

w latach 2014-2020 będą kształtować się prawdopodobnie około 65:35.

¹⁹ W tej sprawie, opierając się na materiałach polskiego PROW 2007–2014, wykonano kilka szczegółowych analiz. Por. np. J. Rowiński, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji). Program Wieloletni 2005-2009*. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, nr 118, zwłaszcza s. 42 i nast. oraz s. 123 i nast. Wymaga jednak sprawdzenia czy wnioski, wynikające z analizy polskiego PROW, można rozciągnąć na inne państwa członkowskie.

²⁰ Portal Kancelarii Prezesa Rady Ministrów <http://www.kprm.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/nowy-budzet-ue-441-ml-dl-dla-polski-prezentacja.html>

²¹ Prezentacja *WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji*. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

²² Wszystkie informacje o publicznej debacie pochodzą z: *Common Agricultural Policy after 2013. Public debate. Summary report*. European Commission. Agriculture and Rural Development. Dokument dostępny na stronie http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf

²³ Communication from the Commission. *The CAP towards 2020. Meeting the food, natural resource and territorial challenges of the future*. European Commission COM(2010) 672final. Brussels, 18.11.2010.

²⁴ Impact Assessment. *Common Agricultural Policy towards 2020*. Commission Staff Working Paper. SEC(2011) 1153 final/2. Brussels, 20.10.2011.

²⁵ (1). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. COM(2011) 625 z 12.10.2011; (2). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organization of the markets in agricultural products; (3). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). COM(2011) 627 z 12.10.2011; (4). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy. COM(2011) 628 z 12.10.2011.; (5). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC)

No 1234/2007 as regards the regime of the single payment scheme and support to vine-growers.

²⁶ Proposal for a Council Regulation determining measures on fixing certain aids and refunds related to the common organization of the markets in agricultural products. COM(2011) z 12.10.2011.

²⁷ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006. COM(2011) 615 of 6.10.2011.

²⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). Presidency revised text. Council of the European Union. 17352/1/12REV1. Brussels, 13 December 2012; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Financing, Management and Monitoring of the Common Agricultural Policy – Presidency revised consolidated text. Council of the European Union. 17354/1/12/Rev1. Brussels 13 December 2012; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing Rules for Direct Payments to Farmers under Support Schemes within the Framework of the Common Agricultural Policy – Presidency revised consolidated draft Regulation. Council of the European Union. 17383/1/12REV1.Brussels. 14 December 2012.

²⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Common Organisation of the Markets in Agricultural Products (Single CMO Regulation) (CAP Reform). Presidency revised consolidated draft Regulation. Council of the European Union. 17379/1/12/REV1. Brussels 13 December 2012.

³⁰ Wyrażane są opinie, że uprawnienia Parlamentu Europejskiego w dziedzinie legislacji stanowią bardzo poważny środek nacisku na Radę (por. wypowiedź europejskiej posłanki S. Jędrzejewskiej na konferencji „Przyszła Perspektywa Finansowa UE a Polska agenda modernizacyjna”, zorganizowanej przez demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej i Przedstawicielstwo KE w Polsce 1 lutego 2013 r. w Warszawie).

■

POLITYKA KONKURENCJI

POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORSTW LOTNICZYCH W UE – ZASADY I PRAKTYKA

Jan Piotrowski*

Proces tworzenia jednolitego europejskiego rynku usług lotniczych obejmował kilka etapów, w których wdrażano kolejne pakiety przedsięwzięć liberalizujących swobodę świadczenia usług lotniczych. W 1988 roku przyjęto tzw. pierwszy pakiet liberalizacyjny¹. Drugi etap liberalizacji wszedł w życie w czerwcu 1990 roku²,

a trzeci w 1993 roku³. W wyniku tych kroków powstał wspólny europejski rynek usług lotniczych, obejmujący początkowo lotniczy transport pasażerski, a następnie kabotaż (niektóre ograniczenia zniesiono w 1997 roku). Obejmował on państwa Unii Europejskiej, a później także trzy państwa członkowskie EFTA (Szwajcaria, Norwegia i Islandia)⁴.

Proces liberalizacji europejskiego rynku usług lotniczych zbiegł się w czasie z poważnym kryzysem gospodarczym lat 1991-1994, podczas którego większość przewoźników poniosła ciężkie straty. Większość europejskich linii lotniczych, będących własnością państwa, wystąpiła o pomoc publiczną na ratowanie swojej sytuacji. Ze wsparcia państwa skorzystały w tym czasie

m.in.: Air France (w latach 1991 i 1992 łącznie prawie 6 mld franków), Lufthansa (1,55 mld marek w 1995 r.), Sabena (245 mln ECU w 1995 r.) i Iberia (ponad 100 mld peset w latach 1996 i 1999). Jednym ze środków restrukturyzacji państwowych firm lotniczych była ich prywatyzacja – pełna lub częściowa⁵.

Światowe kryzysy negatywnie wpływają na sytuację firm lotniczych. Poważny kryzys dotknął przewoźników lotniczych po wydarzeniach z 11 września 2011 r. Globalny kryzys finansowy lat 2008-2010 ponownie negatywnie wpłynął na sytuację większości europejskich operatorów lotniczych, zwłaszcza małych i wcześniej

niesprywatyzowanych. Państwowe firmy lotnicze, będące w trudnej sytuacji finansowej, zwróciły się do swoich głównych właścicieli o wsparcie ze środków publicznych. Pomoc publiczna jest dozwolona na rynku wewnętrznym Unii, o ile nie wyrządza istotnej szkody innym podmiotom i spełnia wymogi określone w unijnym prawie pierwotnym (ramka) i wtórnym. W latach 2009-2012 władze wielu państw członkowskich powiadamiały Komisję Europejską (KE) o wsparciu udzielonym narodowym operatorom lotniczym i programach działań restrukturyzacyjnych, mających przywrócić im długookresową rentowność.

Zasady udzielania pomocy publicznej w UE – podstawa traktatowa

Kryteria udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich UE są podane w art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁶. Zgodnie z treścią tego artykułu, za niezgodną z zasadami rynku wewnętrznego uznaje się wszelką pomoc publiczną udzieloną przez państwo członkowskie UE lub ze środków publicznych w dowolnej postaci, jeżeli pomoc ta powoduje zakłócenia konkurencji lub zagraża ich wystąpieniu, poprzez uprzywilejowanie określonych przedsięwzięć lub produkcję pewnych dóbr. Dla uznania, że określone świadczenie jest pomocą publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE konieczne jest jednoczesne wystąpienie następujących warunków:

- Pomoc musi być udzielona przez władze państwowe lub finansowana ze środków publicznych,
- Pomoc musi przysparzać korzyści ekonomiczne jej beneficjentowi,
- Pomoc ma uprzywilejowywać określone przedsięwzięcia lub produkcję pewnych dóbr,
- Pomoc musi zakłócać konkurencję lub zagrażać wystąpieniu takiego zakłócenia,
- Pomoc musi wpływać na handel między państwami członkowskimi.

Na przełomie lat 2008-2009 władze austriackie udzieliły pomocy przewoźnikowi narodowemu **Austrian Airlines**, początkowo w formie 100% gwarancji rządowej na kredyt w wysokości 200 mln euro, co Komisja uznała za pomoc na ratowanie firmy (*rescue aid*). Biorąc pod uwagę trudną sytuację finansową i ryzyko niewypłacalności, władze Austrii podjęły decyzję o zbyciu posiadanych 41,56% udziałów w Austrian Airlines, za pośrednictwem państwowego podmiotu holdingowego Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG), będącego największym akcjonariuszem spółki lotniczej. W wyniku procedury przetargowej, nabywcą udziałów została Lufthansa, która zgodziła się zapłacić 366.268,75 euro, tj. cenę 0,01 euro za 1 akcję (przy cenie giełdowej wahającej się w tym czasie od 3 do 7 euro za 1 akcję), i ponadto, warunkowo do 162 mln euro, w zależności od wyników finansowych spółki za rok obrotowy 2011 (według nieujawnionej publicznie formuły). Jednocześnie ÖIAG zobowiązał się do wpłaty, poprzez spółkę celową, 500 mln euro, które Lufthansa miała wykorzystać na dokapitalizowanie Austrian Airlines. W lutym 2009 r. Komisja wszczęła, zgodnie z art. 88 ust. 2 TWE, – postępowanie sprawdzające. W efekcie, mimo bardzo niskiej ceny transakcyjnej (*de facto* ujemnej), Komisja uznała, że sprzedający ÖIAG postąpił jak inwestor prywatny, w sytuacji kiedy alternatywą było ogłoszenie upadłości austriackiego przewoźnika narodowego

i poniesienie jeszcze wyższych kosztów związanych z procedurą likwidacyjną⁷.

