa na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (91) Co więcej, nawet jeżeli „małe porty”, zgodnie z definicją stosowaną przez Francję<sup>(65)</sup>, obsługują jedynie niewielką część ruchu w Unii, to fakt, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem jest niewielkie, nie wyklucza sam z siebie zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym lub zagrożenia takim zakłóceniem, zwłaszcza jeżeli beneficjenci prowadzą swoją działalność w strefach przygranicznych. Uwagi CCI w Bajonnie w Kraju Basków, koncesjonariusza portu handlowego w Bajonnie i portu rybackiego w Sant-Jean-de-Luz/Ciboure, które zgodnie z definicją zaproponowaną przez Francję są „małymi portami”, wskazują ponadto, że porty te, znajdujące się w pobliżu granicy, odnotowują istnienie faktycznej konkurencji transgranicznej<sup>(66)</sup>. Jeżeli Komisja przyznaje w niektórych przypadkach<sup>(67)</sup>, że dany środek zapewniający korzyść może nie mieć wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie opiera one takiego stwierdzenia jedynie na wielkości przedsiębiorstwa będącego beneficjentem, lecz na indywidualnej ocenie szeregu kryteriów<sup>(68)</sup>.
- (92) Komisja nie wyklucza, że w konkretnym przypadku niektórych portów – w szczególności tych, które spełniają warunki określone w jej praktyce decyzyjnej – można uznać, iż przedmiotowy środek nie wpływa na wymianę handlową.
- (93) Względy przedstawione wyżej, które mają bardziej systematyczny charakter, wskazują jednak, że badany środek, jako system ogólnego zwolnienia od podatku od osób prawnych wszystkich beneficjentów wskazanych w decyzjach ministerialnych z 1942 r. i 1943 r., wpływa na wymianę handlową wewnątrz Unii i zakłóca lub może zakłócać konkurencję.

#### 5.1.6. Wniosek

- (94) W związku z tym Komisja stwierdza, że zwolnienie od podatku portów autonomicznych (które w części przekształcono w duże porty morskie), izb handlu morskiego, izb handlowo-przemysłowych zarządzających obiektami portowymi, gmin posiadających koncesje na eksploatację infrastruktury publicznej będącej własnością państwa w portach morskich, a także przedsiębiorstw, które mogą przejąć prawa do eksploatacji takiej infrastruktury, stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

<sup>(63)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 1969 r., Komisja przeciwko Francji, sprawy połączone 6/69 i 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, pkt 21. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 maja 1999 r., Włochy przeciwko Komisji, sprawa C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, pkt 21.

<sup>(64)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy przeciwko Komisji, sprawa 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, pkt 36.

<sup>(65)</sup> Porty, w których poziom ruchu jest mniejszy niż poziom określony w art. 20 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającego decyzję nr 661/2010/UE, Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1 (tj. 0,1 % całkowitej rocznej wielkości ładunku we wszystkich portach morskich w Unii).

<sup>(66)</sup> CCI wskazuje, że jej opodatkowanie podatkiem od osób prawnych stanowiłoby zagrożenie dla portów, którymi zarządza, biorąc pod uwagę ich przygraniczne położenie geograficzne względem Hiszpanii oraz bliskość portów hiszpańskich.

<sup>(67)</sup> Zob. w szczególności decyzje Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawach SA.37432 – Republika Czeska – Szpitale publiczne w Hradec Králové (Dz.U. C 203 z 19.6.2015, s. 1), SA.37904 – Niemcy – Centrum medyczne w Durmersheim (Dz.U. C 188 z 26.6.2015, s. 1), SA.33149 Niemcy – Städtische Projektgesellschaft „Wirtschaftsbüro Gaarden – Kiel” (Dz.U. C 188 z 5.6.2015, s. 1).

<sup>(68)</sup> Z jednej strony działalność portu będącego beneficjentem musi mieć wymiar czysto lokalny, na przykład jeżeli port dostarcza towary lub świadczy usługi na ograniczonym obszarze w ramach terytorium krajowego, oraz nie być w stanie przyciągać klientów pochodzących z innych państw członkowskich. Z drugiej strony środek nie może wywierać żadnego przewidywalnego wpływu – lub wywierać jedynie marginalny wpływ – na inwestycje transgraniczne w odnośnym sektorze lub na zakładanie przedsiębiorstw na jednolitym rynku.



