

JADWIGA URBAN-KOZŁOWSKA¹

Ochrona środowiska jako cel uzasadniający pomoc inwestycyjną na rzecz portów lotniczych²

1. Wstęp

Porty lotnicze odgrywają istotną rolę w zapewnieniu dostępności transportowej danego obszaru, jak również stanowią jeden z kluczowych czynników wspierających jego konkurencyjność. Już w 2001 r. Komisja Europejska wprost wskazała, że odpowiednie wyposażenie w infrastrukturę fizyczną o wysokim standardzie pozostaje warunkiem koniecznym rozwoju gospodarczego³. Znaczenie portów lotniczych dla rozwoju regionalnego dobrze obrazują słowa wypowiedziane w 2019 r. przez O. Jankoveca, ówczesnego Dyrektora Generalnego Międzynarodowej Rady Portów Lotniczych w Europie (ang. Airports Council International Europe), podczas zorganizowanej w Krakowie dorocznej konferencji tego organu. Wyraził wówczas przekonanie, że „regionalne porty lotnicze są niezbędnymi, a także w większości przypadków niezastąpionymi motorami ożywienia gospodarczego i rozwoju”⁴.

1 Mgr Jadwiga Urban-Kozłowska – doktorantka w Katedrze Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie; radca prawny wpisany na listę radców prawnych przy OIRP w Krakowie, ORCID: 0000-0002-2322-9006..

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

3 Zob. Komisja Europejska, *Drugi raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, 31 stycznia 2001 r., Bruksela, COM(2001) 24, s. XXIII.

4 Zob. O. Jankovec, Dyrektor Generalny Międzynarodowej Rady Portów Lotniczych w Europie, Wystąpienie podczas 12. Dorocznej Konferencji Regionalnych Portów Lotniczych ACI Europe oraz Targów Kraków 2019, https://www.aci-europe.org/downloads/mediaroom/19_05_22%20Air%20connectivity%20essential%20to%20Europes%20regional%20cohesion%20%20inclusiveness.pdf (dostęp: 22.07.2022).

Jakkolwiek należy zgodzić się, że porty lotnicze, będące jednym z elementów tzw. infrastruktury technicznej⁵ (zwanej też infrastrukturą tradycyjną lub ciężką⁶), stanowią ważny czynnik endogeniczny rozwoju społeczno-gospodarczego⁷, to jednak warto pamiętać, że prowadzona przez nie działalność generuje także różnego rodzaju koszty zewnętrzne. Uwagę zwraca w szczególności szybko rosnący poziom emisji związanych z lotnictwem międzynarodowym, który w latach 1990–2019 wzrósł ponad dwukrotnie⁸. Według danych przedstawionych przez Międzynarodową Radę Portów Lotniczych od 2021 r. lotnictwo odpowiada za 2–3% emisji dwutlenku węgla wywołanej przez człowieka na świecie, przy czym porty lotnicze generują jedynie około 2% globalnej emisji dwutlenku węgla w lotnictwie⁹. Oznacza to, że ich całkowity bezpośredni udział w globalnej emisji dwutlenku węgla oscyluje w granicach od 0,04 do 0,06%. Wskazana wielkość mogłaby wydawać się nieistotna i pomijalna, warto jednak pamiętać, że negatywne oddziaływanie portów lotniczych na środowisko przyjmuje wielorakie formy i nie ogranicza się jedynie do emisji dwutlenku węgla do atmosfery. I tak A. Graham wyróżnił pięć głównych zagrożeń dla środowiska związanych z działalnością portów lotniczych. Są to: 1) hałas; 2) emisje; 3) użytkowanie wody oraz jej zanieczyszczenie; 4) gospodarka odpadami i energią oraz 5) wpływ na przyrodę, dziedzictwo i krajobraz¹⁰. Komitet Regionów wskazał z kolei, że wpływ lotnictwa na środowisko w regionalnych portach lotniczych dotyczy przede wszystkim takich aspektów, jak: poziom hałasu w powietrzu oraz na ziemi, jakość powietrza, bezpieczeństwo zewnętrzne,

5 Pojęcie infrastruktury technicznej obejmuje w szczególności systemy transportu (lotniczego, drogowego, kolejowego i morskiego). W jego zakres wchodzi nadto infrastruktura ochrony środowiska, system energetyczny, łączności, zaopatrzenia w wodę i kanalizację. Zob. także: D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2010, s. 210.

6 Zob. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 22.

7 Więcej na temat endogenicznych czynników rozwoju regionalnego zob. K. Falkowski, *Endogeniczne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego regionów przygranicznych na pograniczu polsko-rosyjskim*, „International Journal of Management and Economics” 2006, vol. 20, s. 49; K. Olejniczak, *Identyfikacja endogenicznych czynników zarządzania konkurencyjnością subregionu*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Teresy Łuczki, Politechnika Poznańska, Wydział Inżynierii Zarządzania, Poznań 2017, s. 34–37; M. Warczak, *Endogeniczne i egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarczego z perspektywy finansów gminy*, „Współczesna Gospodarka” 2015, nr 4, vol. 6, s. 117–118.

8 Zob. Eurostat, *Sustainable Development in the European Union Monitoring Report on Progress towards the SDGs in an EU Context*, 2021 Edition, Publications Office of the European Union, Luxemburg 2021, s. 277.

9 Zob. Airports Council International, *Sustainable Strategy for Airports Worldwide with Selected Case Studies*, Publications Department ACI World, Montreal 2021, s. 10.

10 Zob. A. Graham, *Managing Airports – An International Perspective*, New York 2014, s. 285–296.

zatlóczenie na ziemi, ekologia, krajobraz, geologia, hydrogeologia, zasoby wodne i zarządzanie energią¹¹.

Mając to wszystko na uwadze, jak również uwzględniając rosnące znaczenie kwestii ochrony środowiska w polityce Unii Europejskiej, warto zastanowić się, czy finansowanie ze środków publicznych inwestycji mających służyć optymalizacji efektywności środowiskowej lotnisk może być uznane za zgodne z unijnymi zasadami pomocy państwa. Takie rozwiązanie sprzyjałoby szybszemu dostosowaniu lotnisk do wymogów ochrony środowiska i zmniejszało ich negatywne oddziaływanie na otoczenie. W tym celu należy sprawdzić, czy i ewentualnie w jakich przypadkach ochrona środowiska może być uznana za cel uzasadniający udzielanie pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych.

Problematyka ta będzie stanowić zasadniczy zrąb niniejszego opracowania, które składa się z czterech części. W pierwszej wskazane zostaną dotychczasowe zasady badania zgodności pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych z prawem unijnym, przy czym główny nacisk położono na ustalenie, czy ochrona środowiska może stanowić cel uzasadniający przyznanie pomocy państwa. Przeprowadzona zostanie analiza porównawcza dwóch wydanych przez Komisję Europejską wytycznych precyzujących przesłanki dopuszczalności przyznawania pomocy państwa na rzecz portów lotniczych. Część druga będzie zawierała zarys rozwoju ochrony środowiska w unijnym porządku prawnym, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów dotyczących działalności portów lotniczych. Omówione zostaną także najważniejsze formy oddziaływania portów lotniczych na środowisko, jak również metody pozwalające na zmniejszenie negatywnego wpływu prowadzonej przez nie działalności. W części trzeciej przeprowadzony zostanie przegląd najważniejszych decyzji Komisji dotyczących pomocy na rzecz optymalizacji efektywności środowiskowej portów lotniczych, co pozwoli na sformułowanie wniosków w zakresie oceny takich wydatków w praktyce. Zasadniczym celem tej części będzie dokonanie krytycznej analizy aktualnego podejścia Komisji do oceny inwestycji prośrodowiskowych w portach lotniczych. Efektem przeprowadzonych rozważań będzie sformułowanie w części czwartej dwóch postulatów *de lege ferenda*. Pierwszy z nich to propozycja dodania w pkt 84 Wytycznych z 2014 r. czwartego celu dotyczącego ochrony środowiska, drugi zaś dotyczy zmiany sposobu wyliczenia dopuszczalnych celów pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych z enumeratywnego na przykładowy.

11 Zob. Committee of the Regions, Outlook Opinion of the Committee of the Regions on „The Capacity of Regional Airports”, Dz.Urz. UE C 256 z 24.10.2003, s. 49.

2. Ochrona środowiska jako cel mogący uzasadniać dopuszczalność przyznania pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych w świetle przepisów prawa unijnego

2.1. Przepisy prawa pierwotnego Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE¹² wszelka pomocy przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, niezależnie od jej formy, 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. Spełnienie przez dany środek krajowy wszystkich wyżej wymienionych przesłanek skutkuje uznaniem takiego środka za pomoc państwa i co do zasady niemożnością wprowadzenia go w życie¹³. Zawarty w art. 107 ust. 1 TFUE zakaz udzielania pomocy państwa nie ma jednak charakteru absolutnego, gdyż prawo unijne dopuszcza pewne wyjątki. Najważniejszą rolę w tej materii odgrywają ust. 2 oraz 3 art. 107 TFUE. Wprowadzają one dwie główne kategorie podstaw, na które mogą powoływać się państwa członkowskie w celu uzasadnienia dopuszczalności planowanej przez nie pomocy państwa.

Artykuł 107 ust. 2 TFUE statuuje, że zgodna z rynkiem wewnętrznym jest: a) pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów; b) pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi oraz c) pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem. Co ważne, badając, czy dany środek krajowy kwalifikuje się do jednego z tych wyłączeń, Komisja nie dysponuje swobodą uznania, a wydana przez nią decyzja ma charakter jedynie deklaratoryjny. Stąd też zatwierdzone na podstawie tego przepisu środki określa się mianem pomocy dozwolonej z mocy samego prawa (*ex lege*)¹⁴.

12 Zob. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 47–388.

13 W celu zapoznania się ze sposobem rozumienia tychże przesłanek zob.: K. Bacon, *European Community Law of State Aid*, Oxford 2009, s. 23–102; A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 23–157; R. Plender, *Definition of Aid*, w: *The Law of State Aid in the European Union*, eds. A. Biondi, P. Eeckhout, J. Flynn, Oxford 2004, s. 3–39; C. Ruechardt, *EU State Aid Control of Infrastructure Funding*, Wolters Kluwer 2018, s. 95–182; L. Vogel, *Traité de droit économique. Tome 1 – Droit de la concurrence. Droits européen et français*, Brussels 2015, s. 693–756; P. Werner, V. Verouden, *EU State Aid Control: Law and Economics*, Wolters Kluwer 2016, s. 65–189.

14 W celu uzyskania dalszych informacji na temat pomocy dozwolonej zob. K. Bacon, *European Community Law...*, s. 106–112; M. Kalinowski, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców*

Z kolei art. 107 ust. 3 TFUE umożliwia uznanie za zgodne z rynkiem wewnętrznym środków krajowych, które stanowią: a) pomoc przeznaczoną na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów, o których mowa w art. 349, z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej (tzw. pomoc regionalna); b) pomoc przeznaczoną na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (tzw. pomoc prorozwojowa) lub mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego (tzw. pomoc antykryzysowa); c) pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych (tzw. pomoc sektorowa) lub niektórych regionów gospodarczych (tzw. pomoc regionalna), o ile nie zmienia ona warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem; d) pomoc przeznaczoną na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia ona warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem¹⁵. Przewidziane w art. 107 ust. 3 TFUE wyłączenia określone są mianem tzw. pomocy dopuszczalnej¹⁶. Termin ten dobrze obrazuje, że badając, czy dany środek krajowy spełnienia wszystkie wymagane prawem przesłanki dla zastosowania jednego ze wskazanych w art. 107 ust. 3 TFUE wyłączeń, Komisja korzysta z szerokiego zakresu uznania, obejmującego dokonywanie złożonych ocen natury gospodarczej i społecznej¹⁷, wydana po zakończeniu procedury weryfikacyjnej przez Komisję decyzja ma zaś charakter konstytutywny. W rezultacie Komisja odgrywa w procesie stosowania art. 107 ust. 3 TFUE doniosłą rolę, a przewidziane tam wyłączenia mają odmienny charakter, niż te znajdujące się w art. 107 ust. 2 TFUE. Jak słusznie zauważa S. Dudzik, zasadnicza różnica pomiędzy tymi dwoma podstawami wyłączeń od zakazu udzielania pomocy państwa polega na tym, że art. 107 ust. 2 TFUE zawiera katalog wyjątków mających charakter obligatoryjny, podczas gdy wyjątki wymienione w art. 107 ust. 3 TFUE mają charakter fakultatywny¹⁸.

w prawie Unii Europejskiej a podatki bezpośrednie, Toruń 2016, s. 143–146; A. Ryan, T. Soames, *State Aid and Air Transport*, „European Competition Law Review” 1995, no. 5, s. 298–299; L. Vogel, *Traité de droit économique...*, s. 758–760.

15 Na marginesie warto wspomnieć, że przewidziany w art. 107 ust. 3 TFUE katalog wyłączeń nie ma charakteru zamkniętego, gdyż lit. e tego przepisu wprost umożliwia uznanie za zgodne z rynkiem wewnętrznym innych kategorii pomocy, co jednak może nastąpić jedynie w drodze wydania przez Radę stosowanej decyzji, poprzedzonej odpowiednim wnioskiem ze strony Komisji Europejskiej.

16 W celu uzyskania dalszych informacji na temat pomocy dopuszczalnej zob. K. Bacon, *European Community Law...*, s. 112–128; M. Kalinowski, *Pomoc państwa...*, s. 146–156; A. Ryan, T. Soames, *State Aid...*, s. 29–308; L. Vogel, *Traité de droit économique...*, s. 761–804.

17 Zob. wyrok TS z dnia 24 lutego 1987 r. w sprawie 310/85, *Deufil GmbH & Co. KG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1987:96, pkt 18.

18 S. Dudzik wskazuje, że przewidziane w art. 107 ust. 2 TFUE wyjątki mają charakter obligatoryjny, podczas gdy wyjątki wymienione w art. 107 ust. 3 TFUE mają charakter

Co istotne, oba wyżej wymienione wyłączenia znajdują zastosowanie jedynie w przypadku, gdy badany środek krajowy spełnił wszystkie przesłanki z art. 107 ust. 1 TFUE, a tym samym został uznany za pomoc państwa. Wskazane w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE wyłączenia od zakazu udzielania pomocy państwa należy widzieć jako zestaw narzędzi pozwalających na znalezienie równowagi między liberalną wizją zintegrowanego rynku a uprawnieniami państw członkowskich do podejmowania interwencji w ich własnych gospodarkach. Trzeba bowiem zgodzić się ze stwierdzeniem, że rynki nie działają w sposób doskonały, a co za tym idzie nie są w pełni samoregulowalne¹⁹. Oznacza to, że osiągnięcie zadowalających rezultatów jedynie dzięki nieskrępowanemu działaniu gospodarki rynkowej nie zawsze jest możliwe. Stąd też dążąc do należytego uwzględnienia istotnych względów społecznych czy równościowych, za zasadne należy uznać dopuszczenie w pewnych ograniczonych przypadkach podejmowania przez państwa członkowskie interwencji publicznych.

Z zaprezentowanych unijnych zasad pomocy państwa nie wynika, by ochrona środowiska mogła stanowić cel uzasadniający dopuszczalność przyznawania pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych, żadne z wyłączeń od zakazu udzielania pomocy państwa nie odnosi się bowiem wprost do kwestii ochrony środowiska. Czy oznacza to zatem brak możliwości legalnego wspierania ze środków publicznych inwestycji lub projektów lotniskowych służących osiągnięciu tego celu? Jak zostanie to wykazane poniżej, prawo unijne dopuszcza, pod pewnymi warunkami, możliwość finansowania ze środków publicznych inwestycji służących poprawie efektywności środowiskowej portów lotniczych. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, umożliwiający przyznawanie przedsiębiorstwom pomocy sektorowej.

