

DECYZJA KOMISJI

z dnia 25 lipca 2012 r.

w sprawie pomocy państwa SA.29064 (11/C, ex 11/NN) – Zróżnicowane stawki podatku od transportu lotniczego wprowadzone przez Irlandię

(notyfikowana jako dokument nr C(2012) 5037)

(Jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2013/199/UE)

KOMISJA EUROPEJSKA,

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

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

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

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W 2009 r. Komisja otrzymała od operatora linii lotniczych (zwanego dalej „skarżącym”) skargę dotyczącą pomocy państwa w odniesieniu do kilku aspektów podatku od transportu lotniczego wprowadzonego przez Irlandię, w tym zróżnicowanych stawek podatkowych mających zastosowanie do lotów do docelowych portów lotniczych odległych maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie, co rzekomo przysparza korzyści Aer Arann.
- (2) W piśmie z dnia 13 lipca 2011 r. Komisja poinformowała Irlandię o swojej decyzji o wszczęciu - przewidzianego w art. 108 ust. 2 Traktatu - postępowania w odniesieniu do zróżnicowanych stawek podatkowych zastosowanych na podstawie irlandzkiego podatku od transportu lotniczego. Komisja zwróciła się do władz irlandzkich o przekazanie kopii przedmiotowej decyzji beneficjentom.
- (3) W dniu 9 sierpnia 2011 r. oraz w dniu 5 września 2011 r. operator linii lotniczych Ryanair Ltd. (zwany dalej „Ryanair”) przedłożył pisma dotyczące decyzji Komisji o wszczęciu postępowania. Komisja odpowiedziała na powyższe pisma w dniu 5 października 2011 r. W dniu 17 października 2011 r. przedsiębiorstwo Ryanair złożyło kolejne pismo.
- (4) Po przedłużeniu terminu na udzielenie odpowiedzi władze irlandzkie przedstawiły w dniu 15 września 2011 r. swoje uwagi dotyczące decyzji Komisji.

- (5) Decyzja Komisji w sprawie wszczęcia postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* dnia 18 października 2011 r.⁽²⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag dotyczących przedmiotowego środka.
- (6) W dniu 17 listopada 2011 r. przedsiębiorstwo Ryanair przedstawiło odpowiedź na powyższe zaproszenie. W piśmie z dnia 28 listopada 2011 r. Komisja zwróciła się do przedsiębiorstwa Ryanair z pytaniem, czy jakiegokolwiek informacje w złożonym przez niego piśmie są poufne i nie mogą być ujawnione władzom irlandzkim. W piśmie z dnia 30 listopada 2011 r. przedsiębiorstwo Ryanair potwierdziło, że przedmiotowe pismo złożone dnia 17 listopada 2011 r. można przekazać władzom irlandzkim.
- (7) Pismem z dnia 12 grudnia 2011 r. Komisja przekazała uwagi przedsiębiorstwa Ryanair władzom irlandzkim, które przedstawiły swoje uwagi w tej sprawie w dniu 13 stycznia 2012 r.

2. OPIS ŚRODKA

- (8) W dniu 30 marca 2009 r. władze irlandzkie wprowadziły podatek akcyzowy od pasażerskiego transportu lotniczego. Krajową podstawą prawną dla przedmiotowego podatku jest sekcja 55 ustawy finansowej nr 2 z 2008 r. wprowadzającej podatek akcyzowy zwany „podatkiem od transportu lotniczego”, który operatorzy linii lotniczych są zobowiązani płacić od „każdego pasażera odlatującego z portu lotniczego na pokładzie statku powietrznego” w przypadku portów lotniczych znajdujących się w Irlandii⁽³⁾. Podatek staje się wymagalny w momencie, gdy pasażer odlatuje z portu lotniczego statkiem powietrznym, który jest w stanie przewieźć więcej niż 20 pasażerów i nie jest wykorzystywany do celów państwowych ani wojskowych. Podatek ten ma być w zamierzeniu przeniesiony ostatecznie na pasażera poprzez cenę biletu lotniczego, ale to operatorzy linii lotniczych są za niego odpowiedzialni i zobowiązani do jego odprowadzania⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

⁽³⁾ Statki powietrzne będące w stanie przewieźć mniej niż 20 pasażerów oraz statki powietrzne wykorzystywane do celów państwowych lub wojskowych są wyłączone z zakresu opodatkowania. Ta sama zasada ma również zastosowanie do odlotów z portów lotniczych obsługujących mniej niż 10 000 pasażerów rocznie.

⁽⁴⁾ Każdy operator linii lotniczych zobowiązany do zapłaty podatku musi zarejestrować się w organie skarbowym oraz w ciągu 20 dni lub w innym podobnym terminie wyznaczonym przez dany organ skarbowy musi przedstawić temu organowi deklarację wskazującą liczbę odlotów pasażerów w poprzednim miesiącu.

⁽¹⁾ Dz.U. C 306 z 18.10.2011, s. 10.

- (9) W momencie jego wprowadzenia podatek ten był obliczany na podstawie odległości między portem lotniczym wylotu a docelowym portem lotniczym i wynosił (i) 2 EUR w przypadku podróży między portami lotniczymi oddalonymi maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie oraz (ii) 10 EUR we wszystkich innych przypadkach.
- (10) W następstwie dochodzenia Komisji dotyczącego możliwego naruszenia rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty⁽⁵⁾ oraz art. 56 Traktatu dotyczącego swobodnego świadczenia usług, z dniem 1 marca 2011 r. stawki zostały zmienione tak, aby jednolita stawka podatkowa w wysokości 3 EUR miała zastosowanie do wszystkich odlotów, niezależnie od przebytej odległości⁽⁶⁾.

