KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia XXX r.
[…](2013) XXX draft

KOMUNIKAT KOMISJI

PROJEKT

Wytyczne UE dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE: POLITYKA POMOCY PAŃSTWA W SEKTORZE LOTNICTWA 2

2. ZAKRES STOSOWANIA 8

3. ISTNIENIE POMOCY PAŃSTWA W ROZUMIENIU ART. 107 UST. 1 TFUE 8

3.1. Pojęcie przedsiębiorstwa i działalności gospodarczej 8

3.2. Wykorzystanie zasobów państwowych i możliwość przypisania ich państwu ... 12

3.3. Zakłócenie konkurencji oraz wpływ na wymianę handlową 13

3.4. Finansowanie publiczne portów lotniczych a stosowanie testu prywatnego inwestora 14

3.5. Relacje finansowe między portami lotniczymi a przedsiębiorstwami lotniczymi 15

***3.5.1. Porównanie z ceną rynkową* 15**

***3.5.2. Analiza rentowności ex ante* 16**

4. FINANSOWANIE PUBLICZNE USŁUG ŚWIADCZONYCH W OGÓLNYM INTERESIE GOSPODARCZYM 18

4.1. Definicja usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sektorach portów lotniczych i transportu lotniczego 19

4.2. Zgodność pomocy w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych 20

5. Zgodność pomocy na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE 21

5.1. Pomoc dla portów lotniczych 22

5.1.1. Pomoc na inwestycje na rzecz portów lotniczych 22

5.1.2. Pomoc operacyjna dla portów lotniczych: 28

5.2. Pomoc państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych 30

6. Pomoc o charakterze socjalnym na mocy art. 107 ust. 2 lit. a) TFUE 31

7. Kumulacja 32

8. Przepisy końcowe 32

8.1. Składanie sprawozdań rocznych 32

8.2. Przejrzystość 32

8.3. Monitorowanie 33

8.4. Właściwe środki 33

8.5. Zakres stosowania 33

8.6. Przegląd 34

Załącznik I – Definicje 35

Załącznik II – Przegląd podejścia do polityki w zakresie pomocy państwa w sektorze lotnictwa 39

Załącznik III – Podsumowanie warunków zgodności 40

1. WPROWADZENIE: POLITYKA POMOCY PAŃSTWA W SEKTORZE LOTNICTWA

1. Zapewniając łączność między ludźmi i regionami, transport lotniczy odgrywa ważną rolę w integracji i konkurencyjności Europy oraz w jej kontaktach ze światem. Transport lotniczy przyczynia się w znacznym stopniu do rozwoju europejskiej gospodarki: przeprowadza się ponad 15 mln handlowych operacji lotniczych rocznie, w 2011 r. europejskie porty lotnicze obsłużyły ponad 822 mln pasażerów, funkcjonuje 150 przedsiębiorstw lotniczych wykonujących przewozy regularne oraz sieć ponad 460 portów lotniczych, a także 60 instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej[1]. Unia Europejska („UE") odnosi korzyści jako światowe centrum lotnicze, przy czym każdego roku udział samych tylko przedsiębiorstw i portów lotniczych w produkcie krajowym brutto UE wnosi 140 mld EUR. W sektorze lotnictwa zatrudnionych jest około 2,3 mln osób w UE[2].

2. W ramach strategii „Europa 2020" (strategia „UE 2020") podkreśla się znaczenie infrastruktury transportowej jako elementu strategii na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego UE na nadchodzące dziesięciolecie. W szczególności w białej księdze „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu"[3] Komisja pokreśliła, że internalizacja efektów zewnętrznych, eliminacja nieuzasadnionych dopłat oraz swobodna i niezakłócona konkurencja są częścią starań w zakresie dostosowania wyborów rynkowych do potrzeb zrównoważonego rozwoju.