Skorzystanie z tego wyłączenia jest uzależnione od spełnienia kumulatywnie dwóch przesłanek, przy czym jedna z nich ma charakter pozytywny, a druga jest przesłanką negatywną. I tak planowane wsparcie musi, po pierwsze, ułatwiać rozwój niektórych działań gospodarczych (przesłanka pozytywna), oraz – po drugie – nie może zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (przesłanka negatywna). Druga z przesłanek oznacza w praktyce, że za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana wyłącznie pomoc czyniąca zadość zasadzie proporcjonalności, czyli ograniczona do niezbędnego minimum²⁰.

Analizując ten przepis, można by zarzucić prawodawcy zbytnią lakoniczność w sposobie sformułowania przesłanek wymaganych do skorzystania

fakultatywny. Zob. S. Dudzik, *Bezpośrednia skuteczność przepisów prawa wspólnotowego dotyczących pomocy państwa dla przedsiębiorstw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 7, rocznik LV, s. 42.

19 Zob. D. Ferri, J.J. Piernas López, *The Social Dimension of EU State Aid and Policy*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2019, vol. 21, s. 79.

20 Zob. wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-349/03, *Corsica Ferries France SAS przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2005:221, pkt 317.

z tego wyłączenia. Kwestia poprawnej wykładni art. 107 ust. 3 lit. c TFUE ma tym większe znaczenie, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądów unijnych wszelkie wyłączenia od zakazu udzielania pomocy państwa powinno się interpretować w sposób zawężający²¹. Brak szczegółowości przesłanek należy jednak postrzegać jako zabieg celowy, umożliwiający uwzględnienie cech charakterystycznych poszczególnych sektorów gospodarki, a w rezultacie lepsze dopasowanie reguł do specyfiki konkretnego sektora. Warto również zaznaczyć, że na obecny sposób wykładni art. 107 ust. 3 lit. c TFUE znaczący wpływ miały dwie przeprowadzone przez Komisję Europejską reformy w dziedzinie pomocy państwa.

Cele pierwszej z nich zostały określone w planie działań na lata 2005–2009²². Efektem tej kompleksowej reformy było opracowanie tzw. testu bilansującego (ang. *balancing test*), stanowiącego nową metodę oceny zgodności środków pomocy państwa z art. 107 ust. 3 lit. c TFUE. Zgodnie z jej założeniami zatwierdzenie środka krajowego zostało uzależnione od wykazania, że pozytywne skutki planowanej pomocy (osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie) przeważają nad negatywnymi skutkami jej udzielenia (zakłóceniami konkurencji oraz handlu)²³. Założeniem leżącym u podstaw tej reformy była chęć dostosowania zasad pomocy państwa do osiągania celów w postaci zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności, spójności społecznej i regionalnej oraz ochrony środowiska²⁴. Choć koncepcję testu bilansującego uważam za zasługującą na aprobatę, to równocześnie podzielam zastrzeżenie wyrażone przez B. Kurcza, iż zabrakło dokładnych wytycznych co do sposobu ważenia elementów pozytywnych i negatywnych²⁵.

Druga z reform, ogłoszona przez Komisję w 2012 r., przybrała formę programu unowocześnienia unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa

21 Zob. wyrok TS z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2000:467, pkt 49; wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-171/02, *Regione autonoma della Sardegna przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2005:219, pkt 165; wyrok Sądu z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie T-607/17, *Volotea SA przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2020:180, pkt 198; wyrok Sądu z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie T-8/18, *easyJet Airline Co. Ltd przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2020:182, pkt 242.

22 Zob. Komisja Europejska, *Plan działań w zakresie pomocy państwa – Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009*, COM(2005) 107, pkt 20; dalej jako SAAP.

23 Zob. SAAP, pkt 19; Komisja Europejska, *Wspólne zasady ekonomicznej oceny zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3 TWE*, pkt 9–17 oraz 57–62. W celu uzyskania dodatkowych informacji na temat testu bilansującego zobacz: L. Hancher, P. Nicolaidis, *Compatibility of Aid – General Introduction*, w: *EU State Aid Control: Law and Economics*, eds. V. Verouden, P. Werner, Wolters Kluwer 2017, s. 197–198.

24 Zob. SAAP, pkt 1.

25 Zob. B. Kurcz, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 430, komentarz do art. 107.

(ang. *EU State Aid Modernisation*)²⁶. Programowi temu przyświecały trzy główne cele, a mianowicie: 1) pobudzenie trwałego, inteligentnego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego na konkurencyjnym rynku wewnętrznym; 2) skoncentrowanie działań kontrolnych *ex ante* prowadzonych przez Komisję na sprawach mających największy wpływ na rynek wewnętrzny, przy jednoczesnym wzmocnieniu współpracy z państwami członkowskimi w zakresie egzekwowania reguł pomocy państwa; 3) optymalizacja reguł i skrócenie czasu podejmowania decyzji²⁷. W ramach SAM Komisja wprowadziła pojęcie właściwej pomocy, rozumianej jako pomoc dobrze skonstruowana, ukierunkowana na zidentyfikowane zawodności rynku i cele leżące we wspólnym interesie oraz wywołująca jak najmniej zakłóceń²⁸. Zdaniem Komisji pomoc zagwarantuje, że „wsparcie publiczne będzie stymulować innowacyjność, rozwój zielonych technologii i kapitału ludzkiego, nie wywołując przy tym szkód w środowisku, a w końcowym efekcie będzie pobudzać wzrost gospodarczy, zatrudnienie i konkurencyjność UE”²⁹. Spełnienie warunku przyczyniania się pomocy państwa do osiągnięcia pożądaných celów w zakresie polityki publicznej zostało uzależnione od wykazania, że planowane wsparcie wywołuje efekt zachęty, czyli skłania jej beneficjenta do działań, których nie podjąłby się bez jej uzyskania³⁰.

2.2. Akty prawa pochodnego Unii Europejskiej

Użyte w art. 107 ust. 3 TFUE określenie, że Komisja „może” uznać daną pomoc państwa za zgodną z rynkiem wewnętrznym, pod warunkiem że spełnia ona wymogi wskazane w jednym z wymienionych tam wyłączeń, oznacza, iż przepis ten przyznaje Komisji uprawnienia dyskrecyjne w zakresie podejmowania ostatecznej decyzji co do dopuszczalności badanego środka pomocy³¹. Stąd też duże znaczenie praktyczne w procesie stosowania art. 107 ust. 3 lit. c TFUE mają wydawane przez Komisję wytyczne, w których organ ten doprecyzowuje sposób rozumienia wskazanych w tym przepisie przesłanek, uwzględniając jednocześnie specyfikę konkretnego sektora gospodarki lub istotę poszczególnego celu pomocy.

26 Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa*, 8 maja 2012 r., COM(2012) 209; dalej: SAM.

27 Zob. SAM, pkt 8.

28 Zob. SAM, pkt 12.

29 Zob. SAM, pkt 12.

30 Zob. SAM, pkt 12.

31 Zob. Wyrok TS z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79, *Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 17. Zob. także: S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze 2002, s. 54–55.

Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania należy zwrócić uwagę na przygotowywane przez Komisję wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych. Warto nadmienić, że sądy unijne w wydawanych przez siebie orzeczeniach wprost potwierdziły, iż Komisja może przyjmować wytyczne, w których określa sposób wykonywania swoich uprawnień dyskrecjonalnych, w formie dokumentów takich jak wytyczne dotyczące sektora lotnictwa, pod warunkiem że zawierają one wskazówki co do podejścia, które ma stosować ta instytucja oraz nie odbiegają od zasad Traktatu³².

W tym miejscu trzeba przypomnieć, że kontroli przez pryzmat unijnych zasad pomocy państwa podlegają jedynie te środki krajowe dotyczące budowy infrastruktury portów lotniczych, które zostały przyznane począwszy od 12 grudnia 2000 r. Momentem granicznym jest tutaj dzień wydania przez Sąd wyroku w sprawie portów lotniczych Paryża³³. Data ta stanowi ważną cezurę czasową, gdyż Komisja zobowiązała się do niekwestionowania środków przeznaczonych na finansowanie infrastruktury portów lotniczych, które zostały przyznane przed tym terminem³⁴. Jako uzasadnienie powyższego zróżnicowania Komisja wskazała na brak pewności co do sposobu oceny finansowania infrastruktury portów lotniczych przed wydaniem wyroku w sprawie portów lotniczych Paryża³⁵, przyjęła bowiem, że do czasu wydania tego wyroku krajowe organy publiczne mogły w uzasadniony sposób uważać, iż wsparcie przekazywane na realizację infrastruktury lotniskowej nie stanowiło pomocy państwa, a w rezultacie nie podlegało obowiązkowi notyfikacji.

Stanowisko to należy uznać za trafne, w szczególności ze względu na fakt, że instytucje unijne dość długo uznawały finansowanie infrastruktury lotniskowej przez państwo za ogólny środek polityki gospodarczej, który nie

32 Zob. wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-214/95, *Het Vlaamse Gewest przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:1998:77, pkt 79; wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-296/97, *Alitalia – Linee aeree italiane SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2000:289, pkt 99.

33 Zob. Wytyczne z 2014 r., pkt 28. Zob także: decyzję KE 2013/693/UE z dnia 3 października 2012 r. w sprawie środka pomocy nr SA.23600, C 38/08 (ex NN 53/07) na rzecz Niemiec – Plan finansowania Terminalu 2 portu lotniczego w Monachium, Dz. Urz. UE L 319 z 29.11.2013, s. 8–22, pkt 78–86.

34 Za dzień przyznania danego środka pomocy uznaje się datę wydania przez organy publiczne wiążącego aktu prawnego, w którym organ ten zobowiązuje się do przekazania badanego środka na rzecz jego beneficjenta. Zob. wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94, *Compagnie nationale Air France przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:1996:194, pkt 79; wyrok Sądu z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawach połączonych T-362/05 oraz T-363/05, *Nuova Agricast Srl i Cofra Srl przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2008:541, pkt 80; wyrok Sądu z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie T-818/14, *Brussels South Charleroi Airport (BSCA) przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2018:33, pkt 23.

35 Zob. Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych*, Dz. Urz. UE C 99 z 4.04.2014, s. 3–34, pkt 29.

podlegał kontroli przez pryzmat unijnych zasad pomocy państwa³⁶. Podejście to znalazło potwierdzenie w wydanych przez Komisję w 1994 r. wytycznych dotyczących pomocy państwa w sektorze lotniczym. W dokumencie tym wprost zapisano, że „realizacja projektów infrastrukturalnych (np. portów lotniczych, autostrad, mostów itp.) stanowi narzędzie ogólnej polityki gospodarczej (ang. *general measure of economic policy*, fr. *une mesure de politique économique générale*, niem. *allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme*), którego Komisja nie może kontrolować na podstawie przepisów traktatowych dotyczących pomocy państwa³⁷.”

Kwestia dopuszczalności udzielania pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych ze względu na ochronę środowiska zostanie wobec tego omówiona przez pryzmat dwóch wydanych przez Komisję wytycznych. Chodzi tu o opublikowany w dniu 9 grudnia 2005 r. komunikat Komisji pt. „Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych³⁸” oraz komunikat Komisji z dnia 4 kwietnia 2014 r. pt. „Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych³⁹”, który zastąpił wcześniejsze wytyczne i obowiązuje do dnia dzisiejszego. W tym miejscu zostaną przedstawione przesłanki zgodności pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych wymagane na mocy zarówno Wytycznych z 2005 r., jak i Wytycznych z 2014 r. To z kolei pozwoli na przeprowadzenie analizy porównawczej sposobu badania przez Komisję tego rodzaju środków, wskazanie ewentualnych zmian w podejściu Komisji, a w rezultacie zaowocuje pełniejszym zobrazowaniem metodyki oceny tych środków.

W Wytycznych z 2005 r. Komisja po raz pierwszy określiła zasady dopuszczalności publicznego finansowania budowy infrastruktury portu lotniczego, w przypadkach gdy tego rodzaju wsparcie zostało uprzednio uznane za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Zgodnie z pkt 61 Wytycznych z 2005 r. Komisja badała, czy: a) budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanemu celowi związanemu z interesem ogólnym⁴⁰;

36 Zob. odpowiedź Komisji na pisemne pytanie nr 28 Pana Dehousse’a z 10 kwietnia 1967 r., Dz.Urz. WE 118 z 20.06.1967, s. 2311/67.

37 Zob. Komisja Europejska, *Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector* (Zastosowanie artykułów 92 i 93 TWE oraz art. 61 Porozumienia EOG do pomocy państwa w sektorze lotniczym), Dz.Urz. UE C 350 z 10.12.1994, s. 5–20, pkt 14 akapit 1.

38 Zob. Komisja Europejska, *Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych*, Dz.Urz. UE C 312 z 9.12.2005, s. 1–14.

39 Zob. wytyczne z 2014 r., s. 3–34.

40 W oficjalnym polskim tłumaczeniu wymóg ten brzmi „budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanym celom związanym z ogólnym interesem gospodarczym”; ang. *construction and operation of the infrastructure meets a clearly defined objective of general interest*, fr. *la construction et l'exploitation de l'infrastructure*

b) infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu; c) infrastruktura oferuje zadowalające perspektywy użytkowania w średnim okresie czasu, zwłaszcza jeśli chodzi o infrastrukturę już istniejącą; d) dostęp do danej infrastruktury jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący; e) stopień wpływu środka na rozwój handlu nie jest sprzeczny z interesem Wspólnoty. Warto zauważyć, że omawiane uregulowanie zawierało sformułowanie „w szczególności”, co oznaczało, że wymienione w nim przesłanki nie miały charakteru enumeratywnego, a jedynie przykładowy. Analiza praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej jasno zaś wskazuje, że choć wymienione w pkt 61 Wytycznych z 2005 r. przesłanki miały podstawowe znaczenie dla oceny zgodności z prawem unijnym pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych, tym niemniej z czasem dochodziły do nich kolejne przesłanki, które nie znajdowały już oparcia w tym akcie. Tytułem przykładu można wymienić wymóg, by pomoc wywoływała efekt zachęty⁴¹.

Dla tematyki niniejszego opracowania najistotniejsze znaczenie ma pierwsza z zawartych w pkt 61 Wytycznych z 2005 r. przesłanek, zgodnie z którą budowa infrastruktury musi odpowiadać jasno sprecyzowanemu celowi związanemu z interesem ogólnym (ang. *construction (...) of the infrastructure meets a clearly defined objective of general interest*, fr. *la construction (...) de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini*, niem. *Der Bau (...) der Infrastruktur dient einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse*). Wytyczne z 2005 r. nie określały szczegółowo sposobu rozumienia tej przesłanki. Wymieniały jedynie tytułem przykładu, że może chodzić o rozwój regionalny lub dostępność (ang. *accessibility*, fr. *accessibilité*, niem. *Zugänglichkeit*). Zastosowanie otwartego katalogu dopuszczalnych celów umożliwiało uznanie za zgodną z prawem unijnym

répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini, niem. *Der Bau und Betrieb der Infrastruktur dient einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse*” Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż w żadnym z tych języków nie ma mowy o tym, że interes ogólny musi mieć charakter gospodarczy. Przeprowadzona językowa analiza porównawcza prowadzi do wniosku, że polska wersja językowa jest niepoprawna. Stąd też autorka proponuje własne tłumaczenie, tak by lepiej oddać sens tego wymogu.

41 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie pomocy państwa N 63/2010, którą Hiszpania zamierza wdrożyć w formie gwarancji państwowej na rzecz budowy portu lotniczego International Airport Murcia, C (2010) 3546, pkt 68; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 25 lipca 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.34586 (2012/N), którą Grecja planuje wdrożyć w celu modernizacji lotniska Chania, C (2012) 5071, pkt 50; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.35220 (2012/N), którą Grecja planuje wdrożyć w celu modernizacji portu lotniczego Makedonia, C (2012) 9427, pkt 48; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.36561, którą Finlandia planuje przekazać na finansowanie infrastruktury lotniskowej w porcie lotniczym Vaasa, C(2013) 4028, pkt 32; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 23 sierpnia 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.36297, przez którą Łotwa wprowadza zmiany do projektu rozwoju infrastruktury na międzynarodowym lotnisku w Rydze, C(2013) 5440, pkt 40.

pomoc inwestycyjną dążącą do osiągnięcia wielu ważnych pod względem społecznym celów, mających zarazem różnorodną naturę. Rozwiązanie to zapewniało zatem dużą swobodę Komisji w procesie oceny środków krajowych oraz pozwalało na doprecyzowanie, poprzez wydawane decyzje, jakiego rodzaju cele mogą ostatecznie być uznane za dopuszczalne. W rezultacie katalog celów związanych z interesem ogólnym nie miał charakter stałego, a Komisja mogła go na bieżąco poszerzać o kolejne względy zasługujące jej zdaniem na uwzględnienie, biorąc pod uwagę specyfikę inwestycji prowadzonych w obrębie portów lotniczych.