3. PODSTAWY WSZCZĘCIA FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

- (11) Komisja wszczęła formalne postępowanie dotyczące niższej stawki podatkowej mającej zastosowanie do niektórych tras w okresie od dnia 30 marca 2009 r. do dnia 1 marca 2011 r., ponieważ jej zdaniem wydawało się, że stawki te stanowią pomoc państwa, oraz miała wątpliwości dotyczące ich zgodności z rynkiem wewnętrznym.
- (12) W ramach oceny, czy środek był selektywny, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem⁽⁷⁾, Komisja w pierwszej kolejności zidentyfikowała odpowiedni system podatkowy odniesienia, a następnie przeanalizowała, czy środek stanowił odstępstwo od takiego systemu, a gdyby tak było, czy Irlandia wykazała, że odstępstwo to było zgodne z charakterem i logiką systemu podatkowego.
- (13) Komisja stwierdziła, że w rozpatrywanej sprawie systemem odniesienia jest opodatkowanie pasażerów linii lotniczych odlatujących z portów lotniczych w Irlandii.
- (14) Komisja zauważyła, że system podatku od transportu lotniczego przewidywał jedną ogólną lub normalną stawkę mającą zastosowanie do prawie wszystkich lotów oraz stawkę obniżoną w odniesieniu do lotów do portów lotniczych oddalonych maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie. Stwierdziła ona, że normalna stawka stanowiła system odniesienia, podczas gdy stawka obniżona mająca zastosowanie do ściśle określonej kategorii lotów wydawała się wyjątkiem od systemu odniesienia.
- (15) Komisja miała wątpliwości, czy stawka obniżona była uzasadniona na podstawie kryterium odległości między miejscem rozpoczęcia podróży a miejscem jej zakończenia.
- (16) Po pierwsze, nie miała ona zastosowania na podstawie rzeczywistej długości podróży, ale na podstawie odległości między portem lotniczym w Dublinie a docelowym portem lotniczym.
- (17) Po drugie, wydawało się, że struktura i obiektywny charakter podatku nie są związane z długością lotu, ale z faktem wylotu z irlandzkiego portu lotniczego. Związek z organem podatkowym, zdarzenie podlegające opodatkowaniu (odlot z irlandzkiego portu lotniczego) oraz negatywne efekty zewnętrzne w stosunku do społeczeństwa irlandzkiego (hałas i zanieczyszczanie powietrza) były dokładnie takie same w odniesieniu do wszystkich pasażerów odlatujących z irlandzkiego portu lotniczego niezależnie od miejsca docelowego danego lotu i przebytej odległości. Wszyscy zainteresowani operatorzy linii lotniczych znajdowali się w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej w odniesieniu do przedmiotowego celu.
- (18) Po trzecie, system podatkowy nie charakteryzuje się wyraźnym zróżnicowaniem pod względem poziomu opodatkowania w zależności od długości lotu, ale przewiduje tylko dwie stawki: jedną dla lotów na bardzo krótkich dystansach i drugą dla wszystkich pozostałych lotów. Wydawało się, że kryterium to sprzyja lotom na terytorium Irlandii i do niektórych zachodnich części Zjednoczonego Królestwa i w związku z tym wprowadzało rozróżnienie między lotami krajowymi a wewnętrznymi. W rozpatrywanej sprawie władze irlandzkie argumentowały, że wyższa opłata w odniesieniu do miejsc docelowych, dla których stosuje się niższą stawkę, byłaby nieproporcjonalna w stosunku do ceny. Komisja stwierdziła, że ceny biletów na loty krajowe niekoniecznie są niższe niż ceny w przypadku lotów do innych docelowych portów lotniczych w Unii. Niższa stawka podatku nie wydawała się więc uzasadniona charakterem ani logiką systemu podatku od transportu lotniczego i w związku z tym wydawało się, że jest środkiem o charakterze selektywnym.
- (19) Ponieważ wszystkie inne kryteria określone w art. 107 ust. 1 Traktatu również wydawały się spełnione, środek zdawał się stanowić pomoc państwa na rzecz operatorów linii lotniczych obsługujących trasy korzystające ze stawki obniżonej.
- (20) Wydawało się, że przedmiotowa pomoc nie wchodzi w zakres jakichkolwiek wytycznych dotyczących zgodności pomocy państwa wydanych przez Komisję. Ponieważ zdawało się, że stanowi ona pomoc operacyjną wprowadzającą rozróżnienie między lotami na terytorium Unii, nie można było uznać jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu. Ponadto pomoc nie podlegała żadnemu innemu zwolnieniu przewidzianemu w art. 107 ust. 2 lub ust. 3 Traktatu.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3.

⁽⁶⁾ W kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja przedstawiła swoje wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 18 marca 2010 r. określające jej stanowisko, zgodnie z którym Irlandia poprzez zróżnicowanie stawek podatku od transportu lotniczego uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 oraz art. 56 Traktatu. W następstwie wezwania do usunięcia uchybienia władze irlandzkie zmieniły system podatkowy.

⁽⁷⁾ Zob. na przykład wyroki w sprawie C-88/2003 *Portugalia przeciwko Komisji* [2006] Zb.Orz. s. I-7115, pkt 56 oraz w sprawie C-487/2006 P *British Aggregates przeciwko Komisji* [2008] Zb.Orz. s. I-10505 pkt 81–83.

- (21) W związku z tym Komisja miała wątpliwości co do zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym i zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE⁽⁸⁾, podjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, zapraszając tym samym Irlandię oraz inne zainteresowane strony do zgłaszania swoich uwag.

4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (22) W odpowiedzi na zawiadomienie w Dzienniku Urzędowym⁽⁹⁾ Komisja otrzymała uwagi od władz irlandzkich oraz od Ryanair.

4.1. Uwagi władz irlandzkich

4.1.1. Przedmiotowy podatek jest podatkiem pobieranym od konsumentów

- (23) Władze irlandzkie twierdzą, że podatek od transportu lotniczego zasadniczo jest podatkiem pobieranym od konsumentów. W celu ułatwienia jego stosowania władze irlandzkie zobowiązały wszystkich przewoźników lotniczych do odprowadzenia do organu skarbowego odpowiedniej kwoty za każdego pasażera odlatującego z irlandzkiego portu lotniczego i przewożonego przez danego przewoźnika. Operatorzy linii lotniczych mogą jednak przenieść podatek i pobierać go od swoich pasażerów.
- (24) Ponadto podatek od transportu lotniczego jest zazwyczaj wymieniony w cenie biletu lub w warunkach ogólnych operatorów jako podatek lub opłata, w połączeniu z innymi opłatami i podatkami. W związku z tym przedmiotowy podatek nie przynosi korzyści żadnemu operatorowi linii lotniczych, ponieważ stanowi po prostu kolejną opłatę lub podatek faktycznie nakładane na konsumentów.

4.1.2. Brak korzyści dla konkretnych operatorów

- (25) Władze irlandzkie twierdzą, że przynoszenie korzyści konkretnym operatorom stanowi warunek wstępny do tego, aby podatek od transportu lotniczego wchodził w zakres definicji przedstawionej w art. 107 ust. 1 Traktatu. Według władz irlandzkich w sytuacji, w której podatek od transportu lotniczego jest zasadniczo podatkiem konsumpcyjnym, niezależnie od tego, czy stosuje się stawkę 10 EUR czy 2 EUR, może być trudno zauważyć, w jaki sposób podatek przynosi korzyść konkretnym operatorom.
- (26) Bez wątplenia wszyscy operatorzy, niezależnie do tego, czy są zobowiązani do naliczania stawki podatkowej w wysokości 10 EUR, czy 2 EUR, znajdują się w równorzędnej pozycji. Nasuwają się jedynie wątpliwości w odniesieniu do tego, czy korzyść zostaje przyznana operatorom linii lotniczych, którzy muszą naliczać zbiorowo jedynie stawkę podatkową w wysokości 2 EUR. Według władz irlandzkich jedynym realistycznym scenariuszem, w którym podatek od transportu lotniczego mógłby stanowić pomoc państwa, jest sytuacja, gdyby

przewoźnicy lotniczy obsługujący trasy do docelowych portów lotniczych odległych maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie mieli obowiązek pobierania podatku od transportu lotniczego w wysokości 10 EUR, ale mogli zatrzymać różnicę między stawką wynoszącą 10 EUR a stawką wynoszącą 2 EUR. Tak jednak nie jest. W tym względzie istotne jest wskazanie, że władze irlandzkie, projektując przedmiotowy podatek, nie miały na myśli żadnego konkretnego operatora ani modelu biznesowego.