W czerwcu 2012 Komisja uznała za zgodną z warunkami rynku wewnętrznego pomoc publiczną dla **Air Malta** w formie dokapitalizowania na kwotę 130 mln euro. Plan restrukturyzacyjny obejmował m.in. redukcję personelu o ponad 500 osób, tj. o 40% w stosunku do stanu przed restrukturyzacją, likwidację nisko rentownych połączeń do Birmingham, Palermo, Tunisu i Tury nu oraz środki zwiększające przychody, takie jak opłaty za każdą sztukę bagażu, zniesienie zniżek dla dzieci i prowizje za użycie karty kredytowej przy rezerwacji miejsc⁸.

W 2008 r. z pomocy publicznej korzystały greckie linie Olympic Airlines⁹ i włoska Alitalia¹⁰. W 2012 r. działania restrukturyzacyjne, współfinansowane pożyczką od rządów Szwecji, Norwegii i Danii, podjęły spółki Scandinavian Airlines SAS oraz hiszpańska Iberia, która planuje zredukować zatrudnienie o 23% (4500 osób) i zmniejszyć koszty płacowe o 47% oraz dokonać reorganizacji swoich struktur poprzez wydzielenie niektórych służb naziemnych¹¹. W 2013 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie pomocy udzielonej Estonian Air, łotewskiej Air Baltic i słoweńskiej Adria Airways¹².

W połowie grudnia 2012 r. rząd polski powiadomił Komisję o pomocy publicznej udzielonej spółce LOT, w której Skarb Państwa ma 68% akcji (pozostałe mają

TFS Silesia – 25% i oraz pracownicy – 7%) , obejmującej w pierwszej kolejności 400 mln zł i docelowo 1000 mln zł¹³. Od 2008 r. spółka ponosiła w kolejnych latach straty wynoszące łącznie 1256 mln zł. W pierwszym kwartale 2013 r. rozpoczęto program restrukturyzacji, obejmujący m.in. zmniejszenie personelu o ok. 20%, likwidację nierentownych połączeń i próbę zwiększenia przychodów, w tym sprzedaż w dniach 6-8 marca 2013 r. 250 tys. biletów lotniczych po niskich cenach na połączenia w kolejnych miesiącach¹⁴.

Komisja, w przypadku notyfikacji lub uzyskania informacji ze źródeł publicznych o udzielonej pomocy publicznej, wszczyna procedurę sprawdzającą jej zgodność z obowiązującymi w Unii zasadami. Postępowanie trwa co najmniej kilka miesięcy i kończy się decyzją wyrażającą opinię o zgodności lub niezgodności pomocy z prawem unijnym.

W artykule przedstawiono przypadek pomocy publicznej, z której skorzystały czeskie linie lotnicze ČSA. Omówiono także w skrócie działania podjęte przez rząd węgierski dla ratowania linii lotniczej Malév. Obydwa przypadki rozpatrzone przez Komisję, z całkowicie różnym rezultatem końcowym, dostarczają pouczających wniosków, które polskie władze powinny uważnie przeanalizować konstruując plan restrukturyzacji LOT. Podstawą oceny Komisji będzie m.in. program restrukturyzacji spółki, który nie został dotychczas publicznie przedstawiony.

Pomoc publiczna dla ČSA w formie pożyczki

Czeskie linie lotnicze (Česke aerolinie, a.s. – ČSA), firma istniejąca od 1923 r. i dysponująca 51 samolotami, znalazły się w 2009 r. w trudnej sytuacji finansowej. W wyniku kryzysu gospodarczego, od połowy 2008 r. spadały przychody, w kolejnych kwartałach 2009 r. wystąpiły pogłębiające się straty finansowe, rosło zadłużenie. Zarząd firmy wystąpił o wsparcie publiczne na podtrzymanie płynności finansowej. Władze udzieliły narodowemu przewoźnikowi pożyczki w kwocie 2,5 mld koron czeskich (ok. 100 mln euro), udzielonej za pośrednictwem państwowej instytucji Osinek, będącej w 100% własnością państwa czeskiego i nadzorowanej przez ministra finansów. Instytucja ta, pierwotnie powołana do restrukturyzacji czeskich kopalń węgla kamiennego, w listopadzie 2008 r. została poddana procedurze likwidacyjnej. Jednakże Osinek dysponował jeszcze funduszami i przed rozpoczęciem likwidacji poszukiwał możliwości inwestycyjnych. Umowę pożyczki z ČSA 30 kwietnia 2009 r. podpisał likwidator Osinek. Nastąpiło to po zamówieniu analizy ekonomicznej i analizy prawnej w niezależnej firmie doradczej. W marcu 2010 r. proces likwidacji Osinek został zakończony, a wszelkie aktywa przeszły na własność czeskiego Ministerstwa Przemysłu i Handlu¹⁵.

Pożyczki udzielono w trzech transzach w maju, lipcu i wrześniu 2009 r. (odpowiednio 800, 900 i 800 mln

koron). Datę jej spłaty ustalono na 30 listopada 2010 r. z możliwością prolongaty. Odsetki od pożyczki określono na poziomie zmiennej trzymiesięcznej międzybankowej stopy procentowej (PRIBOR), powiększonej o marżę w wysokości 300 punktów bazowych, odzwierciedlającej ryzyko, tj. w wysokości 5,51% w dniu podpisania umowy pożyczki. Odsetki miały być płatne w okresach kwartalnych. Poziom marży, według opinii władz czeskich, odzwierciedlał właściwie ryzyko udzielenia pożyczki podmiotowi mającemu *rating* B od firmy Standard & Poor oraz zakres zabezpieczenia pożyczki w postaci zastawów na majątku spółki w wysokości 110% kwoty pożyczki. Przedmiotem zastawu były m.in. budynek na terenie lotniska w Pradze, grunty, zapasy i części zamienne, symulator lotów, prawo do firmy spółki i udziały w spółce zależnej. Wartość zastawionego majątku została oszacowana przez niezależnego rzeczoznawcę

Komisja na podstawie informacji publicznych o udzieleniu przez przedsiębiorstwo państwowe w likwidacji pożyczki czeskim liniom lotniczym wystąpiła pisemnie do czeskiego rządu (w maju i wrześniu 2009 r.) z prośbą o informacje. Po zapoznaniu się z odpowiedzią władz czeskich (z września i listopada 2009 r.), Komisja wszczęła 24 lutego 2010 r. formalną procedurę zgodnie z postanowieniami art. 108 ust. 2 TFUE. Komisja ogłosiła decyzję o wszczęciu postępowania i zaprosiła zainteresowane strony trzecie do składania uwag w sprawie przedmiotu postępowania. Komentarze wpłynęły od czterech podmiotów: jednego zagranicznego – Travel Service, a.s. wspólnie ze spółką dominującą Icelandair Group¹⁶, dwóch firm czeskich z sektora lotniczego i samego ČSA.

Spółka początkowo płaciła odsetki zgodnie z warunkami umownymi, ale uznała, że nie jest w stanie spłacić kwoty podstawowej i wobec tego wystąpiła o jej zamianę na kapitał w zamian za wydanie nowych akcji pożyczkodawcy. Wierzytelność z tytułu pożyczki została skapitalizowana 30 czerwca 2010 r., co zostało poprzedzone przyjęciem przez czeski rząd planu restrukturyzacji czeskich linii lotniczych. Komisja uznała zamianę pożyczki na kapitał za nową czynność pomocy publicznej, objętą odrębnym postępowaniem.

Postępowanie Komisji Europejskiej w sprawie pożyczki Osinek dla ČSA

Komisja postanowiła zweryfikować, czy spółka ČSA znajdowała się w trudnej sytuacji ekonomicznej (tabela 1), w rozumieniu unijnych wytycznych w sprawie udzielania pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację podmiotu¹⁷ (dalej wytyczne), już w chwili otrzymania pożyczki. Komisja miała wątpliwości, czy pożyczka udzielona przez Osinek przysparzała korzyści ekonomicznych, których nie można było uzyskać na normalnych warunkach rynkowych. Dodatkowo Komisja chciała ustalić, czy jeśli pożyczka była formą pomocy publicznej, to została udzielona zgodnie z unijnymi zasadami

pomocy publicznej, zwłaszcza z treścią komunikatu o czasowych warunkach udzielania pomocy publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego i finansowego¹⁸ (dalej „zasady tymczasowe”). W przypadku zakwalifikowania

pożyczki do kategorii pomocy publicznej istniała groźba uznania, że zagraża ona pozycji konkurencyjnej innych podmiotów korzystających z lotniska w Pradze lub konkurujących z ČSA na innych rynkach.