Jakkolwiek ostateczna odpowiedź na pytanie, czy ochrona środowiska naturalnego była jednym z akceptowanych przez Komisję celów, zostanie udzielona w czwartej części niniejszego opracowania, zawierającej analizę praktyki decyzyjnej Komisji, to jednak wykładnia językowa Wytycznych z 2005 r., a w szczególności przyjęcie w tym akcie otwartego katalogu celów, pozwala na stwierdzenie, że ochrona środowiska mogła potencjalnie stanowić jeden z celów uzasadniających dopuszczalność pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych.

Wydając w dniu 4 kwietnia 2014 r. nowe wytyczne, Komisja zmodyfikowała metodykę oceny zgodności pomocy inwestycyjnej dla portów lotniczych z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE. Na mocy pkt 79 tych Wytycznych każdy środek krajowy musi łącznie spełniać siedem następujących warunków: 1) przyczynianie się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania; 2) konieczność interwencji państwa; 3) odpowiedniość środka pomocy; 4) efekt zachęty; 5) proporcjonalność pomocy; 6) uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi; 7) przejrzystość pomocy. Sposób rozumienia tych przesłanek w odniesieniu do pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych został doprecyzowany w części 5.1.1 Wytycznych z 2014 r. Biorąc pod uwagę temat przewodni niniejszego opracowania, kluczowego znaczenia nabiera wymóg przyczyniania się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania (ang. *contribution to a well-defined objective of common interest*, fr. *contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini*, niem. *Beitrag zur Verwirklichung eines genau definierten Ziels von gemeinsamem Interesse*) oraz ustalenie, czy względy ochrony środowiska mogą być uznane za tego rodzaju cel.

Wytyczne z 2014 r. w pkt. 84 stanowią, że pomoc inwestycyjna na rzecz portów lotniczych będzie uważana za spełniającą ten warunek, o ile: 1) zwiększy mobilności obywateli Unii i poprawi łączność z regionami poprzez tworzenie punktów dostępu do lotów wewnątrzunijnych (cel pierwszy) lub 2) będzie przeciwdziałać zbyt niemu zagęszczeniu ruchu lotniczego w głównych węzłach lotniczych Unii (cel drugi), lub 3) będzie wspierać rozwój regionalny⁴² (cel trzeci).

⁴² Polskie oficjalne tłumaczenie tego celu brzmi „pociągnie za sobą rozwój danego regionu”, co jednak nie wydaje się odpowiadać innym wersjom językowym. W językach

ci). Cele te mają charakter alternatywy zwykłej. Oznacza to, że dla spełnienia omawianej przesłanki wystarczające jest, gdy badany środek przyczynia się do realizacji jednego z tych celów, przy czym może on także sprzyjać jednocześnie urzeczywistnieniu więcej niż jednego celu.

Analizując dopuszczalne na mocy Wytycznych z 2014 r. cele, szczególnie uwagę powinno się zwrócić na fakt, że akt ten zawiera enumeratywne ich wyliczenie, a tym samym tworzy zamknięty katalog akceptowalnych celów. Zastosowane przez Komisję rozwiązanie oznacza, że planowana na rzecz danego portu lotniczego pomoc inwestycyjna może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE jedynie w przypadku, gdy zostanie dowiedzione, iż przyczynia się do osiągnięcia przynajmniej jednego z trzech wskazanych powyżej celów. Wprowadzone uregulowanie stanowi *novum* w stosunku do poprzednio obowiązujących Wytycznych z 2005 r., które zawierały otwarty katalog celów, wymieniając jedynie przykładowo względy, które mogą skutecznie zostać powołane przez państwa członkowskie. Konsekwencją tej zmiany jest ograniczenie zakresu celów, które mogą uzasadniać dopuszczalność udzielania pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych na terenie Unii Europejskiej. To z kolei czyni pytanie o możliwość finansowania ze środków publicznych inwestycji dążących do optymalizacji efektywności środowiskowej infrastruktury portów lotniczych jeszcze ciekawszym.

Zanim przejdziemy do analizy praktyki decyzyjnej Komisji, która pozwoli na znalezienie odpowiedzi na to pytanie, należy jeszcze wspomnieć o wydanym przez Komisję komunikacie określającym wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r.⁴³ Zgodnie z pkt 12 tego komunikatu zawarte w nim uregulowania znajdują co do zasady zastosowanie również do sektorów podlegających unijnym przepisom szczegółowym dotyczącym pomocy państwa. Wyjątek stanowią sytuacje, gdy unijne przepisy szczegółowe rozstrzygają inaczej lub zawierają przepisy dotyczące pomocy na ochronę środowiska lub pomocy

germańskich oraz słowiańskich cel ten jest sformułowany jako wspieranie bądź promowanie rozwoju regionalnego. Tytułem przykładu w języku niemieckim zostało to ujęte jako *die regionale Entwicklung begünstigen*, w języku duńskim *fremmer regional udvikling*, w języku niderlandzkim *de regionale ontwikkeling bevordert*, w języku litewskim *skatina regioninę plėtrą*, a w języku słowackim *napomáha regionálny rozvoj*. W językach romańskich oraz w języku angielskim powszechnie jest używanie słowa, które oznacza, że chodzi tu o ułatwianie rozwoju regionalnego, co jednak bywa też tłumaczone jako wspieranie rozwoju regionalnego. Dla porównania w języku angielskim użyto sformułowania *facilitates regional development*, w języku francuskim *elles facilitent le développement régional*, w języku włoskim *facilita lo sviluppo regionale*, a w języku hiszpańskim *facilitan el desarrollo regional*. Dążąc do większej zgodności polskiej wersji językowej ze sposobem sformułowania omawianego celu w znacznej liczbie języków narodowych Unii Europejskiej oraz uwzględniając wymogi języka polskiego, autorka proponuje własne tłumaczenie tego celu.

43 Zob. Komisja Europejska, *Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r.*, Dz.Urz. UE C 80 z 18.2.2022, s. 1–89.

w sektorze energetycznym mające zastosowanie do tego samego środka, w którym to przypadku nadrzędny charakter mają szczegółowe przepisy sektorowe. Co istotne, w dalszej części tego punktu zostało wprost stwierdzone, że Wytyczne z 2022 r. mają nadrzędny charakter w stosunku do pkt 17 lit. b Wytycznych z 2014 r. w odniesieniu do środków pomocy na ochronę środowiska przyznanych dużym portom lotniczym obsługującym rocznie ponad 5 mln pasażerów.

W pkt 17 lit. b Wytycznych z 2014 r. Komisja uzależniła możliwość udzielania pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych obsługujących ruch pasażerski przekraczający 5 mln pasażerów rocznie od wystąpienia bardzo wyjątkowych okoliczności. Jako przykład sytuacji mogącej uzasadnić tego rodzaju wsparcie wskazano przeniesienie istniejącego portu lotniczego, przy czym nałożono wymóg wykazania, że potrzeba interwencji państwa wynika z wyraźnej niewydolności rynku, uwzględniając wyjątkowe okoliczności, wielkość inwestycji i ograniczone zakłócenia konkurencji. Zawarte w Wytycznych z 2014 r. uregulowanie ograniczało zatem istotnie możliwość finansowania ze środków publicznych inwestycji w portach lotniczych obsługujących rocznie ponad 5 mln pasażerów w porównaniu do inwestycji planowanych w mniejszych portach lotniczych.

Sytuacja ta uległa częściowej zmianie wraz z przyjęciem Wytycznych w 2022 r., określają one bowiem zasady, po spełnieniu których planowany na rzecz portu lotniczego o wolumenie pasażerów ponad 5 mln rocznie środek pomocy z zakresu ochrony środowiska, może zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE. Warto nadmienić, że przewidziany w Wytycznych z 2022 r. zapis jest rozwiązaniem nowym, gdyż poprzednio obowiązujące wytyczne dotyczące pomocy państwa na ochronę środowiska *explicite* wykluczały możliwość stosowania zawartych w nich zasad do oceny finansowania środków w dziedzinie ochrony środowiska dotyczących infrastruktury transportu lotniczego⁴⁴. Jeśli chodzi o zakres temporalny nowych Wytycznych z 2022 r., winny one być stosowane do oceny zgodności wszelkiej podlegającej zgłoszeniu pomocy na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią, która zostanie lub ma zostać przyznana od dnia 27 stycznia 2022 r.⁴⁵ Co się zaś tyczy niezgodnej z prawem pomocy, Komisja będzie ją badać zgodnie z zasadami mającymi zastosowanie w dniu jej przyznania.

Na koniec warto podkreślić, że Wytyczne z 2022 r. modyfikują zasady oceny jedynie środków pomocy przeznaczonych na ochronę środowiska oraz wyłącznie w przypadku, gdy ich udzielenie jest planowane na rzecz portu lotniczego obsługującego ponad 5 mln pasażerów rocznie. Oznacza to,

44 Zob. Komisja Europejska, *Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020*, Dz.Urz. UE C 200 z 28.06.2014, s. 1–55, pkt 15 lit. b.

45 Zob. Wytyczne z 2022 r., pkt 466.

że pomoc państwa w obszarze ochrony środowiska, mająca służyć wsparciu mniejszych portów lotniczych, będzie nadal oceniana przez Komisję przez pryzmat przesłanek zawartych w części 5.1.1 Wytycznych z 2014 r. Mając na uwadze nieznaczny zakres podmiotowy zastosowania Wytycznych z 2022 r. w przypadku pomocy na rzecz portów lotniczych, jak również fakt, że akt ten dopiero niedawno wszedł w życie, część trzecia tego opracowania zostanie poświęcona analizie decyzji Komisji, które zostały wydane na podstawie Wytycznych z 2005 r. oraz Wytycznych z 2014 r.

3. Działalność portów lotniczych a osiągnięcie celów z zakresu ochrony środowiska

Problematyka ochrony środowiska jest od pięćdziesięciu lat częścią polityki Unii Europejskiej. Już podczas zorganizowanego w 1972 r. w Paryżu posiedzenia Rady Europejskiej szefowie państw i rządów zwrócili uwagę na potrzebę ukształtowania wspólnotowej polityki ochrony środowiska oraz polecieli opracowanie stosownego programu działań. Traktatową podstawę prawną polityka ta uzyskała w 1987 r. wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, który wprowadził nowy tytuł „Środowisko”⁴⁶. Na mocy Traktatu z Maastricht środowisko zostało uznano za oficjalny obszar polityki UE⁴⁷, a Traktat z Amsterdamu wprowadził obowiązek włączania ochrony środowiska we wszystkie sektorowe strategie polityczne Unii Europejskiej⁴⁸.

Najnowsze założenia na rzecz zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu zostały przedstawione przez Komisję w wydawanym w 2019 r. Europejskim Zielonym Ładzie. Jako podstawowy cel strategii wskazano „przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych”⁴⁹. Jeśli chodzi o sektor transportu, zwrócono uwagę na fakt, że odpowiada on za jedną czwartą unijnej emisji gazów cieplarnianych i wartość ta nadal rośnie⁵⁰. W rezultacie stwierdzono, że dla osiągnięcia neutralności klimatycznej niezbędne będzie ograniczenie emisji w sektorze transportu o 90% do 2050 r. Zaakcentowano także potrzebę poprawy jakości

46 Zob. Jednolity Akt Europejski, Dz.Urz. WE L 169 z 29.06.1987, s. 1–28, art. 25.

47 Zob. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. WE C 224 z 31.08.1992, s. 6–79, art. 3 lit. k.

48 Zob. Traktat z Amsterdamu, Dz.Urz. WE C 340 z 10.11.1997, s. 1–144, art. 2 ust. 4 (art. 3 lit. c).

49 Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, Bruksela, 11 grudnia 2019 r., COM(2019) 640, s. 2, pkt 1.

50 Zob. ibidem, s. 12, pkt 2.1.5.

powietrza wokół lotnisk, czemu ma służyć rozwiązanie kwestii emisji zanieczyszczeń przez samoloty i działalność portów lotniczych⁵¹.

Sposoby urzeczywistniania założeń Europejskiego Zielonego Ładu w sektorze transportu zostały szerzej przedstawione w wydanym przez Komisję Europejską w 2020 r. komunikacie pt. „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”. Wskazano w nim, że ekologizacja mobilności musi stać się nową licencją na rozwój sektora transportu⁵², za najpoważniejsze wyzwanie uznano zaś konieczność znaczącego ograniczenia emisji i zapewnienie temu sektora bardziej zrównoważonego charakteru⁵³. Podkreślono także kluczową rolę portów lotniczych dla unijnych połączeń międzynarodowych, dla europejskiej gospodarki oraz dla regionów, w których te porty się znajdują⁵⁴.

Wśród dziesięciu zaprezentowanych w tym komunikacie inicjatyw przewodnich druga z nich została wprost poświęcona tworzeniu bezemisyjnych lotnisk i portów. Komisja zobowiązała się do przedstawienia środków, dzięki którym europejskie lotniska staną się czyste. Tytułem przykładu przywołano różnego rodzaju zachęty do stosowania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych oraz do tankowania stacjonujących statków powietrznych energią odnawialną, zamiast energią z paliw kopalnych, zachęty do rozwijania i korzystania z nowych, czystszych i cichszych statków powietrznych, zmianę opłat lotniskowych, ekologizację ruchu naziemnego na lotniskach oraz optymalizację zarządzania ruchem lotniczym⁵⁵. Komisja ogłosiła także zamiar promowania powszechnego stosowania najlepszych praktyk, jakie zostały wypracowane przez najbardziej zrównoważone lotniska⁵⁶.

Wpływ transportu lotniczego na osiągnięcie zrównoważonej i inteligentnej mobilności został wyraźnie zaznaczony również w dwóch innych inicjatywach przewodnich. I tak w ramach trzeciej inicjatywy przewodniej, której celem jest bardziej zrównoważona i zdrowsza mobilność między miastami i w miastach, Komisja uznała za kluczowe zbudowanie wysokiej jakości sieci transportowej, składającej się z przewozów kolejami dużych prędkości na krótkich dystansach i usług ekologicznego lotnictwa, które umożliwią zwiększenie liczby połączeń na dłuższych trasach⁵⁷. Tym samym podkreślono priorytetowe znaczenie usług lotniczych na trasach długodystansowych. Z kolei przy okazji szóstej inicjatywy przewodniej, dążącej do urzeczywistniania opartej

51 Zob. *ibidem*, s. 13, pkt 2.1.5.

52 Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”, Bruksela, 9 grudnia 2020 r., COM/2020/789, s. 2, pkt 6.

53 Zob. *ibidem*, s. 1, pkt 3.

54 Zob. *ibidem*, s. 7, pkt 24.

55 Zob. *ibidem*, s. 8, pkt 25.

56 Zob. *ibidem*, s. 7–8, pkt 24.

57 Zob. *ibidem*, s. 9–10, pkt 31.

na sieci i zautomatyzowanej multimodalnej mobilności, zwrócono uwagę na ogromny potencjał, jaki ma poprawa efektywności zarządzania ruchem lotniczym w zakresie modernizacji i zrównoważonego rozwoju⁵⁸. Zwiększenie efektywności lotów oraz zmniejszenie rozdrobnienia przestrzeni powietrznej pozwoli na ograniczenie nadmiernego spalania paliwa i przyczyni się do redukcji emisji dwutlenku węgla. Z tych względów należy także możliwie szybko ukończyć i skutecznie wdrożyć założenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (ang. *Single European Sky – SES*)⁵⁹.