4.1.3. Irlandzcy operatorzy linii lotniczych nie odnieśli żadnej korzyści

- (27) Po pierwsze należy zauważyć, że Irlandia nie posiada już krajowych przewoźników lotniczych jako takich, uwzględniając fakt, iż państwo zbyło swój pakiet akcji w przedsiębiorstwie Aer Lingus, które początkowo było krajowym państwowym operatorem linii lotniczych, przekształcając go w mniejszościowy udział w spółce.
- (28) Gdyby przedmiotowy podatek miał jakikolwiek wpływ na irlandzkich operatorów linii lotniczych, wpływ ten byłby bardzo różny w odniesieniu do każdego z tych operatorów. Władze irlandzkie wskazują, że trasy wewnątrzunijne, które były objęte wyższą stawką w wysokości 10 EUR, były obsługiwane głównie przez tych samych irlandzkich przewoźników lotniczych. We właściwym okresie trzech operatorów linii lotniczych było w posiadaniu około [93–97] (*) % udziału w rynku lotów, do których miała zastosowanie niższa stawka, jednak stanowili oni również większość na rynku wewnątrzunijnego transportu lotniczego, obsługując [82–87] (*) % wszystkich takich lotów wewnątrzunijnych.
- (29) W szczególności władze irlandzkie argumentują, że wyraźnie nie da się obronić żadnego zgłaszanego przez przedsiębiorstwo Ryanair twierdzenia o niekorzystnej sytuacji, ponieważ przedsiębiorstwo to odpowiada za przewóz około [56–63] (*) % pasażerów na trasach, w odniesieniu do których miała zastosowanie niższa stawka (zob. tabela 1).

Tabela 1

Udziały w rynku irlandzkich operatorów linii lotniczych na trasach z odlotem z irlandzkich portów lotniczych.

	Udziały w rynku	
	Nie więcej niż 300 km	Więcej niż 300 km ⁽¹⁾
Ryanair	[56–63] (*) %	[42–47] (*) %
Aer Lingus	[16–23] (*) %	[35–40] (*) %
Aer Arann	[10–17] (*) %	[0,5–2,5] (*) %
OGÓLEM	[93–97] (*) %	[82–85] (*) %

(1) Wyłącznie na terytorium Unii.

Źródło: informacje przedstawione przez Irlandię w oparciu o dane liczbowe dostarczone przez trzech irlandzkich operatorów linii lotniczych oraz dane uzyskane z centralnego urzędu statystycznego.

(8) Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.

(9) Zob. przypis 1.

(*) Przedział podaje się ze względu na tajemnicę handlową.

(30) W tabeli 1 wykazano, że jedyny operator, którego można ewentualnie zaklasyfikować jako operatora krajowego na podstawie mniejszościowego pakietu akcji państwa (przedsiębiorstwo Aer Lingus), miał znacznie większy udział w lotach, do których miała zastosowanie wyższa stawka ([35–40] (*) %), niż w lotach, do których miała zastosowanie niższa stawka ([16–23] (*) %). W związku z tym, jeżeli niższa stawka podatkowa miała jakikolwiek wpływ na przewoźników lotniczych, przedsiębiorstwo Aer Lingus znajdowałoby się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

(31) Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwo Aer Arann, które według skarżącego również odnosiło korzyść z domniemanej pomocy, władze irlandzkie zauważają, że w latach 2007–2010 operator ten doświadczył znacznego spadku zarówno pod względem obrotów, jak i liczby pasażerów. Po wprowadzeniu podatku przedsiębiorstwo Aer Arann ogłosiło straty w wysokości 18 mln EUR. W związku z tym wydaje się, że ten przewoźnik lotniczy miał najwyższą rentowność przed wprowadzeniem podatku. Władze irlandzkie wskazują również, że istniała tylko jedna trasa krajowa, na której konkurowali skarżący i Aer Arann, oraz że na tej trasie prawie [37–42] (*) % lotów obsługiwał skarżący. W odniesieniu do korzystających z niższej stawki lotów do docelowych portów lotniczych za granicą (zachodnia część Zjednoczonego Królestwa) skarżący obsługiwał ponad [37–42] (*) % regularnych lotów, podczas gdy przedsiębiorstwa Aer Arann i Aer Lingus miały mniejsze udziały.

(32) Ponadto operatorzy linii lotniczych spoza Irlandii zawsze mieli możliwość obsługi lotów, do których miała zastosowanie niższa stawka podatkowa. Państwo nie miało w tym kontekście swobody uznania. Władze irlandzkie twierdzą, że jeżeli obsługiwane lotów, do których miała zastosowanie niższa stawka podatkowa, przynosiłaby korzyść, zagraniczni operatorzy (spoza Irlandii) decydowałiby się obsługiwane takich lotów. Brak zagranicznych przewoźników lotniczych obsługujących takie loty sugeruje, że z niższej stawki nie wynikała żadna korzyść.

4.1.4. Niższą stawkę wprowadzono w celu uniknięcia stosowania stawki podatkowej nieproporcjonalnej do ceny biletu

(33) Władze irlandzkie podkreślają, że celem zróżnicowania stawek było wprowadzenie elementu proporcjonalności w poziomie opodatkowania w odniesieniu do odległości, ponieważ ceny biletów na loty do bliżej położonych miejsc docelowych są z reguły niższe. Chociaż przyjmuje się, że nie ma idealnej współzależności pomiędzy odległością a ceną, uznano, że współzależność ta była wystarczająca, aby uzasadnić podział podatku na dwa rodzaje. Władze irlandzkie uważają, że mechanizm zapewniający bardziej precyzyjne zróżnicowanie w oparciu o odległość uczyniłby system wyjątkowo skomplikowanym i stanowiłby obciążenie administracyjne.

4.1.5. Brak zakłóceń konkurencji

(34) Władze irlandzkie twierdzą, że niższa stawka podatkowa nie spowodowała żadnego zakłócenia konkurencji i nie miała żadnego wpływu na wymianę handlową. Po pierwsze, ponieważ przedmiotowy podatek miał charakter

podatku konsumpcyjnego, nie wywierał on żadnego dostrzegalnego wpływu na operatorów linii lotniczych. Po drugie, zróżnicowane stawki podatkowe nie odróżniały rynku irlandzkiego od rynków innych państw członkowskich. Z lotów, do których miała zastosowanie niższa stawka, zdecydowaną większość stanowiły loty zagraniczne (68 % w porównaniu z 32 % lotów wyłącznie krajowych). Po trzecie, operatorzy linii lotniczych działają na rynku otwartym na konkurencję, co oznacza, że rynek był otwarty dla nowych uczestników rynku, w odniesieniu do których niższa stawka podatkowa miała zastosowanie na takich samych zasadach, jak do innych operatorów linii lotniczych. Jeżeli niższa stawka podatkowa przynosiła korzyść określonym operatorom, przewoźnicy lotniczy spoza Irlandii prawdopodobnie decydowałiby się na obsługiwane tras, do których miała zastosowanie niższa stawka. Brak nowych uczestników rynku wskazuje, że niższa stawka nie przynosiła korzyści określonym operatorom linii lotniczych.

4.1.6. Jakakolwiek pomoc stanowiłaby pomoc de minimis lub miałyby znikomy wpływ na zaangażowanych operatorów linii lotniczych

(35) Władze irlandzkie twierdzą, że nawet jeżeli niższą stawkę podatkową można postrzegać jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, należy uznać ją za zgodną z rynkiem wewnętrznym, ponieważ stanowiłaby pomoc *de minimis* lub miałyby znikomy wpływ na zaangażowanych operatorów linii lotniczych.