## 5.2. Zgodność środka z rynkiem wewnętrznym

- (95) Wykazanie, że środki pomocy państwa można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym, jest obowiązkiem państwa członkowskiego. Podczas gdy władze francuskie wskazują jako podstawę zgodności środka jedynie rekompensatę z tytułu określonych zadań realizowanych przez porty, odnosząc się do art. 106 ust. 2 TFUE, oraz art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, niektóre zainteresowane strony wskazują również art. 93 (koordynacja transportu) oraz art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE (ważne projekty stanowiące przedmiot europejskiego zainteresowania).
- (96) Po pierwsze, w art. 106 ust. 2 TFUE przewidziano, że rekompensatę z tytułu wykonywania zadań w zakresie świadczenia usług publicznych można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli spełnia ona określone przesłanki<sup>(69)</sup>. W tym zakresie władze francuskie i niektóre zainteresowane strony uważają, że przedmiotowy środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, ponieważ umożliwia rekompensatę określonych zadań finansowanych ze środków portów, które wchodzi w zakres wykonywania prerogatywy władzy publicznej. Komisja zauważa jednak, że przedmiotowy środek, który łączy kwotę pomocy z osiągniętymi zyskami, nie jest związany z kosztami netto zadań w zakresie świadczenia usług publicznych ani nie jest ograniczony do tych kosztów<sup>(70)</sup>. Nie wynika on również z wyraźnego zobowiązania do zapewniania realizacji tych zadań nałożonego na beneficjentów środka<sup>(71)</sup>. W rezultacie środek nie można uznać za rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej zgodną z rynkiem wewnętrznym, przy czym nie jest on zgodny na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE.
- (97) Po drugie, w art. 93 TFUE wskazano, że pomoc, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej, również można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Jeżeli, jak podkreślają przedstawiciele organów zarządzających francuskimi portami śródlądowymi, porty śródlądowe odgrywają istotną rolę w rozwoju transportu multimodalnego, nie wszystkie inwestycje portów są objęte zakresem stosowania art. 93 TFUE ograniczającego się do pomocy, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu. Zwolnienie od podatku od osób prawnych nie stanowi zresztą pomocy inwestycyjnej, lecz pomoc operacyjną, która nie jest ukierunkowana na inwestycje. Środek sprzyja przedsiębiorstwom osiągającym największe zyski, a zatem mającym wyższą zdolność do kumulowania zysków i – co za tym idzie – do finansowania inwestycji. Środek nie jest również ukierunkowany na zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej, jak wskazano powyżej. Ponadto korzyść uzyskana z tytułu zwykłego zwolnienia od podatku nie ogranicza się do kwoty koniecznej do zapewnienia koordynacji transportu ani zwrotu za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej, a zatem nie zapewnia przestrzegania zasady proporcjonalności. Nie wywołuje również wyraźnie zidentyfikowanego efektu zachęty, w szczególności ponieważ zwolnienie jest korzystniejsze dla portów, które są najbardziej rentowne, a zatem dysponują największą ilością środków oraz potrzebują najmniejszej liczby zachęt. W związku z tym art. 93 TFUE nie ma zastosowania.
- (98) Po trzecie, zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE pomoc przeznaczoną na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania również można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym. W tym zakresie przedstawiciele organów zarządzających francuskimi portami śródlądowymi uznają co do zasady, że zwolnienie od podatku od osób prawnych jest objęte zakresem stosowania tego artykułu. Z tych samych powodów co powody wskazane powyżej nie można jednak przyjąć tego toku rozumowania. Przedmiotowy środek nie jest ukierunkowany na realizację ważnych projektów stanowiących przedmiot europejskiego zainteresowania i nie jest proporcjonalny do kosztów takich projektów. Jest to korzyść dla portów wynikająca z samego faktu osiągania przez nie zysków, przy czym fakt, że przyczyniają się one do realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania nie jest w tym zakresie istotny.
- (99) Po czwarte, zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać również uznana pomoc przeznaczona na sprzyjanie „rozwojowi gospodarczemu [...] regionów, o których mowa w artykule 349, z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej”. Na postanowienie to powołują się władze francuskie oraz szereg zainteresowanych stron pochodzących z departamentów i regionów zamorskich z uwzględnieniem portów położonych w departamentach i regionach zamorskich. Przedmiotowy środek nie jest jednak ukierunkowany na te regiony.

<sup>(69)</sup> Zob. komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym – 2012/C 8/02 (Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 4). Zob. również 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).

<sup>(70)</sup> Zob. opinia rzecznik generalnej Kokott w sprawie Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania przeciwko Ayuntamiento de Getafe, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:135, pkt 75.

<sup>(71)</sup> Art. L 5312-2 kodeksu transportowego zawierający wykaz zadań, do wykonywania których zobowiązane są porty, dotyczy wyłącznie dużych portów morskich. Nie określono w nim również parametrów obliczenia rekompensaty ani środków ochronnych mających na celu uniknięcie nadmiernej rekompensaty.

