

Jadwiga Urban-Kozłowska*

Dopuszczalne formy pomocy państwa na rzecz linii lotniczych w dobie pandemii COVID-19** (część II)

Spis treści

- III. Pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego
 1. Najważniejsze warunki stosowania tego rodzaju pomocy
 2. Pomoc indywidualna jako środek odpowiedni, by zaradzić poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego
 3. Proporcjonalność pomocy antykrzysowej udzielanej przewoźnikom lotniczym w dobie pandemii COVID-19
- IV. Porównanie obu wyłączeń oraz wnioski końcowe

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie krytycznej analizy stosowania dwóch rodzajów pomocy państwa, a mianowicie pomocy nadzwyczajnej (art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE) oraz pomocy antykrzysowej (art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE), które odgrywają kluczową rolę w procesie wspierania przewoźników lotniczych w dobie pandemii COVID-19. Pozwoli to na porównanie obu rodzajów pomocy oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie o ich znaczenie i użyteczność w kontekście wspierania przewoźników lotniczych, a także szerzej innych przedsiębiorców, w trakcie zdarzeń nadzwyczajnych, takich jak COVID-19.

Przesłanki każdego z tych wyłączeń zostaną omówione osobno, a rozważaniom teoretycznym będą towarzyszyć przykłady z praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej oraz orzecznictwa sądów unijnych. W zakresie pomocy nadzwyczajnej przeanalizowane zostaną trzy kwestie zdające się mieć szczególne znaczenie. Po pierwsze, zostanie zbadane czy pandemia COVID-19 może być uznana za zjawisko objęte zakresem zastosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Po drugie, zostanie przeanalizowane jakiego rodzaju szkody mogą podlegać rekompensacie na tej podstawie. Po trzecie, omówione zostaną metody ustalania wysokości należnej rekompensaty, tak by spełniała ona warunek proporcjonalności.

Analiza wyłączenia dotyczącego pomocy antykrzysowej rozpocznie się od omówienia najważniejszych warunków jej dopuszczalności. Następnie szczegółowo zostanie przeanalizowana

* Magister, doktorantka w Katedrze Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie; absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz studiów magisterskich na Université d'Orléans z zakresu prawa prywatnego, specjalność: francuskie i międzynarodowe prawo gospodarcze; radca prawny, członek Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2322-9006>; e-mail: jadwiga.urban@uj.edu.pl. Poglądy wyrażone w artykule są prywatnymi opiniami autorki.

** „Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/N/HS5/04234”. Część I artykułu ukazała się w iKAR nr 4(12), 46–61.

kwestia czy, oraz ewentualnie w jakich przypadkach, środek krajowy mający postać pomocy indywidualnej może zostać uznany za odpowiedni do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego. Na koniec zbadane zostaną wymogi, jakie musi spełniać dane wsparcie, by mogło zostać uznane za proporcjonalne.

Przeprowadzona analiza pozwoli na ukazanie najważniejszych różnic oraz podobieństw między pomocą nadzwyczajną oraz pomocą antykrzysową. Zaprezentowane zostaną w szczególności odmienne cele, jakim te dwa rodzaje pomocy służą. Wykazane zostanie, że pomoce zarówno pomoc nadzwyczajna, jak i antykrzysowa pełnią ważną funkcję w procesie wychodzenia z trwającego obecnie kryzysu, a przyznawane w ich ramach środki wzajemnie się uzupełniają. Omówione wyłączenia od ogólnego zakazu udzielania pomocy państwa zapewniają zatem niezbędną elastyczność unijnego systemu pomocy państwa, umożliwiając państwom członkowskim dostosowywanie prowadzonej polityki gospodarczej do występujących czasami poważnych zaburzeń lub kryzysów.

Słowa kluczowe: pomoc państwa; pandemia COVID-19; prawo lotnicze; prawo konkurencji Unii Europejskiej; przewoźnicy lotniczy.

JEL: H84, K33

III. Pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego

1. Najważniejsze warunki stosowania tego rodzaju pomocy

Drugą, szeroko stosowaną w trakcie kryzysu COVID-19 podstawą prawną, na którą powołują się państwa członkowskie w celu uzasadnienia planowanego na rzecz linii lotniczych wsparcia, jest art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Na podstawie tego przepisu za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc „mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego”⁷⁹. Biorąc pod uwagę zasadniczy cel leżący u podstaw tego wyłączenia, zatwierdzane na jego podstawie wsparcie można określić mianem pomocy antykrzysowej.

Pierwszym warunkiem zastosowania art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jest potwierdzenie, że trudności występujące w danym państwie członkowskim kwalifikują się do kategorii „poważnych zaburzeń” w rozumieniu tego przepisu. Zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości, za „poważne zaburzenia” uważa się jedynie zaburzenia mające wpływ na całą gospodarkę danego państwa członkowskiego, nie zaś takie, które dotyczą wyłącznie jeden z jego regionów lub część terytorium⁸⁰. Artykuł 107 ust. 3 lit. b) TFUE wymaga zatem, by zaburzenia, z powodu których ma zostać przyznana przedsiębiorstwu pomoc, osiągnęły stosowne rozmiary i wykazywały pewną

⁷⁹ W angielskiej wersji językowej jako *aid to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State*, we francuskiej wersji językowej jako *les aides à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre*, w niemieckiej wersji językowej jako *Beihilfen zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats*.

⁸⁰ Zob. wyr. TS z dn. 30.09.2003 r. w sprawie C-301/96 *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2003:509, pkt 106; wyr. TS z dn. 30.09.2003 r. w sprawie C-57/00 P oraz C-61/00 P *Freistaat Sachsen (C-57/00 P) i Volkswagen AG i Volkswagen Sachsen GmbH (C-61/00 P) przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2003:510, pkt 98.

uniwersalność, które to cechy sprawiają, że dotyczą one wielu sektorów gospodarki oraz różnych regionów. Co ważne, skala zaburzeń jest oceniana przez pryzmat Unii jako całości⁸¹, nie zaś jedynie w kontekście sytuacji i interesów konkretnego państwa członkowskiego.

Po ustaleniu, że występujące zaburzenia są wystarczająco poważne, w drugiej kolejności Komisja bada czy planowany środek krajowy przyczyni się do zaradzenia tym zaburzeniom. Powtórzyć należy, że uznanie danej pomocy za zgodną z art. 107 ust. 3 TFUE jest uzależnione od stwierdzenia, że przyczynia się ona do realizacji jednego z określonych w tym przepisie celów, których przedsiębiorstwo otrzymujące pomoc nie mogłoby osiągnąć w normalnych warunkach rynkowych poprzez samodzielnie podejmowane działania⁸². Oznacza to, że rozpatrywany środek nie będzie mógł zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym, jeżeli przynosi poprawę sytuacji finansowej przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy, nie będąc jednak koniecznym do osiągnięcia celu przewidzianego w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, jakim jest zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego⁸³. Skuteczne powołanie się na omawiane wyłączenie nie jest również możliwe w przypadku, gdy zamierzona przez państwo członkowskie pomoc przyniosłaby korzyść wyłącznie jednemu przedsiębiorstwu lub jednemu sektorowi gospodarki⁸⁴. Innymi słowy, wyłącznie to wymaga, by pozytywne efekty przyznanej na jego podstawie pomocy wykraczały poza sektor, do którego należy beneficjent pomocy, oddziałując także na inne działy gospodarki danego państwa członkowskiego. Zamierzona pomoc może więc zostać uznana za pomoc dopuszczalną na mocy art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, o ile zostanie wykazane, że jest konieczna, odpowiednia i proporcjonalna dla zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego.

Na podkreślenie zasługuje, że zarówno Komisja Europejska, jak i sądy unijne stosują ścisłą wykładnię omawianej normy⁸⁵, co należy ocenić pozytywnie, jako że stanowi ona wyjątek od ogólnego zakazu udzielania pomocy państwa (art. 107 ust. 1 TFUE). Warto w tym miejscu zauważyć, że pomoc objęta zakresem regulacji art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, odmiennie niż ma to miejsce w przypadku pomocy nadzwyczajnej, przyznawanej na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, nie jest *ex lege* zgodna z rynkiem wewnętrznym, ale jedynie może zostać za taką uznana przez Komisję. Innymi słowy, pomoc antykrzysowa nie należy do kategorii pomocy dozwolonej według prawa Unii Europejskiej, lecz stanowi pomoc dopuszczalną.

Kolejną ważną różnicą w stosunku do pomocy nadzwyczajnej jej fakt, że przy stosowaniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE Komisji przysługują szerokie uprawnienia dyskrecjonalne, które wiążą się z dokonaniem złożonych ocen o charakterze gospodarczym i społecznym, przy czym powinny one uwzględniać kontekst unijny⁸⁶. Przyznana Komisji szeroka swoboda uznania rodzi także skutki na etapie kontroli legalności wydawanych przez nią na tej podstawie decyzji. I tak, rozpatrując

⁸¹ Zob. dec. KE z dn. 27.06.1984 w sprawie pomocy państwa udzielonej przez belgijski rząd na rzecz producenta włókna polipropylenowego i przędza (84/508/EEC) (Dz. U. L 283 z 27.10.1984, s. 42–44).

⁸² Zob. wyr. Sądu z dn. 14.04.2021 r. w sprawie T-388/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:196, pkt 33.

⁸³ Zob. wyr. Sądu z dn. 14.01.2009 r. w sprawie T-162/06 *Kronoply GmbH & Co. KG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2009:2, pkt 65; wyr. Sądu z dn. 22.06.2022 r. w sprawie T-657/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2022:390, pkt 29.