Tabela 1

České aerolinie a.s. – podstawowe wyniki ekonomiczne w latach 2006-2010, w tys. CZK

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Przychody	23 375 950	23 399 853	22 581 692	19 789 620	16 547 753
Zysk/strata	-396 951	206 600	470 057	-3 756 125	76 159
Cash flow z działalności operacyjnej	-533 192	-275 234	-1 762 376	-3 066 694	-1 205 542
Zadłużenie	6 476 911	4 391 070	6 494 752	6 581 325	2 819 915
Odsetki netto	-94 374	-55 254	-14 263	bd.	bd.
Wartość aktywów netto	11 679 439	10 161 647	10 418 871	7 948 571	6 632 836

Źródło: Decyzja Komisji Europejskiej z 21 marca 2012 r. w sprawie pomocy publicznej udzielonej przez Republikę Czech firmie České aerolinie a.s.; DzUrz UE L 289, 19.10.2012 r.

Władze czeskie od początku argumentowały, że pożyczka firmy Osinek została udzielona na warunkach rynkowych i nie przysparza korzyści jej beneficjentowi. Argumentowano, że w chwili udzielenia pożyczki ČSA nie znajdowała się w trudnej sytuacji ekonomicznej, ale znalazła się w niej dopiero od sierpnia 2009 r., kiedy okazało się, że w wyniku drastycznego spadku przychodów spółka nie będzie w stanie utrzymać płynności bez zasilenia zewnętrznego i bez podjęcia działań ograniczających koszty. Rząd czeski dowodził, że Osinek dokonał inwestycji finansowej po przeprowadzeniu analizy ekonomicznej i uznaniu, że narodowy przewoźnik lotniczy będzie wypłacalny, a ryzyko zaangażowania się w spółkę jest minimalne. Zwracano również uwagę, że uzgodnione odsetki były na poziomie rynkowym, jaki przyjmowano w umowach między niepowiązаныmi podmiotami, a wartość i jakość zabezpieczenia w postaci zastawu na aktywach spółki lotniczej wydawały się stanowić gwarancję zwrotu inwestycji.

Trzy podmioty, które zgłosiły swoje zainteresowanie postępowaniem prowadzonym przez Komisję, były konkurentami ČSA. Wszystkie argumentowały, że pożyczka udzielona czeskim liniom lotniczym stanowi pomoc publiczną, która zakłóca normalne warunki konkurencji i umożliwia ČSA oferowanie cen usług lotniczych na poziomie niemożliwym do utrzymania przez inne podmioty w sposób zapewniający rentowność. Podnosiły one również argument, że ČSA znalazła się w trudnej sytuacji finansowej już przed 1 lipca 2008 r., o czym miało świadczyć obniżenie kapitału własnego o więcej niż połowę w latach 2007-2009 i jednocześnie zmniejszenie kapitału własnego co najmniej o jedną czwartą w ciągu 12 miesięcy poprzedzających udzielenie pomocy publicznej. Przesłanki te miały, według ich opinii, świadczyć, że ČSA była w trudnej sytuacji finansowej,

w rozumieniu punktu 10(a) wytycznych w sprawie udzielania pomocy na ratowanie i restrukturyzację firm, już 1 lipca 2008 r. Ponadto, ujemne przepływy pieniężne i poziom zobowiązań należnych w terminie 30 dni spełniały warunek niewypłacalności, według definicji punktu 10(c) wytycznych, już od końca 2007 r.

W odpowiedzi na zarzuty stron trzecich władze czeskie podniosły argument, że przytoczone informacje zostały oparte na sprawozdaniach sporządzonych według czeskich standardów rachunkowości (ČAS), które przedstawiały sytuację spółki ostrzej, w porównaniu ze sprawozdaniami wykonanymi zgodnie z międzynarodowymi standardami sprawozdawczości finansowej (IFRS). Spółka stosowała standardy czeskie tylko ze względu na obowiązek wynikający z prawa czeskiego. Jednakże sprawozdania według standardów międzynarodowych pokazywały obiektywny obraz spółki i były uwzględniane przez banki w ocenie sytuacji podmiotów, którym udzielano kredytów. Władze czeskie dowodziły również, że w chwili skorzystania z pożyczki firmy Osinek, ČSA nie spełniały kryteriów wszczęcia procedury upadłościowej.

W postępowaniu Komisja badała, czy zostały spełnione wszystkie kryteria pozwalające uznać otrzymane świadczenie za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

W ocenie tego, czy pożyczka udzielona przez Osinek pochodziła ze środków publicznych, czy została udzielona przez władze państwowe, Komisja wzięła pod uwagę, że Osinek w chwili podejmowania decyzji o zaangażowaniu finansowym w ČSA był w 100% własnością czeskiego ministerstwa finansów i w związku z tym, niezależnie od swojego statusu prawnego, był przedsiębiorstwem państwowym w rozumieniu art. 2(b)

dyrektywy Komisji 2006/111/WE¹⁹. Ponadto uwzględniono fakt, że większość członków rady nadzorczej Osinek stanowili przedstawiciele władz państwowych (ministerstwa finansów), likwidator Osinek był desygnowany przez ministra finansów, działającego w imieniu jedyne go wspólnika, oraz, że likwidator przed podjęciem decyzji o udzieleniu pożyczki musiał konsultować się ze wspólnikiem, tj. przedstawicielami władz państwowych, a także, że to władze czeskie podjęły później decyzję o zwolnieniu zastawu na aktywach, stanowiących zabezpieczenie pożyczki, i zamianie pożyczki na kapitał spółki. Ostatecznie Komisja uznała, że przyznanie przez Osinek pożyczki ČSA było decyzją władz państwowych, a środki finansowe pochodziły ze źródeł publicznych, co oznacza spełnienie pierwszego warunku art. 107 ust. 1.

Kolejnym warunkiem uznania świadczenia dokonanego przez władze publiczne lub ze środków publicznych za pomoc publiczną jest wystąpienie korzyści ekonomicznej. Występuje ona wtedy, gdy pomoc jest udzielona na warunkach lepszych od normalnych warunków rynkowych dominujących w porównywalnym okresie. Dla zbadania, czy wystąpiła korzyść ekonomiczna Komisja stosuje test „inwestora gospodarki rynkowej”²⁰. Test sprowadza się do oceny, czy prywatny inwestor zawarłby analogiczną transakcję na tych samych warunkach. Świadczenie udzielone przez instytucję publiczną na normalnych warunkach rynkowych nie jest uważane za pomoc publiczną. W przypadku pożyczki przeprowadzenie testu inwestora prywatnego jest rzeczą względnie prostą i sprowadza się do zbadania, czy banki komercyjne udzieliłyby pożyczki na porównywalnych warunkach, przy czym badany jest w szczególności poziom stopy procentowej dla płatności odsetkowych oraz wielkość i jakość zabezpieczenia wierzytelności z tytułu pożyczki. W tym celu Komisja zwróciła się do kilku banków prywatnych, które utrzymywały relacje biznesowe z ČSA w pierwszej połowie 2009 r. Trzy banki prywatne przekazały Komisji informacje o charakterze poufnym, których nie udostępniono stronom trzecim, w tym ČSA i władzom czeskim. Komisja uwzględniła również, że we wrześniu 2008 r. UniCredit Bank udzielił ČSA kredytu obrotowego w kwocie 200 mln koron czeskich, na cztery lata, zabezpieczonego zastawem na symulatorze lotów. Po dziewięciu miesiącach bank ten, na skutek pogorszenia się wskaźników finansowych spółki i przekroczenia pierwotnie uzgodnionego poziomu jednego z nich, podniósł marżę na ryzyko z 160 do 325 punktów bazowych, co spowodowało podwyższenie stopy odsetkowej do 5,10% (w czerwcu 2009 r.). Ale nawet ta podwyższona przez bank stopa była niższa od stopy procentowej zastosowanej przez Osinek (5,51% p.a). Ponadto Komisja uznała, że wartość zabezpieczenia pożyczki Osinek w żadnym momencie nie była niższa od 110% wartości pożyczki, a wycena wartości zastawu została sporządzona przez niezależnego biegłego i zgodnie z obowiązującymi zasadami. Wzięto także pod uwagę fakt, że ČSA przez pięć kolejnych kwartałów spłacała odsetki zgodnie z warunkami umowy pożyczki. Biorąc

pod uwagę powyższe ustalenia, Komisja uznała, że pożyczkę dla ČSA udzielono na normalnych warunkach rynkowych i nie przysporzyła ona spółce korzyści ekonomicznych.