4.2. Uwagi osób trzecich

4.2.1. Ryanair

(36) Jeżeli chodzi o charakter pomocy państwa w odniesieniu do niższej stawki podatkowej, przedsiębiorstwo Ryanair zgadza się ze wstępnym stanowiskiem Komisji wyrażonym w jej decyzji z dnia 13 maja 2011 r. stwierdzającej, że niższa stawka podatkowa przyznawała korzyść niektórym operatorom linii lotniczych i stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Przedsiębiorstwo Ryanair nie zgadza się jednak z opinią Komisji, zgodnie z którą (i) wyższą stawkę w wysokości 10 EUR należy uważać za „normalną” stawkę” oraz że (ii) przedsiębiorstwo Ryanair odniosło korzyść poprzez przedmiotowy środek.

(37) W odniesieniu do ustanowienia „normalnej” lub „standardowej” stawki w ramach systemu podatkowego przedsiębiorstwo Ryanair twierdzi, że stanowisko Komisji, zgodnie z którym normalną stawką jest wyższa stawka w wysokości 10 EUR i zgodnie z którym wszyscy operatorzy, do których miała zastosowanie niższa stawka w wysokości 2 EUR, odnieśli korzyść, jest arbitralne. Według przedsiębiorstwa Ryanair nie ma powodu, dla którego należałoby za normalną uznawać stawkę wyższą, a nie niższą. Ponadto, ponieważ stawkę dwupoziomową zastąpiono stawką jednolitą, nowa stawka prawdopodobnie jest mieszkanką początkowych stawek. W związku z tym nowa stawka byłaby rozsądnym punktem odniesienia do oceny wszelkich możliwych szkód lub korzyści wynikających z systemu dwupoziomowego.

(38) Przedsiębiorstwo Ryanair twierdzi ponadto, że dwupoziomowy podatek od transportu lotniczego nie przynosił mu korzyści. Przy badaniu środka mogącego stanowić pomoc państwa Komisja musi uwzględnić jego ogólny

wpływ na potencjalnych beneficjentów oraz w szczególności odliczyć wszelkie szczególne opłaty obciążające korzyść, jaką przysznaje domniemana pomoc. W okresie, w którym stosowano dualistyczny system podatkowy, przedsiębiorstwo Ryanair płaciło podatki określone w tabeli 2.

Tabela 2

Pasażerowie przewiezieni w okresie od dnia 30 marca 2009 r. do dnia 1 marca 2011 r. i zapłacone w tym okresie podatki.

Kategoria docelowego portu lotniczego w odniesieniu do portu lotniczego w Dublinie	Pasażerowie podlegający opodatkowaniu	Zapłacony podatek	Udział
Nie więcej niż 300 km na terytorium państwa (stawka w wysokości 2 EUR)	[...] (*)	[...] EUR (*)	[0,5–2,5] (*) %
Nie więcej niż 300 km poza terytorium państwa (stawka w wysokości 2 EUR)	[...] (*)	[...] EUR (*)	[1,5–4,5] (*) %
Więcej niż 300 km na terytorium UE	[...] (*)	[...] EUR (*)	[93–98] (*) %
Więcej niż 300 km poza terytorium UE	[...] (*)	[...] EUR (*)	[0,3–2,5] (*) %
OGÓŁEM	[...] (*)	[...] EUR (*)	100 %

- (39) Ponieważ przedsiębiorstwo Ryanair uważa, że za normalną stawkę należy uznawać nową jednolitą stawkę w wysokości 3 EUR, w okresie od dnia 30 marca 2009 r. do dnia 1 marca 2011 r. przedsiębiorstwo Ryanair powinno być zobowiązane do zapłaty kwoty w wysokości [...] (*) EUR⁽¹⁰⁾ z tytułu podatku od transportu lotniczego. Jest to kwota o [...] (*) EUR niższa od tej rzeczywiście zapłaconej (zob. tabela 2). Przedsiębiorstwo Ryanair twierdzi zatem, że niższy podatek nie przyniósł mu żadnej korzyści, tylko niekorzyść.

4.3. Uwagi Irlandii dotyczące uwag strony trzeciej

- (40) W dniu 13 stycznia 2012 r. władze irlandzkie przedstawiły swoje stanowisko na temat uwag przedsiębiorstwa Ryanair: *po pierwsze*, nie zgadzają się z opisem podatku przedstawionym przez przedsiębiorstwo Ryanair, ponieważ podatek ten w ich opinii jest zasadniczo podatkiem konsumpcyjnym i niższa stawka podatkowa nie przynosiła korzyści przewoźnikom lotniczym. *Po drugie*, nie widzą, w jaki sposób przedsiębiorstwo Ryanair może być stroną najbardziej bezpośrednio i negatywnie dotkniętą przez niższą stawkę, szczególnie z uwagi na fakt, że odpowiada ono za [56–63] (*) % pasażerów podróżujących lotami objętymi niższą stawką. *Po trzecie*, nie ma podstaw dla stwierdzenia, że niższą stawkę podatkową opracowano w celu wsparcia przedsiębiorstwa Aer Arann. Przy opracowywaniu podatku od transportu lotniczego władze irlandzkie nie planowały go pod

kątem żadnego konkretnego operatora. *Po czwarte*, argument przedsiębiorstwa Ryanair, zgodnie z którym wyższej stawki w wysokości 10 EUR nie należy uznawać za normalną stawkę podatku od transportu lotniczego, jest nielogiczny. W ramach systemu podatku dwupoziomowego, wyższa stawka miała zastosowanie do przedziału od 85 do 90 % wszystkich wylotów. Władze irlandzkie ponownie podkreśliły, że pozwoliły na odstępstwo od stawki podstawowej w wysokości 10 EUR, aby wprowadzić element proporcjonalności w poziomie opodatkowania w odniesieniu do odległości.

5. OCENA

5.1. Istnienie pomocy państwa zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu

- (41) Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

Selektywność

- (42) Zatem aby dany środek podlegał art. 107 ust. 1 Traktatu, musi być selektywny⁽¹¹⁾. Przy ustalaniu, czy dany środek jest selektywny, Komisja musi ocenić, czy sprzyja on „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w stosunku do innych, które w świetle celu, do jakiego dąży ten system, są w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej⁽¹²⁾. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem⁽¹³⁾ środek polityki budżetowej jest na pierwszy rzut oka selektywny, jeżeli stanowi odejście od normalnego stosowania ogólnych ram podatkowych.

- (43) Po pierwsze, Komisja musi w związku z tym zidentyfikować właściwy system podatkowy odniesienia. W odniesieniu do opodatkowania Komisja zauważa, że zasadniczo określenie systemu opodatkowania leży w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Opracowując system opodatkowania, władze irlandzkie postanowiły określić zdarzenie podlegające opodatkowaniu w ramach podatku od transportu lotniczego jako odlot każdego pasażera na pokładzie statku powietrznego z portu lotniczego zlokalizowanego w Irlandii. Systemem odniesienia jest zatem opodatkowanie pasażerów linii lotniczych odlatujących z portu lotniczego w Irlandii. Celem tego systemu jest zwiększenie dochodów budżetu państwa. Wniosek, zgodnie z którym systemem odniesienia jest opodatkowanie pasażerów linii lotniczych odlatujących z portów lotniczych w Irlandii, został potwierdzony przez władze irlandzkie w ich odpowiedzi na uwagi osoby trzeciej.