⁸⁴ Zob. dec. KE z dn. 5.12.2007 r. w sprawie pomocy państwa NN 70/2007 (ex CP 269/07), przez którą Zjednoczone Królestwo pragnie udzielić Northern Rock pomocy na ratowanie (C(2007) 6127, pkt 38).

⁸⁵ Zob. wyr. Sądu z dn. 9.04.2014 r. w sprawie T-150/12 *Republika Grecka przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2014:191, pkt 146; wyr. Sądu z dn. 14.04.2021 r. w sprawie T-388/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:196, pkt 32.

⁸⁶ Zob. wyr. TS z dn. 24.02.1987 r. w sprawie 310/85 *Deuflil GmbH & Co. KG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1987:96, pkt 18; wyr. TS z dn. 5.03.2015 r. w sprawie C-667/13 *Estado português przeciwko Banco Privado Português SA i Massa Insolvente do Banco Privado Português SA*, ECLI:EU:C:2015:151, pkt 67.

odwołania od tych decyzji, sądy Unii powinny ograniczyć się wyłącznie do zbadania czy dokonana przez Komisję ocena nie jest dotknięta oczywistym błędem lub nie stanowi nadużycia władzy⁸⁷. Warto również wspomnieć, że wydawane przez Komisję na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE oraz art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE decyzje mają różny charakter. O ile postępowanie prowadzone na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE kończy się wydaniem decyzji o charakterze deklaratoryjnym, o tyle stosowanie drugiej z wyżej wskazanych podstaw prowadzi do wydania decyzji mającej charakter konstytutywny.

Jeśli chodzi o praktyczne zastosowanie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, to pierwszym prawdziwym sprawdzianem jego funkcjonalności, jak również sprawności działania Komisji Europejskiej przy rozpatrywaniu zgłoszonych krajowych środków pomocy, był światowy kryzys finansowy, za którego początek uznaje się 15 września 2008 r., to jest dzień upadku amerykańskiego banku Lehman Brothers⁸⁸. Na uwagę zasługuje, że początkowo Komisja oceniała przyjmowane przez państwa członkowskie środki pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz obowiązujących w tamtym okresie wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw⁸⁹. Dopiero z czasem, mając na uwadze pogarszającą się sytuację na rynku finansowym oraz ryzyko wystąpienia kryzysu systemowego, zaczęła stosować art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jako podstawę badania środków krajowych (zob. Urban-Kozłowska, 2011, s. 55–79).

Omawiane wyłączenie ma także kluczowe znaczenie przy ocenie zgodności z rynkiem wewnętrznym krajowych środków pomocy udostępnianych przewoźnikom lotniczym w dobie pandemii COVID-19. Należy bowiem przypomnieć, że o ile szkody bezpośrednio spowodowane wprowadzanymi przez państwa członkowskie ograniczeniami w podróżowaniu mogą zostać zrekomensowane ze środków publicznych na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, o tyle norma ta nie może być skutecznie wskazana jako uzasadnienie dla udzielania liniom lotniczym dalej idącego wsparcia. Wszelkie interwencje państwowe wykraczające poza rekompensatę szkód bezpośrednio wynikających z przyjmowanych krajowych środków ochronnych muszą zatem czynić zadość warunkom jednego z innych wyłączeń od unijnego zakazu udzielania pomocy państwa. Większość z nich jest oceniana przez pryzmat art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE oraz zatwierdzana jako pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

Godne zauważenia jest, że już w pierwszym komunikacie ustanawiającym tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, który został opublikowany w dniu 20 marca 2020 r., Komisja stwierdziła, że

„[b]iorąc pod uwagę, że epidemia COVID-19 dotyka wszystkie państwa członkowskie, a wprowadzone przez nie środki ograniczające rozprzestrzenianie epidemii negatywnie wpływają na sytuację przedsiębiorstw, (...) pomoc państwa jest uzasadniona i może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE przez określony czas w celu zaradzenia niedoborowi płynności wśród przedsiębiorstw oraz zagwarantowania,

⁸⁷ Zob. wyr. TS z dn. 15.12.2005 r. w sprawie C-148/04 *Unicredito Italiano SpA przeciwko Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1*, ECLI:EU:C:2005:774, pkt 71; wyr. Sądu z dn. 12.12.2014 r. w sprawie T-487/11 *Banco Privado Português SA i Massa Insolvente do Banco Privado Português SA przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2014:1077, pkt 83.

⁸⁸ W celu uzyskania informacji na temat powodów wybuchu kryzysu gospodarczego, zob. Szymański, 2009, s. 13–118; Taylor, 2010, s. 23–40.

⁸⁹ Zob. Komunikat KE – Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. U. C 244 z 1.10.2004, s. 2–17); Komunikat KE dotyczący przedłużenia okresu ważności Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. U. C 156 z 9.07.2009, s. 3).

że zakłócenia spowodowane epidemią COVID-19 nie zagrażą ich rentowności, szczególnie jeśli chodzi o MŚP⁹⁰.

Od tego czasu Komisja już siedmiokrotnie nowelizowała Tymczasowe ramy⁹¹, co miało pozwolić na lepsze dostosowanie dostępnych form wsparcia do zmieniającej się sytuacji na rynku oraz zapewnić odpowiednią równowagę między pozytywnymi skutkami środków pomocy przyznawanych przedsiębiorstwom a ewentualnymi negatywnymi skutkami dla konkurencji i wymiany handlowej na rynku wewnętrznym⁹². Przyjęcie Tymczasowych ram miało również na celu skoordynowanie podejścia państw członkowskich oraz zachowanie integralności rynku wewnętrznego (zob. Maczkovics, 2020, s. 271).

Na marginesie warto nadmienić, że Tymczasowe ramy są instrumentem tzw. miękkiego prawa unijnego (ang. *soft law*), co oznacza, że nie mają charakteru formalnie wiążącego. Choć tego typu akty nie mają bezpośredniej skuteczności ani nie wiążą państw członkowskich co do celów, to jednak mogą stanowić dla nich wskazówkę przy planowaniu konkretnych środków (zob. Postuła i Werner, 2008, s. 114). Tak też jest w przypadku Tymczasowych ram, gdyż poprzez ich przyjęcie Komisja wyjaśnia warunki, których spełnienie pozwoli jej na zatwierdzenie pomocy państwa mającej na celu wspieranie gospodarki w trakcie trwania pandemii COVID-19. W efekcie, Komisja ograniczyła zakres przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych w odniesieniu do kontroli środków krajowych przyjmowanych na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Wydanie aktu *soft law* wywołuje bowiem efekt samozwiązania się (ang. *self-binding effect*) Komisji zawartymi w nim interpretacjami prawa unijnego. Skutkiem przyjęcia Tymczasowych ram jest zatem zwiększenie przejrzystości rozumowania Komisji, co z kolei wzmacnia pewność prawną po stronie podmiotów pragnących przyznać pomoc, jak również jej beneficjentów. Stanowi on także przydatne narzędzie dla szybkiego wdrożenia pomocy państwa w kontekście pandemii COVID-19 (zob. Buendia i Dovalo, 2020, s. 3).

Tymczasowe ramy przewidują także ograniczenia czasowe w zakresie korzystania z poszczególnych form pomocy antykrzysowej. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, gdyż jest ono uzasadnione nadzwyczajnym charakterem tego typu pomocy. Za słuszne należy również uznać wykluczenie z kręgu beneficjentów przedsiębiorstw, które już w dniu 31 grudnia 2019 r., tj. przed wybuchem pandemii COVID-19, znajdowały się w trudnej sytuacji⁹³. Celem pomocy mającej służyć

⁹⁰ Zob. Komunikat KE – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 91 I z 20.03.2020, s. 1–9, pkt 18); dalej: Tymczasowe ramy.

⁹¹ Zob. Komunikat KE – Zmiany w tymczasowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 112 I z 4.04.2020, s. 1–9); Komunikat KE – Zmiany w tymczasowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 164 z 13.05.2020, s. 3–15); Komunikat KE – Trzecia zmiana w tymczasowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 218 z 2.07.2020, s. 3–8); Komunikat KE – Czwarta zmiana „Tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (Dz. U. C 340 I z 13.10.2020, s. 1–10); Komunikat KE – Piąta zmiana tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych 2021/C 34/06 (Dz. U. C 34 z 1.02.2021, s. 6–15); Komunikat KE – Szósta zmiana tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych 2021/C 473/01 (Dz. U. C 473 z 24.11.2021, s. 1–15).

⁹² W celu uzyskania dodatkowych informacji na temat poszczególnych nowelizacji Tymczasowych ram, zob.: Kopeć, 2021, s. 82–87; Riedel, Wilson i Cranley, 2020, s. 117.

⁹³ Sposób rozumienia terminu „przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji” odpowiada jego definicji zawartej w art. 2 pkt 18 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dn. 17.06.2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. U. L 187 z 26.06.2014, s. 1–78).

zaradzeniu poważnym zaburzeniom w gospodarce nie jest bowiem ratowanie lub restrukturyzacja przedsiębiorstw borykających się z problemami finansowymi⁹⁴. Istotą drugiego z wyłączeń wskazanych w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jest ochrona „zdrowych”, prawidłowo działających firm, w sytuacji zaistnienia poważnych turbulencji gospodarczych czy kryzysów, tak by przetrwały one ten trudny okres i mogły dalej prowadzić działalność.