- (100) Nawet jeżeli środek byłby korzystny wyłącznie dla portów położonych w regionach, o których mowa w art. 349 TFUE, jego celem nie jest rozwój gospodarczy tych regionów ani rekompensata ich niekorzystnej z punktu widzenia strukturalnego sytuacji, skoro ogranicza się on do przyznania korzyści sektorowej szczególnie rodzajowi przedsiębiorstw w sektorze transportu, niezależnie od rodzaju działalności prowadzonej przez te przedsiębiorstwa. Francja nie wykazuje, że środek miałby wpływ na koszty przywożonych towarów, przy czym można w tym zakresie zauważyć, że niektóre porty położone w departamentach i regionach zamorskich generują zyski, wypłacają dywidendy na rzecz państwa<sup>(72)</sup>, a zatem dysponowałyby *a priori* marżami w celu zmniejszenia wysokości opłat portowych, jeżeli byłyby postrzegane jako przeszkoda utrudniająca rozwój gospodarczy odnośnych regionów; zwolnienie od podatku od osób prawnych może zatem wpływać na różne przepływy finansowe (w szczególności dywidendy), niekoniecznie na koszty przywożonych towarów. Francja nie utrzymuje w tym zakresie, że porty znajdują się w szczególnie niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami mającymi siedzibę w regionach, o których mowa w art. 349. Sam charakter środka oraz jego funkcjonowanie (korzyść zastrzeżona dla określonych przedsiębiorstw niezależnie od rodzaju prowadzonej przez nie działalności, proporcjonalna do osiągniętych korzyści, a nie do potrzeb, oraz nieograniczona do ściśle określonego celu, którego osiągnięcie wiązałoby się z zachętą finansową) przeciwstawiają go wyraźnie mechanizmom podatkowym pomocy operacyjnej wymienionym przez zainteresowane strony i przyjętym przez Komisję. Środki podatkowej pomocy inwestycyjnej lub zerowa stawka VAT stanowią bowiem środki ogólne, których zakres stosowania obejmuje w sposób niedyskryminacyjny przedsiębiorstwa mające siedzibę w regionach, o których mowa w art. 349 TFUE.
- (101) Ponadto, wbrew twierdzeniom dużego portu morskiego w Gwadelupie, zrewidowane ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych<sup>(73)</sup>, które obejmuje w pewnym stopniu pomoc operacyjną na rzecz transportu zamorskiego, nie ma zastosowania do przedmiotowego środka. Art. 15 ust. 4 rozporządzenia ma bowiem zastosowanie wyłącznie do środków, których kwota jest ograniczona w zależności od określonych wskaźników (obejmujących wartość dodaną brutto, koszty pracy, obrót), co nie ma miejsca w przypadku zwolnienia od podatku od osób prawnych.
- (102) W związku z tym badanego środka nie można uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE.
- (103) Po piąte, chociaż ani Francja, ani zainteresowane strony nie powołały się na art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, Komisja bada, czy przedmiotowy środek może „ułatwiać rozwój niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych”, nie zmieniając warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Z powodów, które wskazano już powyżej (brak proporcjonalności, brak efektu zachęty oraz brak związku ze zidentyfikowanym celem leżącym w interesie ogólnym), Komisja uważa jednak, że art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE nie ma zastosowania.
- (104) Ponadto jeżeli niektóre zainteresowane strony twierdzą, że zniesienie środka będzie miało wpływ na zdolność inwestycyjną portów, Komisja podkreśla, że przedmiotowy środek nie jest ukierunkowany na inwestycje<sup>(74)</sup>.

### 5.3. Pomoc istniejąca czy nowa pomoc

- (105) Zgodnie z art. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia proceduralnego programy pomocowe wprowadzone w życie przed wejściem Traktatu stanowią istniejące programy pomocowe.
- (106) Biorąc pod uwagę, że przedmiotowe zwolnienie od podatku weszło w życie w 1942 r. i nie zmieniono go zasadniczo od tej pory, Komisja uważa, że środek ten stanowi istniejący program pomocowy.

## 6. W PRZEDMIOCIE WNIOSKÓW O ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA

- (107) Zgodnie z bezwzględnie wiążącym charakterem roli Komisji określonej w art. 107 i 108 TFUE Komisja musi bezzwłocznie nakazać zaniechanie udzielania pomocy państwa uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym oraz przywrócić warunki sprawiedliwej konkurencji.