Trzeci warunek uznania świadczenia za pomoc publiczną, określony w art. 107 ust. 1 TFUE, to selektywność, tj. faworyzowanie wybranych przedsięwzięć lub produkcji określonych dóbr. Ponieważ spółka Osinek udzieliła pożyczki tylko liniom lotniczym ČSA, Komisja uznała, że warunek selektywności został spełniony.

Czwartym kryterium pomocy publicznej jest zakłócenie konkurencji i wpływ na handel wewnątrzunijny. Komisja uznała, że pożyczka miała niewątpliwie wpływ na zakłócenie konkurencji. Od chwili wprowadzenia w życie trzeciego pakietu liberalizacji usług lotniczych w styczniu 1993 r. pożyczka udzielona ze środków publicznych wybranej firmie wpływa negatywnie na warunki konkurencji. Wykorzystanie pożyczki umożliwiło czeskim liniom lotniczym kontynuację działalności operacyjnej i zlikwidowało problemy, z jakimi musiałyby się borykać, w tej trudnej sytuacji finansowej. Komisja zwróciła uwagę, że władze Czech nie kwestionowały tego faktu.

Ostatecznie Komisja, oceniając spełnienie wszystkich kryteriów pomocy publicznej, doszła do wniosku, że pożyczka udzielona przez Osinek nie może być uznana za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, gdyż warunki jej udzielenia były zgodne z normalnymi warunkami rynkowymi, zwłaszcza poziom stopy procentowej oraz zabezpieczenie wierzytelności. Nie wystarczyło zatem, że wszystkie pozostałe warunki zostały spełnione. Ponieważ dla uznania świadczenia za pomoc publiczną konieczne jest spełnienie wszystkich warunków jednocześnie, nie spełnienie warunku przysporzenia korzyści dla ČSA wystarczyło do uznania pożyczki Osinek za niebędącą pomocą publiczną.

Niemniej Komisja dokonała dodatkowej analizy i sprawdzenia, czy w przypadku, gdyby pożyczka została jednak uznana za pomoc publiczną, środek ten byłby zgodny z warunkami wspólnego rynku w rozumieniu „tymczasowych zasad udzielania pomocy w okresie kryzysu”.

Komisja uwzględniła warunki udzielania pomocy określone w części dotyczącej subsydiowania stopy procentowej (punkt 4.4.2 „tymczasowych zasad”). Określono tu trzy warunki uznania pomocy za dozwoloną w systemie rynku wewnętrznego. Po pierwsze, stopa procentowa powinna być równa co najmniej stopie O/N (*overnight*) banku centralnego, powiększonej o premię w wysokości różnicy między średnią roczną stopą międzybankową i średnią stopą O/N banku centralnego w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. oraz powiększonej o premię z tytułu ryzyka, odpowiadającą ryzyku działalności beneficjenta pomocy. W efekcie, stopa O/N banku centralnego Czech, wynosząca 1,45% została powiększona o różnicę między stopami systemu międzybankowego i banku centralnego w wysokości 68 punktów bazowych oraz o premię na ryzyko,

określoną na 220 punktów bazowych i odpowiadającą ratingowi B i jakości zabezpieczeń. Stąd stopa minimalna wynosiła 4,33%, zaś stopa procentowa w umowie pożyczki Osinek była określona na 5,51%. Zatem przyjęta w umowie pożyczki stopa procentowa była wyraźnie wyższa od stopy minimalnej obowiązującej na rynku wewnętrznym.

Po drugie, ponieważ dokument określał czasowe warunki pomocy w okresie kryzysu, wsparcie publiczne powinno być udzielone nie później niż 31 grudnia 2010 r., a obniżone odsetki stosowane tylko do końca 2012 r. Ponieważ pożyczki udzielono na podstawie umowy z 30 kwietnia 2009 r., a jej spłata miała być dokonana jednorazowo 30 listopada 2010 r., Komisja uznała, że został spełniony warunek czasowy zastosowania nadzwyczajnego środka w okresie kryzysu.

Po trzecie, beneficjent musiał znaleźć się w trudnej sytuacji dopiero w wyniku światowego kryzysu finansowego, inaczej mówiąc, być w normalnej sytuacji finansowej 1 lipca 2008 r., tj. w okresie uznanym w UE za przedkryzysowy. W wytycznych w sprawie pomocy na ratowanie i restrukturyzację firm stwierdzono, że w Unii nie zdefiniowano terminu „trudna sytuacja przedsiębiorstwa”. Komisja wprowadziła jednak definicję trudnej sytuacji finansowej, sprowadzającej się do niemożności uzyskania od udziałowców (wspólników) lub od banków zewnętrznego finansowania w celu pokrycia strat, które bez pomocy publicznej doprowadziłyby do upadku podmiotu w krótkim lub średnim okresie. Dodatkowo przyjęto, że przesłanką trudności finansowych jest obniżenie kapitału własnego co najmniej o połowę w stosunku do kapitału podstawowego, w tym jego obniżenie co najmniej o 1/4 w okresie ostatnich 12 miesięcy. W 2008 r. kapitał podstawowy ČSA wynosił 2735 mln CZK. I chociaż kapitał własny obniżył się o ponad połowę kapitału podstawowego jeszcze przed 1 lipca 2008 r., to jednak w okresie poprzedzających 12 miesięcy, tj. między czerwcem 2007 r. i lipcem 2008 r., kapitał zmalał tylko o ok. 1%. Dodatkowym kryterium uznania, czy firma znajdowała się w trudnej sytuacji finansowej, jest zgłoszenie przez wierzycieli wniosku o upadłość zgodnie z obowiązującymi regulacjami krajowymi. Władze Czech złożyły zapewnienie, że ČSA nie spełniały w żadnym momencie kryteriów zgłoszenia upadłości. Jeśli nawet żadne z powyższych kryteriów nie zostało spełnione, podmiot może być uznany za znajdujący się w trudnej sytuacji finansowej, jeżeli występują ogólne przesłanki trudności, w szczególności kiedy narastają straty, spadają przychody, rosną wielkości zapasów, występuje nadwyżka zdolności produkcyjnych, spada stan środków pieniężnych, rośnie zadłużenie, zwiększają się obciążenia płatnościami odsetkowymi oraz spada wartość aktywów netto. Oceniając sytuację finansową ČSA, Komisja uznała, że w badanym okresie nie było jednoznacznie złej sytuacji. Spółka miała stratę w 2006 r., ale w 2007 r. osiągnęła zyski. Strata wystąpiła ponownie pod koniec pierwszego kwartału 2008 r., po czym sytuacja poprawiła się na koniec drugiego kwartału 2008 r. Przychody

spółki malały w kolejnych latach, ale nie nastąpiło radykalne ich zmniejszenie przed 30 czerwca 2008 r. Komisja nie znalazła potwierdzenia, iż firma znajdowała się w trudnej sytuacji już 1 lipca 2008 r., gdyż nie wystąpiły wymienione wyżej przesłanki, a ponadto spółka pozyskała w tym okresie kredyt z banku komercyjnego. Ponieważ nie było dostatecznych dowodów, że trudności finansowe spółki występowały już w 2008 r., uznano, że udzielone wsparcie w postaci pożyczki Osinek spełnia kryteria dozwolonej pomocy publicznej (gdymy uznać, że pożyczka była subsydem państwowym) i jest zgodne z zasadami rynku wewnętrznego określonymi w art. 107 ust. 3 lit. b TFUE.

Ostatecznie Komisja uznała, że pożyczka udzielona przez Osinek nie była formą pomocy publicznej. Nawet jednak gdyby uznać, że była pomocą publiczną, to zgodną z zasadami rynku wewnętrznego.