Najczęściej powoływanym przez państwa członkowskie argumentem, mającym uzasadnić dopuszczalność pomocy państwa na rzecz linii lotniczych na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, jest chęć zaradzenia brakowi płynności danego przewoźnika poprzez zapewnienie mu „dodatkowej płynności” (ang. *additional liquidity*)⁹⁵ lub nawet przywrócenie jego rentowności⁹⁶. To z kolei ma umożliwić mu dalsze prowadzenie działalności gospodarczej, w szczególności świadczenie usług lotniczych w czasie, gdy pandemia COVID-19 poważnie zakłóca całą gospodarkę danego państwa członkowskiego⁹⁷. Notyfikując Komisji w dniu 12 maja 2020 r. środki pomocy na rzecz KLM, Holandia podała, że mają one pozwolić na uniknięcie sytuacji, w której ewentualna upadłość KLM jeszcze bardziej pogłębiłaby poważne zaburzenia w gospodarce tego państwa członkowskiego⁹⁸. W przypadku dwóch programów pomocy notyfikowanych przez Danię w 2020 r., jako ich cel wskazano zaś wspieranie ruchu lotniczego w Danii, tak by umożliwić liniom lotniczym przywrócenie poziomu działalności, jaki był obserwowany przed wybuchem pandemii COVID-19⁹⁹. Z powyższego wynika, że często finalnym celem przyjmowanych środków pomocy jest zachowanie łączności lotniczej danego państwa z innymi regionami Europy oraz szerzej – całego świata, co z kolei ma pozytywnie oddziaływać na rozwój gospodarczy, jak też liczbę miejsc pracy. Pomoc antykryzysowa dla przewoźników lotniczych ma także przyspieszyć wyjście państw Unii Europejskiej z trwającego obecnie kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19.

Mając na uwadze wskazane powyżej najważniejsze warunki dopuszczalności pomocy antykryzysowej, dwa zagadnienia zdają się być szczególnie interesujące w kontekście środków przyznawanych liniom lotniczym w dobie COVID-19. Jest to – po pierwsze – kwestia czy, oraz ewentualnie w jakich przypadkach, środek krajowy mający postać pomocy indywidualnej, nie zaś programu pomocy, może zostać uznany za odpowiedni do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego. Drugim ciekawym zagadnieniem jest ustalenie warunków, jakie musi spełniać dane wsparcie, by mogło zostać uznane za proporcjonalne. Zagadnienia te zostaną poniżej poddane pogłębionej analizie.

⁹⁴ Tego rodzaju wsparcie jest oceniane przez pryzmat art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz wydanych przez Komisję wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz. U. C 249 z 31.07.2014, s. 1–28).

⁹⁵ Zob. dec. KE z dn. 16.11.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.59124, przez który Słowenia pragnie przywrócić łączność lotniczą w obrębie swojego kraju, (C(2020) 8077, pkt 10).

⁹⁶ Zob. dec. KE z dn. 3.07.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56943, przez którą Łotwa zamierza dofinansować Air Baltic (C(2020) 4665, pkt 4); dec. KE z dn. 21.08.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57544, przez którą Belgia zamierza udzielić pomocy na rzecz Brussels Airlines (C(2020) 5840, pkt 16); dec. KE z dn. 22.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59158, którą Polskę pragnie przyznać na rzecz linii lotniczej LOT (C(2020) 9606, pkt 85).

⁹⁷ Zob. dec. KE z dn. 21.08.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57544, przez którą Belgia zamierza udzielić pomocy na rzecz Brussels Airlines, C(2020) 5840, pkt 16; dec. KE z dn. 16.11.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.59124, przez który Słowenia pragnie przywrócić łączność lotniczą w obrębie swojego kraju (C(2020) 8077, pkt 10).

⁹⁸ Zob. dec. KE z dn. 13.07.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57116, przez którą Holandia zamierza udzielić gwarancji państwowej oraz pożyczki państwowej dla KLM (C(2020) 4871, pkt 7).

⁹⁹ Zob. dec. KE z dn. 3.09.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.58157, przez który Dania zamierza przyznać pomoc na rzecz duńskich portów lotniczych, jak również linii lotniczych lądujących w Danii oraz odlatujących z Danii (C(2020) 5974, pkt 4).

2. Pomoc indywidualna jako środek odpowiedni, by zaradzić poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego

Jak już powyżej wskazano, jednym z warunków uznania pomocy państwa za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jest stwierdzenie, że stanowi ona środek odpowiedni dla zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego. O ile spełnienie tego wymogu przez interwencje mające charakter horyzontalny lub sektorowe programy pomocy zdaje się nie budzić większych wątpliwości, a to ze względu na wielość potencjalnych beneficjentów i szerokie spektrum oddziaływania tego rodzaju środków, o tyle kwestia ta zdaje się nie być już tak oczywista w przypadku pomocy indywidualnej. Stąd też warto zastanowić się bliżej nad sposobem wykładni tej przesłanki przez organy unijne w odniesieniu do pomocy indywidualnej.

Warto również nadmienić, że jednym z zarzutów podnoszonych przez Ryanair w celu unieważnienia decyzji Komisji zatwierdzających pomoc na rzecz Finnair w dobie COVID-19 było właśnie wskazywanie na nieodpowiedni charakter spornych środków dla zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce Finlandii¹⁰⁰. Mając na uwadze, że w obu tych sprawach Sąd oddalił wspomniany zarzut, celowe wydaje się przybliżenie przeprowadzonych przez Sąd rozważań oraz poczynionych tam postrzeżeń.

Badając zgodność gwarancji państwowej na pożyczkę dla linii lotniczej Finnair, Sąd rozpoczął od przypomnienia, że art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE nie wymaga, aby rozpatrywana pomoc mogła „sama w sobie” (ang. *in itself*, franc. *en elle-même*) zaradzić poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego¹⁰¹. Następnie Sąd zaznaczył, że po stwierdzeniu przez Komisję rzeczywistego wystąpienia poważnych zaburzeń w gospodarce państwa członkowskiego, państwo to może zostać upoważnione do przyznania pomocy w formie programów pomocy lub pomocy indywidualnej, które przyczynią się do zaradzenia poważnym zaburzeniom, o ile środki te spełniają pozostałe przesłanki przewidziane w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Innymi słowy, skorzystanie z omawianego wyłączenia jest możliwe także w przypadku, gdy mamy do czynienia z wieloma środkami pomocy, z których każdy ze swej strony przyczyni się do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego. Z powyższego wynika, że nie można uzależniać dopuszczalności spornego środka na podstawie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE od wykazania, że środek ten sam w sobie zaradza poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

W dalszej części tego wyroku Sąd zauważył, że w zakresie, w jakim skarżąca linia lotnicza kwestionuje odpowiedniość spornego środka, należy zbadać czy w zaskarżonej decyzji Komisja wystarczająco wykazała, że ze względu na znaczenie Finnaira dla gospodarki fińskiej środek ten miał rzeczywiście na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce tego państwa członkowskiego, spowodowanym przez pandemię COVID-19¹⁰². Przechodząc do oceny tego wymogu, Sąd zwrócił uwagę na fakt, że Komisja uwzględniła szereg czynników, badając w szczególności znaczenie Finnaira w zakresie transportu pasażerskiego, transportu towarowego, miejsc pracy oraz

¹⁰⁰ Zob. wyr. Sądu z dn. 14.04.2021 r. w sprawie T-388/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:196; wyr. Sądu z dn. 22.06.2022 r. w sprawie T-657/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2022:390.

¹⁰¹ Zob. wyr. Sądu z dn. 14.04.2021 r. w sprawie T-388/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:196, pkt 41.

¹⁰² Zob. ibidem, pkt 42.

zakupów u dostawców, jak również jego wkład w PKB Finlandii. Jeśli chodzi o transport pasażerski, Sąd ustalił między innymi, że w 2019 r. Finnair obsłużył ponad 60% pasażerów przewiezionych w ramach lotów międzynarodowych i co najmniej 80% pasażerów przewiezionych w ramach lotów krajowych w obrębie Finlandii, stając się najważniejszym przewoźnikiem tego państwa¹⁰³. Zostało również ustalone, że Finnair jest jedynym przewoźnikiem lotniczym obsługującym większość fińskich regionalnych portów lotniczych przez cały rok i w regularnych odstępach czasu. Tym samym przewoźnik ten odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu dobrego skomunikowania Finlandii z resztą świata. Następnie Sąd wskazał, że Finnair jest głównym operatorem lotniczego transportu towarowego w Finlandii¹⁰⁴. Co więcej, posiada on rozległą sieć azjatycką, która odgrywa szczególną rolę w dobie pandemii COVID-19, gdyż umożliwia zaspokojenie fińskiego popytu na produkty farmaceutyczne i sprzęt medyczny. Bezpieczeństwo zaopatrzenia w produkty niezbędne w walce z wirusem ma zaś, zdaniem Sądu, strategiczne znaczenie dla ograniczenia środków izolacji i w konsekwencji szybkiego ożywienia gospodarki tego państwa członkowskiego¹⁰⁵. W dalszej kolejności Sąd skonstatował, że zgodnie z udostępnionymi przez władze fińskie danymi, Finnair był w 2017 r. szesnastym przedsiębiorstwem w Finlandii pod względem jego udziału w PKB tego kraju¹⁰⁶. Przedstawiono także wpływ Finnaira na inne firmy z nim powiązane, zaznaczając, że prawidłowe funkcjonowanie portu lotniczego Helsinki-Vantaa oraz wszystkich regionalnych portów lotniczych w Finlandii, którymi zarządza Finavia, zależy od dalszej obecności Finnaira na rynku¹⁰⁷.

Mając powyższe na uwadze, Sąd stanął na stanowisku, że Komisja wykazała w sposób wymagany prawem znaczenie Finnaira dla gospodarki fińskiej¹⁰⁸. Co więcej, analiza przedstawionych przez Komisję argumentów doprowadziła Sąd do stwierdzenia, że

„niewypłacalność tego przedsiębiorstwa miałaby poważne konsekwencje dla gospodarki fińskiej w kontekście kryzysu i że w związku z tym rozpatrywany środek w zakresie, w jakim miał na celu utrzymanie działalności Finnaira, był odpowiedni, aby przyczynić się do zaradzenia poważnym zaburzeniom w tej gospodarce”¹⁰⁹.