Omawiając wpływ portów lotniczych na otoczenie oraz możliwe do podjęcia działania w celu optymalizacji ich efektywności środowiskowej, warto przybliżyć spostrzeżenia oraz wskazówki zawarte w wydanym w 2021 r. przez Międzynarodową Radę Portów Lotniczych raporcie pt. *Zrównoważona strategia dla portów lotniczych na całym świecie z wybranymi studiami przypadków* (ang. *Sustainable Strategy for Airports Worldwide with Selected Case Studies*). W słowie wstępnym L.F. de Oliveira, Dyrektor Generalny Międzynarodowej Rady Portów Lotniczych na Świecie, zdefiniował zrównoważony rozwój jako równowagę między czynnikami środowiskowymi, społecznymi i gospodarczymi w celu zapewnienia trwałego dobrobytu⁶⁰. Wskazał również, że zrównoważony rozwój nie jest jedynie celem, który ma zostać osiągnięty przez społeczeństwa, rządy i przedsiębiorstwa, ale tworzy niezbędne ramy przewodnie dla ludzi, jak również sektora publicznego i prywatnego, aby mogły rozwijać się bez szkody dla planety i dostępności jej zasobów⁶¹. Następnym przyjętej definicji zrównoważonego rozwoju było wyróżnienie trzech jego filarów, a mianowicie środowiskowego, społecznego i gospodarczego.

Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszej publikacji, kluczowe znaczenie ma zrównoważony rozwój środowiskowy, który zdaniem autorów raportu „koncentruje się na odpowiedzialnym zarządzaniu ograniczonymi zasobami Ziemi, zapewniając, że zużywamy zasoby naturalne, takie jak paliwa, grunty, surowce i wodę w zrównoważonym tempie, ograniczając szkodliwe działania przyczyniające się do degradacji naszego ekosystemu”⁶². Po przeprowadzeniu analizy działania portów lotniczych na całym świecie Międzynarodowa Rada Portów Lotniczych zidentyfikowała pięć najbardziej powszechnych

58 Zob. ibidem, s. 9–10, pkt 31.

59 Inicjatywa Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej została podjęta przez Komisję Europejską w roku 2000, przy czym pierwszy pakiet legislacyjny został przyjęty w 2004 r. i składał się z czterech rozporządzeń. Jako że pakiet ten nie przyniósł oczekiwanych efektów w zakresie poprawy efektywności zarządzania przestrzenią powietrzną, Komisja wydała w 2008 r. tzw. pakiet SES II oraz w 2013 r. tzw. pakiet SES II+. W celu uzyskania dodatkowych informacji na ten temat zob.: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/air/single-european-sky_pl (dostęp: 24.08.2022).

60 Zob. L.F. de Oliveira, *Słowo wstępne*, w: Airports Council International, *Sustainable Strategy...*, s. 6.

61 Zob. ibidem, s. 6.

62 Zob. ibidem, s. 16.

zagadnień materialnych dotyczących filara środowiskowego. Są to: zmiany klimatu, zużycie energii i redukcja emisji, woda i ścieki, gospodarka odpadami i gospodarka o obiegu zamkniętym, jak również różnorodność biologiczna.

W ramach obserwacji zmian klimatu podjęto szeroko zakrojoną, niezależną działalność badawczą, której efektem było opracowanie sprawozdania dotyczącego długoterminowego celu w zakresie emisji dwutlenku węgla przez porty lotnicze. Na uwagę zasługuje fakt, że porty lotnicze będące członkami ACI na poziomie globalnym zobowiązały się do osiągnięcia do 2050 r. zerowej emisji dwutlenku węgla netto i wezwały rządy do zapewnienia niezbędnego wsparcia w tym dążeniu⁶³. Osiągnięcie tego celu jest jednak uzależnione od wdrożenia środków zmierzających do obniżenia emisyjności prowadzonej przez porty lotnicze działalności. Stąd też ACI zachęca porty lotnicze do przedłożenia planu działań w zakresie dekarbonizacji, zawierającego w szczególności rozpisanie przedsięwzięć przez poszczególne zaangażowane strony oraz ich ocenę finansową⁶⁴.

Jeśli chodzi o środki, jakie będzie zobowiązany podjąć konkretny port lotniczy w celu dostosowania się do zmian klimatu, to – jak trafnie wskazuje raport – ich zakres oraz rodzaj będzie zależał od jego położenia geograficznego oraz specyficznego charakteru oddziałujących na niego negatywnych czynników klimatycznych⁶⁵. Tytułem przykładu wymieniono, że tego rodzaju środki będą obejmować m.in.: poprawę zdolności odwadniania części naziemnych lotniska w celu radzenia sobie z częstszymi i coraz bardziej intensywnymi opadami deszczu, wzmacnianie odporności na ekstremalne temperatury w związku z częstszymi falami upałów, rozwijanie elastyczności operacyjnej w celu radzenia sobie z silniejszymi wiatrami, które będą nadto częściej i szybciej zmieniały kierunek, budowę różnego rodzaju zapór mających przeciwdziałać zalewaniu lotnisk w wyniku podnoszenia się poziomu morza, jak również częstszych i bardziej intensywnych fal sztormowych⁶⁶.

Przechodząc do drugiego zagadnienia materialnego, autorzy raportu przypominają, że działalność portów lotniczych jest związana z wysokim poziomem zużycia energii, przy czym jednocześnie podkreślają, że zapewnienie niezawodnego, nieprzerwanego zasilania energią ma kluczowe znaczenie dla prowadzenia wydajnych, niezawodnych i bezpiecznych operacji lotniczych⁶⁷. Podstawowym źródłem energii jest zazwyczaj energia elektryczna używana do zasilania wielu systemów operacyjnych, a także do ogrzewania, chłodzenia i oświetlania obiektów zlokalizowanych na terenie lotniska. W celu zasilania kotłów i generatorów, jak również użytkowania floty mobilnej i urządzeń do obsługi naziemnej, wykorzystywane są nadto różne paliwa (np. benzyna,

63 Zob. idem, *Long-Term Carbon Goal Study for Airports*, Montreal 2021, s. 12.

64 Zob. idem, *Sustainable Strategy...*, s. 16.

65 Zob. ibidem, s. 17.

66 Zob. ibidem.

67 Zob. ibidem, s. 18.

olej napędowy lub gaz ziemny). W konsekwencji prowadzona przez port lotniczy działalność skutkuje emisją dwutlenku węgla do atmosfery, co ma miejsce w szczególności w procesie wykorzystywania paliw kopalnianych do dostarczania energii dla infrastruktury portów lotniczych, transportu naziemnego i sprzętu wspomagającego. Jako typowe sposoby obniżania poziomu emisji wskazano stosowanie środków służących zwiększeniu wydajności energetycznej oraz pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych, takich jak energia słoneczna, wiatr, energia wodna czy energia geotermalna⁶⁸. Godne uwagi są przykłady środków, jakie mogą podjąć porty lotnicze w celu redukcji emisji, generowanych przez podmioty, które pozostają poza kontrolą operatorów portów lotniczych. W takich przypadkach raport sugeruje m.in. zoptymalizowanie przestrzeni lotniskowej, tak by skrócić czas kołowania, a w rezultacie obniżyć zużycie paliwa oraz ustalenie stosowanych wymagań, jakie muszą spełniać najemcy przestrzeni w obrębie portów lotniczych w odniesieniu do zużycia energii, gospodarki odpadami i innych kwestii, które mają wpływ na poziom wytwarzanych emisji⁶⁹.

Podstawowe znaczenie w zakresie trzeciego zagadnienia materialnego, zdaniem autorów raportu, ma jakość i ilość zużywanej przez porty lotnicze wody, a także odpowiednie gospodarowanie ściekami, które pozwoli na zagwarantowanie, że zanieczyszczenia – takie jak np. płyny do odladzania – nie skażą lokalnych zbiorników wodnych⁷⁰. Porty lotnicze zazwyczaj koncentrują swoje wysiłki na zmniejszeniu ogólnego zużycia wody oraz zapewnieniu skutecznych systemów kanalizacyjnych w celu zminimalizowania odpływu wody deszczowej, która często może zawierać olej, olej napędowy, paliwo do silników wysokoprężnych i inne szkodliwe dla środowiska substancje. Jako przykłady pozytywnych inwestycji w zakresie gospodarowania wodą i zarządzania ściekami wskazano: zbieranie wody deszczowej na terenie lotniska wraz z wychwytywaniem ścieków z innych źródeł, które mogą następnie być wykorzystane jako tzw. szara woda⁷¹, czyli woda nie przeznaczona do picia⁷².

Jeśli chodzi o czwarte zagadnienie materialne, autorzy raportu zwracają uwagę, że wiele portów lotniczych wykracza obecnie daleko poza dobrze znaną już koncepcję *Reduce, Reuse, Recycle* (czyli Redukuj, Użyj ponownie, Recyklinguj) i zmienia swoje strategie w zakresie odpadów poprzez wprowadzenie koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym⁷³. Przez gospodarzkę

68 Zob. ibidem.

69 Zob. ibidem.

70 Zob. ibidem, s. 19.

71 „Szara woda” to termin używany do opisu ścieków pochodzących z takich aktywności jak: kąpiel, branie prysznic, pranie czy zmywanie naczyń, przy czym wyklucza ona „czarną wodę” pochodzącą ze splukiwania toalet. Zob. D. Styles, H. Schönberger, J.L. Galvez Martos, *Best Environmental Management Practice in the Tourism Sector*, Luxemburg 2013, s. 307.

72 Zob. Airports Council International, *Sustainable Strategy...*, s. 19.

73 Zob. ibidem.

o obiegu zamkniętym rozumie się taki model produkcji i konsumpcji, który polega na dzieleniu się, pożyczaniu, ponownym użyciu, naprawie, odnawianiu i recyklingu istniejących materiałów i produktów tak długo, jak to możliwe⁷⁴. Ma to pozwolić na wydłużenie cyklu życia produktów, a w rezultacie ograniczyć wielkość odpadów do minimum. Zrównoważone gospodarowanie odpadami oznacza z kolei, że operatorzy portów lotniczych zobowiązują się do zarządzania w sposób zrównoważony gromadzeniem, transportem, przetwarzaniem i usuwaniem odpadów, a także zarządzania i monitorowania różnych wytworzonych odpadów⁷⁵. W przypadku portów lotniczych ważne jest też skuteczne zarządzanie odpadami niebezpiecznymi, w tym wyciekami z pojazdów lądowych czy płynami zużytymi do odladania samolotów.

Odnosząc się do negatywnego wpływu portów lotniczych na ostatecznie z zagadnień materialnych, tj. bioróżnorodność, raport identyfikuje pięć głównych zagrożeń. Są to: 1) utrata siedlisk oraz ich rozdrobnienie, co może istotnie negatywnie oddziaływać na miejscową dziką faunę i florę zarówno poprzez zmniejszenie liczby ostoi zwierząt, jak i powodowanie zakłóceń w myślistwie, wylęganiu, hodowli lub wzorcach migracji; 2) degradacja siedlisk przyrodniczych; 3) wypadki z udziałem ptaków podczas startu lub lądowania samolotu, co może powodować straty w dzikiej faunie i florze oraz jednocześnie stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa statków powietrznych; 4) zanieczyszczenie światłem oraz zanieczyszczenie hałasem, co wpływa na zachowanie zwierząt, zakłóca myślistwo, zaburza cykl godowy oraz oddziałuje na okresy snu i hibernacji; 5) przemysł dzikiej fauny i flory oraz nielegalny handel chronionymi gatunkami dzikich zwierząt i roślin lub produktami z nich pochodzącymi⁷⁶. Jednocześnie raport zawiera przykłady działań podejmowanych przez porty lotnicze w celu zmniejszenia ich negatywnego wpływu na bioróżnorodność, do których należą: 1) rejestrowanie i śledzenie liczby każdego rzadkiego lub zagrożonego gatunku obecnego w obrębie obszaru otaczającego port lotniczy oraz tworzenie nowych siedlisk umożliwiających przenoszenie gatunków, których populacja spada; 2) odpowiednie wychwytywanie i uwalnianie ptaków, co pozwala zmniejszyć częstotliwość wypadków z ich udziałem; 3) podejmowanie stosownych kroków w celu ograniczenia nielegalnego handlu dziką fauną i florą⁷⁷.

⁷⁴ Zob. *Gospodarka o obiegu zamkniętym: definicja, znaczenie i korzyści (wideo)*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/economy/20151201STO05603/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-definicja-znaczenie-i-korzysci-wideo> (dostęp: 1.09.2022). Zob. także komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy”, Bruksela, 11 marca 2020 r., COM(2020) 98; rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie nowego planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym (2020/2077(INI)), Dz.Urz. UE C 465 z 17.11.2021, s. 11–29.

⁷⁵ Zob. Airports Council International, *Sustainable Strategy...*, s. 19.

⁷⁶ Zob. ibidem, s. 20.

⁷⁷ Zob. ibidem.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że prowadzona przez porty lotnicze działalność rodzi niekorzystne skutki w zakresie środowiska, które mają różnoraki charakter. Wieloaspektowość negatywnego oddziaływania lotnisk na środowisko, jak również wachlarz środków, które mogą one podjąć w celu zmniejszenia tych następstw, dobrze obrazuje omówiony powyżej raport Międzynarodowej Rady Portów Lotniczych. Choć nie wyczerpuje on tej tematyki, to stanowi obszerne opracowanie, będące dobrym punktem wyjścia do zrozumienia wpływu lotnisk na otoczenie oraz szukania metod optymalizacji efektywności środowiskowej portów lotniczych.

4. Krytyczna analiza praktyki decyzyjnej Komisji w stosunku do środków pomocy przeznaczonych na ochronę środowiska

Przedmiotem przeprowadzanej przez Komisję kontroli zgodności z rynkiem wewnętrznym środków pomocy na rzecz lotniskowych projektów infrastrukturalnych były również inwestycje mające na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania lotnisk na środowisko. Tego typu środki były badane przez Komisję zarówno przez pryzmat Wytycznych z 2005 r., jak i później Wytycznych z 2014 r.

Dążąc do przybliżenia podejścia Komisji do oceny tego rodzaju inwestycji w świetle Wytycznych z 2005 r., warto zwrócić uwagę na dwie sprawy, a mianowicie projekt inwestycyjny na lotnisku w Rydze, który został notyfikowany w dniu 2 lutego 2010 r.⁷⁸ oraz planowane finansowanie budowy francuskiego lotniska w Grand Ouest (Notre-Dame-des-Landes)⁷⁹. W przypadku środków pomocy ocenianych przez pryzmat Wytycznych z 2014 r. najważniejsze znaczenie mają następujące sprawy: a) pomoc na modernizację lotniska w Tallinie, notyfikowana Komisji w dniu 26 czerwca 2015 r.⁸⁰; b) inwestycja w infrastrukturę na lotnisku w Wilnie, notyfikowana Komisji w dniu 31 grudnia 2015 r.⁸¹; c) pomoc na modernizację międzynarodowego portu lotniczego w Rydze, notyfikowana Komisji w dniu 12 września 2016 r.⁸² Wskazane sprawy będą kolejno przedmiotem pogłębionej analizy.

78 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa N41/2010, którą Łotwa zamierza przekazać na inwestycje w zakresie infrastruktury portu lotniczego w Rydze, C (2010) 2539.

79 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.37125, którą Francja zamierza wprowadzić w celu sfinansowania budowy portu lotniczego Grand Ouest, C(2013) 7891.

80 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.39315, którą Estonia pragnie wdrożyć w celu zmodernizowania infrastruktury lotniskowej w porcie lotniczym Tallin, C(2015) 7700.

81 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.40197, przez którą Litwa zamierza wesprzeć inwestycje w infrastrukturę portu lotniczego w Wilnie, C(2016) 5375.

82 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.46408, którą Łotwa planuje przyznać w celu modernizacji Międzynarodowego Portu Lotniczego w Rydze, C (2017) 4398.