Zamiana pożyczki na kapitał ČSA²¹

W połowie 2009 r., w następstwie nasilającego się globalnego kryzysu finansowego oraz spadku przychodów i wyników, nastąpiło znaczne pogorszenie sytuacji ekonomicznej ČSA. Dla kierownictwa spółki stało się oczywiste, że nie będzie w stanie dalej obsługiwać pożyczki od Osinek i nie utrzyma płynności finansowej bez pomocy zewnętrznej. W maju 2010 r. czeski rząd zgłosił Komisji Europejskiej program publicznej pomocy restrukturyzacyjnej dla ČSA, obejmujący trzy środki:

- a) pożyczkę udzieloną przez Osinek w kwocie 2 500 mln CZK (na wypadek gdyby Komisja uznała pożyczkę za pomoc publiczną)²²,
- b) zwolnienie zastawów zabezpieczających wierzytelność z tytułu pożyczki na majątku i zamiana pełnej kwoty pożyczki na kapitał ČSA;
- c) gwarancję rządową dla kredytu bankowego w kwocie 20,8 mln euro na sfinansowanie nabycia zamówionego samolotu.

Łączna wartość programu pomocy restrukturyzacyjnej wynosiła 360-410 mln euro²³. Władze czeskie powołały się na znalezienie się ČSA, od sierpnia 2009 r., w trudnej sytuacji, zgodnej z definicją, znajdującą się w unijnych wytycznych.

Po podjęciu przez Komisję w marcu 2012 r. decyzji o nieuznaniu pożyczki od Osinek za pomoc publiczną została ona wyłączona z dalszego postępowania. Ponieważ ČSA pozyskała finansowanie w formie leasingu na zakup samolotu, zrezygnowała z wykorzystania rządowej gwarancji kredytu i również ten środek został wyłączony z postępowania. Jedynym środkiem objętym dalszym postępowaniem pozostała zamiana pożyczki na kapitał.

Zgłoszony program działań restrukturyzacyjnych zakładał znalezienie partnera strategicznego najpóźniej do listopada 2013 r. Ponieważ dwukrotne wcześniejsze próby prywatyzacji spółki lotniczej nie przyniosły sukcesu²⁴, postanowiono zreorganizować strukturę korporacji

cyjną poprzez powołanie nowej spółki holdingowej Český Aeroholding a.s. (ČAH), do której wniesiono ČSA, Prague Airport a.s. oraz byłe spółki zależne ČSA, a mianowicie Czech Airlines Handling a.s., HOLIDAYS Czech Airlines a.s., Czech Airlines Technics a.s. i ČSA Services s.r.o. Utworzenie holdingu uzasadniano dążeniem do restrukturyzacji spółek w ramach grupy w celu ułatwienia dostępu do finansowania zewnętrznego i przygotowanie do prywatyzacji. Utworzenie ČAH zostało w październiku 2011 r. zatwierdzone przez czeski urząd antymonopolowy.

Za przyczynę trudnej sytuacji ČSA uznano w planie restrukturyzacyjnym: nadmierne rozszerzenie siatki połączeń w latach 2004-2006, nieefektywne struktury organizacyjne wyniesione z poprzedniego systemu, konkurencję tanich linii lotniczych, gwałtowny wzrost cen paliw, spadek sprzedaży biletów i rosnącą konkurencję na zliberalizowanym rynku usług lotniczych.

Plan restrukturyzacji objął działania zaplanowane na pięć lat i zakładał odzyskanie dodatniej rentowności w roku 2013. Zaplanowano koncentrację połączeń na krótkich i średnich dystansach. Już w 2009 r. zrezygnowano z połączeń transatlantycznych do Nowego Jorku i Toronto. Założono sprzedaż dużej części taboru lotniczego i jego redukcję do 20-23 samolotów (49 przed restrukturyzacją) oraz wymianę Boeingów starszego typu B737-400 i B737-500 na samoloty Airbus. Zmniejszono zatrudnienie z 3200 osób w ČSA i 1600 osób w spółkach zależnych do 1730 osób w spółce głównej i do 1974 osób w podmiotach zależnych, co oznacza zwolnienie ponad 1000 osób do połowy 2012 r.

Spółka ČSA, w celu uproszczenia struktur i pozyskania środków finansowych, sprzedała znaczną część posiadanych aktywów na łączną kwotę 7,2-8,0 mld CZK. Największe kwoty uzyskano ze sprzedaży udziałów spółce holdingowej ČAH (2,4-2,6 mld CZK), zbycia samolotów (2,0-2,2 mld CZK), sprzedaży gruntów i budynku spółce Prague Airport (1,6-1,9 mld CZK), zbycia działalności wolnoctłowej spółce Aelia i zbycia stanowisk na lotnisku Heathrow w Londynie na rzecz British Airways (450-530 mln CZK)²⁵.

W dniu 12 marca 2013 r. rząd czeski ogłosił, że w wyniku procedury prywatyzacyjnej, uzgodniono zbycie 44% akcji ČSA za 2,7 mln euro spółce Korean Air, będącej największym przewoźnikiem lotniczym w Korei Płd., zatrudniającym 21 tysięcy osób i dysponującym 146 samolotami. Podpisanie umowy zaplanowano na 9 kwietnia 2013 roku²⁶.

Postępowanie Komisji Europejskiej w sprawie zamiany pożyczki na kapitał

Komisja Europejska wszczęła formalne postępowanie 23 lutego 2011 r. Przede wszystkim wyraziła ona wątpliwości co do momentu wystąpienia trudności finansowych w ČSA, skali trudności i zasadności utworzenia struktury

holdingowej, a także co do tego, czy udział spółki Prague Airport i jej spółek zależnych w procesie restrukturyzacji finansowej ČSA był zgodny z czeskim ustawodawstwem. Na samym początku postępowania zaproszono zainteresowane strony trzecie do przedstawienia opinii w kwestii przedstawionych działań restrukturyzacyjnych oraz poproszono władze czeskie o złożenie dodatkowych wyjaśnień, m.in. czy wszystkie nieefektywne rodzaje działalności zostaną zamknięte po zakończeniu procesu. Swoje zainteresowanie postępowaniem i istotne uwagi zgłosiła tylko jedna firma konkurująca – Travel Service a.s. występująca wspólnie z Icelandair Group Hf, która m.in. wyraziła opinię, że nie zostały spełnione warunki określone w wytycznych, zarzuciła, że wykorzystanie pomocy publicznej spowodowało rozszerzenie działalności oraz uznała, że utworzenie struktury holdingowej ČAH negatywnie wpłynęło na warunki konkurencji ze względu na pionową integrację czeskich linii lotniczych i spółki lotniczkowej. Podniesiono ponadto, że utworzenie struktury holdingowej miało przede wszystkim na celu pomoc finansową ČSA poprzez nabycie jej spółek zależnych przez nowy podmiot.

Komisja na wstępie uznała, że zamiana pożyczki na kapitał bez wątplenia stanowi pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, gdyż oznacza zaangażowanie środków publicznych poprawiając jej sytuację finansową przysparza korzyści ČSA, wpływa na handel unijny w usługach lotniczych i poprawia pozycję konkurencyjną czeskiego operatora w porównaniu z innymi spółkami lotniczymi działającymi na zliberalizowanym od 1993 r. europejskim rynku usług lotniczych.

Komisja zwróciła uwagę, że – zgodnie z postanowieniem art. 108 ust. 3 TFUE – bez jej zgody pomoc publiczna nie powinna być uruchomiona. A zgoda ta jest wyrażana, jeśli nie wpływa negatywnie na warunki handlu w sposób zagrażający interesom wewnętrznego rynku. Ponieważ władze czeskie dokapitalizowały ČSA natychmiast po notyfikacji, Komisja wyraziła ubolewanie z powodu pogwałcenia przez rząd czeski zasad określonych w art. 108 ust. 3 TFUE.

Dokonując analizy, czy udzielona pomoc jest zgodna z warunkami określonymi w wytycznych, Komisja zaczęła od ustalenia, czy ČSA była faktycznie uprawniona do skorzystania z pomocy od sierpnia 2009 r. jako podmiot znajdujący się w trudnej sytuacji finansowej, w rozumieniu punktów 9-13 tego dokumentu. Na podstawie sprawozdań finansowych sporządzonych według czeskich standardów rachunkowości, Komisja stwierdziła, że na koniec lipca 2009 r. kapitał własny ČSA był ujemny i wynosił -1000 mln CZK i obniżył się o ponad 25% w okresie ostatnich 12 miesięcy poprzedzających otrzymanie pomocy publicznej. W efekcie tej sytuacji spółka od sierpnia 2009 r. była zmuszona rozpocząć proces restrukturyzacji. Komisja zatem uznała, że ČSA znajdowała się w trudnej sytuacji w rozumieniu wytycznych w chwili otrzymania pomocy restrukturyzacyjnej w czerwcu 2010 r. Komisja uznała również, że utworzenie holdingu ČAH na przełomie lat 2011 i 2012, tj.