Analogiczna argumentacja znalazła się w drugiej ze spraw, która dotyczyła dokapitalizowania linii lotniczej Finnair. Także w tym przypadku Sąd przychylił się do stanowiska Komisji i stwierdził, że słusznie uznała ona, iż ze względu na znaczącą rolę Finnaira w krajowym i międzynarodowym skomunikowaniu Finlandii oraz na jego gospodarcze i społeczne znaczenie dla wielu fińskich dostawców i pracowników rozpatrywany środek przyczyniał się do realizacji celu wskazanego w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, jakim jest zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce tego państwa, a w rezultacie – wbrew twierdzeniom strony skarżącej – w żadnym wypadku nie pogłębiał tychże zaburzeń¹¹⁰. Nadto Sąd skonstatował, że nawet gdyby wartość dodana Finnaira

¹⁰³ Zob. *ibidem*, pkt 45.

¹⁰⁴ Zob. *ibidem*, pkt 47.

¹⁰⁵ Zob. *ibidem*, pkt 47.

¹⁰⁶ Zob. *ibidem*, pkt 53.

¹⁰⁷ Zob. *ibidem*, pkt 51.

¹⁰⁸ Zob. *ibidem*, pkt 54.

¹⁰⁹ Zob. *ibidem*, pkt 56.

¹¹⁰ Zob. wyr. Sądu z dn. 22.06.2022 r. w sprawie T-657/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2022:390, pkt 41.

stanowiła jedynie część fińskiego PKB, a jego pracownicy stanowili jedynie ułamek liczby osób zatrudnionych w Finlandii, nie może to podważać znaczenia Finnaira dla tej gospodarki¹¹¹.

Z przedstawionych wyroków Sądu wynika, że dla uznania pomocy indywidualnej na rzecz linii lotniczej za środek odpowiedni dla zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego wymagane jest wykazanie, że linia lotnicza będąca beneficjentem pomocy ma wystarczająco duże znaczenie w gospodarce państwa członkowskiego, które zamierza jej tę pomoc przyznać. Najczęściej podnoszonymi argumentami, mającymi przemawiać za spełnieniem tej przesłanki jest – z jednej strony – istotna rola, jaką odgrywa dany przewoźnik w zapewnieniu łączności konkretnego państwa z innymi krajami Europy oraz świata, z drugiej zaś – jego znacząca pozycja w gospodarce krajowej (m.in. udział w PKP, wpływ na bezpośrednio i pośrednio miejsca pracy).

Jeśli chodzi o pierwszy argument, tytułem przykładu można wskazać, że w sprawie dotyczącej dwóch środków pomocy na rzecz KLM, to jest państwowej gwarancji na pożyczkę oraz zamiaru udzielenia przez państwo holenderskie pożyczki podporządkowanej, Komisja przyznała, że oferowana przez tego przewoźnika siatka połączeń pełniła kluczową funkcję w zapewnianiu zarówno pasażerskich połączeń transportowych, jak i przewozu towarów z oraz do Holandii¹¹². Dokonując oceny tychże środków, uwzględniono w szczególności takie czynniki, jak: wielkość siatki połączeń, częstotliwość lotów, liczbę połączeń całorocznych oraz liczbę miejsc docelowych nieobsługiwanych przez innych przewoźników. Zauważono nadto, że KLM jest bardzo ważny dla zapewnienia łączności z holenderskimi terytoriami zamorskimi.

Istotna rola konkretnego przewoźnika lotniczego w zapewnieniu łączności danego państwa członkowskiego miała również duże znaczenie podczas badania odpowiedniości środków pomocy na rzecz Brussels Airlines. Po ustaleniu, że przewoźnik ten generował około 40% ruchu lotniczego w porcie Bruksela-Zawentem, a prawie połowa oferowanych przez niego tras nie była obsługiwana przez żadnego innego przewoźnika, Komisja stwierdziła, że upadek lub znaczne ograniczenie działalności przez Brussels Airlines miałyby dramatyczny wpływ na system transportu lotniczego w Belgii¹¹³.

Co się tyczy drugiego, często podnoszonego argumentu, a mianowicie znaczenia danego przewoźnika dla gospodarki państwa zamierzającego udzielić mu pomocy, jednym z kluczowych czynników branych pod uwagę jest jego wpływ na poziom zatrudnienia. I tak, oceniając planowane na rzecz KLM wsparcie, Komisja zauważyła, że przewoźnik ten jest drugim największym prywatnym pracodawcą w Holandii, i to bez uwzględnienia miejsc pracy generowanych przez firmy z nim powiązane¹¹⁴. Podobnie przy rozpatrywaniu środków pomocy skierowanych do Air France¹¹⁵ oraz Brussels Airlines¹¹⁶, uwzględniono liczbę miejsc pracy bezpośrednio utworzonych przez te linie lotnicze oraz pośrednio przez firmy z nimi współpracujące.

¹¹¹ Zob. *ibidem*, pkt 40.

¹¹² Zob. dec. KE z dn. 13.07.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57116, przez którą Holandia zamierza udzielić gwarancji państwowej oraz pożyczki państwowej dla KLM (C(2020) 4871, pkt 80).

¹¹³ Zob. dec. KE z dn. 21.08.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57544, przez którą Belgia zamierza udzielić pomocy na rzecz Brussels Airlines (C(2020) 5840, pkt 83).

¹¹⁴ Zob. dec. KE z dn. 13.07.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57116, przez którą Holandia zamierza udzielić gwarancji państwowej oraz pożyczki państwowej dla KLM (C(2020) 4871, pkt 70).

¹¹⁵ Zob. dec. KE z dn. 4.05.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57082, przez którą Francja zamierza udzielić gwarancji oraz pożyczki Air France, brak publikacji.

¹¹⁶ Zob. dec. KE z dn. 21.08.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57544, przez którą Belgia zamierza udzielić pomocy na rzecz Brussels Airlines (C(2020) 5840, pkt 83).

Z kolei przy rozpatrywaniu pomocy na rzecz linii lotniczej Nordica, zwrócono uwagę nie tylko na fakt, że przewoźnik ten jest największym pracodawcą w estońskim sektorze lotniczym, lecz także na to, iż bezpośrednio i pośrednio odpowiada on za 3,5% krajowego PKB Estonii¹¹⁷. Podniesiono nadto, że wiele przedsiębiorstw i instytucji jest uzależnionych od linii lotniczej Nordica w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Uwzględniono również okoliczność, że Estonia ma drugi najniższy w Europie poziom łączności¹¹⁸. Biorąc pod uwagę niepewną sytuację na rynku, Komisja stwierdziła, że w przypadku zaprzestania działalności przez linię lotniczą Nordica, mało prawdopodobne jest, by jakikolwiek inny przewoźnik lotniczy był zainteresowany natychmiastowym rozszerzeniem swojej działalności na rynek estoński¹¹⁹. Z powyższego wywiedziono, że potencjalna niewypłacalność linii Nordica miałaby szkodliwe skutki dla setek pracowników i ich rodzin, dla ogólnej stabilności krajowego sektora lotniczego, a także – ze względu na konsekwencje pośrednie – dla całej gospodarki Estonii¹²⁰.

Zapewnienie odpowiedniego poziomu dostępności transportowej danego państwa można również uznać za jeden z istotnych czynników prorozwojowych. Warto przypomnieć za R. Fedanem, że efektywna sieć transportowa spełnia „ważną funkcję krwioobiegu gospodarczego w układzie regionalnym, krajowym i międzynarodowym” (zob. Fedan, 2014, s. 96). Podobnie postrzega tę zależność Komisja Europejska.

I tak, oceniając pomoc na rzecz linii lotniczej LOT, Komisja ustaliła, że jest ona największym przewoźnikiem sieciowym w Polsce oraz jedyną linią lotniczą, której hub został zlokalizowany na terytorium tego kraju¹²¹. Zauważono nadto, że ze względu na swój model biznesowy LOT posiada najbardziej zróżnicowaną sieć transportu lotniczego w Polsce, obejmującą trasy krajowe, wewnątrzunijne oraz międzykontynentalne. Siatkę połączeń LOT-u uznano zatem za mającą istotne znaczenie dla utrzymania łączności dla polskich przedsiębiorstw i obywateli¹²². Mając na uwadze znaczącą rolę LOT-u w zakresie krajowych i międzynarodowych połączeń oraz jego znaczenie gospodarcze i społeczne dla wielu dostawców i pracowników w Polsce, Komisja stwierdziła, że upadłość LOT-u lub niemożność wykonywania przez niego zobowiązań spowodowałyby prawdopodobnie pogłębienie obecnych poważnych zakłóceń w polskiej gospodarce¹²³. Co więcej, odbiłoby się to negatywnie na wychodzeniu Polski z trwającego kryzysu związanego z pandemią COVID-19.

Zagwarantowanie odpowiedniego poziomu usług lotniczych odgrywa szczególną rolę w przypadku gospodarek państw, które są zlokalizowane na obrzeżach Unii Europejskiej. Badając zgodność planowanego podwyższenia kapitału na rzecz airBaltic z unijnym prawem pomocy państwa, Komisja zauważyła, że dla kilku przedsiębiorstw na Łotwie usługi lotnicze są niezbędne do połączenia się z głównymi ośrodkami biznesowymi w pozostałej części Unii, a alternatywne środki transportu nie są w stanie zaspokoić ich potrzeb¹²⁴. Zaznaczono również, że handel międzynarodowy

¹¹⁷ Zob. dec. KE z dn. 11.08.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57586, przez którą Estonia pragnie dokapitalizować linię lotniczą Nordica oraz udzielić jej pożyczki o obniżonym oprocentowaniu (C(2020) 5616, pkt 79).