Notyfikując w dniu 2 lutego 2010 r. projekt inwestycyjny na lotnisku w Rydze, władze lotewskie wprost zaznaczyły, że jednym z jego celów jest poprawa efektywności środowiskowej tego portu lotniczego⁸³. Choć lotnisko spełniało nakazane prawem minimalne wymogi w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska, to jednak podkreślono, że możliwe jest dokonanie znaczącej poprawy w tym zakresie. Jako inwestycje sprzyjające podniesieniu poziomu ochrony środowiska wymieniano: a) modernizację platform do odladania w sposób umożliwiający lepszą zbiórkę i utylizację zużytych płynów do odladania; b) modernizację strefy mycia pojazdów, tak by lepiej zatrzymywać olej i brud z systemu utylizacji ścieków; c) ulepszenie systemu przetwarzania odpadów w celu zmniejszenia ryzyka powodowania zanieczyszczeń oraz zminimalizowania rozprzestrzeniania się zapachów⁸⁴.

Badając, czy zamierzona pomoc odpowiada jasno sprecyzowanemu celowi związanemu z interesem ogólnym, Komisja stwierdziła, że wymóg ten jest spełniony, gdyż planowane inwestycje przyczynią się do zapewnienia wydajniejszej infrastruktury transportu lotniczego, zapewnią poziom bezpieczeństwa spełniający międzynarodowe standardy oraz poprawią efektywność środowiskową lotniska (ang. *improve environmental performance of the airport*)⁸⁵. Zmniejszenie negatywnego wpływu lotniska na środowisko zostało zatem wprost wymienione przez Komisję jako jeden z celów uzasadniających dopuszczalność tego środka pomocy.

W przypadku projektu inwestycyjnego polegającego na utworzeniu nowego portu lotniczego w aglomeracji nantejskiej władze francuskie wskazały trzy główne powody uzasadniające celowość planowanej inwestycji. Były to: 1) wspieranie rozwoju gospodarczego obszaru Grand Quest, 2) poprawa planowania przestrzennego oraz 3) rozwój krajowych i międzynarodowych połączeń lotniczych przy jednoczesnym zminimalizowaniu szkód dla środowiska⁸⁶. W zakresie inwestycji prośrodowiskowych zamierzone wsparcie miało przyczynić się do zmniejszenia uciążliwości związanych z hałasem odczuwanych przez mieszkańców portu lotniczego Nantes Atlantique, jak również umożliwić zmianę tras przelotu statków powietrznych w taki sposób, by nie odbywały się one nad jeziorem Grand Lieu⁸⁷. Projekt miał nadto uwzględnić zamierzenia w zakresie planowania przestrzennego, polegające na zagęszczeniu aglomeracji nantejskiej oraz ograniczeniu rozrostu tego miasta.

Oceniając zgodność planowanego wsparcia z prawem unijnym, Komisja zauważyła, że budowa nowego portu lotniczego ma na celu przesunięcie

83 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa N41/2010, pkt 8.

84 Zob. *ibidem*, pkt 9.

85 Zob. *ibidem*, pkt 31.

86 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.37125, pkt 10 i 72.

87 Zob. *ibidem*, pkt 5.

działalności lotniczej, która w tamtym czasie odbywała się także nad miastem Nantes, oraz zapewnienie usług portu lotniczego dostosowanych do nałożonych przez państwo ograniczeń środowiskowych (w szczególności w zakresie lokalizacji, projektowania i dopasowania infrastruktury lotniskowej, środków kompensacyjnych)⁸⁸. Komisja wskazała w szczególności, że prognozowany w okresie dwudziestu lat wzrost o 50% liczby lotów samolotów komercyjnych nie byłby możliwy do zaakceptowania przez osoby zamieszkujące w pobliżu portu lotniczego, ze względu na nadmierny hałas⁸⁹. Alternatywne rozwiązanie w postaci ograniczenia liczby lotów nie pozwoliłoby zaś zaspokoić potrzeb rozwojowych aglomeracji. Mając na uwadze, że przeniesienie infrastruktury portu lotniczego pozwoli na ograniczenie poziomu hałasu generowanego przez jego działalność oraz liczby osób bezpośrednio narażonych na tę niedogodność, Komisja pozytywnie oceniła zamierzone przez władze francuskie przedsięwzięcia⁹⁰. Wskazano m.in. na fakt, że budowa dwóch pasów, jednego przeznaczonego do startów, a drugiego – lądowań, pozwoli ograniczyć czas ruchu naziemnego statków powietrznych, a tym samym przyczyni się do zmniejszenia zużycia paliwa i poziomu zanieczyszczenia w bezpośrednim sąsiedztwie portu lotniczego⁹¹. Zastosowanie nie do końca równoległego ich przebiegu umożliwi z kolei uniknięcie prowadzenia lotów nad pobliskim terenem zabudowanym. Przeniesienie nowego lotniska na północ od Nantes pozwoli więc na uwolnienie miasta od uciążliwości związanych z ruchem lotniczym⁹². Komisja wskazała nadto, że planowany nowy port lotniczy powinien również rozwiązać problem nadmiernego wpływu na środowisko obecnego portu lotniczego, w przypadku którego jakakolwiek rozbudowa powodowałaby dodatkowe szkody w środowisku⁹³. Podsumowując, Komisja stwierdziła, że planowana infrastruktura jest niezbędna i współmierna do wyznaczonych celów⁹⁴.

Jeśli chodzi o przypadki pomocy inwestycyjnej oceniane przez pryzmat Wytycznych z 2014 r., pierwszą sprawą godną uwagi jest planowane przez władze estońskie przekazanie wsparcia z Funduszu Spójności na modernizację lotniska w Tallinie, który to środek został notyfikowany Komisji w dniu 26 czerwca 2015 r. Projekt inwestycyjny obejmował m.in.: a) przebudowę systemu odprowadzania wód opadowych; b) budowę specjalnych stref zbierania śniegu wraz z systemem odprowadzania wody powstałej z roztopionego śniegu; c) budowę nowej podkładki do odladzania i miejsca rozruchu silnika, które zostały uznane za niezbędne, by zmniejszyć zanieczyszczenie powietrza, gleby oraz ograniczyć hałas; d) przedłużenie pasa startowego,

88 Zob. *ibidem*, pkt 79.

89 Zob. *ibidem*, pkt 72.

90 Zob. *ibidem*, pkt 78.

91 Zob. *ibidem*, pkt 81.

92 Zob. *ibidem*, pkt 80.

93 Zob. *ibidem*, pkt 83.

94 Zob. *ibidem*, pkt 87.

co miało umożliwić prowadzenie operacji lotniczych w większej odległości od wrażliwego obszaru Jeziora Ülemiste oraz zmniejszyć poziom hałasu w Tallinie, dzięki prowadzeniu operacji lotniczych na wyższej wysokości; e) wymianę oświetlenia lotniska na bardziej energooszczędne. Jako argument uzasadniający przeprowadzenie tych inwestycji władze estońskie podniosły, że są one istotne z punktu widzenia wspierania zrównoważonego rozwoju (ang. *promotion of sustainable development*)⁹⁵. Badając ich zgodność z unijnymi zasadami pomocy państwa, Komisja stwierdziła, że „finansowanie projektu infrastrukturalnego utrzyma i poprawi dostępność regionu w sposób zrównoważony”⁹⁶. Komisja odwołała się zatem do celu pierwszego, wskazanego w pkt 84 lit. a Wytycznych z 2014 r., zmieniając jednak nieco jego treść poprzez dodanie sformułowania „w sposób zrównoważony”.

Godne zauważenia jest, że poczyniona przez Komisję konkluzja nie została poprzedzona szerszą analizą. W szczególności nie odniosła się ona ani słowem do zasadności wskazanych powyżej inwestycji lub ich wpływu na realizację jednego z celów uzasadniających przyznawanie pomocy inwestycyjnej na rzecz portu lotniczego. Komisja ograniczyła się jedynie do zaznaczenia, że lotnisko w Tallinie odgrywa istotną rolę w estońskim systemie transportu i gospodarce, a port ten jest głównym oraz zasadniczo jedynym międzynarodowym portem lotniczym w tym państwie⁹⁷. Utrzymanie połączeń lotniczych ma w przypadku Estonii kluczowe znaczenie, a to ze względu na jej położenie na obrzeżach Europy oraz brak szybkiej kolei. Komisja nie wyjaśniła jednak, w jaki sposób wskazane powyżej inwestycje przyczyniają się do realizacji celu pierwszego. Pozostaje również niejasne, jaką rolę odgrywa dodane przez Komisję sformułowanie „w sposób zrównoważony”. Rodzi się bowiem pytanie, czy sformułowanie to modyfikuje trwale treść celu pierwszego zawartego w pkt 84 lit. a Wytycznych z 2014 r., czy też jest jedynie ukłonem w stronę argumentacji przedstawionej przez władze krajowe w celu wykazania celowości planowanego projektu.

Przedmiotem drugiej sprawy, godnej uwagi ze względu na planowane przez władze krajowe inwestycje sprzyjające ochronie środowiska, jest wsparcie na rzecz modernizacji portu lotniczego w Wilnie. Środek ten został notyfikowany Komisji w dniu 31 grudnia 2015 r. Podobnie jak w poprzedniej sprawie, tak i tu jednym z podniesionych przez władze krajowe argumentów mających uzasadnić celowość udzielenia wsparcia było wskazanie, że zamierzone inwestycje będą ważne z punktu widzenia wspierania zrównoważonego rozwoju (ang. *the proposed investments will be important in terms of promoting sustainable development*)⁹⁸. Władze litewskie dowodziły, że budowa nowej

95 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.39315, pkt 20.

96 Zob. ibidem, pkt 46.

97 Zob. ibidem, pkt 47.

98 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.40197, pkt 33.

drogi kołowania, jak również rekonstrukcja i rozbudowa dróg istniejących, pozwolą na zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, gleby i hałasu, co będzie możliwe dzięki skróceniu drogi i czasu kołowania samolotów. Przedłużenie północnej płyty postojowej miało zoptymalizować drogi kołowania oraz oddalić je od budynków mieszkalnych, czego skutkiem powinna być redukcja poziomu hałasu i zanieczyszczeń. Jako dalsze inwestycje sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi wymieniono poprawę systemów zbierania i przetwarzania ścieków powierzchniowych oraz zmianę systemu oświetlenia lotniska na bardziej energooszczędne. Wreszcie zauważono, że proponowany plan inwestycyjny umożliwi lepsze monitorowanie hałasu, a zatem będzie sprzyjał podejmowaniu trafniejszych działań uzupełniających.

Badając spełnienie przesłanki dotyczącej przyczyniania się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania, Komisja zauważyła, że port lotniczy w Wilnie, jako główne międzynarodowe lotnisko na Litwie, odgrywa ważną rolę w litewskim systemie transportu oraz w litewskiej gospodarce⁹⁹. Mając na uwadze położenie Litwy na obrzeżach Unii Europejskiej oraz brak połączeń szybką koleją, Komisja zaznaczyła, że utrzymanie połączeń lotniczych ma kluczowe znaczenie¹⁰⁰. W związku z tym skonstatowała, że finansowanie badanego projektu infrastrukturalnego będzie utrzymywać i poprawiać dostępność regionu w sposób zrównoważony (ang. *will maintain and improve the accessibility of the region in a sustainable way*), a zatem przyczynia się do mobilności obywateli Unii oraz łączności regionu (ang. *and therefore contributes to the mobility of Union citizens and the connectivity of the region*)¹⁰¹.

Sposób oceny przez Komisję spełnienia przesłanki dotyczącej przyczyniania się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania jest w omawianej sprawie praktycznie tożsamy z zaprezentowanym w przypadku pomocy na rzecz portu lotniczego w Tallinie. To samo dotyczy również konkluzji w odniesieniu do celu, jakiemu miały służyć te dwa projekty inwestycyjne. W obu przypadkach Komisja zdecydowała, że będą one utrzymywać i poprawiać dostępność regionu w sposób zrównoważony. Co ważne, również w przypadku oceny finansowania modernizacji portu lotniczego w Wilnie Komisja nie rozwinęła, jakie znaczenie ma dodanie odwołania do zrównoważonego rozwoju ani w jaki sposób zamierzone inwestycje przyczyniają się do osiągnięcia tego celu.

Trzecią sprawą wartą bliższego omówienia jest pomoc inwestycyjna na rzecz lotniska w Rydze, która została notyfikowana Komisji w dniu 12 września 2016 r. Już na etapie zgłaszania zamiaru udzielenia wsparcia władze łotewskie wskazywały, że planowane inwestycje mają na celu zapewnienie

99 Zob. *ibidem*, pkt 64.

100 Zob. *ibidem*.

101 Zob. *ibidem*, pkt 65.

zrównoważonego i bezpiecznego funkcjonowania lotniska w Rydze¹⁰². Warto podkreślić, iż argument o pozytywnym wpływie na poziom ochrony środowiska został podniesiony przez władze krajowe w przypadku aż pięciu zamierzonych inwestycji. Pierwsza z tych inwestycji dotyczyła budowy drugiej drogi kołowania szybkiego zjazdu (ang. *rapid exit taxiway*). Przy tej okazji władze łotewskie zwróciły uwagę na fakt, iż w standardowym cyklu lotu największa ilość emisji zanieczyszczeń jest generowana podczas kołowania samolotu oraz w okresie, gdy znajduje się on w bezruchu na płycie lotniska¹⁰³. Następnie podano trzy argumenty przemawiające za słusnością przeprowadzenia tego przedsięwzięcia, a mianowicie: a) skrócenie czasu kołowania przylatujących samolotów z włączonymi silnikami, a tym samym zmniejszenie emisji węglowodorów oraz cząstek trwałych; b) oszczędność czasu dla samolotów oraz pasażerów, jak również zmniejszenie poziomu hałasu na terenie lotniska i w jego otoczeniu; c) optymalizacja ruchu na obu końcach pasa startowego w godzinach szczytu oraz w złych warunkach pogodowych¹⁰⁴. Drugą inwestycją o charakterze prośrodowiskowym była przebudowa budynku usług technicznych, której efektem miało być obniżenie zużycia ciepła, a w konsekwencji zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych¹⁰⁵. Kolejne przedsięwzięcie dotyczyło budowy systemu odprowadzania wody burzowej na lotnisku i przebudowy dwóch ulic. Zdaniem władz łotewskich planowane prace miały ograniczyć podatność ulic na oddziaływanie wody i mrozu, wyeliminować ryzyko zalania obszarów lądowych oraz wzmocnić poziom oczyszczenia wody deszczowej¹⁰⁶. Czwarta inwestycja dotyczyła budowy świateł osi dróg kołowania do płyt postojowych. Jej realizacja miała w szczególności zmniejszyć zagęszczenie statków powietrznych w oczekiwaniu na start i lądowanie oraz zredukować emisję CO² w powietrzu, w tym zarówno przed odlotem samolotu, jak i po jego przylocie, w fazie podejścia oraz kołowania¹⁰⁷. Piąta inwestycja miała polegać na modernizacji infrastruktury oświetleniowej, w tym wymianie lamp na bardziej energooszczędne. Władze łotewskie podkreślały, że pozwoli to na nieprzerwane oświetlenie lotniska, co z kolei poprawi dostępność oraz wydajność operacyjną infrastruktury publicznej oraz ograniczy zakres negatywnego oddziaływania na środowisko¹⁰⁸.

Kontrolując zgodność wskazanych powyżej inwestycji z unijnym prawem pomocy państwa, Komisja podzieliła argumentację władz łotewskich i uznała, że finansowanie wyżej wymienionych inwestycji będzie utrzymywać

102 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.46408, pkt 14.

103 Zob. *ibidem*, pkt 26.

104 Zob. *ibidem*.

105 Zob. *ibidem*, pkt 29.

106 Zob. *ibidem*, pkt 33.

107 Zob. *ibidem*, pkt 36.

108 Zob. *ibidem*, pkt 38.

i poprawiać dostępność regionu w sposób zrównoważony (ang. *The financing of the above mentioned investments in infrastructure will maintain and improve the accessibility of the region in a sustainable way*)¹⁰⁹. W rezultacie Komisja przyjęła, że planowane środki zwiększają mobilność obywateli Unii i poprawiają łączność z regionami, zgodnie z pkt 84 lit. a Wytycznych z 2014 r.¹¹⁰ Także w tej sprawie Komisja nie sprecyzowała, co kryje się pod stwierdzeniem o utrzymaniu i poprawie dostępności w sposób zrównoważony.