⁽¹¹⁾ Zob. wyrok w sprawie C-66/02 *Włochy przeciwko Komisji* [2005], Zb.Orz. s. I-10901, pkt 94.

⁽¹²⁾ Zob. na przykład sprawa C-143/99 *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* [2001], Rec. s. I-8365, pkt 41, sprawa C-308/01 *GIL Insurance Ltd i inni* [2004], Rec. s. I-4777, pkt 68, oraz sprawa C-172/03 *Heiser* [2005], Zb.Orz. s. I-1627, pkt 40, sprawa C-88/03 *Portugalia* [2006], Zb.Orz. s. I-7115, pkt 54, a także sprawa C-169/08 *Presidente del Consiglio dei Ministri przeciwko Regione Sardegna* [2009], Zb.Orz. s. I-10821, pkt 61.

⁽¹³⁾ Zob. na przykład wyrok w sprawie T-210/02 *RENV British Aggregates Association przeciwko Komisji* [2006], Zb.Orz. s. II-2789, pkt 107 oraz w sprawach C-88/03 *Portugalia*, pkt 56 i C-487/06 *P British Aggregates* [2008], pkt 81–83.

⁽¹⁰⁾ Kwota w wysokości 3 EUR pomnożona przez liczbę [...] (*) pasażerów.

- (44) Po drugie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem⁽¹⁴⁾ Komisja musi ustalić, czy środek podatkowy objęty postępowaniem stanowi odstępstwo od zidentyfikowanego systemu odniesienia.
- (45) Przedsiębiorstwo Ryanair twierdzi, że jako normalną stawkę w ramach systemu podatku od transportu lotniczego należy uważać niższą stawkę w wysokości 2 EUR lub alternatywnie jednolitą stawkę w wysokości 3 EUR, którą wprowadzono w dniu 1 marca 2011 r. Poza niektórymi docelowymi portami lotniczymi w zachodniej części Zjednoczonego Królestwa niższa stawka miała jednak zastosowanie tylko do lotów krajowych oraz - według władz irlandzkich - tylko do około 10-15 % wszystkich lotów podlegających opodatkowaniu. W związku z tym nie można jej uznać za normalną stawkę opodatkowania. Jeżeli chodzi o stawkę w wysokości 3 EUR, nie była ona w mocy w okresie, którego dotyczy niniejsza decyzja, i w związku z tym nie można uznać, że była to normalna stawka w ramach systemu podatku od transportu lotniczego w tamtym okresie. Komisja stwierdza zatem, że normalną stawkę w ramach systemu odniesienia była wyższa stawka w wysokości 10 EUR, podczas gdy stawka obniżona w wysokości 2 EUR, która miała zastosowanie do ściśle określonej kategorii lotów, była wyjątkiem od systemu odniesienia.
- (46) Po trzecie, Komisja musi zbadać, czy takie wyjątki są uzasadnione przez „naturę albo ogólny układ systemu”⁽¹⁵⁾ danego państwa członkowskiego. Jeżeli taka sytuacja ma miejsce, uznaje się, że środek nie przynosi selektywnej korzyści i tym samym nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem⁽¹⁶⁾ to podstawowe i wiodące zasady systemu odniesienia są odpowiednie, nie zaś zasady konkretnego środka objętego postępowaniem.
- (47) Według władz irlandzkich niższą stawkę wprowadzono, aby zapewnić w poziomie opodatkowania element proporcjonalności w odniesieniu do długości lotu. Komisja stwierdza, że to uzasadnienie nie jest związane z podstawowymi i wiodącymi zasadami samego systemu podatkowego, lecz raczej z zasadami samego odstępstwa. Struktura i obiektywny charakter podatku nie były związane z długością lotu, ale z faktem wylotu z irlandzkiego portu lotniczego. Związek z organem podatkowym, zdarzenie podlegające opodatkowaniu (odlot z irlandzkiego portu lotniczego) oraz negatywne efekty zewnętrzne w stosunku do społeczeństwa irlandzkiego
- w związku z pasażerami odlatującymi z irlandzkiego portu lotniczego (na przykład hałas i zanieczyszczenie powietrza) były dokładnie takie same niezależnie od miejsca docelowego danego lotu i przebytej odległości. Wszyscy zainteresowani operatorzy linii lotniczych znajdowali się zatem w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej w odniesieniu do przedmiotowego celu.
- (48) Ponadto system podatkowy nie charakteryzuje się wyraźnym zróżnicowaniem pod względem poziomu opodatkowania w zależności od rzeczywistej długości lotów. Po pierwsze, stawka podatkowa nie miała zastosowania na podstawie rzeczywistej długości lotu, ale na podstawie odległości między portem lotniczym w Dublinie a docelowym portem lotniczym, niezależnie od miejsca, z którego faktycznie nastąpił odlot. Po drugie, system podatkowy przewiduje tylko dwie stawki: jedną dla lotów na bardzo krótkich dystansach z portu lotniczego w Dublinie i drugą dla wszystkich pozostałych lotów.
- (49) Ponadto, nawet jeżeli powód odstępstwa leży w charakterze i logice zasad systemu podatku od transportu lotniczego, Trybunał stwierdził, że korzyść musi być spójna nie tylko z charakterystycznymi cechami wynikającymi z natury danego systemu podatkowego, lecz również w zakresie dotyczącym wprowadzenia go w życie⁽¹⁷⁾. Jak wspomniano w motywie 47, system podatkowy faktycznie nie zapewniał proporcjonalnych stawek w zależności od rzeczywistej długości lotów, ponieważ mająca zastosowanie stawka została ustalona na podstawie odległości między portem lotniczym w Dublinie a docelowym portem lotniczym, niezależnie od miejsca, z którego faktycznie nastąpił odlot, oraz ponieważ tylko miały zastosowanie dwie stawki: jedna dla lotów na bardzo krótkich dystansach z portu lotniczego w Dublinie i druga dla wszystkich pozostałych lotów. Ceny biletów na loty krajowe niekoniecznie muszą być niższe niż ceny w przypadku lotów do innych docelowych portów lotniczych w Unii. Przedmiotowy środek mógł zatem nie osiągnąć swojego celu zapewnienia proporcjonalności opodatkowania w zależności od długości lotu. Ani władze irlandzkie, ani żadna inna osoba trzecia nie twierdziły, że w takim wypadku poziom opodatkowania faktycznie był proporcjonalny do odległości w wyniku odstępstwa. Przeciwnie, władze irlandzkie przyznają, że pomiędzy odległością a stawką podatku nie istniała idealna współzależność.
- (50) W związku z tym Komisja nie widzi powodu, aby zmienić swoje wstępne stanowisko, zgodnie z którym niższa stawka nie leżała w logice i ogólnym układzie systemu podatku od transportu lotniczego. Komisja uważa zatem, że przedmiotowy środek jest selektywny i nie jest uzasadniony charakterem ani logiką systemu.

K o r z y ś ć

- (51) Wydatki związane z podatkami stanowią koszty ponoszone z reguły przez przedsiębiorstwo.