¹¹⁸ Zob. ibidem, pkt 80.

¹¹⁹ Zob. ibidem, pkt 83.

¹²⁰ Zob. ibidem.

¹²¹ Zob. dec. KE z dn. 22.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59158, którą Polskę pragnie przyznać na rzecz linii lotniczej LOT (C(2020) 9606, pkt 88).

¹²² Zob. ibidem, pkt 89.

¹²³ Zob. ibidem, pkt 91.

¹²⁴ Zob. dec. KE z dn. 3.07.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56943, przez którą Łotwa zamierza dofinansować Air Baltic (C(2020) 4665, pkt 91).

i inwestycje opierają się w dużym stopniu na tych połączeniach lotniczych. Następnie Komisja ustaliła, że airBaltic stanowi jedno z głównych przedsiębiorstw łotewskich oraz zatrudnia bezpośrednio 800 pracowników, a nawet do 30 000 miejsc pracy może być bezpośrednio lub pośrednio powiązanych z usługami lotniczymi, które na Łotwie są obsługiwane głównie przez tego przewoźnika. W związku z powyższym Komisja uznała, że wkład airBaltic w łotewską gospodarkę jest znaczny, a jego upadek mógłby poważnie wpłynąć na gospodarkę łotewską i łączność tego kraju, w kontekście kryzysu związanego z COVID-19¹²⁵.

Podsumowując tę część rozważań należy stwierdzić, że pomoc indywidualna przyznawana liniom lotniczym w dobie pandemii COVID-19 może zostać uznana za środek odpowiedni do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego, o ile zostanie udowodnione, że linia ta odrywa wystarczająco dużą rolę w gospodarce państwa członkowskiego, które zamierza jej tę pomoc przyznać. Co ważne, w tym celu bada się nie tylko różne wskaźniki gospodarcze, jak udział w PKB danego państwa czy wpływ na tworzenie bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy, lecz także znaczenie danego przewoźnika dla zapewnienia łączności tego państwa oraz wagę świadczonych przez niego połączeń lotniczych dla życia gospodarczego państwa będącego dawcą pomocy. Efektywna sieć transportowa ułatwia bowiem wymianę handlową, sprzyja inwestycjom, wzrostowi poziomu przedsiębiorczości oraz tworzeniu nowych miejsc pracy, wpiera konkurencyjność danego państwa, a w rezultacie przyczynia się do ograniczenia ryzyka pauperyzacji i wykluczenia społecznego wśród zamieszkującej dane państwo ludności. Tym samym, skutki pomocy indywidualnej przyznawanej liniom lotniczym w dobie pandemii COVID-19 wykraczają poza osobę beneficjenta i sektor gospodarki, do którego on należy. Warto w tym miejscu zauważyć, że utrzymanie gotowości linii lotniczych do świadczenia usług transportowych powinno również sprzyjać sprawniejszemu wyjściu państw członkowskich z kryzysu spowodowanego przez COVID-19.

3. Proporcjonalność pomocy antykryzysowej udzielanej przewoźnikom lotniczym w dobie pandemii COVID-19

Już w wydanym 19 marca 2020 r. komunikacie pt. „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” Komisja zaznaczyła, że w celu skorzystania z wyłączenia zawartego w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE państwa członkowskie muszą w szczególności wykazać, że środki pomocy są konieczne, odpowiednie i proporcjonalne, aby zaradzić poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego¹²⁶. Oznacza to, że proporcjonalność pomocy jest jedną z przesłanek wymaganych dla uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym; ciężar udowodnienia spełnienia tej przesłanki ciąży zaś na państwie członkowskim zamierzającym przyznać pomoc. Pragnąc ułatwić państwom członkowskim to zadanie, Komisja doprecyzowuje sposób rozumienia tej przesłanki poprzez wydawane przez siebie Tymczasowe ramy. Akt ten zapewnia państwom członkowskim szeroki zakres instrumentów służących przeciwdziałaniu niedoborom płynności (zob. Agnolucci, 2022, s. 3). Co ważne, szczegółowe warunki, jakie musi spełniać dany środek pomocy, by mógł

¹²⁵ Zob. ibidem, pkt 92.

¹²⁶ Zob. Komunikat KE – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 91 I z 20.03.2020, s. 1–9, pkt 19).

zostać uznany za proporcjonalny, zależą od formy tego środka. W tym miejscu zostanie przedstawiony sposób badania proporcjonalności wybranych form pomocy, które szczególnie często były udzielane liniom lotniczym w związku z pandemią COVID-19¹²⁷.

Jeśli chodzi o pomoc w formie dotacji bezpośrednich, zaliczek zwrotnych, korzyści podatkowych lub w zakresie płatności, Komisja ustaliła, że tego rodzaju pomoc nie może przekraczać 800 000 EUR na przedsiębiorstwo, przy czym wszystkie dane liczbowe muszą zostać podane w kwotach brutto, tj. przed odliczeniem podatków lub innych opłat¹²⁸.

Wolę udzielania tego rodzaju pomocy zgłosiła w dniu 24 listopada 2020 r. Dania. Beneficjentami mogły zostać wszystkie linie lotnicze posiadające duński certyfikat przewoźnika lotniczego, które począwszy od 1 października 2020 r. świadczyły usługi lotniczego transportu pasażerskiego (loty rejsowe, loty czarterowe czy usługi taksówki powietrznej)¹²⁹. Uprawnienie to przysługiwało w przypadkach zarówno całkowitego, jak i jedynie częściowego zawieszenia lotów z powodu ograniczeń wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19. Koszty kwalifikowalne obejmowały wydatki na wynagrodzenia personelu kluczowego (ang. *critical staff*) w okresie od dnia 1 października 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r., ponoszone przez linie lotnicze¹³⁰. Jakkolwiek kwota pomocy miała obejmować do 100% kosztów kwalifikowalnych, a rzeczywisty poziom dozwolonej rekompensaty miał zależeć od całkowitej kwoty wydatków na wynagrodzenia dla personelu krytycznego w okresie podlegającym wsparciu, to jednak Dania zobowiązała się, że całkowita kwota pomocy brutto na przedsiębiorstwo nie przekroczy 4 mln DKK, co stanowiło około 500 000 EUR¹³¹. Duński program pomocy zawierał również mechanizm odzyskiwania środków wraz z odsetkami w przypadku udzielenia przez beneficjenta nieprawidłowych informacji lub w przypadku nadmiernej rekompensaty¹³².

Mając to na uwadze, Komisja stwierdziła, że zamierzony środek jest proporcjonalny do zachowania przez linie lotnicze minimum pracowników wymaganych dla utrzymania duńskiego certyfikatu przewoźnika lotniczego do dnia 31 grudnia 2020 r., a tym samym do oferowania połączeń niezbędnych dla zagwarantowania usług transportu pasażerskiego w obrębie Danii i na trasach międzynarodowych¹³³. Nadto dodała, że skoro większość lotów obsługiwanych przez duńskich posiadaczy certyfikatu przewoźnika lotniczego ma potencjał, środek jest proporcjonalny, aby przyczynić się do przywrócenia duńskich połączeń lotniczych oraz do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce Danii. Przykład ten pokazuje, że przy badaniu proporcjonalności danego środka Komisja nie ogranicza się jedynie do skontrolowania czy planowana pomoc nie wykracza poza ustalony, maksymalny dopuszczalny limit wsparcia, ale także uwzględnia rolę, jaką odgrywa beneficjent pomocy w zapewnieniu łączności wewnątrz państwa zamierzającego udzielić wsparcia oraz z resztą świata.

Co się tyczy interwencji w postaci publicznych gwarancji kredytowych, Komisja wskazała w Tymczasowych ramach zarówno na minimalny wymagany poziom prowizji gwarancyjnych, jak

¹²⁷ Warunki udzielania poszczególnych form pomocy zostały szeroko omówione w publikacjach: Maczkovics, 2020, s. 275–278; Petrov, 2021, s. 464–469.

¹²⁸ Zob. Komunikat KE – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 91 I z 20.03.2020, s. 1–9, pkt 22 lit. a)).

¹²⁹ Zob. dec. KE z dn. 27.11.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.59370, przez który Dania pragnie udzielić wsparcia na rzecz linii lotniczych posiadających duński certyfikat przewoźnika lotniczego (C(2020) 8561, pkt 16).

¹³⁰ Zob. ibidem, pkt 18.

¹³¹ Zob. ibidem, pkt 22.

¹³² Zob. ibidem, pkt 24.