Dotychczasowe rozważania upoważniają do zwrócenia uwagi na trzy istotne kwestie. Po pierwsze, kontrolując pomoc inwestycyjną w świetle Wytycznych z 2005 r., Komisja prowadziła szerokie rozważania na temat jej celowości, podczas gdy przy nowszych środkach pomocowych analizę tę można uznać za zbyt lakoniczną, a przez to nie pozwalającą na zapoznanie się z motywami, które doprowadziły do sformułowania owych wniosków. W tym względzie należy postulować, by Komisja uzasadniała w wystarczający sposób nie tylko przypadki, gdy uznaje daną pomoc za niezgodną z prawem unijnym, ale także wtedy, gdy zatwierdza konkretne środki pomocy. Pozwoli to zainteresowanym podmiotom na lepsze prześledzenie toku rozumowania, a także będzie sprzyjać przyznawaniu wsparcia na lotniskowe projekty infrastrukturalne zgodnie z prawem unijnym.

Po drugie, oceniając krajowe środki pomocowe przez pryzmat Wytycznych z 2014 r., Komisja uznaje, iż cel pierwszy obejmuje także środki sprzyjające zmniejszaniu negatywnego oddziaływania lotnisk na środowisko. Poprawność tej klasyfikacji można jednak podać w wątpliwość. Treść pkt 84 lit. a Wytycznych z 2014 r. wskazuje, że cel ten dotyczy poprawy dostępności transportowej danego obszaru, nie ma natomiast w tym punkcie jakiegokolwiek odniesienia do kwestii ochrony środowiska. Stąd też rodzi się pytanie, czy zasadne jest przyjmowanie, że inwestycje ograniczające negatywne oddziaływanie lotnisk na środowisko przyczyniają się jednocześnie do zwiększania mobilności obywateli Unii lub poprawiają łączność z innymi regionami.

Po trzecie, wprowadzenie w Wytycznych z 2014 r. zamkniętego katalogu celów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania ogranicza zakres celów mogących potencjalnie uzasadniać udzielanie pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych. W tym kontekście warto zastanowić się, czy zastosowanie takiego ograniczenia jest uzasadnione oraz czy ma ono podstawę w prawie pierwotnym Unii Europejskiej.

Dwie ostatnie kwestie będą przedmiotem dalszych rozważań oraz posłużą do sformułowania wniosków *de lege ferenda*.

109 Zob. *ibidem*, pkt 94.

110 Zob. *ibidem*, pkt 95.

5. Wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*

5.1. Postulat 1 – dodanie czwartego celu dotyczącego ochrony środowiska

Obecnie obowiązujące Wytyczne z 2014 r. zawierają enumeratywne wyliczenie trzech celów mogących uzasadniać udzielanie pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych. Jeśli chodzi o pomoc inwestycyjną służącą zmniejszeniu negatywnego oddziaływania lotnisk na środowisko, oceniając tego rodzaju środki przez pryzmat Wytycznych z 2014 r., Komisja kwalifikuje je jako spełniające cel pierwszy, modyfikując jedynie nieznacznie jego brzmienie przez dodanie sformułowania, że chodzi o utrzymywanie i poprawianie dostępności regionu „w sposób zrównoważony”. Jakkolwiek autorka niniejszego opracowania pozytywnie ocenia wspieranie ze środków publicznych optymalizacji efektywności środowiskowej lotnisk, to jednak warto przywrócić się zasadności uznawania, że tego rodzaju pomoc realizuje cel pierwszy.

Przypomnijmy, że zgodnie z pkt. 84 lit. a Wytycznych z 2014 r. cel pierwszy polega na zwiększaniu mobilności obywateli Unii i poprawie łączności z regionami poprzez tworzenie punktów dostępu do lotów wewnątrzunijnych. Analiza praktyki decyzyjnej Komisji prowadzi do wniosku, że jest on tradycyjnie uważany za spełniony w przypadku środków krajowych służących zwiększeniu dostępności danego regionu, przy czym nabiera szczególnego znaczenia w przypadku wysp, jak również obszarów trudno dostępnych¹¹¹ lub położonych na obrzeżach Unii Europejskiej¹¹². Na cel ten można skutecznie powoływać się w sytuacji, gdy dana pomoc sprzyja przezwyciężeniu problemu izolacji danego regionu¹¹³, luki w dostępie do transportu lotniczego¹¹⁴ lub jest skierowana do portu lotniczego położonego w regionie o niskim wskaźniku dostępności transportowej¹¹⁵. Cel pierwszy jest także wskazywany

111 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.40433, którą Austria chce przekazać na rzecz programu inwestycyjnego w porcie lotniczym Kärnten, C(2015) 7569, pkt 56–58.

112 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.39315, pkt 47; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.46408, pkt 92.

113 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.38168, którą Chorwacja pragnie przekazać na rozwój lotniska w Dubrowniku, C(2014) 940, pkt 35.

114 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie pomocy państwa NN 14/2007 i N 112/2008, którą Niemcy zamierzają przekazać na rzecz portu lotniczego Kassel-Calden, C(2009) 1084, pkt 67; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.37125, pkt 75–76.

115 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie N 570/2008, którą Polska zamierza wdrożyć w formie pomocy inwestycyjnej na rzecz portu lotniczego Rzeszów-Jasionka, C(2009) 3024, pkt 13–15 i 44; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 25 września 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.42413 (2016/N), którą Francja planuje przyznać na inwestycje w porcie lotniczym w Tarbes, C(2017) 6302, pkt 8.

jako właściwa podstawa do zatwierdzania finansowania inwestycji w obrębie portów mających niewystarczającą przepustowość w stosunku do istniejącego lub przewidywanego popytu na usługi transportu pasażerskiego lub towarowego¹¹⁶.

Wynika z tego, że cel pierwszy podkreśla znaczenie portu lotniczego jako dostawcy infrastruktury dla przewoźników lotniczych. Obecność portu lotniczego w danym regionie umożliwia bowiem świadczenie przez przewoźników lotniczych usług w postaci przewozów osobowych i transportu towarowego. To z kolei przyczynia się do zwiększenia mobilności ludności mającej dostęp do danego lotniska oraz poprawia łączność regionu, w którym ten port się znajduje, z innymi obszarami UE oraz z całym światem.

Mając na uwadze wskazane powyżej typowe przykłady, gdy cel pierwszy stanowi podstawę dopuszczalności udzielenia danej pomocy inwestycyjnej, warto zastanowić się, na ile ten sam cel może także uzasadniać publiczne finansowanie inwestycji ograniczających negatywne oddziaływanie lotnisk na środowisko. Pewne jest, że łączność danego regionu i mobilność obywateli Unii zależy od faktycznego poziomu dostępności transportowej¹¹⁷ konkretnego obszaru, określanego przez zagęszczenie tras przewozowych, siatkę połączeń oraz standard połączeń (m.in. częstotliwość i jakość). Obecność portu lotniczego w danym miejscu umożliwia świadczenie usług transportu lotniczego, a tym samym sprzyja zwiększeniu poziomu dostępności transportowej otaczającego go obszaru. Realny wpływ konkretnego portu lotniczego na poziom dostępności transportowej zależy przy tym od specyfiki tego

116 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.35697, przez którą Grecja planuje rozwój portu lotniczego Skiathos, C (2012) 787, pkt 33; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.38168, pkt 33; decyzję Komisji Europejskiej z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.31662, która została przyznana międzynarodowemu portowi lotniczemu w Timisoarze oraz Wizz Air, C(2020) 1065, pkt 251.

117 Przez pojęcie „poziom dostępności transportowej” autorka rozumie istniejące na danym obszarze wyposażenie w infrastrukturę transportową, jak również liczbę i jakość połączeń różnego rodzaju środkami transportu. Warto jednak zaznaczyć, że w polskiej literaturze przedmiotu często używanym pojęciem jest „dostępność komunikacyjna”, zob. R. Fedan, *Infrastruktura transportowa w procesie kształtowania spójności w obszarze kraju i Europy*, w: *Problemy współczesnej Europy – ujęcie interdyscyplinarne*, red. R. Fedan, B. Petrecka, S. Dyrda-Maciałek, Jarosław 2014, s. 97; E. Pancer-Cybulska, Ł. Olipra, *Porty lotnicze jako strategiczny czynnik rozwoju regionów w świetle regionalnych dokumentów programowych*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2016, vol. 4, z. 7, s. 139; D. Tłoczyński, *Inwestycje w transport lotniczy w procesie rozwoju regionu. Studium na przykładzie woj. pomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej – Seria: Transport” 2012, z. 75, s. 90. Autorka niniejszego artykułu uważa jednak, że dostępność komunikacyjna jest pojęciem szerszym niż dostępność transportowa, gdyż obejmuje także m.in. wyposażenie w sieci teleinformatyczne. Jako że tematyka ta pozostaje poza zakresem prowadzonych tutaj rozważań, trafniejsze wydaje się zatem stosowanie terminu „dostępność transportowa”.

portu (m.in. jego przepustowości), jak również ilości i rodzaju dostępnych połączeń lotniczych¹¹⁸.

Biorąc pod uwagę, że prowadzenie działalności lotniczej jest możliwe tylko na lotnisku spełniającym wszystkie nałożone prawem wymogi w zakresie bezpieczeństwa operacyjnego, wsparcie na rzecz zapewnienia zgodności z tymi wymogami powinno także być uznawane za przyczyniające się do realizacji celu pierwszego. Warto bowiem pamiętać, że niewystarczająca jakość infrastruktury może skutkować ograniczeniem przepustowości lotniska¹¹⁹, okresową niemożnością świadczenia usług transportu lotniczego¹²⁰, a w skrajnych przypadkach doprowadzić nawet do wyłączenia danego lotniska z ruchu¹²¹.

W odniesieniu do inwestycji dotyczących optymalizacji efektywności środowiskowej portu lotniczego wydaje się, że decyzja o ich przeprowadzeniu bądź też brak ich przeprowadzenia nie wpływają na możliwość świadczenia przez port usług transportu lotniczego. Należy bowiem stwierdzić, że w przypadku gdy dany port lotniczy spełnia minimalne wymagane prawem warunki dla prowadzenia działalności w zakresie przewozu lotniczego, dalsza poprawa jego efektywności środowiskowej nie będzie co do zasady miała wpływu na jego operacyjność. Tytułem przykładu można tu przypomnieć inwestycje polegające na ulepszeniu systemów utylizacji odpadów, modernizacji platform do odladzania samolotów lub stref mycia pojazdów czy wymianie oświetlenia na bardziej energooszczędne. Co ważne, nawet rozległe i kosztowne inwestycje, jak choćby przeniesienie lotniska lub jego dostosowanie w taki sposób, by ograniczyć przeloty samolotów nad obszarami zabudowanymi lub obszarami szczególnie istotnymi przyrodniczo, najczęściej nie wpływają zasadniczo na możliwość prowadzenia działalności przez ten port lotniczy, a jedynie służą lepszemu pogodzeniu potrzeb transportowych konkretnego obszaru z dążeniem do zwiększenia poziomu ochrony środowiska, w tym do ograniczenia emisji generowanych przez port lotniczy i korzystające z niego samoloty.

Opierając się na przeprowadzonej analizie, uważam, że planowane w obrębie portów lotniczych inwestycje służące ochronie środowiska nie powinny być uznawane za realizujące cel pierwszy z pkt 84 lit. a Wytycznych z 2014 r., a to ze względu na fakt, że ich sednem nie jest wspieranie poziomu dostępności

118 Chodzi tu w szczególności o rozległość siatki połączeń, rodzaj dostępnych połączeń (np. ilość lotów *point-to-point* oraz lotów łączonych), ich częstotliwość, jak również okoliczność, czy mają one charakter sezonowy czy też są całoroczne.

119 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.38168, pkt 33.

120 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.38441 (2014/N), którą Wielka Brytania planuje wdrożyć w celu poprawy połączeń lotniczych z wyspami Scilly, C/2014/2626/2, pkt 47.

121 Zob. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.40433, pkt 57.

usług lotniczych, co z kolei według mnie stanowi istotę celu pierwszego. Jak zostało to już wykazane, projekty mające zoptymalizować efektywność środowiskową portów lotniczych nie mają co do zasady wpływu na możliwość ani zakres świadczenia przez nie usług lotniczych. Kwintesencją tego rodzaju inwestycji infrastrukturalnych jest zmniejszenie negatywnego oddziaływania lotnisk na środowisko, w szczególności poprzez ograniczenie generowanych zanieczyszczeń oraz różnego rodzaju immisji (w tym m.in. hałasu).

W związku z powyższym oraz mając na uwadze, że finansowanie lotniskowych inwestycji prośrodowiskowych ze środków publicznych należy uznać za słuszne i konieczne rozwiązanie, postuluję nowelizację obecnie obowiązujących Wytycznych z 2014 r. poprzez dodanie do zawartego w pkt 84 wykazu celu czwartego dotyczącego wpierania ochrony środowiska. W rezultacie za pomoc inwestycyjną na rzecz portów lotniczych, przyczyniającą się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania, byłaby uznawana także pomoc, która „będzie sprzyjać ochronie środowiska”.

Za zasadnością wprowadzenia tej zmiany przemawia kilka argumentów. Jak wykazano powyżej, zawarty w pkt 84 lit. a Wytycznych z 2014 r. cel pierwszy, który obecnie jest wskazywany jako uzasadnienie dla udzielania pomocy inwestycyjnej na ochronę środowiska, nie jest właściwą podstawą dla zatwierdzenia tego rodzaju środków. W rezultacie za pożądane należy uznać wprowadzenie do wykazu celu czwartego, który będzie *explicite* odnosił się do kwestii ochrony środowiska. Warto nadmienić, że sama dopuszczalność finansowania ze środków publicznych inwestycji prośrodowiskowych w obrębie portów lotniczych nie budzi wątpliwości, gdyż jest zgodna z utrwaloną praktyką decyzyjną Komisji. Możliwość pozyskania środków publicznych na lotniskowe projekty infrastrukturalne odgrywa zaś często istotną rolę, ze względu na znaczną kapitałochłonność tych inwestycji, długi okres amortyzacji oraz niepewność co do osiągnięcia zysku. Dlatego podjęcie przez Komisję decyzji dopuszczającej dane wsparcie publiczne może niejednokrotnie przesądzić o faktycznej realizacji konkretnej inwestycji. Kwestia ta wydaje się szczególnie istotna w przypadku inwestycji wykraczających poza minimalne, nałożone prawem wymogi, czego przykładem będą projekty dążące do poprawy efektywności środowiskowej lotnisk. Zasadne bowiem jest przyjęcie, że dysponując ograniczonymi zasobami finansowymi, podmiot będący właścicielem lotniska lub jego zarządcą w pierwszej kolejności przeznaczy je na inwestycje niezbędne. W tym kontekście należy zauważyć, że spełnienie przez port dodatkowych lub ostrzejszych norm niż te wymagane prawem pozostaje bez wpływu na możliwość świadczenia przez niego usług transportu lotniczego.

Kolejnym argumentem na rzecz zawarcia w wydawanych przez Komisję wytycznych jednoznacznego zapisu o tym, że pomoc inwestycyjna na rzecz lotnisk, która sprzyja ochronie środowiska, może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jest fakt, że rozwiązanie takie zwiększy pewność prawną po stronie podmiotów zamierzających udzielić pomocy państwa

i potencjalnych beneficjentów. W tym miejscu warto wspomnieć, że choć wydawane przez Komisję wytyczne należą do tzw. aktów *soft law* i nie mają prawnie wiążącej mocy, to jednak mogą rodzić pewne pośrednie skutki prawne oraz są ustanawiane w celu wywołania skutków faktycznych i mogą takie skutki wywoływać¹²². Innymi słowy, wydając wytyczne dotyczące unijnych zasad pomocy państwa, Komisja zobowiązuje się do konkretnego sposobu interpretacji poszczególnych pojęć prawnych z tego zakresu. To samo tyczy się wykładni przesłanek, od spełnienia których zależy możliwość skutecznego powołania się na jedno z wyłączeń wskazanych w art. 107 ust. 3 TFUE. Wydanie wytycznych wywołuje zatem efekt samozwiązania się (ang. *self-binding effect*) Komisji zawartymi w nich interpretacjami przepisów prawa unijnego. Zastosowanie odmiennej wykładni może narazić Komisję na sankcje z tytułu naruszenia ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań¹²³. Zwiększając przejrzystość rozumowania Komisji oraz sprzyjając jednolitej wykładni prawa unijnego, wytyczne pełnią ważną funkcję w procesie stosowania prawa Unii Europejskiej.