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 13 powyżej.

⁽¹⁵⁾ Zob. na przykład sprawa C-173/73 *Włochy przeciwko Komisji* [1974], Rec. s. 709 oraz pkt 13 i nast. obwieszczenia Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej, Dz.U. C 384 z 10.12.1998, s. 3.

⁽¹⁶⁾ Zob. na przykład wyrok w sprawach połączonych C-78/08 do C-80/08 *Amministrazione delle finanze Agenzia delle Entrate przeciwko Paint Graphos scrl Adige Carni scrl*, w likwidacji, przeciwko *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia delle Entrate i Ministero delle Finanze przeciwko Michele Franchetto*, nieopublikowane, w szczególności pkt 69 oraz wyrok w sprawie T-210/02, pkt 107.

⁽¹⁷⁾ Zob. na przykład wyrok w sprawach połączonych C-78/08 do C-80/08, pkt 73.

- (52) Stosowanie podatku od transportu lotniczego może wpływać na przychody przewoźników lotniczych, którzy muszą go płacić, poprzez podniesienie cen biletów, jakie są oni w stanie zaoferować swoim klientom, lub poprzez obniżenie marży na każdy sprzedany przez nich bilet, w przypadku gdy przewoźnicy lotniczy nie zdecydowali się na przeniesienie podatku na klientów. W tym zakresie Trybunał uznał, że „skoro opłaty lotniskowe bezpośrednio i automatycznie wpływają na cenę podróży, różnice w podatkach, które mają zapłacić pasażerowie, zostaną automatycznie odzwierciedlone w kosztach transportu, a w związku z tym [...] dostęp do lotów krajowych będzie uprzywilejowany w stosunku do dostępu do lotów wewnątrzspółnotowych”⁽¹⁸⁾.
- (53) Stawka obniżona stosowana w odniesieniu do określonego rodzaju lotów ma w związku z tym mniejszy wpływ na operatorów linii lotniczych oferujących ten rodzaj lotów niż normalna stawka. Wspomniani operatorzy linii lotniczych są zwolnieni z kosztu, który normalnie musieliby ponieść, i w związku z tym mają mniejszy koszt do przeniesienia na klientów lub do pokrycia samodzielnie.
- (54) W związku z tym Komisja uważa, że niższa stawka podatkowa zapewniała korzyść operatorom linii lotniczych obsługujących trasy, do których miała zastosowanie przedmiotowa stawka. Niższy koszt, jaki musieli oni przenieść na klientów lub pokryć bezpośrednio, stanowił zasoby finansowe, które przedmiotowi operatorzy linii lotniczych mogli zaoszczędzić, a tym samym zapewniał poprawę ich sytuacji gospodarczej względem innych operatorów linii lotniczych konkurujących na rynku transportu lotniczego. Korzyść ta odpowiada różnicy między niższą stawką w wysokości 2 EUR a normalną stawką podatkową w wysokości 10 EUR w okresie od dnia 30 marca 2009 r. do dnia 1 marca 2011 r. Komisja zauważa, że loty, do których miała zastosowanie niższa stawka, były obsługiwane głównie przez operatorów linii lotniczych silnie związanych z Irlandią (przedsiębiorstwa Aer Lingus, Aer Arann i Ryanair zostały założone w Irlandii i nadal mają tam swoje siedziby główne). W związku z tym stawka obniżona faktycznie zapewniała korzyść irlandzkim operatorom linii lotniczych w porównaniu z innymi operatorami unijnymi.
- (55) Komisja nie może przyjąć argumentu przedsiębiorstwa Ryanair, zgodnie z którym korzyść ograniczała się do różnicy między niższą stawką a stawką w wysokości 3 EUR, wprowadzoną w dniu 1 marca 2011 r. Taka stawka nie miała zastosowania w tym samym czasie co niższa stawka i jeżeli korzyść określa się w systemie z jedną niższą stawką podatkową i jedną wyższą, zastosowanie punktu odniesienia umieszczonego pomiędzy tymi stawkami nie oddaje pełni korzyści, jaką przyznano.
- (56) Przedsiębiorstwo Ryanair argumentuje ponadto, że skorzystało z niższej stawki podatkowej w mniejszym stopniu niż na przykład przedsiębiorstwo Aer Arann, ponieważ większość jego lotów odbywa się do miejsc docelowych, w stosunku do których miała zastosowanie
- wyższa stawka. Korzyść wynikająca z zastosowania niższej stawki podatkowej w wysokości 2 EUR stanowi jednak różnicę między tą stawką a stawką podstawową w wysokości 10 EUR. Poprzez stosowanie niższej stawki w odniesieniu do niektórych lotów przedsiębiorstwo Ryanair, podobnie jak wszyscy inni przewoźnicy lotniczy obsługujący loty, do których miała zastosowanie ta stawka, odnosiło korzyść odpowiadającą różnicy między tymi dwiema stawkami.
- (57) Władze irlandzkie argumentują, że podatek miał być przeniesiony na pasażerów i w związku z tym nie istniała żadna korzyść na poziomie operatorów linii lotniczych. W tym kontekście Komisja zauważa, że obniżenie normalnej stawki danego podatku może przyznawać selektywną korzyść operatorowi linii lotniczej zobowiązanemu do odprowadzania stawki obniżonej nawet w sytuacjach, w których istnieje wymóg prawny przeniesienia przedmiotowego podatku na pasażerów⁽¹⁹⁾. Komisja odnotowuje również, że w rozpatrywanej sprawie nie istniał mechanizm zapewniający faktyczne przeniesienie podatku, a decyzję dotyczącą tego, czy i w jaki sposób przenieść podatek na pasażerów, pozostawiono operatorowi linii lotniczych. W swojej skardze skarżący rzeczywiście przedstawił argumenty przeciwne, tj. że nie mógł przenieść kosztu podatku na klientów, ponieważ miałyby to nieproporcjonalny wpływ na oferowane przez niego ceny biletów. W związku z tym Komisja nie zgadza się z władzami irlandzkimi, że na poziomie operatorów linii lotniczych nie istniała żadna korzyść: podmioty, które mogły stosować niższą stawkę podatkową do określonych lotów miały niższy koszt do przeniesienia na swoich klientów niż inni inne podmioty. Jest to również zgodne z praktyką Komisji w odniesieniu do środków pomocy wynikających z podatku akcyzowego⁽²⁰⁾, zgodnie z którą stwierdzono, że zwolnienia z takich należności zapewniają korzyść operatorowi linii lotniczych zobowiązanemu do odprowadzania danego podatku, niezależnie od faktu, iż podmiot ten może zdecydować o przeniesieniu kosztu na swoich klientów.
- (58) W związku z tym Komisja uważa, że niższa stawka podatkowa zapewniała korzyść niektórym operatorom linii lotniczych. Korzyść ta odpowiada różnicy między niższą stawką w wysokości 2 EUR a normalną stawką podatkową w wysokości 10 EUR w okresie od dnia 30 marca 2009 r. do dnia 1 marca 2011 r. Loty, w stosunku do których miała zastosowanie niższa stawka, były obsługiwane głównie przez przewoźników lotniczych silnie związanych z Irlandią (przedsiębiorstwa Aer Lingus, Aer Arann i Ryanair). W związku z tym stawka obniżona zapewniała korzyść irlandzkim operatorom linii lotniczych w porównaniu z innymi operatorami unijnymi.