<sup>(72)</sup> Kwota 1,196 mln EUR, którą w 2016 r. miał zapłacić duży port morski w Gwadelupie (zob. rozporządzenie z dnia 18 lutego 2016 r. opublikowane w JORF nr 0048 z dnia 26 lutego 2016 r.).

<sup>(73)</sup> Rewizję rozporządzenia opublikowano dnia 20 czerwca 2017 r., zob. rozporządzenie Komisji (UE) 2017/1084 z dnia 14 czerwca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do pomocy na infrastrukturę portową i infrastrukturę portów lotniczych, progów powodujących obowiązek zgłoszenia pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, a także programów regionalnej pomocy operacyjnej skierowanych do regionów najbardziej oddalonych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 702/2014 w odniesieniu do obliczania kosztów kwalifikowalnych (Dz.U. L 156 z 20.6.2017, s. 1).

<sup>(74)</sup> Inne środki ukierunkowane na inwestycje i spełniające kryteria zgodności (w szczególności istnienie interesu ogólnego, adekwatność oraz proporcjonalność środka) można by było natomiast – pod pewnymi warunkami – uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

- (108) Zgodnie z art. 9 ust. 6 rozporządzenia proceduralnego Komisja jest zobowiązana do przyjęcia ostatecznej decyzji bezzwłocznie po usunięciu wątpliwości wyrażonych w decyzji o wszczęciu postępowania. Na obecnym etapie postępowania, jeżeli Komisja uważa, że określonym przedsiębiorstwom przyznano pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym, nie może co do zasady zawiesić toczącego się postępowania w sprawie pomocy państwa ani ustanowić okresu przejściowego. Doprowadziłoby to bowiem do zezwolenia na wypłacanie pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym w dłuższym okresie, co byłoby niesprawiedliwe również w stosunku do konkurentów, którzy nie otrzymują pomocy lub otrzymują niższą kwotę pomocy. Komisja zauważa w związku z tym, że porty niderlandzkie, które są opodatkowane podatkiem od osób prawnych od dnia 1 stycznia 2017 r., zwracają się do niej o szybkie opodatkowanie portów francuskich podatkiem od osób prawnych.
- (109) Jak wskazano powyżej, ewentualne istnienie innego rodzaju pomocy państwa przyznanej na rzecz innych portów w innych państwach członkowskich nie uzasadnia zawieszenia postępowania, podczas którego nadal wypłacano by pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Należy podkreślić, że „skutki większej liczby przypadków naruszenia konkurencji w zakresie wymiany handlowej między państwami członkowskimi nie znoszą się wzajemnie, lecz, wręcz przeciwnie, sumują się, co przyczynia się do wzrostu szkodliwych konsekwencji dla wspólnego rynku”<sup>(75)</sup>. Ponadto skutkiem zawieszenia postępowania w przedmiocie zniesienia zwolnień od podatku portów francuskich byłoby przedłużenie obecnych zakłóceń między portami położonymi w Europie Północnej, ponieważ porty niderlandzkie zniosły te korzyści podatkowe z dniem 1 stycznia 2017 r.
- (110) Następnie fakt, że postępowanie wszczęte przez Komisję w sprawie systemu opodatkowania portów niderlandzkich<sup>(76)</sup> toczyło się dłużej niż postępowanie w sprawie portów francuskich, nie jest istotny do celów uzasadnienia wniosku o ustanowienie okresu przejściowego w niniejszej sprawie. Komisja rozpatruje wszystkie przypadki na równych zasadach oraz uwzględniając szczególnie charakter każdej sprawy. Komisja dąży zatem do ustalania terminu wykonania swoich decyzji w celu umożliwienia państwu członkowskiemu wykonanie decyzji w rozsądnym terminie, biorąc pod uwagę okoliczności, a nie w celu umożliwienia odnośnym przedsiębiorstwom dłuższego korzystania z pomocy uznanej za niezgodną.
- (111) Ponadto Francja nie wyjaśnia, w jaki sposób z rewizji ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie usług portowych miałyby wynikać konieczność zawieszenia postępowania. Niezależnie od powyższego zrewidowaną wersję ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych, która nie obejmuje zwykłych środków zwolnienia od podatku od osób prawnych, przyjęto dnia 17 maja 2017 r. Jeżeli chodzi o rozporządzenie w sprawie usług portowych przyjęte dnia 15 lutego 2017 r.<sup>(77)</sup>, jego celem ani jego skutkiem nie jest wywarcie wpływu na działania Komisji na podstawie art. 107 i 108 TFUE.
- (112) W związku z tym nie ma podstaw do zawieszenia postępowania.