Dokonanie zaproponowanej zmiany będzie nadto dowodem na rosnące znaczenie ochrony środowiska w agendzie Unii Europejskiej oraz konieczność uwzględniania wymogów ochrony środowiska przy ustalaniu i realizacji wszystkich polityk i działań Unii Europejskiej¹²⁴. Pozwoli to zająć ochronie środowiska należne jej miejsce w paradygmacie unijnego porządku prawnego.

Oprócz poczynionych już w części trzeciej niniejszego opracowania rozważań na temat unijnej polityki w dziedzinie środowiska, warto w tym miejscu wspomnieć, że cele prośrodowiskowe mają także coraz większy wpływ na kształtowanie polityki spójności Unii Europejskiej oraz rodzaje podejmowanych w jej ramach inicjatyw. Już w 1994 r. ministrowie odpowiedzialni za planowanie przestrzenne uzgodnili trzy wytyczne dotyczące polityki zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z nimi Wspólnota winna dążyć do: 1) zrównoważonego i policentrycznego rozwoju systemu osadniczego miast oraz nowego partnerstwa pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, 2) zapewnienia równego dostępu do infrastruktury i wiedzy, a także 3) zrównoważonego rozwoju, rozsądnego zarządzania oraz ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego¹²⁵.

122 Zob. L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford 2004, s. 3.

123 Zob. wyrok TS z dnia 11 września 2008 r. w sprawach połączonych C-75/05 P oraz C-80/05 P, *Republika Federalna Niemiec (C-75/05 P), Glunz AG i OSB Deutschland GmbH (C-80/05 P) przeciwko Kronofrance SA*, ECLI:EU:C:2008:482, pkt 60. Zob. także A. Chudyba, *Związanie aktami unijnego soft law. Uwagi na tle prawa konkurencji*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 6, s. 67–68.

124 Zob. art. 11 TFUE.

125 Zob. *Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik (Principles for a European Spatial Development Policy)*, ed. Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development, Bonn 1995, za: *ESDP – European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 1999, s. 10.

Opublikowana w 1999 r. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (ang. *European Spatial Development Perspective* – ESDP) była kolejnym ważnym dokumentem, precyzującym założenia rozwoju przestrzennego państw członkowskich na kolejne lata. Wskazano tam trzy podstawowe cele, które powinny być w równy sposób realizowane we wszystkich regionach UE. Były to: 1) spójność gospodarcza i społeczna; 2) ochrona zasobów naturalnych oraz dziedzictwa kulturowego, a także 3) bardziej zrównoważona konkurencyjność terytorium europejskiego¹²⁶.

Kluczowe znaczenie miało jednak pojawienie się w debacie politycznej nowego, trzeciego wymiaru spójności, a mianowicie spójności terytorialnej. W wydanej w 2008 r. *Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej*, Komisja wskazywała, że „idea spójności terytorialnej bazuje na budowaniu mostów pomiędzy wydajnością ekonomiczną, spójnością społeczną oraz równowagą ekologiczną, plasując zrównoważony rozwój w centrum programowania działań politycznych”¹²⁷. Taki sposób rozumienia spójności terytorialnej spotkał się z uznaniem ze strony Parlamentu Europejskiego¹²⁸. Kolejnym ważnym dokumentem była opublikowana w 2010 r. Agenda Terytorialna Unii Europejskiej. Spójność terytorialna została tam zdefiniowana jako „zbiór zasad harmonijnego, efektywnego i zrównoważonego rozwoju przestrzennego”¹²⁹. Rozwój zrównoważony, rozumiany jako „wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej”, stanowił także jeden z trzech priorytetów Strategii „Europa 2020”¹³⁰. Momentem przełomowym, stanowiącym zwieńczenie wszystkich wcześniejszych działań, było zaś wejście w życie z dniem 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony, na mocy którego spójność terytorialna stała się trzecim pełnoprawnym wymiarem spójności w Unii Europejskiej¹³¹.

126 Zob. ESDP – *European Spatial Development Perspective...*, s. 10.

127 Zob. komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, COM/2008/0616, s. 3–4.

128 Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej oraz stanowiska w debacie na temat przyszłej reformy polityki spójności (2008/2174), 24 marca 2009 r., Dz.Urz. UE C 117E z 6.05.2010, s. 68, pkt 13.

129 Agenda Terytorialna 2020 – W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech, pkt 8.

130 Zob. Komisja Europejska, *EUROPA 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM/2010/2020, Bruksela, 3 marca 2010 r., s. 11.

131 Zob. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–271, art. 1 ust. 4 (art. 2 ust. 3), art. 2 ust. 12 (art. 2c ust. 2 lit. c), art. 2 ust. 130, art. 2 ust. 131 lit. a, art. 2 ust. 132.

Wymóg uwzględniania ochrony środowiska przy realizowaniu spójności terytorialnej jest obecny także w najnowszych dokumentach programowych Unii Europejskiej. Zgodnie z wydaną 1 grudnia 2020 r. Agendą Terytorialną 2030 – Przyszłość dla wszystkich obszarów, spójność terytorialna polega na „propagowaniu wyważonego i harmonijnego rozwoju terytorialnego między poszczególnymi państwami, regionami, miastami i gminami oraz w ich obrębie, a także dbaniu o przyszłość wszystkich obszarów i ludzi w Europie w oparciu o różnorodność miejsc i pomocniczość”¹³². W dokumencie tych zostały określone dwa cele nadrzędne, którymi są sprawiedliwa oraz zielona Europa. Co ważne, jednym z priorytetów nadrzędnego celu zielona Europa są zrównoważone połączenia¹³³. Przy okazji tego priorytetu zauważono, że choć połączenia fizyczne i cyfrowe mają istotne znaczenie dla europejskich społeczeństw i gospodarek, to jednak stwarzają poważne wyzwania związane ze środowiskiem¹³⁴. W rezultacie zwrócono uwagę na potrzebę zapewnienia inteligentnych, zrównoważonych i bezpiecznych form transportu¹³⁵.

Idea ochrony środowiska stanowi także integralną część założeń leżących u podstaw polityki spójności UE na lata 2021–2027. Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2021/1060, jednym z pięciu celów polityki spójności jest wspieranie bardziej przyjaznej dla środowiska, niskoemisyjnej i przechodzącej w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odpornej Europy¹³⁶. Ma to nastąpić dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do nich, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem, jak też zrównoważonej mobilności miejskiej.

Wskazane powyżej argumenty potwierdzają moim zdaniem zasadność dodania ochrony środowiska jako celu czwartego, mogącego stanowić podstawę zatwierdzenia pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych.

132 Zob. Agendę Terytorialną 2030 – Przyszłość dla wszystkich obszarów, https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jul2021_pl.pdf (dostęp: 24.08.2022), pkt 6.

133 Agenda Terytorialna 2030 określa dwa cele nadrzędne: 1) Sprawiedliwa Europa i 2) Zielona Europa. W ramach pierwszego celu nadrzędnego wyróżniono następujące trzy priorytety: 1) Zrównoważona Europa; 2) Regiony funkcjonalne; 3) Integracja ponad granicami. Drugi cel nadrzędny obejmuje z kolei następujące priorytety: 1) Zdrowe środowisko; 2) Gospodarka w obiegu zamkniętym; 3) Zrównoważone połączenia.

134 Zob. Agendę Terytorialną 2030, pkt 60.

135 Zob. *ibidem*.

136 Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz.Urz. UE L 231 z 30.6.2021, s. 159–706.

5.2 Postulat drugi: zmiana sposobu wyliczenia dopuszczalnych celów pomocy inwestycyjnej z enumeratywnego na przykładowy

Wprowadzenie w pkt 84 Wytycznych z 2014 r. enumeratywnego wyliczenia trzech celów mogących uzasadniać uznanie pomocy inwestycyjnej na rzecz lotnisk za zgodną z prawem unijnym, rodzi pytanie o podstawę prawną takiego ograniczenia zakresu dopuszczalnych celów. Wątpliwości w tym zakresie są tym bardziej uzasadnione, gdy uwzględni się fakt, że poprzednio obowiązujące Wytyczne z 2005 r. wymieniały potencjalne cele jedynie w sposób przykładowy¹³⁷.

Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie enumeratywnego wyliczenia dopuszczalnych celów jest zgodne z prawem unijnym, warto rozpocząć od przypomnienia, że choć Sąd (dawniej Sąd Pierwszej Instancji) potwierdził w wydanych przez siebie orzeczeniach uprawnienie Komisji do przyjmowania wytycznych, w tym także wytycznych dotyczących sektora lotnictwa, to jednak zastrzegł, że wszelkie zawarte w nich wskazówki dotyczące podejścia, które ma stosować ta instytucja, nie mogą odbiegać od zasad i przepisów traktatowych¹³⁸. Podobnego zdania jest Trybunał Sprawiedliwości, który wielokrotnie wskazywał, że Komisja jest związana wytycznymi i komunikatami, które wydaje, o ile nie odbiegają one od postanowień Traktatu i są akceptowane przez państwa członkowskie¹³⁹. Prezentowane przez sądy unijne stanowisko wiąże się z poważnymi konsekwencjami w przypadku niezgodności wskazówek zawartych w wytycznych z prawnie wiążącymi przepisami traktatowymi. Należy bowiem w tym miejscu podkreślić, że w razie wystąpienia sprzeczności co do sposobu rozumienia danego pojęcia lub warunku między wytycznymi Komisji a przepisem prawnie wiążącym, którego znaczenie interpretuje orzecznictwo, rozstrzygające znaczenie ma ujęcie zwarte w odpowiednim, wiążącym przepisie prawa unijnego oraz jego interpretacja przez sądy unijne. Oznacza to, że choć Komisja może doprecyzowywać poprzez wydawane wytyczne sposób wykładni przesłanek skutkujących zakwalifikowaniem danego środka do kategorii pomocy państwa, a także warunków uznania go za dopuszczalny, to jednak opisywane reguły interpretacyjnie nie mogą odbiegać od zasad pomocy państwa zawartych w Traktacie. Wymóg zgodności publikowanych przez Komisję wytycznych z przepisami traktatowymi stanowi zatem istotną granicę swobody Komisji co do sposobu interpretacji pojęć i warunków zawartych w Traktacie. Ograniczenie to jest ze wszech miar słuszne, gdyż znajduje uzasadnienie w regułach wykładni prawa

137 Zob. Wytyczne z 2005 r., pkt 61.

138 Zob. wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-214/95, *Het Vlaamse Gewest*, pkt 79; wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-296/97, *Alitalia*, pkt 99.

139 Zob. wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-91/01, *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2004:244, pkt 45; wyrok TS z dnia 11 września 2008 r. w sprawach połączonych C-75/05 P oraz C-80/05 P, pkt 61.

unijnego, według których przepisy prawa pochodnego (w tym m.in. akty *soft law* takie jak wytyczne) muszą być zgodne z przepisami prawa pierwotnego.

Mając to na uwadze, należy sprawdzić, czy treść art. 107 ust. 3 lit. c TFUE pozwala wyprowadzić ograniczenie w zakresie celów mogących uzasadniać przyznanie pomocy sektorowej, w tym w szczególności pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych. Jak już zasygnalizowano powyżej, możliwość skutecznego powołania się na omawiane wyłączenie jest uzależniona od spełnienia kumulatywnie dwóch przesłanek. Artykuł 107 ust. 3 lit. c TFUE wymaga z jednej strony, by planowana pomoc ułatwiała rozwój niektórych działań gospodarczych (przesłanka pozytywna), a z drugiej strony pomoc taka nie może zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (przesłanka negatywna).

Przepis ten nie zawiera więc wprost odniesienia do kwestii celów, które mogłyby uzasadniać zatwierdzanie pomocy państwa jako zgodnej z prawem unijnym pomocy sektorowej. Warto jednak zauważyć, że z orzecznictwa sądów unijnych wynika, iż badanie spełnienia przesłanki negatywnej polega na wyważeniu pozytywnych skutków planowanej pomocy dla rozwoju działań, które ma ona wspierać, i negatywnych skutków, jakie ta pomoc może wyrzucić na rynek wewnętrzny¹⁴⁰. Dopuszczenie konkretnej pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE jest więc możliwe jedynie w przypadku, gdy zostanie ustalone, że pozytywne skutki planowanej pomocy przeważają nad jej negatywnym oddziaływaniem na handel i konkurencję. Choć warunek ten nie został wprost zapisany w art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, to jednak taki sposób interpretacji tego przepisu wydaje się logicznie uzasadniony. Trafność tej wykładni potwierdza również orzecznictwo sądów unijnych¹⁴¹.

W tym kontekście pojawia się pytanie o to, jakiego rodzaju pozytywne skutki pomocy należy brać pod uwagę przy ocenie, czy przeważają one nad jej negatywnymi skutkami w zakresie handlu i konkurencji. Warto zauważyć, że art. 107 ust. 3 lit. c TFUE statuuje wyłączenie, na mocy którego pomoc państwa może zostać uznana za „zgodną z rynkiem wewnętrznym”. Stąd też słuszne wydaje się interpretowanie tego wyłączenia przez pryzmat celów związanych z rynkiem wewnętrznym. Jego ustanowienie nastąpiło na mocy Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE działa on na rzecz „trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska”. Rynek wewnętrzny ma nadto zwalczać wykluczenie społeczne i dyskryminację, wspierać spójność

140 Zob. wyrok TS z dnia 22 września 2020 r. w sprawie C-594/18 P, *Republika Austrii przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2020:742, pkt 101.

141 Zob. wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97, *Republika Włoka przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2004:234, pkt 82; wyrok Sądu z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie T-304/08, *Smurfit Kappa Group plc przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2012:351, pkt 91 oraz 94–96.

gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi, szanować bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuć nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy. Zasadne wydaje się więc przyjęcie, że pomoc państwa służąca realizacji jednego z celów rynku wewnętrznego powinna móc zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Skutkiem przyjętego stanowiska, jak również faktu, że wydawane przez Komisję wytyczne nie mogą odbiegać od przepisów traktatowych, jest stwierdzenie, że zawarte w pkt 84 Wytycznych z 2014 r. enumeratywne wyliczenie dopuszczalnych celów pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych stanowi niedozwolone ograniczenie zakresu zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, a w konsekwencji jest niezgodne z prawem Unii Europejskiej. Stąd też postuluję zmianę treści pkt 84 Wytycznych z 2014 r. w taki sposób, by wymienione tam cele stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania miały charakter jedynie przykładowy. Pozwoli to na usunięcie istniejącej obecnie sprzeczności pomiędzy brzmieniem tego przepisu a unijnymi regułami pomocy państwa. Dodatkowo przyczyni się do zwiększenia zakresu elastyczności Komisji w procesie oceny zgodności pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych z rynkiem wewnętrznym.

5.3. Podsumowanie

W celu realizacji dwóch wskazanych powyżej postulatów proponuję zmodyfikowanie treści pkt 84 Wytycznych z 2014 r. poprzez nadanie mu następującego brzmienia: „Pomoc inwestycyjna na rzecz portów lotniczych musi przyczyniać się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania. Warunek ten będzie uważany za spełniony w szczególności w przypadku, gdy pomoc taka: a) zwiększy mobilności obywateli Unii i poprawi łączność z regionami poprzez tworzenie punktów dostępu do lotów wewnątrzunijnych lub b) będzie przeciwdziałać zbytniemu zagęszczeniu ruchu lotniczego w głównych węzłach lotniczych Unii, lub c) będzie wspierać rozwój regionalny, lub d) będzie sprzyjać ochronie środowiska”.