⁽¹⁹⁾ Zob. na przykład sprawa C-143/99, w szczególności pkt 5, 54 i 55.

⁽²⁰⁾ Zob. decyzja Komisji C(2007) 754 w sprawie pomocy państwa N 892/2006 – FI – Poprawka do zróżnicowanego systemu podatku energetycznego, Dz.U. C 109 z 15.5.2007, s. 1; decyzja Komisji C(2007) 2416/2 w sprawie N 775/2006 – DE – Obniżone stawki podatkowe dla przemysłu wytwórczego, rolnictwa oraz leśnictwa itp., Dz.U. C 152 z 6.7.2007, s. 3; decyzja Komisji C(2005) 1815/3 w sprawie N 190/A/2005 – UK – Zmiana podatku klimatycznego, Dz.U. C 146 z 22.6.2006, s. 8; oraz decyzja Komisji C(2009) 8093/2 w sprawie N 327/2008 – DK – Ulgi podatkowe w odniesieniu do emisji NO_x dla głównych zanieczyszczających i przedsiębiorstw zmniejszających zanieczyszczenie oraz ulgi podatkowe na biogaz i biomasę, Dz.U. C 166 z 25.6.2010, s. 1.

⁽¹⁸⁾ Zob. na przykład sprawa C-92/01 *Georgios Stylianakis* przeciwko *Elliniko Dimosio* [2003], Rec. s. I-1291, pkt 28 oraz sprawa C-70/99 *Komisja* przeciwko *Portugali* [2001], Rec. s. I-4845, pkt 20.

Zasoby państwowe i możliwość przypisania ich państwu

- (59) Fakt, że władze irlandzkie pozwoliły na stosowanie niższej stawki podatkowej niż normalna, spowodowało uszczuplenie dochodów podatkowych państwa i w związku z tym był finansowany z zasobów państwowych. Ponieważ o niższej stawce zdecydowały organy krajowe, środek można przypisać państwu.

Wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (60) W porównaniu ze swoimi konkurentami operatorzy linii lotniczych korzystający z niższej stawki byli zwolnieni z kosztów, które w przeciwnym wypadku musieliby ponieść lub przenieść na klientów. W związku z tym niższa stawka podatku od transportu lotniczego poprawiła ich sytuację gospodarczą względem innych przedsiębiorstw konkurujących na rynku transportu lotniczego, tym samym zakłócając lub grożąc zakłóceniem konkurencji.
- (61) Gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurencyjnych w wewnętrznym wymianie handlowej, należy uznać, że ma ona wpływ na tę ostatnią⁽²¹⁾. Wystarczy, że beneficjent pomocy konkuruje z innymi przedsiębiorstwami na rynkach otwartych na konkurencję⁽²²⁾. Sektor transportu lotniczego charakteryzuje się intensywną konkurencją między operatorami z różnych państw członkowskich, w szczególności od czasu wejścia w życie w dniu 1 stycznia 1993 r. trzeciego etapu liberalizacji transportu lotniczego („trzeciego pakietu”), mianowicie rozporządzenia Rady (EWG) nr 2407/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym⁽²³⁾, rozporządzenia Rady (EWG) nr 2408/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzspółnotowych tras lotniczych⁽²⁴⁾ oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 2409/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze⁽²⁵⁾. Stawka obniżona mogła zatem wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ wzmocniła pozycję niektórych operatorów linii lotniczych konkurujących na rynku w pełni zliberalizowanym na poziomie Unii.
- (62) Ponieważ wszystkie kryteria określone w art. 107 ust. 1 Traktatu są spełnione, środek ten stanowi pomoc państwa na rzecz wszystkich operatorów linii lotniczych obsługujących loty odnoszące korzyść ze stawki obniżonej.

5.2. Zgodność z prawem

- (63) Nie zgłaszając środka przed jego wdrożeniem, władze irlandzkie nie spełniły swojego zobowiązania na

podstawie art. 108 ust. 3 Traktatu. Środek stanowi w związku z tym pomoc państwa przyznaną niezgodnie z prawem.

5.3. Zgodność pomocy z Traktatem

- (64) Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu pomoc można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli ma ona na celu ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Ponieważ przedmiotowa pomoc stanowiła pomoc operacyjną, obniżając wydatki bieżące niektórych operatorów linii lotniczych, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, jest ona co do zasady niezgodna z rynkiem wewnętrznym⁽²⁶⁾. Przedmiotowa pomoc nie jest objęta zakresem jakichkolwiek wytycznych dotyczących zgodności pomocy państwa wydanych przez Komisję w tym kontekście. W szczególności nie obejmują jej wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych⁽²⁷⁾, ponieważ nie jest ona związana z uruchamianiem określonych tras. Władze irlandzkie nie przedstawiły argumentów ani żadnych informacji na potwierdzenie tego, że przedmiotową pomoc można by uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska⁽²⁸⁾. Przeciwnie, podkreśliły one, że celem podatku jest zwiększenie dochodów, a nie ochrona środowiska. Takie rozumowanie znajduje poparcie w fakcie, że podatek będący przedmiotem postępowania nie ma żadnego wyraźnego lub proporcjonalnego związku z ograniczaniem zużycia energii, zanieczyszczenia lub emisji gazów, poziomów hałasu itp. W związku z tym Komisja nie uznaje pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.
- (65) Przedmiotowa pomoc nie podlega żadnemu innemu zwolnieniu przewidzianemu w art. 107 ust. 2 lub ust. 3 Traktatu.
- (66) Ponadto nawet jeżeli pomoc była zgodna z którymkolwiek wyjątkiem przewidzianym w art. 107 ust. 2 lub 3 Traktatu, co nie miało miejsca, Trybunał stwierdził, że postępowanie na podstawie art. 107 i 108 Traktatu nie powinno nigdy prowadzić do takiego rezultatu, który byłby sprzeczny z przepisami szczegółowymi Traktatu. Trybunał orzekł również, że te aspekty pomocy, które naruszają przepisy szczegółowe Traktatu inne niż art. 107 i 108, mogą być tak nierozłącznie związane z przedmiotem pomocy, że niemożliwe jest dokonanie ich oddzielnej oceny⁽²⁹⁾. W tym konkretnym przypadku,

⁽²¹⁾ Zob. w szczególności sprawa 730/79 *Philip Morris* przeciwko Komisji [1980], Rec. s. 2671, pkt 11, sprawa C-53/00 *Ferring* [2001], Rec. s. I-9067, pkt 21 oraz sprawa C-372/97 *Włochy* przeciwko Komisji [2004], Rec. s. I-3679, pkt 44.

⁽²²⁾ Sprawa T-214/95, *Het Vlaamse Gewest* przeciwko Komisji [1998], Rec. s. II-717.

⁽²³⁾ Dz.U. L 240 z 24.8.1992, s. 1.

⁽²⁴⁾ Dz.U. L 240 z 24.8.1992, s. 8.

⁽²⁵⁾ Dz.U. L 240 z 24.8.1992, s. 15.