¹³³ Zob. ibidem, pkt 43.

i na maksymalną dopuszczalną wielkość kwoty głównej pożyczki. Minimalny wymagany poziom prowizji gwarancyjnych zależy od rodzaju beneficjenta (MŚP czy duże przedsiębiorstwo) oraz od terminu zapadalności pożyczki, przy czym jest większy dla dużych przedsiębiorstw i rośnie wraz z późniejszym terminem zapadalności¹³⁴. W odniesieniu do pożyczek, których termin zapadalności miał mieć miejsce po dniu 31 grudnia 2020 r., kwota główna pożyczki nie mogła co do zasady przekraczać: a) dwukrotności rocznej kwoty wynagrodzeń wypłaconych przez beneficjenta (włącznie z kosztami świadczeń pracowniczych oraz kosztami personelu pracującego na terenie przedsiębiorstwa, ale formalnie otrzymujących wynagrodzenie od podwykonawców) za rok 2019 lub za ostatni rok, za który dostępne są dane. W przypadku przedsiębiorstw utworzonych w dniu 1 stycznia 2019 r. lub po tej dacie, maksymalna kwota pożyczki nie mogła przekroczyć rocznej kwoty wynagrodzeń szacowanej na okres pierwszych dwóch lat działalności; lub b) 25% łącznego obrotu beneficjenta w 2019 roku¹³⁵. W odpowiednio umotywowanych sytuacjach oraz na podstawie oświadczenia beneficjenta o zapotrzebowaniu na płynność, kwota pożyczki mogła ulec zwiększeniu w celu pokrycia zapotrzebowania na płynność od chwili przyznania przez najbliższe 18 miesięcy dla MŚP oraz przez najbliższe 12 miesięcy w przypadku dużych przedsiębiorstw¹³⁶. W przypadku pożyczek, których termin zapadalności miał przypadać najpóźniej w dniu 31 grudnia 2020 r., Tymczasowe ramy umożliwiały przyznanie pożyczki wykraczającej poza kwotę obliczoną według wyżej wskazanych zasad, o ile istniało ku temu odpowiednie uzasadnienie oraz pod warunkiem zachowania proporcjonalności pomocy¹³⁷. Maksymalny okres gwarancji został określony na sześć lat, a wielkość kwoty głównej mogącej podlegać gwarancji publicznej była uzależniona od sposobu ponoszenia strat¹³⁸. W przypadku gdy straty miały być ponoszone proporcjonalnie i na tych samych warunkach przez instytucję kredytową i państwo, gwarancja publiczna mogła obejmować aż do 90% kwoty głównej pożyczki¹³⁹. Jeżeli zaś straty miały najpierw być przypisane państwu, a dopiero potem instytucjom kredytowym, gwarancja publiczna nie mogła przekraczać 35% kwoty głównej pożyczki. W przypadku pożyczek zmniejszających się wraz z upływem czasu, na przykład z powodu rozpoczęcia spłaty, Komisja zobowiązywała strony do proporcjonalnego zmniejszenia kwoty gwarantowanej¹⁴⁰.

Tymczasowe ramy określają także warunki dopuszczalności udzielania pomocy w formie subsydiowanych stóp oprocentowania pożyczek. Tego rodzaju pożyczki mogą być przyznawane, o ile obniżone stopy oprocentowania są równe co najmniej stopie bazowej (jednorocznej stopie IBOR lub równoważnej, opublikowanej przez Komisję¹⁴¹), obowiązującej w dniu 1 stycznia 2020 r., powiększonej o wskazane w Tymczasowych ramach marże ryzyka kredytowego. Na

¹³⁴ Zob. Komunikat KE – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 91 I z 20.03.2020, s. 1–9, pkt 25 lit. a)).

¹³⁵ Zob. ibidem, pkt 25 lit. d) ppkt i. oraz ii. Zob. także: dec. KE z dn. 13.07.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57116, przez którą Holandia zamierza udzielić gwarancji państwowej oraz pożyczki państwowej dla KLM (C(2020) 4871, pkt 96).

¹³⁶ Zob. Komunikat KE – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 91 I z 20.03.2020, s. 1–9, pkt 25 lit. d) ppkt iii).

¹³⁷ Zob. ibidem, pkt 25 lit. e).

¹³⁸ Zob. ibidem, pkt 25 lit. f).

¹³⁹ Zob. dec. KE z dn. 18.05.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56809, przez którą Finlandia pragnie udzielić państwowej gwarancji pożyczki na rzecz linii lotniczej Finnair (C(2020) 3387, pkt 53).

¹⁴⁰ Zob. Komunikat KE – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 91 I z 20.03.2020, s. 1–9, pkt 25 lit. h)); dec. KE z dn. 13.07.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57116, przez którą Holandia zamierza udzielić gwarancji państwowej oraz pożyczki państwowej dla KLM (C(2020) 4871, pkt 98).

¹⁴¹ Zob. Komunikat KE w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. U. C 14 z 19.01.2008, s. 6–9).

podkreślenie zasługuje, że marże te są tożsame z minimalnymi poziomami prowizji gwarancyjnych, dotyczącymi pomocy w formie publicznych gwarancji kredytowych¹⁴². W praktyce oznacza to, że marże ryzyka kredytowego rosną z czasem, wynosząc dla dużych przedsiębiorstw 50 punktów bazowych w pierwszym roku, 100 punktów bazowych w drugim i trzecim roku oraz 200 punktów bazowych w czwartym, piątym i szóstym roku¹⁴³. Sposób obliczania maksymalnej dopuszczalnej kwoty pożyczki również odpowiada zasadom dotyczącym ustalania najwyższej dopuszczalnej kwoty głównej pożyczki w przypadku pomocy mającej formę publicznej gwarancji kredytowej¹⁴⁴. I tak, w sprawie pomocy państwa na rzecz linii lotniczej LOT punktem odniesienia przy badaniu, czy wielkość pożyczki nie wykraczała poza dopuszczalną kwotę, był łączny obrót beneficjenta¹⁴⁵. Z kolei przy okazji pomocy na rzecz Brussels Airlines sprawdzono, że planowana kwota pożyczki była niższa niż dwukrotność rocznej kwoty wynagrodzeń wypłaconych przez tego przewoźnika za 2019 rok¹⁴⁶. Po spełnieniu pozostałych przesłanek, obie te pożyczki o subsydiowanych stopach oprocentowania zostały uznane przez Komisję za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

W dniu 8 maja 2020 r. Komisja przyjęła drugą nowelizację Tymczasowych ram, precyzując w niej warunki udzielania przedsiębiorstwom środków służących ich dokapitalizowaniu. Tego rodzaju pomoc może przybrać formę instrumentów kapitałowych, w szczególności emisji nowych akcji wspólnych lub uprzywilejowanych, jak również instrumentów z elementem kapitałowym (tak zwanych „hybrydowych instrumentów kapitałowych”)¹⁴⁷. W celu zapewnienia proporcjonalności tego rodzaju pomocy Komisja wprowadziła specjalny test proporcjonalności, który wymaga łącznego spełnienia dwóch warunków¹⁴⁸. Z jednej strony kwota dokapitalizowania udzielana przedsiębiorstwu w związku z COVID-19 nie może przekraczać minimum niezbędnego do zapewnienia rentowności beneficjenta. Z drugiej zaś – kwota dokapitalizowania nie powinna wykraczać poza to, co jest konieczne dla przywrócenia struktury kapitałowej beneficjenta sprzed wybuchu epidemii COVID-19, tj. do stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku.

Przy badaniu drugiego z wymienionych warunków, Komisja zwykle uwzględnia prognozy finansowe dotyczące (i) pozycji kapitałowej beneficjenta oraz (ii) współczynnik netto zadłużenia do kapitału własnego beneficjenta (ang. *net debt-to-equity ratio*), po dokapitalizowaniu w związku z COVID-19¹⁴⁹. Szukając odpowiedzi na pytanie czy dana pomoc jest proporcjonalna, Komisja porównuje wartość tych wskaźników z ich wielkością sprzed epidemii COVID-19.

¹⁴² Por. Komunikat KE – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 91 I z 20.03.2020, s. 1–9, pkt 27 lit. a) z pkt 25 lit. a)).

¹⁴³ Zob. dec. KE z dn. 21.08.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57544, przez którą Belgia zamierza udzielić pomocy na rzecz Brussels Airlines (C(2020) 5840, pkt 88).

¹⁴⁴ Por. Komunikat KE – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 91 I z 20.03.2020, s. 1–9, pkt 27 lit. d) z pkt 25 lit. d)).

¹⁴⁵ Zob. dec. KE z dn. 22.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59158, którą Polską pragnie przyznać na rzecz linii lotniczej LOT (C(2020) 9606, pkt 94).

¹⁴⁶ Zob. dec. KE z dn. 21.08.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57544, przez którą Belgia zamierza udzielić pomocy na rzecz Brussels Airlines (C(2020) 5840, pkt 90).

¹⁴⁷ Zob. Komunikat KE – Zmiany w tymczasowych ramach środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. U. C 164 z 13.05.2020, s. 3–15, pkt 52).

¹⁴⁸ Zob.: ibidem, pkt 54; dec. KE z dn. 3.07.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56943, przez którą Łotwa zamierza dofinansować Air Baltic (C(2020) 4665, pkt 102); dec. KE z dn. 11.08.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57586, przez którą Estonia pragnie dokapitalizować linię lotniczą Nordica oraz udzielić jej pożyczki o obniżonym oprocentowaniu (C(2020) 5616, pkt 88).

¹⁴⁹ Zob. dec. KE z dn. 25.06.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57153, przez którą Niemcy pragną przyznać pomoc na rzecz Lufthansy (C(2020) 4372, pkt 112); dec. KE z dn. 22.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59158, którą Polską pragnie przyznać na rzecz linii lotniczej LOT (C(2020) 9606, pkt 116).

Jeśli chodzi o pierwszy z warunków, Komisja starała się ustalić minimalną wysokość dokapitalizowania, niezbędną do przywrócenia przedsiębiorstwu dostępu do prywatnych rynków kapitałowych¹⁵⁰. W tym celu Komisja analizuje różne dane dotyczące beneficjenta pomocy, w szczególności: a) współczynnik netto zadłużenia do kapitału własnego; b) wskaźnik netto zadłużenia w latach (ang. *net debt-to-EBITDA ratio*); c) wskaźnik pokrycia aktywów trwałych kapitałem własnym (ang. *equity-to-asset ratio*) czy d) wskaźnik gotowości finansowej (ang. *financial preparedness ratio*)¹⁵¹.