„grupy biznesowej” w rozumieniu pkt. 13 wytycznych, było jednym z elementów działań restrukturyzacyjnych, nie mającym wpływu na prawo do pomocy restrukturyzacyjnej. W przeciwnym wypadku, gdyby uznać, że beneficjentem pomocy była nowo utworzona struktura holdingowa, to zgodnie z pkt. 12 wytycznych nie byłaby ona uprawniona do otrzymania pomocy publicznej przez pierwsze trzy lata istnienia.

Kolejnym warunkiem uznania pomocy za zgodną z zasadami unijnymi jest wykazanie, że realizacja planu działań restrukturyzacyjnych zapewni osiągnięcie długoterminowej rentowności, zapewniającej pokrycie wszystkich kosztów, w tym amortyzacji i kosztów finansowych oraz zwrotu z kapitału w wysokości umożliwiającej utrzymanie pozycji konkurencyjnej. Czas realizacji planu restrukturyzacji powinien być tak krótki, jak tylko to jest możliwe, i przewidywać przywrócenie stabilności finansowej w rozsądnym czasie, a założenia planu powinny być realistyczne. W planie należy określić przyczyny znalezienia się spółki w trudnej sytuacji oraz przedstawić prognozy przyszłej sytuacji w trzech wariantach – optymistycznym, pesymistycznym i podstawowym (punkty 35-37 wytycznych).

W przedstawionym Komisji planie założono, że działania restrukturyzacyjne ČSA potrwać pięć lat, a od czerwca 2014 r. spółka osiągnie trwałą rentowność, wyrażającą się wskaźnikiem rentowności zaangażowanych kapitałów ROCE 1,7-1,85%. Komisja uznała, że przyjęty pięcioletni okres restrukturyzacji jest porównywalny z czasem restrukturyzacji innych linii lotniczych, tj. Austrian Airlines (6 lat)²⁷, Royal Mail Group (5 lat)²⁸ i Air Malta (5 lat)²⁹.

Aby przywrócić rentowność, założono szereg działań zarówno ograniczających koszty, jak i zwiększających przychody. Dla obniżenia kosztów przyjęto zmniejszenie liczby samolotów i obsługiwanych połączeń oraz redukcję zatrudnienia o ponad 1000 osób. Władze czeskie zapewniły, że planują „wyczyszczenie” ČSA z całej działalności nieefektywnej, a kierownictwo linii lotniczych zagwarantowało przesunięcie terminu dostawy siedmiu zamówionych samolotów z lat 2013-2014 na lata 2014-2016 i zobowiązało się do sfinansowania ich zakupu całkowicie ze środków komercyjnych, bez pomocy publicznej.

Biorąc pod uwagę przedstawione działania restrukturyzacyjne i działania już zrealizowane do chwili podejmowania decyzji, Komisja uznała plan ratowania ČSA za wiarygodny dla zapewnienia przywrócenia rentowności w rozsądnym czasie. Oceniała zaplanowany poziom rentowności zaangażowanych kapitałów (ROCE) jako realistyczny, zwłaszcza w porównaniu z sytuacją innych narodowych przewoźników lotniczych, z których tylko trzy linie osiągały dodatnią rentowność w latach 2003-2009, a mianowicie Lufthansa (ROCE = 5,3-6%), British Airways (4,9-5,7%), Air France – KLM (2-2,3%). Jednakże tanie linie lotnicze były w stanie osiągnąć w latach 2004-2007 rentowność na poziomie od 5,5% do 17%.

Zasady pomocy publicznej wymagają również od beneficjenta podjęcia działań rekompensujących negatywne efekty jej wpływu na warunki konkurencji (pkt 38 wytycznych). Jako przykład takich działań wymieniono: sprzedaż aktywów, ograniczenie zdolności usługowych lub liczby połączeń, redukcję barier utrudniających wejście na rynek firm konkurencyjnych.

W pakiecie środków rekompensujących negatywne skutki pomocy publicznej ČSA zgłosiła sprzedaż 50% stanu floty (15 samolotów), zredukowanie potencjału przewozów lotniczych, mierzonego ilością miejsc i dystansem oferowanych połączeń, o 20-25%, w tym zamknięcie sześciu rentownych połączeń i zmniejszenie częstotliwości połączeń na dziesięciu innych dystansach w okresie do końca realizacji planu restrukturyzacji oraz likwidację połączeń do Nowego Jorku i Toronto. Ponadto ČSA zaliczyła do pakietu tych środków zbycie działalności wolnocłowej i udziałów w spółkach zależnych na rzecz ČAH oraz stanowisk na lotnisku Heathrow w Londynie na rzecz British Airways. Jednakże Komisja za elementy pakietu rekompensującego uznała tylko środki bezpośrednio związane z pasażerskim transportem lotniczym i wyłączyła z pakietu zbycie działalności wolnocłowej i udziałów w spółkach na rzecz ČAH. Oceniając proporcjonalność zaproponowanych środków rekompensujących negatywne efekty pomocy, Komisja zwróciła uwagę, że ČSA, pomimo że jest wiodącą firmą na czeskim rynku usług lotniczych, to w skali rynku europejskiego ma zaledwie 1-2% udział i dalsze ograniczanie potencjału mogłoby zagrażać jej rentowności, nie kreując istotnych korzyści podmiotom konkurencyjnym. Komisja oceniła, że zaoferowane działania rekompensujące zredukują potencjał przewozowy ČSA o 10-11%, co jest wielkością odpowiednią, zwłaszcza w porównaniu z ograniczeniem zdolności przewozowych innych przewoźników lotniczych korzystających z pomocy publicznej. Komisja wskazała, że Air Malta ograniczyła zdolności przewozu na liniach rentownych o 5%, Austrian Airlines – o 15% potencjału przewozowego ogółem, LTU³⁰ o 28%, a Cyprus Airways zmniejszył swój udział w rynku o 3%.

Zasady udzielania pomocy wymagają, aby była ona ograniczona do niezbędnego minimum i żeby beneficjent, będący dużym przedsiębiorstwem, partycypował samodzielnie przynajmniej w połowie kosztów restrukturyzacji (pkt 43 wytycznych). Udział własny sprowadza się do zwrotnych środków finansowania zewnętrznego, ale bez środków pomocy publicznej (kredyt, leasing), oraz do środków otrzymanych w wyniku zbycia posiadanych aktywów. Wartość środków własnych ČSA wyceniono na 70-80%, na co składa się pożyczka z prywatnego banku Komerčni Banka w wysokości 125-140 mln CZK oraz przychody ze zbycia aktywów w wysokości 7150-8025 mln CZK (przy kosztach restrukturyzacyjnych ogółem 8,9-10,5 mld CZK). Za środki własne Komisja uznała również finansowanie leasingowe nabycia samolotu Airbus A319 i 2 silników w maju 2011 r., w wysokości 520-600 mln CZK. Natomiast linia kredytowa z Komerčni Banka, ze

względu na zawarcie umowy jeszcze przed rozpoczęciem planu restrukturyzacji (31 marca 2009 r.) i sukcesywnym redukowaniem udostępnionej kwoty kredytu w następstwie pogarszającej się sytuacji finansowej ČSA, nie została uznana za wkład własny w koszty restrukturyzacji. Za wkład własny Komisja uznała natomiast przychody ze zbycia działalności wolnoctwowej, sprzedaży udziałów spółki Slovak Air Services i zbycia stanowisk na lotnisku Heathrow oraz sprzedaży gruntów i nieruchomości na rzecz lotniska Praga-Ruzyně. Wątpliwości Komisji wzbudziła jednak sprzedaż udziałów do ČAH, zwłaszcza, że strony trzecie podniosły argument, iż stworzenie tej struktury korporacyjnej miało na celu dostarczenie dodatkowych funduszy ČSA. Komisja uznała zatem, że nawet bez tych ostatnich przychodów wkład własny ČSA w restrukturyzację wynosi 55-60%, co pozwoliło jej uznać spełnienie warunku ograniczenia wielkości pomocy do niezbędnego minimum.