Bibliografia

Literatura

- Airports Council International, *Long-Term Carbon Goal Study for Airports*, Montreal 2021.
- Airports Council International, *Sustainable Strategy for Airports Worldwide with Selected Case Studies*, Montreal 2021.
- Bacon K., *European Community Law of State Aid*, Oxford 2009.

- Chudyba A., *Związanie aktami unijnego soft law. Uwagi na tle prawa konkurencji*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 6.
- Committee of the Regions, *Outlook Opinion of the Committee of the Regions on „The Capacity of Regional Airports”*, Dz.Urz. UE C 256 z 24.10.2003, s. 49.
- Dudzik S., *Bezpośrednia skuteczność przepisów prawa wspólnotowego dotyczących pomocy państwa dla przedsiębiorstw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 7, rocznik LV.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze 2002.
- ESDP – *European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1999.
- Eurostat, *Sustainable Development in the European Union Monitoring Report on Progress towards the SDGs in an EU Context*, 2021 Edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2021.
- Falkowski K., *Endogeniczne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego regionów przygranicznych na pograniczu polsko-rosyjskim*, „International Journal of Management and Economics” 2006, vol. 20.
- Fedan R., *Infrastruktura transportowa w procesie kształtowania spójności w obszarze kraju i Europy*, w: *Problemy współczesnej Europy – ujęcie interdyscyplinarne*, red. R. Fedan, B. Petrecka, S. Dyrda-Maciałek, Jarosław 2014.
- Ferri D., Piernas López J.J., *The Social Dimension of EU State Aid and Policy*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2019, vol. 21.
- Graham A., *Managing Airports – An International Perspective*, New York 2014.
- Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik (Principles for a European Spatial Development Policy)*, ed. Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development, Bonn 1995.
- Hancher L., Nicolaides P., *Compatibility of Aid – General Introduction*, w: *EU State Aid Control: Law and Economics*, eds. V. Verouden, P. Werner, Wolters Kluwer 2017.
- Kalinowski M., *Pomoc państwa dla przedsiębiorców w prawie Unii Europejskiej a podatki bezpośrednie*, Toruń 2016.
- Komisja Europejska, *Drugi raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, 31 stycznia 2001 r., Bruksela, COM(2001) 24.
- Komisja Europejska, *EUROPA 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM/2010/2020, Bruksela, 3 marca 2010 r.
- Komisja Europejska, *Plan działań w zakresie pomocy państwa – Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009*, COM(2005) 107.
- Kurcz B., w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2010.
- Nykiel-Mateo A., *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009.
- Odpowiedź Komisji na pisemne pytanie nr 28 Pana Dehousse’a z 10 kwietnia 1967 r., Dz.Urz. WE 118 z 20.06.1967, s. 2311/67.

- Olejniczak K., *Identyfikacja endogenicznych czynników zarządzania konkurencyjnością subregionu*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Teresy Łuczki, Politechnika Poznańska, Wydział Inżynierii Zarządzania, Poznań 2017.
- de Oliveira L.F., *Słowo wstępne*, w: Airports Council International, *Sustainable Strategy for Airports Worldwide with Selected Case Studies*, Montreal 2021.
- Pancer-Cybulska E., Olipra Ł., *Porty lotnicze jako strategiczny czynnik rozwoju regionów w świetle regionalnych dokumentów programowych*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2016, vol. 4, z. 7.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000.
- Plender R., *Definition of Aid*, w: *The Law of State Aid in the European Union*, eds. A. Biondi, P. Eeckhout, J. Flynn, Oxford 2004.
- Ruechardt C., *EU State Aid Control of Infrastructure Funding*, Wolters Kluwer 2018.
- Ryan A., Soames T., *State Aid and Air Transport*, „European Competition Law Review” 1995, no. 5.
- Senden L., *Soft Law in European Community Law*, Oxford 2004.
- Styles D., Schönberger H., Galvez Martos J.L., *Best Environmental Management Practice in the Tourism Sector*, Luxemburg 2013.
- Tłoczyński D., *Inwestycje w transport lotniczy w procesie rozwoju regionu. Studium na przykładzie woj. pomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej – Seria: Transport” 2012, z. 75.
- Vogel L., *Traité de droit économique. Tome 1 – Droit de la concurrence. Droits européens et français*, Brussels 2015.
- Warczak M., *Endogeniczne i egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarczego z perspektywy finansów gminy*, „Współczesna Gospodarka” 2015, nr 4, vol. 6.
- Werner P., Verouden V., *EU State Aid Control: Law and Economics*, Wolters Kluwer 2016.

Akty prawne

- Jednolity Akt Europejski, Dz.Urz. WE L 169 z 29.6.1987, s. 1–28.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. WE C 224 z 31.8.1992, s. 6–79.
- Traktat z Amsterdamu, Dz.Urz. UE C 340 z 10.11.1997, s. 1–144.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–271.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. C 202 z 7.06.2016, s. 47–388.
- Agenda Terytorialna 2020 – W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech.
- Agenda Terytorialna 2030 – Przyszłość dla wszystkich obszarów, https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jul2021_pl.pdf (dostęp: 24.08.2022).

- Komisja Europejska, *Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State aids in the aviation sector* (Zastosowanie artykułów 92 i 93 TWE oraz art. 61 Porozumienia EOG do pomocy państwa w sektorze lotniczym), Dz.Urz. UE C 350 z 10.12.1994, s. 5–20.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa*, 8 maja 2012 r., COM(2012) 209.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, COM/2008/0616.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, Bruksela, 11 grudnia 2019 r., COM(2019) 640.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy”, Bruksela, 11 marca 2020 r., COM(2020) 98.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”, Bruksela, 9 grudnia 2020 r., COM/2020/789.
- Komisja Europejska, *Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych*, Dz.Urz. UE C 99 z 4.04.2014, s. 3–34.
- Komisja Europejska, *Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych*, Dz.Urz. UE C 312 z 9.12.2005, s. 1–14.
- Komisja Europejska, *Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r.*, Dz.Urz. UE C 80 z 18.02.2022, s. 1–89.
- Komisja Europejska, *Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020*, Dz.Urz. UE C 200 z 28.06.2014, s. 1–55.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie nowego planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym (2020/2077(INI)), Dz.Urz. UE C 465 z 17.11.2021, s. 11–29.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej oraz stanowiska w debacie na temat przyszłej reformy polityki spójności (2008/2174), 24 marca 2009 r., Dz.Urz. UE C 117E z 6.05.2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz.Urz. UE L 231 z 30.6.2021, s. 159–706.

Orzecznictwo sądów unijnych

- Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-358/94, *Compagnie nationale Air France przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:1996:194.
- Wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-214/95, *Het Vlaamse Gewest przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:1998:77.
- Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-296/97, *Alitalia – Linee aeree italiane SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2000:289.
- Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-349/03, *Corsica Ferries France SAS przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2005:221.
- Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-171/02, *Regione autonoma della Sardegna przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2005:219.
- Wyrok Sądu z dnia 2 grudnia 2008 r. w sprawach połączonych T-362/05 oraz T-363/05, *Nuova Agricast Srl i Cofra Srl przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2008:541.
- Wyrok Sądu z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie T-304/08, *Smurfit Kappa Group plc przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2012:351.
- Wyrok Sądu z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie T-818/14, *Brussels South Charleroi Airport (BSCA) przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2018:33.
- Wyrok Sądu z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie T-607/17, *Volotea SA przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2020:180.
- Wyrok Sądu z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie T-8/18, *easyJet Airline Co. Ltd przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2020:182.
- Wyrok TS z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79, *Philip Morris Holland BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1980:209.
- Wyrok TS z dnia 24 lutego 1987 r. w sprawie 310/85, *Deuflil GmbH & Co. KG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1987:96.
- Wyrok TS z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2000:467.
- Wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-91/01, *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2004:244.
- Wyrok TS z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-372/97, *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2004:234.
- Wyrok TS z dnia 11 września 2008 r. w sprawach połączonych C-75/05 P oraz C-80/05 P, *Republika Federalna Niemiec (C-75/05 P), Glunz AG i OSB Deutschland GmbH (C-80/05 P) przeciwko Kronofrance SA*, ECLI:EU:C:2008:482.
- Wyrok TS z dnia 22 września 2020 r. w sprawie C-594/18 P, *Republika Austrii przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2020:742.

Decyzje Komisji Europejskiej

- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie pomocy państwa NN 14/2007 i N 112/2008, którą Niemcy zamierzają przekazać na rzecz portu lotniczego Kassel-Calden, C(2009) 1084.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie N 570/2008, którą Polska zamierza wdrożyć w formie pomocy inwestycyjnej na rzecz portu lotniczego Rzeszów-Jasionka, C(2009) 3024.

- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa N41/2010, którą Łotwa zamierza przekazać na inwestycje w zakresie infrastruktury portu lotniczego w Rydze, C (2010) 2539.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie pomocy państwa N 63/2010, którą Hiszpania zamierza wdrożyć w formie gwarancji państwowej na rzecz budowy portu lotniczego International Airport Murcia, C (2010) 3546.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 25 lipca 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.34586 (2012/N), którą Grecja planuje wdrożyć w celu modernizacji lotniska Chania, C (2012) 5071.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.35220 (2012/N), którą Grecja planuje wdrożyć w celu modernizacji portu lotniczego Makedonia, C (2012) 9427.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.35697, przez którą Grecja planuje rozwój portu lotniczego Skiathos, C (2012) 787.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.36561, którą Finlandia planuje przekazać na finansowanie infrastruktury lotniskowej w porcie lotniczym Vaasa, C(2013) 4028.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 23 sierpnia 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.36297, przez którą Łotwa wprowadza zmiany do projektu rozwoju infrastruktury na międzynarodowym lotnisku w Rydze, C(2013) 5440.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.37125, którą Francja zamierza wprowadzić w celu sfinansowania budowy portu lotniczego Grand Ouest, C(2013) 7891.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.38168, którą Chorwacja pragnie przekazać na rozwój lotniska w Dubrowniku, C(2014) 940.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.38441 (2014/N), którą Wielka Brytania planuje wdrożyć w celu poprawy połączeń lotniczych z wyspami Scilly, C/2014/2626/2.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.40433, którą Austria chce przekazać na rzecz programu inwestycyjnego w porcie lotniczym Kärnten, C(2015) 7569.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.39315, którą Estonia pragnie wdrożyć w celu zmodernizowania infrastruktury lotniskowej w porcie lotniczym Tallin, C(2015) 7700.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.40197, przez którą Litwa zamierza wesprzeć inwestycje w infrastrukturę portu lotniczego w Wilnie, C(2016) 5375.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.46408, którą Łotwa planuje przyznać w celu modernizacji Międzynarodowego Portu Lotniczego w Rydze, C (2017) 4398.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 25 września 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.42413 (2016/N), którą Francja planuje przyznać na inwestycje w porcie lotniczym w Tarbes, C(2017) 6302.
- Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.31662, która została przyznana międzynarodowemu portowi lotniczemu w Timisoarze oraz Wizz Air, C(2020) 1065.

Źródła internetowe

Gospodarka o obiegu zamkniętym: definicja, znaczenie i korzyści (wideo), Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/economy/20151201STO05603/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-definicja-znaczenie-i-korzysci-wideo> (dostęp: 1.09.2022).

Jankovec O., Dyrektor Generalny Międzynarodowej Rady Portów Lotniczych w Europie, Wystąpienie podczas 12. Dorocznej Konferencji Regionalnych Portów Lotniczych ACI Europe oraz Targów Kraków 2019, https://www.aci-europe.org/downloads/mediaroom/19_05_22%20Air%20connectivity%20essential%20to%20Europes%20regional%20cohesion%20%20inclusiveness.pdf (dostęp: 22.07.2022).

Ochrona środowiska jako cel uzasadniający pomoc inwestycyjną na rzecz portów lotniczych

Streszczenie

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest ustalenie, czy i ewentualnie w jakich przypadkach ochrona środowiska może być uznana za cel uzasadniający udzielanie pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych. Rozważania na ten temat rozpoczną się od przedstawienia zasad badania zgodności pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych z prawem unijnym, przy czym główny nacisk zostanie położony na analizę porównawczą dwóch wydanych przez Komisję Europejską wytycznych precyzujących przesłanki dopuszczalności tego rodzaju pomocy. Następnie zarysowany zostanie rozwój koncepcji ochrony środowiska w unijnym porządku prawnym. Omówione będą także najważniejsze formy oddziaływania portów lotniczych na środowisko, jak również metody pozwalające na zmniejszenie negatywnego wpływu prowadzonej przez nie działalności. W kolejnej części przeprowadzony zostanie przegląd najważniejszych decyzji Komisji dotyczących pomocy państwa na rzecz optymalizacji efektywności środowiskowej portów lotniczych, co pozwoli na sformułowanie wniosków odnoszących się do sposobu oceny takich inwestycji w praktyce. Zasadniczym celem tej części będzie dokonanie krytycznej analizy aktualnego podejścia Komisji do oceny inwestycji prośrodowiskowych w portach lotniczych. Przeprowadzone rozważania zaowocują sformulowaniem dwóch postulatów *de lege ferenda*. Pierwszy z nich będzie polegał na propozycji dodania w pkt 84 wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych czwartego celu odnoszącego się do ochrony środowiska. Wskazane zostaną powody, dla których zmiana ta jest uzasadniona. W szczególności stworzy ona właściwą podstawę dla zatwierdzania pomocy państwa o charakterze prośrodowiskowym oraz zwiększy pewność prawa zarówno po stronie podmiotów udzielających pomocy, jak i jej beneficjentów. Odzwierciedli nadto rosnące znaczenie ochrony środowiska w agendzie Unii Europejskiej i będzie sprzyjać osiągnięciu założeń Europejskiego Zielonego Ładu. Dodanie celu ochrony środowiska będzie także służyło urzeczywistnianiu spójności w Unii Europejskiej. Drugi postulat będzie wskazywał na konieczność zmiany sposobu wyliczania dopuszczalnych celów pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych z enumeratywnego na przykładowy. Wykazane zostanie, że ustanowienie jedynie trzech dopuszczalnych celów pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych prowadzi do ograniczenia zakresu zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, a w rezultacie jest niezgodne z prawem unijnym.

Słowa kluczowe: pomoc państwa, prawo lotnicze, ochrona środowiska, akty *soft law*, prawo konkurencji Unii Europejskiej

Environmental protection as an objective justifying investment aid to airports

Abstract

The goal of this paper is to determine whether and under what circumstances environmental protection can be considered as an objective of common interest justifying investment aid to airports. It begins by presenting the principles for examining the compatibility of investment aid to airports with EU law. In this context, the main focus will be on a comparative analysis of the two guidelines issued by the European Commission on eligibility conditions for such aid. It then outlines the development of the concept of environmental protection in the EU legal order. It also discusses the most important environmental impacts of airports, and methods to reduce the negative effects of their operation. The next section reviews the Commission's main State Aid decisions on improving the environmental performance of airports, allowing us to draw conclusions on how such investments are assessed in practice. The main goal of this section is to critically examine the Commission's current approach to assessing pro-environmental investments at airports.

The analysis leads to the formulation of two postulates of *de lege ferenda*. The first proposes adding a fourth objective of common interest concerning environmental protection to point 84 of the Guidelines on State Aid to Airports and Airlines. The paper then outlines the reasons for this change, which will, in particular, provide an appropriate legal basis for the approval of pro-environmental State Aid and enhance legal certainty for both aid providers and beneficiaries. It will also reflect how environmental protection is rising up the agenda of the European Union, and help to achieve the objectives of the European Green Deal. The addition of an environmental objective will also aid EU cohesion. The second postulate indicates the need to change the way in which the eligible objectives of investment aid to airports are set out, from points to exemplary. The paper argues that the inclusion of only three eligible objectives of common interest for investment aid to airports leads to a limitation of the scope of Article 107(3)(c) TFEU; it is therefore incompatible with EU law.

Keywords: state aid, aviation law, environmental protection, soft law, EU competition law