Przeprowadzona analiza potwierdza, że sposób badania przez Komisję proporcjonalności danej pomocy państwa zależy od jej rodzaju. Najczęściej polega to na sprawdzaniu różnego rodzaju danych dotyczących beneficjenta i jego wskaźników ekonomicznych oraz porównywaniu tych informacji z chwili udzielania pomocy do tego, jak prezentowały się one w wyznaczonym przez Komisję momencie przed pandemią COVID-19. Biorąc pod uwagę szczegółowość zawartych w Tymczasowych Ramach warunków, dokonywana przez Komisję kontrola proporcjonalności zamierzonych środków pomocy ma w dużej mierze charakter szablonowy. Pozytywnym skutkiem tej szczegółowości jest zwiększenie pewności prawa po stronie podmiotów zamierzających udzielić pomocy państwa oraz jej beneficjentów. Mogą oni bowiem zapoznać się ze sposobem wykładni przesłanki proporcjonalności przez Komisję, zanim jeszcze podejmą decyzję o udzieleniu danej pomocy.

IV. Porównanie obu wyłączeń oraz wnioski końcowe

Przeprowadzona analiza pozwala na porównanie dwóch rodzajów środków, które były najczęściej przyznawane liniom lotniczym w dobie pandemii COVID-19, a mianowicie pomocy nadzwyczajnej (art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE) oraz pomocy antykrzysowej (art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE). Umożliwia także udzielenie odpowiedzi na pytanie o ich znaczenie i użyteczność w kontekście wspierania przewoźników lotniczych, a także szerzej innych przedsiębiorców, w trakcie takich jak COVID-19 zdarzeń nadzwyczajnych, które skutkują poważnymi zaburzeniami na poziomie gospodarki realnej. Szczególnie istotne zdają się być trzy, następujące kwestie: a) zakres dopuszczalnego wsparcia oraz sposób badania proporcjonalności zamierzonej pomocy; b) uprawnienia Komisji oraz charakter decyzji kończącej postępowanie; c) cel leżący u podstaw danego rodzaju pomocy oraz jej użyteczność w kontekście pandemii COVID-19.

Na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE państwa członkowskie są uprawnione do udzielania przewoźnikom lotniczym pomocy nadzwyczajnej, której wysokość nie może jednak przekraczać szkód, jakie ponieśli oni w wyniku pandemii COVID-19. Rekompensata obejmuje zasadniczo utracone przychody, pomniejszone o koszty, których udało się uniknąć. Jej wysokość jest obliczana poprzez porównanie faktycznej sytuacji danego przewoźnika lotniczego ze scenariuszem alternatywnym, czyli sytuacją, w jakiej znajdowałby się on, gdyby pandemia COVID-19 nie miała miejsca. Co ważne, to na podmiocie pragnącym udzielić wsparcia ciąży wymóg wykazania bezpośredniego związku pomiędzy poniesioną przez danego przewoźnika szkodą a wprowadzonymi środkami ograniczającymi możliwość przemieszczania się. Konieczność dowiedzenia, że konkretne

¹⁵⁰ Zob.: dec. KE z dn. 25.06.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57153, przez którą Niemcy pragną przyznać pomoc na rzecz Lufthansy (C(2020) 4372, pkt 113); dec. KE z dn. 22.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59158, którą Polską pragnie przyznać na rzecz linii lotniczej LOT (C(2020) 9606, pkt 117).

¹⁵¹ Zob. dec. KE z dn. 17.08.2020 r. w sprawach połączonych SA.57543 (duńska pomoc państwa) oraz SA.58342 (szwedzka pomoc państwa) dotyczących dokapitalizowania linii lotniczej SAS AB (C(2020) 5750, pkt 99).

środki krajowe były decydującą przyczyną powstania szkód podlegających rekompensacie, w praktyce mocno ogranicza możliwość przyznawania tego rodzaju pomocy. Komisja jest z kolei zobowiązana zbadać czy związek ten został wystarczająco wykazany. Brak uczynienia zadość temu obowiązkowi może stanowić podstawę do unieważnienia wydanej przez Komisję decyzji.

Odmienne niż przy pomocy nadzwyczajnej, udzielenie pomocy antykryzysowej nie jest uzależnione od wykazania szkód poniesionych w wyniku pandemii COVID-19. Należy natomiast przedstawić dane wskazujące, że z powodu trwającego poważnego zaburzenia w gospodarce beneficjent pomocy, będący co do zasady „zdrowym” przedsiębiorstwem, znalazł się w trudnej sytuacji finansowej, w szczególności ma problemy z płynnością, a niezbędnych środków nie jest w stanie pozyskać na wolnym rynku. Pozytywne skutki przyznania pomocy antykryzysowej muszą nadto wykraczać poza osobę beneficjenta oraz sektor, do którego on należy. Stąd też Komisja każdorazowo bada znaczenie przedsiębiorstwa, któremu ma zostać przyznana pomoc antykryzysowa, dla gospodarki danego państwa członkowskiego. Warte odnotowania jest, że wymóg ten nie występuje przy pomocy nadzwyczajnej.

Proporcjonalność pomocy jest jedną z przesłanek wymaganych przez prawo unijne w przypadkach pomocy zarówno nadzwyczajnej, jak i antykryzysowej. Sposób badania jej spełnienia znacznie się jednak różni w zależności od tego, o który rodzaj pomocy chodzi. Przyznawana na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE rekompensata nie może być wyższa niż oszacowana szkoda, przy czym należy ją jeszcze pomniejszyć o kwoty uzyskane z innych tytułów (np. ubezpieczenia). Na uwagę zasługuje, że Komisja bardzo szczegółowo bada sposób oddziaływania wprowadzonych z powodu COVID-19 obostrzeń na sytuację konkretnego przewoźnika lotniczego. Z kolei w przypadku pomocy antykryzysowej nie ma jednego sposobu badania proporcjonalności zamierzonych środków. Przeciwnie, zależy to od formy pomocy (np. dotacja, gwarancja kredytowa, dokapitalizowanie), a dokładne warunki zostały doprecyzowane przez Komisję w wydawanych przez nią wytycznych, określających tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19. Uwagę zwraca w znacznej mierze techniczny charakter tych warunków, w postaci ustalonych minimalnych lub maksymalnych progów lub wielkości. Rozwiązanie to jest więc zupełnie odmienne od badania proporcjonalności środków pomocy nadzwyczajnej.

Pomoc nadzwyczajna oraz pomoc antykryzysowa charakteryzują się także różnym zakresem uprawnień Komisji oraz charakterem wydawanych przez nią decyzji kończących postępowanie kontrolne. O ile w pierwszym przypadku Komisja nie dysponuje swobodą uznania, a wydana przez nią decyzja ma charakter jedynie deklaratoryjny, o tyle przy ocenie spełnienia przesłanek dotyczących pomocy antykryzysowej Komisja ma szeroki margines uznania, a decyzja kończąca postępowanie ma charakter konstytutywny. Oznacza to, że uprawnienia kontrolne Komisji są szersze w przypadku pomocy antykryzysowej. Różnice te wynikają zaś z faktu, że przewidziane w art. 107 ust. 2 TFUE wyłączenia od zakazu udzielania pomocy, w tym pomoc nadzwyczajna, mają charakter obligatoryjny, podczas gdy wyłączenia wymienione w art. 107 ust. 3 TFUE, w tym pomoc antykryzysowa, mają charakter jedynie fakultatywny.

Celem pomocy nadzwyczajnej jest rekompensata szkód poniesionych przez dane przedsiębiorstwo, pod warunkiem, że to klęska żywiołowa lub określone inne zdarzenie nadzwyczajne jest ich bezpośrednią przyczyną. W dobie pandemii COVID-19 ten rodzaj pomocy jest wykorzystywany

do wyrównywania przewoźnikom lotniczym szkód spowodowanych wprowadzanymi przez państwa członkowskie ograniczeniami w przemieszczaniu się. Sposób ujęcia celu pomocy nadzwyczajnej mocno ogranicza zakres oraz wielkość dopuszczalnego wsparcia. Warto jednak zauważyć, że zastosowanie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE jest możliwe w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych, obejmujących swoim zasięgiem znaczny obszar geograficzny, takich jak COVID-19, jak również w sytuacji, gdy zdarzenia te mają jedynie lokalny charakter.

Jako uzasadnienie udzielania pomocy antykryzysowej można wskazać chęć utrzymania „zdrowych”, prawidłowo działających przedsiębiorstw w trakcie poważnych zaburzeń w gospodarce danego państwa członkowskiego. Tego rodzaju okoliczności utrudniają bowiem prowadzenie działalności gospodarczej, a w rezultacie mogą prowadzić do problemów z płynnością lub nawet do niewypłacalności i bankructwa przedsiębiorstw. Skutkiem upadku przedsiębiorstw, w szczególności takich, które odgrywają ważną rolę w zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania innych firm i działów gospodarki, może być pogłębienie oraz wydłużenie czasu trwania kryzysu, co jest wysoce niepożądane. Mając na uwadze istotne znaczenie transportu lotniczego w gospodarce, za słuszne należy uznać dopuszczenie przez Komisję udzielania przewoźnikom lotniczym pomocy antykryzysowej w dobie pandemii COVID-19. Umożliwia ona przyznawanie przewoźnikom lotniczym wsparcia znacznie wykraczającego poza wyrównanie strat poniesionych w wyniku trwającego kryzysu. Mnogość form wsparcia przy pomocy antykryzysowej pozwala także na dopasowanie danego środka do potrzeb i sytuacji beneficjenta. Warto jednak odnotować, że odmiennie niż w przypadku pomocy nadzwyczajnej, pomoc antykryzysowa może być stosowana jedynie w sytuacji zaburzeń mających wpływ na całą gospodarkę danego państwa członkowskiego. Użycie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jest zatem wykluczone w przypadku problemów ekonomicznych o zasięgu lokalnym.