⁽²⁶⁾ Sprawa T-459/93 *Siemens SA* przeciwko Komisji [1995], Rec. s. II-1675, pkt 48. Zob. również wyrok w sprawie T-396/08 *Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt* przeciwko Komisji [2010], Zb.Orz. (odwołanie), pkt 46–48, wyrok w sprawie C-156/98 *Niemcy* przeciwko Komisji [1980], Rec. s. I-6857, pkt 30 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 312 z 9.12.2005, s. 1.

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1.

⁽²⁹⁾ Zob. na przykład wyrok w sprawie C-225/91 *Matra* przeciwko Komisji [1993], Rec. s. I-3203, pkt 41 oraz wyrok w sprawie T-156/98 *RJB Mining* przeciwko Komisji [2001], Rec. s. II-337, pkt 112, a także przytoczone tam orzecznictwo.

jak opisano w motywie 10, zróżnicowane stawki były przedmiotem postępowania Komisji, która uznała, że naruszają one rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 oraz art. 56 Traktatu dotyczący swobodnego świadczenia usług, ponieważ zróżnicowanie narzuca bardziej uciążliwe warunki obsługi wewnątrzunijnych przewozów lotniczych niż warunki narzucone na przewozy krajowe. Trybunał wyraźnie orzekł w wyrokach w sprawach dotyczących opłat lotniskowych, że postanowienia Traktatu dotyczące swobodnego świadczenia usług mają zastosowanie również do sektora transportu⁽³⁰⁾. W przedmiotowym przypadku pomoc państwa wynika z samego zróżnicowania stawek podatkowych. Ponieważ podatek i pomoc stanowią dwa elementy jednego i tego samego środka polityki budżetowej, są one nierozłączne⁽³¹⁾ i w związku z tym nie można przyznać pomocy państwa, nie naruszając zasady swobodnego świadczenia usług. W rezultacie pomoc nie może zostać uznana za zgodną z Traktatem w żadnym przypadku, ponieważ nieuchronnie naruszy ona przepisy rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 oraz postanowienia art. 56 Traktatu.

- (67) W związku z tym Komisja stwierdza, że pomoc nie może zostać uznana za zgodną z Traktatem.

6. WNIOSEK

- (68) Komisja uznaje, że niższa stawka podatku od transportu lotniczego w odniesieniu do lotów do portów lotniczych oddalonych maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie przewidziana w sekcji 55 pkt 2 ustawy finansowej nr 2 oraz w szczególności w jej art. 2 lit. b), mająca zastosowanie w okresie od dnia 30 marca 2009 r. do dnia 1 marca 2011 r., stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Irlandia wdrożyła przedmiotową pomoc w sposób niezgodny z prawem, naruszając postanowienia art. 108 ust. 3 Traktatu.
- (69) Przedmiotowa pomoc państwa nie jest zgodna z jakimkolwiek odstępstwem przewidzianym w art. 107 ust. 2 i 3 Traktatu. Ponieważ nie przewiduje się żadnego innego możliwego dowodu na zgodność w odniesieniu do rozpatrywanego środka, jest on niezgodny z rynkiem wewnętrznym.
- (70) Pomoc państwa jest równa różnicy między niższą stawką podatku od transportu powietrznego a stawką podstawową w wysokości 10 EUR (tzn. 8 EUR na pasażera) pobieranej od każdego pasażera. Dotyczy to wszystkich lotów obsługiwanych przez statki powietrzne będące w stanie przewieźć więcej niż 20 pasażerów i niewykorzystywane do celów państwowych ani wojskowych, odlatujące z portu lotniczego obsługującego więcej niż 10 000 pasażerów rocznie do portów lotniczych oddalonych maksymalnie o 300 km od portu lotniczego

w Dublinie. Beneficjentami są przedsiębiorstwa Ryanair, Aer Lingus, Aer Arann oraz inni przewoźnicy lotniczy, których ma zidentyfikować Irlandia.

- (71) Zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 w przypadku negatywnej decyzji w sprawach dotyczących pomocy niezgodnej z prawem Komisja musi nakazać zainteresowanemu państwu członkowskiemu podjęcie wszelkich niezbędnych działań w celu odzyskania pomocy od beneficjentów. W związku z tym od Irlandii należy wymagać odzyskania pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc państwa w formie niższej stawki podatku od transportu lotniczego mającej zastosowanie do wszystkich lotów obsługiwanych przez statek powietrzny będący w stanie przewieźć więcej niż 20 pasażerów i niewykorzystywany do celów państwowych ani wojskowych, odlatujący z portu lotniczego obsługującego więcej niż 10 000 pasażerów rocznie do portów lotniczych oddalonych maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie od dnia 30 marca 2009 r. do dnia 1 marca 2011 r., zgodnie z sekcją 55 ustawy finansowej nr 2 z 2008 r., która została wprowadzona w życie w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 2

Pomoc indywidualna przyznana w ramach programu, o którym mowa w art. 1, nie stanowi pomocy, jeżeli spełnia warunki ustanowione w rozporządzeniu przyjętym zgodnie z art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 994/98⁽³²⁾.

Artykuł 3

Pomoc indywidualna przyznana w ramach programu, o którym mowa w art. 1, która w chwili przyznawania spełnia warunki określone w rozporządzeniu przyjętym zgodnie z art. 1 rozporządzenia (WE) nr 994/98 lub w innej decyzji Komisji zatwierdzającej program pomocy, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie nie większym niż maksymalny poziom intensywności, jaki obowiązuje dla tego typu pomocy.

Artykuł 4

1. Irlandia odzyskuje od beneficjentów pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym, przyznaną w ramach programu, o którym mowa w art. 1.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres poczynszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjentów, do dnia jej faktycznego odzyskania.
3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Zob. sprawa C-92/01 *Georgios Stylianakis* przeciwko *Elliniko Dimosio*, pkt 23 oraz sprawa C-70/99 *Komisja* przeciwko *Portugalii* [2001], Rec. s. I-4845, pkt 27 i 28, a także sprawa C-49/89 *Corsica Ferries France* przeciwko *Direction Générale des Douanes Françaises* [1989], Rec. s. 4441, pkt 10.

⁽³¹⁾ Sprawa C-526/04 *Laboratoires Boiron* przeciwko *ACOSS* [2006], Zb.Orz. s. I-7529, pkt 45.

⁽³²⁾ Dz.U. L 142 z 14.5.1998, s. 1.

⁽³³⁾ Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1.

Artykuł 5

1. Odzyskanie pomocy przyznanej na podstawie programu, o którym mowa w art. 1, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.
2. Irlandia zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 6

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Irlandia przedstawia następujące informacje:
 - a) listę beneficjentów, którzy otrzymali pomoc w ramach programu, o którym mowa w art. 1, oraz łączną kwotę pomocy otrzymanej przez każdego z powyższych beneficjentów w ramach programu;
 - b) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od każdego beneficjenta;
 - c) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;

d) dokumenty potwierdzające, że beneficjentom nakazano zwrot pomocy.

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy przyznanej w ramach programu, o którym mowa w art. 1, Irlandia na bieżąco informuje Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Irlandia bezzwłocznie przedstawia informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Irlandia dostarcza również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjentów.

Artykuł 7

Niniejsza decyzja skierowana jest do Irlandii.

Sporządzono w Brukseli dnia 25 lipca 2012 r.

W imieniu Komisji
Joaquín ALMUNIA
Wiceprzewodniczący