Ostatnim formalnym warunkiem uznania pomocy publicznej za dopuszczalną jest jednorazowy charakter wsparcia (*one time, last time*). Oznacza to, że pomoc może być udzielona tylko jeden raz w ciągu dziesięciu lat. Komisja początkowo miała wątpliwości, czy pożyczka udzielona przez Osinek nie była formą pomocy publicznej. Gdyby została za taką uznana, dokapitalizowanie byłoby już kolejną formą pomocy i zgodnie z powyższą zasadą jednorazowości świadczenia, nie mogłaby być potraktowana za zgodną z zasadami. Ponieważ ostatecznie Komisja uznała, że pożyczka nie była formą pomocy publicznej, jej zamiana na kapitał była pierwszą pomocą w okresie 10 lat i warunek jednorazowości został spełniony.

Ostatecznie Komisja podjęła decyzję, że notyfikowany przez władze czeskie środek w postaci zamiany pożyczki w kwocie 2,5 mld CZK jest pomocą publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jednakże biorąc pod uwagę spełnienie warunków sformułowanych w wytycznych jest zgodny z ideą rynku wewnętrznego określona w art. 107 ust. 3 lit. c TFUE.

Realizacja programu restrukturyzacji jest nadzorowana przez Komisję. Państwa członkowskie są zobowiązane do regularnego przedstawiania raportów z postępów restrukturyzacji. Pierwszy raport, w przypadku udzielenia pomocy dużej firmie, powinien być złożony nie później niż 6 miesięcy od decyzji zatwierdzającej ten program. Kolejne raporty muszą być składane w okresach rocznych, w stałym terminie, do czasu kiedy zostaną osiągnięte cele przyjęte w programie restrukturyzacji (punkty 49-50 wytycznych).

Upadek węgierskich linii lotniczych Malév

W 2010 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie pomocy publicznej udzielanej węgierskim liniom lotniczym **Malév** Hungarian Airlines Zrt. (Malév)³¹. Narodowy przewoźnik węgierski w okresie od grudnia 2007 r. do września 2010 r. skorzystał z ośmiu środków

pomocy publicznej, w tym przejęcia w 2007 r. zobowiązania z tytułu pożyczki w kwocie 87 mln euro przez firmę państwową, kilku kolejnych pożyczek od wspólnika, następnie zamienianych na kapitał, odroczenia płatności różnych podatków i świadczeń socjalnych (na początku 2010 r. dług z tego tytułu wynosił 62 mln euro). Rząd węgierski podejmował próby prywatyzacji spółki, które jednak nie doprowadziły do znalezienia stabilnego partnera strategicznego. W 1992 r. 35% udziałów Malév nabyło konsorcjum Alitalii i Simest, które w 1997 r. odsprzedało je dwóm prywatnym bankom węgierskim, od których większość udziałów, dwa lata później, odkupił rząd węgierski, stając się właścicielem 97% udziałów. W 2007 r. podjęto kolejną próbę prywatyzacji, która doprowadziła do nabycia prawie wszystkich udziałów, za cenę 740 tys. euro, przez spółkę kontrolowaną przez rosyjskiego biznesmena R. Abramowicza. Nabyte udziały zostały następnie zastawione na rzecz banku rosyjskiego za udzielony kredyt. W drugiej połowie 2008 r. światowy kryzys finansowy doprowadził do upadku kilku rosyjskich spółek lotniczych kontrolowanych przez R. Abramowicza i negatywnie wpłynął na sytuację Malév. Wobec niemożności obsługiwanego zaciągniętego kredytu bankrosyjski przejął udziały spółki. Wartość kapitału podstawowego na koniec 2009 r. została zredukowana prawie do zera, w celu pokrycia zakumulowanych strat finansowych. W tej sytuacji rząd węgierski podjął decyzję o renacjonalizacji spółki i kolejnym jej dokapitalizowaniu kwotą 77 mln euro. W wyniku tej transakcji państwo stało się właścicielem 94,6% udziałów Malév.

Po przeprowadzonej analizie Komisja przyjęła, że spółka Malév znajduje się „permanentnie” w trudnej sytuacji co najmniej od połowy 2006 r. i uznała osiem środków przyznanych spółce w latach 2007-2010 za pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Uznała jednak, że nie został spełniony żaden z warunków wymaganych dla zaakceptowania pomocy jako zgodnej z zasadami unijnego rynku wewnętrznego. Władze węgierskie nie przedstawiły planu restrukturyzacji gwarantującego przywrócenie rentowności, pomoc była udzielana wielokrotnie, spółka nie była w stanie wnieść wkładu własnego w koszty restrukturyzacji i nie zaoferowała środków rekompensujących. Ostatecznie Komisja uznała, że wszystkie środki miały charakter pomocy niezgodnej z zasadami rynku wewnętrznego i zobowiązała rząd węgierski do odzyskania od Malév pełnej kwoty pomocy wraz z odsetkami. Na wyegzekwowanie zwrotu pomocy rząd węgierski dostał cztery miesiące, w tym w ciągu dwóch miesięcy miał przedstawić wyliczenie kwoty zwrotu, szczegółowe informacje o podjętych działaniach z dokumentami świadczącymi o wystąpieniu do spółki o zwrot pomocy.

Decyzja Komisji przesądziła o losach węgierskiego przewoźnika lotniczego. Malév, firma z 66-letnią historią, wstrzymał działalność 3 lutego 2012 r. W chwili ogłoszenia upadłości dług spółki wynosił 271 mln dolarów, a kredytodawcy przystąpili do zajmowania samolo-

tów spółki znajdujących się poza granicami Węgier dla zabezpieczenia swoich wierzytelności. W tym samym tygodniu została ogłoszona upadłość hiszpańskiej spółki lotniczej Spanair działającej z lotniska w Barcelonie i do 2009 r. zależnej od Scandinavian Airlines System – SAS.



Polskie linie lotnicze LOT były już objęte postępowaniem Komisji, która analizowała, czy sprzedaż udziałów trzech spółek zależnych: LOT Services, świadczącej usługi naziemne, LOT Catering i LOT Aircraft Maintenance Services, nabytych przez podmioty państwowe w trybie bezprzetargowym, nie stanowią formy ukrytych subsydiów dla LOT. Komisja badała cenę sprzedaży i wartość zbywanych udziałów, i ostatecznie stwierdziła, że sprzedaż udziałów nastąpiła na warunkach rynkowych. Transakcje te nie były zatem formą pomocy publicznej³². Gdyby Komisja uznała te transakcje za pomoc publiczną, kolejne świadczenie publiczne przekazywane tej firmie, jak pomoc z grudnia 2012 r. w kwocie 400 mln zł, mogłoby zostać uznane za naruszające warunek jednorazowej pomocy w okresie 10 lat (*one time, last time*), a zatem niezgodną z warunkami unijnego rynku.

Uruchomienie w grudniu 2012 r. pomocy finansowej w kwocie 400 mln zł dla LOT będzie przedmiotem standardowego postępowania Komisji, która musi ustalić, czy pomoc ta spełnia kryteria określone w wytycznych udzielania pomocy na restrukturyzację i ratowanie zagrożonych przedsiębiorstw. W pierwszej kolejności Komisja oceni, czy LOT znajdował się w trudnej sytuacji, co nie powinno budzić wątpliwości. Jeżeli świadczenie ma charakter pożyczki, Komisja oceni warunki umowy, w szczególności poziom oprocentowania i płatności odsetek oraz wartość zabezpieczenia wierzytelności. Znacznie trudniejsze będzie przedstawienie planu działań restrukturyzacyjnych, które mają doprowadzić do długookresowej rentowności w okresie nie dłuższym niż pięć lat, oraz wykazanie wkładu własnego w wysokości ok. 50% kosztów restrukturyzacji i środków rekompensujących negatywne skutki pomocy innym podmiotom oferującym usługi lotnicze. Trudne może być przekonanie Komisji, że kwota pomocy stanowi niezbędne minimum. Jeżeli kwota ta nie będzie wiele wyższa niż 400 mln zł, nie powinno być problemu, biorąc pod uwagę wielkość strat poniesionych w latach 2008-2012, wynoszących prawie 1,3 mld zł (tabela 2).

Tabela 2

LOT – wyniki finansowe netto w latach 2007-2012, w mln zł

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wynik finansowy netto	29,7	-732,7	-168,1	-52,1	-145,7	-157,1

Źródło: Dane LOT, za 2012 r. dane przed audytem.