Przeprowadzona analiza porównawcza wskazuje, że warunki udzielania obu rodzajów pomocy oraz ich cele znacznie się od siebie różnią. Niemniej jednak warto w tym miejscu zacytować stanowisko Sądu, zgodnie z którym

„Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie stoi na przeszkodzie jednoczesnemu stosowaniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE oraz art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, o ile są spełnione przesłanki każdego z tych dwóch przepisów. Jest tak w szczególności wtedy, gdy fakty i okoliczności skutkujące poważnym zaburzeniem w gospodarce wynikają ze zdarzenia nadzwyczajnego”¹⁵².

W literaturze został wyrażony pogląd, że pandemia COVID-19 jest pierwszym przypadkiem, kiedy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE oraz art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE są stosowane równolegle (zob. Honoré, 2020, s. 113).

Pomoc przyznawana na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE była szczególnie ważna w pierwszej fazie pandemii, natomiast w miarę znoszenia obostrzeń w przemieszczaniu się traciła na znaczeniu. Szeroki zakres potencjalnego wsparcia oraz wielorakość form interwencji sprawia, że najwięcej środków pomocy jest przyznawanych na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Przepis ten stanowi zatem najważniejszą podstawę dopuszczalności środków pomocy w dobie pandemii COVID-19. Przy czym, jak zostało to wykazane, pomoc nadzwyczajna i pomoc antykryzysowa wzajemnie się uzupełniają i obie odgrywają ważną rolę w procesie wychodzenia z trwającego

¹⁵² Zob. wyr. Sądu z dn. 14.07.2021 r. w sprawie T-677/20 *Ryanair DAC i Laudamotion GmbH przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:465, pkt 102.

kryzysu. Zawarte w art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE oraz w art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE wyłączenia zapewniają zatem niezbędną elastyczność unijnego systemu pomocy państwa w radzeniu sobie z obecną sytuacją. Dla państw członkowskich stanowią one kluczowe podstawy umożliwiające im dostosowywanie prowadzonej polityki gospodarczej do panujących w danym momencie na rynku warunków, w szczególności poprzez przyjmowanie instrumentów mających wesprzeć przedsiębiorstwa w trakcie poważnych zaburzeń lub kryzysów.

Bibliografia

- Agnolucci, I. (2022). Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures. *Journal of European Competition Law & Practice*, 13(1), 3–16. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab060>.
- Ahlqvist, V., Claici, A. i Tizik, S. (2020). How to Estimate the COVID-19 Damages? *European State Aid Law Quarterly*, 19(2), 150–160. <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/6>.
- Boquet, Y. (2021). *Le transport aérien, des origines à la crise COVID-19*. Éditions Universitaires de Dijon: Collection Essais, Dijon.
- Buendia, J.L. i Dovalo, A. (2020). State Aid Versus COVID-19. The Commission Adopts a Temporary Framework. *European State Aid Law Quarterly*, 19(1). <https://doi.org/10.21552/estal/2020/1/4>.
- Dombrovskis, V. (2020, 13 March). Remarks by Executive Vice-President Dombrovskis at the joint Press conference to present the economic response to the Coronavirus crisis. European Commission. Pozyskano z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_464.
- Dony, M. (2007). Contrôle des aides d'Etat. W L. Idot (red.), *Commentaire J. Mégret. Droit communautaire de la concurrence*. Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Eurocontrol. (2020, November). Eurocontrol, Five-Year Forecast 2020–2024. European Flight Movements and Service Units – Three Scenarios for Recovery from COVID-19. Pozyskano z: <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-11/eurocontrol-five-year-forecast-europe-2020-2024.pdf>.
- Eurocontrol. (2021). Eurocontrol, Draft Traffic Scenarios for January 2021 – June 2021. Pozyskano z: <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-draft-traffic-scenarios-january-2021-june-2021>.
- Eurocontrol. (2021a). Eurocontrol, Forecast Update 2021–2027. European Flight Movements and Service Units. Three Scenarios for Recovery from COVID-19. Pozyskano z: <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-forecast-update-2021-2027>.
- Eurocontrol. (2022). Eurocontrol, Forecast Update 2022–2028. European Flight Movements and Service Units After COVID-19, Russian invasion of Ukraine and Europe's energy crisis. Pozyskano z: <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-forecast-update-2022-2028>.
- Eurocontrol. (2023). Eurocontrol, Seven-Year Forecast 2023–2029: Region Definition. Pozyskano z: <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2023-03/eurocontrol-seven-year-forecast-2023-2029-region-definition.pdf>.
- European Centre for Disease Prevention and Control. (2020). Rapid Risk Assessment, Outbreak of novel Coronavirus disease 2019 (COVID-19): increase transmission globally – fifth update, 2.03.2020. Pozyskano z: <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-outbreak-novel-coronavirus-disease-2019-increase-transmission-globally-COVID-19.pdf>.
- Fedan, R. (2014). Infrastruktura transportowa w procesie kształtowania spójności w obszarze kraju i Europy. W R. Fedan, B. Petrecka, S. Dyrda-Maciełek (red.), *Problemy współczesnej Europy – ujęcie interdyscyplinarne*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu.

- Gerard, D. (2009). EC competition law enforcement at grips with the financial crisis: Flexibility on the means, consistency in the principles. *Concurrences*, (1), 46–62.
- Honoré, M. (2020). State Aid and COVID-19 – Hot Topics. *European State Aid Law Quarterly*, 19(2), 111–114. <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/2>.
- Jaspers, M.B. (2004). Emergency aid: an analysis of the Commission's practice with regard to Article 87(2)(b) EC Treaty, in particular in the light of the air transport insurance cases post September 11. *European Competition Law Review*, 25(9).
- Kastelik-Smaga, A. (2020). Epidemia COVID-19 jako siła wyższa w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. *Europejski Przegląd Sądowy*, 5, 30–41.
- Kopeć, A. (2021). Pomoc publiczna w dobie pandemii COVID-19. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 1(10), 81–99.
- Kowalik-Bańczyk, K. (2020). Kompetencje Unii Europejskiej wobec epidemii COVID-19. *Europejski Przegląd Sądowy*, (5).
- Luja, R. (2009). State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework. *European State Aid Law Quarterly*, 8(2), 145–160. <https://doi.org/10.21552/ESTAL/2009/2/139>.
- Maczkovics, C. (2020). How Flexible Should State Aid Control Be in Times of Crisis? *European State Aid Law Quarterly*, 19(3), 271–283. <https://doi.org/10.21552/estal/2020/3/4>.
- Maes, S. i Mavroghenis, S. (2017). Aid in the Banking Sector. W V. Verouden, P. Werner (red.), *EU State Aid Control: Law and Economics*. Kluwer Law International.
- Nicolaides, P. (2020). Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence. *Journal of European Competition Law & Practice*, 11(5–6). <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaa026>.
- Pantazi, T. (2022). State Aid to Airlines in the Context of COVID-19: Damages, Disturbances, and Equal Treatment. *Journal of European Competition & Practice*, 13(4), 268–277. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab071>.
- Petrov, P. (2021). State Aid and COVID-19: With a Particular Focus on the Air Transport Sector. *European State Aid Law Quarterly*, 20(4), 461–478. <https://doi.org/10.21552/estal/2021/4/3>.
- Piontek, E. (2005). Ewolucja podejścia Wspólnoty Europejskiej do pomocy państwa dla przedsiębiorstw. W C. Banasiński (red.), *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Postuła, I. i Werner, A. (2008). *Prawo pomocy publicznej*. LexisNexis.
- Riedel, P., Wilson, T. i Cranley, S. (2020). Learnings from the Commission's Initial State Aid Response to the COVID-19 Outbreak. *European State Aid Law Quarterly*, 19(2), 115–126. <https://doi.org/10.21552/estal/2020/2/3>.
- D'Sa, R.M. (2009). 'Instant' State Aid Law in a Financial Crisis – A U-Turn? *European State Aid Law Quarterly*, 8(2), 6. <https://doi.org/10.21552/ESTAL/2009/2/138>.
- Savvides, C. i Antoniou, D. (2009). Ailing Financial Institutions: EC State Aid Policy Revisited. *World Competition*, 32(3), 347–366.
- Schmauch, M. (2012). *EU Law on State Aid to Airlines – Law, Economics and Policy*. Lexicon Publisher – Berlin.
- Skoczny, T. (2006). Pomoc publiczna w transporcie lotniczym w świetle prawa wspólnotowego. *Przegląd Prawa Europejskiego*, (1–2), 5–28.
- Szymański, W. (2009). *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*. Difin.
- Taylor, J.B. (2010). *Zrozumieć kryzys finansowy. Przyczyny. Skutki. Interpretacje*. Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Urban-Kozłowska, J. (2011). 'Bailouts' – Revision of the EU State Aid Policy. *Yearbook of Polish European Studies*, 14, 55–79.
- Vălean, A. (2020). Speech by Commissioner Vălean during an exchange of views at the European Parliament Committee on Transport and Tourism (TRAN). 28.4.2020. Pozyskano z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_2674.
- Vaugeois, M. (2014). Les aides d'État dans le secteur de l'aviation en Europe: étude de cas de l'article 107(2)(b) du TFEU. *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, (63).
- World Health Organization. (2020). Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 50, 10.03.2020 r. Pozyskano z: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200310-sitrep-50-covid-19.pdf>.
- World Tourism Organization. (2020). COVID-19 related travel restrictions. A global review for tourism – First Report as of 16 April 2020 r. Pozyskano z: https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-04/TravelRestrictions_0.pdf.