## 7. W PRZEDMIOCIE WNIOSKÓW PORTÓW NIDERLANDZKICH

- (113) Jeżeli chodzi o złożony przez porty niderlandzkie wniosek o odroczenie ich opodatkowania podatkiem od osób prawnych, Komisja przypomina, że przedmiotem niniejszego postępowania nie są porty niderlandzkie, lecz porty [francuskie] (\*\*). Ponadto Komisja w swojej ostatecznej decyzji w sprawie SA.25338 dotyczącej portów niderlandzkich<sup>(78)</sup> odmówiła odroczenia opodatkowania portów niderlandzkich podatkiem od osób prawnych z tych samych zasadniczych powodów co powody przedstawione w niniejszej decyzji. Opodatkowanie portów niderlandzkich podatkiem od osób prawnych wynika zresztą z niderlandzkiego prawa krajowego i Komisja w żadnym razie, zgodnie z art. 107 TFUE, nie jest w stanie nakazać państwu członkowskiemu zmiany przepisów w celu przyznania pomocy państwa określonym podmiotom.

## 8. WNIOSEK

- (114) Zwolnienie od podatku od osób prawnych przyznane podmiotom wskazanym w decyzjach ministerialnych z dnia 11 sierpnia 1942 r. i z dnia 27 kwietnia 1943 r. (portom autonomicznym przekształconym w części w duże porty morskie, izbom handlu morskiego, izbom handlowo-przemysłowym zarządzającym obiektami portowymi, gminom posiadającym koncesje na eksploatację infrastruktury publicznej będącej własnością państwa w portach morskich, a także przedsiębiorstwom, którym zastępczo powierzono eksploatację takiej infrastruktury) stanowi istniejący program pomocy państwa niezgodny z rynkiem wewnętrznym.

<sup>(75)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 22 marca 1977 r., Steinike & Weinlig przeciwko Republice Federalnej Niemiec, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, pkt 24.

<sup>(76)</sup> Zob. ostateczna decyzja w sprawie pomocy państwa SA.25338 (Dz.U. L 113 z 27.4.2016, s. 148).

<sup>(77)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/352 z dnia 15 lutego 2017 r. ustanawiające ramy w zakresie świadczenia usług portowych oraz wspólne zasady dotyczące przejrzystości finansowej portów (Dz.U. L 57 z 3.3.2017, s. 1).

<sup>(78)</sup> Decyzja Komisji z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie pomocy SA.25338 (2014/C ex E 3/2008 ex CP 115/2004) – Niderlandy – Zwolnienie z podatku od osób prawnych przedsiębiorstw publicznych (Dz.U. L 113 z 27.4.2016, s. 148).

(115) Władze francuskie powinny zatem znieść przedmiotowe zwolnienie od podatku od osób prawnych i opodatkować odnośnie podmioty podatkiem od osób prawnych. Środek ten należy przyjąć przed końcem roku kalendarzowego przyjęcia niniejszej decyzji, przy czym ma on zastosowanie najpóźniej do dochodów uzyskanych z tytułu działalności gospodarczej od początku roku podatkowego następującego po jego przyjęciu,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### *Artykuł 1*

Zwolnienie od podatku od osób prawnych portów autonomicznych (które w części przekształcono w duże porty morskie), izb handlu morskiego, izb handlowo-przemysłowych zarządzających obiektami portowymi, gmin posiadających koncesje na eksploatację infrastruktury publicznej będącej własnością państwa w portach morskich, a także przedsiębiorstw, którym zastępczo powierzono eksploatację takiej infrastruktury, stanowi istniejący program pomocy państwa niezgodny z rynkiem wewnętrznym.

#### *Artykuł 2*

1. Francja jest zobowiązana do zniesienia zwolnienia od podatku od osób prawnych, o którym mowa w art. 1, oraz do opodatkowania podatkiem od osób prawnych podmiotów, do których przedmiotowe zwolnienie ma zastosowanie.
2. Środek, poprzez który Francja wywiąże się z obowiązków wynikających z ust. 1, należy przyjąć przed końcem roku kalendarzowego notyfikacji niniejszej decyzji. Środek ten musi mieć zastosowanie najpóźniej w odniesieniu do dochodów uzyskanych z tytułu działalności gospodarczej od początku roku podatkowego następującego po jego przyjęciu.

#### *Artykuł 3*

W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Francja przekazuje Komisji informację o środkach podjętych w celu wykonania niniejszej decyzji.

#### *Artykuł 4*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Francuskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 27 lipca 2017 r.

*W imieniu Komisji,*  
Margrethe VESTAGER  
*Członek Komisji*

---