Deklarowana publicznie kwota 1000 mln zł może być jednak uznana za przekraczającą niezbędne minimum, tym bardziej że LOT powinien zapewnić wkład własny na pokrycie kosztów restrukturyzacji w zbliżonej wysokości. Mało prawdopodobne wydaje się również, aby LOT, biorąc pod uwagę straty ponoszone w ostatnich latach, był w stanie spłacić pożyczkę. Może okazać się konieczne, aby od razu w planie restrukturyzacji założyć zamiar pożyczki na kapitał. Uruchomienie pomocy publicznej w grudniu 2012 r., tj. przed jej akceptacją przez Komisję, stanowi złamanie jednego z warunków. Komisja zapewne, analogicznie, jak w przypadku pomocy dla czeskich linii lotniczych, ograniczy się do „wyrażenia ubolewania” z tego faktu. Spełnienie pozostałych warunków uznania pomocy za dopuszczalną będzie decydujące dla uzyskania akceptacji Komisji. W zależności od jej decyzji, LOT może znaleźć się w sytuacji analogicznej, jak CSA albo Malév.

¹ Pierwszy pakiet liberalizacyjny tworzyły cztery akty prawne z 14 grudnia 1987 r.: dwa rozporządzenia (EWG) 3975/87 i 3976/87, dyrektywa (EWG) 87/601 i decyzja Rady (EWG) 87/602; opublikowane w DzUrz WE L 374, 31.12.1987 r.

² Drugi pakiet liberalizacyjny składał się z dwóch rozporządzeń Rady: (EWG) 2342/90 i (EWG) 2343/90 opublikowanych w DzUrz WE L 217, 11.08.1990 r.

³ Trzeci pakiet liberalizacyjny składał się z trzech rozporządzeń Rady: (EWG) 2407/92, (EWG) 2408/92 i (EWG) 2409/92; DzUrz WE L 240, 24.08.1992 r. Od 1 listopada 2008 r. akty prawne objęte trzecim pakietem liberalizacji rynku usług lotniczych zostały zastąpione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, DzUrz UE L 293, 31.10.2008.

⁴ http://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal_market/integration_history_en.htm

⁵ State Aid to Airlines, Astridur Scheving Thorsteinsson, Institute of Air and Space Law, Faculty of Law, McGill University Montreal, Quebec, Kanada, Mart 2000.

⁶ Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, tj. do końca listopada 2009 r., postanowienia te znajdowały się w art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Procedurę

* Dr Jan Piotrowski, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktury.

kontroli pomocy publicznej ze strony Komisji Europejskiej określał art. 88 TWE, obecnie w art. 108 TFUE.

⁷ Decyzja Komisji z 28 sierpnia 2009 r. w sprawie pomocy publicznej dla Austrian Airlines, C 6/09; DzUrz UE L 59, 9.3.2010 r.

⁸ Decyzja Komisji z 27 czerwca 2012 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.33015 (2012/C), którą Malta planuje wdrożyć na rzecz Air Malta plc., DzUrz UE L 301, 30.10.2012 r.

⁹ Decyzja Komisji z 17 września 2008 r.; N 321/08, N 322/08 i N 323/08.

¹⁰ Decyzja Komisji z 12 listopada 2008 r., N 510/08; DzUrz UE C 46 z 25.2.2009 r.

¹¹ *Iberia pilots shun restructuring talks with airline's management*, 'El País', 20.11.2012, http://elpais.com/2012/11/20/inenglish/1353425051_016906.html

¹² *State aid: Commission opens in-depth inquiry into state measures in favour of Estonian Air*, Europa Press Release, 20.2.2013; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-133_en.htm

¹³ Na podstawie komunikatu MSP z 11.12.2012 r., <http://www.stefczyk.info/wiadomosci/gospodarka/lot-otrzymal-pozyczke,6339338530>

¹⁴ *Tusk: zwolnienia w PLL LOT to przełom w naprawie firmy*, <http://biznes.interia.pl/wiadomosci/news/tusk-zwolnienia-w-pll-lot-to-przelom-w-naprawie-firmy,1905070,4199> oraz na podstawie http://wyborcza.biz/biznes/1,100897,13507684,LOT_rzucia_cwierc_miliona_biletow__Oplaci_sie_.html

¹⁵ Por. Decyzja Komisji z 21 marca 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.29864 (C 6/10) (ex NN 1/10) wdrożonej przez Republikę Czeską na rzecz České aerolinie a.s. (ČSA – Czech Airlines a. s. – możliwe konsekwencje w postaci istnienia pomocy państwa w przypadku pożyczki udzielonej przez Osinek a.s.), DzUrz UE L 289 z 19.10.2012 r.

¹⁶ Travel Service, a. s., będąca spółką zależną w 66% od islandzkiej Icelandair Group, operowała z lotnisk w Czechach. Travel Service posiadała spółkę zależną Travel Service Hungary z siedzibą w Budapeszcie. Na podstawie informacji International Airline Industrie Directories, http://www.airlineupdate.com/content_public/airlines/airline_profiles/airlines_czech/travelservice.htm

¹⁷ Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw, DzUrz UE C 244 z 1.10.2004 r., przedłużone w 2009 r. na okres do 9.10.2012 r. (DzUrz UE C 156, z 9.7.2009 r.) i ponownie przedłużone bezterminowo w 2012 r., do czasu uzgodnienia nowych zasad pomocy (DzUrz UE C 296, 2.10.2012 r.).

¹⁸ Komunikat Komisji – Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowa-

nia w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego, DzUrz UE C 83 z 7.4.2009 r. Tymczasowe ramy miały zastosowanie do środków pomocy udzielonej do końca 2010 r.

¹⁹ Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków między państwem członkowskim i przedsiębiorstwami publicznymi; DzUrz UE L 318 z 17.11.2006 r.

²⁰ Test taki został zastosowany w sprawach T-228/99 oraz T-233/99 Westdeutsche Landesbank GZ przeciwko Komisji, [2003] ECR II-435. Par. 251.

²¹ Na podstawie Decyzji Komisji z 19.09.2012 r. w sprawie pomocy publicznej wdrożonej przez Republikę Czeską na rzecz České aerolinie, a.s. (ČSA – Czech Airlines – plan restrukturyzacji); C(2012) 6352 wersja ostateczna, Bruksela, 19.9.2012 r.

²² W chwili notyfikacji nie była znana decyzja Komisji w sprawie dotyczącej pożyczki udzielonej przez Osinek.

²³ Przedziałowe wartości wynikają ze stosowania czeskich i międzynarodowych standardów rachunkowości.

²⁴ W 1992 r. Air France nabyła 19% akcji ČSA, ale odsprzedała je w 1994 r. W kwietniu 2009 r. ogłoszono ponownie przetarg na zbycie udziałów spółki, ale ze względu na brak akceptowalnej oferty unieważniono go w październiku 2009 r.

²⁵ Commission Decision, 19.09.2012, C(2012) 6352, s. 11.

²⁶ Na podstawie informacji PAP z 13 marca 2013 r.

²⁷ Decyzja Komisji z 28 sierpnia 2009 r. Pomoc państwa C 6/09 (ex N 663/08) – Austria – Austrian Airlines – Plan restrukturyzacji (notyfikowana jako dokument nr C(2009) 6686), s. 1, pkt 296, DzUrz UE L 59, 9.3.2010 r.

²⁸ Dokument Komisji C(2012) 1834 wersja ostateczna, pkt 217.

²⁹ Dokument Komisji C(2012) 4198 wersja ostateczna, pkt 93.

³⁰ LTU – niemieckie linie lotnicze z siedzibą w Düsseldorfie, obsługujące połączenia turystyczne, przejęte w 2007 r. przez Air Berlin.

³¹ Commission Decision on the State Aid implemented by Hungary in favour of Malév; SA.30584 (C 38/2010), Brussels, 9.1.2012.

³² European Commission Press Release, Brussels, 20.11.2012. Pełna treść decyzji (bez informacji niejawnych) ukaże się na stronie State Aid Register, DG Competition, poz. SA.33337.

■

POLITYKA ENERGETYCZNA

ROZWÓJ INTELIGENTNYCH SIECI ELEKTROENERGETYCZNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

Dariusz Michalski*

Rozwój inteligentnych sieci (*smart grids*) może być postrzegany jako ważna zmiana techniczna wpływająca

na zarządzanie poborem energii elektrycznej. Dalsze zmiany w funkcjonowaniu rynku energii elektrycznej może przynieść rozwój nowoczesnego pomiaru zużycia energii elektrycznej przez konsumentów. Liberalizacja rynku energii i rozdzielenie struktur organizacyjnych pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw elektroenergetycznych (*unbundling*), wejście w życie trzeciego pakietu liberalizacyjnego¹ oraz przyjęcie celu 3 x 20%² wpłynęły nie tylko na rozwój odnawialnych źródeł energii, ale także na postęp w instalowaniu nowoczesnych licz-