3. Dzięki stopniowemu wprowadzaniu rynku wewnętrznego wyeliminowano wszystkie ograniczenia handlowe wobec przedsiębiorstw lotniczych wykonujących loty w UE, takie jak ograniczenia dotyczące tras, liczby lotów lub ustalania taryf. Od czasu liberalizacji transportu lotniczego w 1997 r.[4] branża ta rozwija się jak nigdy wcześniej, co przyczynia się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Utorowało to drogę tanim liniom lotniczym działającym według nowego modelu biznesowego, opartego na krótkim czasie postoju na ziemi i obsługi między rejsami oraz bardzo wydajnym wykorzystaniem floty. Wskutek takiego rozwoju sytuacji nastąpił ogromny wzrost ruchu lotniczego, przy czym od 2005 r. ruch tanich linii lotniczych rośnie w szybkim tempie. W 2011 r. po raz pierwszy udział w rynku tanich przedsiębiorstw lotniczych (42,4%) przewyższył udział w rynku zasiedziałych przewoźników lotniczych (42,2 %). Tendencja ta utrzymała się w 2012 r. (44,8 % w przypadku tanich linii lotniczych i 42,4 % w przypadku zasiedziałych przewoźników lotniczych).

---

1 Źródła: Eurostat, Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych, Zrzeszenie Międzynarodowego Transportu Lotniczego.

2 Badanie „Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010". Steer Davies Gleave dla Komisji Europejskiej, DG MOVE. Sprawozdanie końcowe z sierpnia 2012 r.

3 Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, COM (2011) 144.

4 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2407/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym, Dz.U. L 240 z 24.8.1992, s. 1, rozporządzenie Rady nr (EWG) nr 2408/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych, Dz.U. L 240 z 24.8.1992, s. 8, a także rozporządzenie Rady (EWG) nr 2409/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze, Dz.U. L 240 z 24.8.1992, s. 15.

4. O ile porty lotnicze nadal w przeważającej większości stanowią własność publiczną i są zarządzane publicznie[5], to jednak w działalność portów lotniczych w całej UE w coraz większym stopniu angażują się obecnie przedsiębiorstwa prywatne. Na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia powstały nowe rynki w wyniku częściowej prywatyzacji niektórych portów lotniczych oraz za sprawą konkurencji w zakresie zarządzania publicznymi portami lotniczymi, w tym regionalnymi portami lotniczymi[6].

5. Wśród portów lotniczych stanowiących własność publiczną najwięcej jest mniejszych portów lotniczych[7], które częściej korzystają ze wsparcia ze środków publicznych w celu finansowania swojej działalności. W praktyce perspektywy rentowności handlowych portów lotniczych w znacznym stopniu pozostają uzależnione[8] od poziomu przepustowości, przy czym porty lotnicze obsługujące mniej niż 1 mln pasażerów rocznie mają zazwyczaj trudności z pokryciem swoich kosztów operacyjnych. W rezultacie organy publiczne regularnie subsydiują znaczną większość regionalnych portów lotniczych.

6. Niektóre regiony nadal odczuwają utrudnienia na skutek ograniczonej dostępności z innych lokalizacji w UE, a ważne węzły lotnicze zmagają się z rosnącymi poziomami zagęszczenia ruchu[9]. Niemniej jednak zagęszczenie portów lotniczych w niektórych regionach UE prowadzi do znacznego nadmiaru przepustowości infrastruktury portów lotniczych w stosunku do zapotrzebowania ze strony pasażerów i potrzeb przedsiębiorstw lotniczych.

7. W większości europejskich portów lotniczych system ustalania cen jest tradycyjnie opracowany jako publicznie dostępny system opłat lotniskowych oparty na liczbie pasażerów i ciężarze statku powietrznego[10]. Wskutek rozwoju rynku oraz wewnętrznej zależności między portami lotniczymi a przedsiębiorstwami lotniczymi stopniowo rozwinęło się jednak wiele praktyk handlowych, w tym umowy długoterminowe przewidujące różne taryfy i czasem znaczne kwoty w ramach zachęt

---

5 Według Międzynarodowej Rady Portów Lotniczych w Europie, w 2010 r. publiczne porty lotnicze stanowiły 77 % wszystkich portów lotniczych, natomiast 9 % portów lotniczych w całości należało do właścicieli prywatnych, zob. Międzynarodowa Rada Portów Lotniczych w Europie: The Ownership of Europe's Airports 2010.

6 Dokładne definicje terminów stosowanych w niniejszych wytycznych podano w załączniku I.

7 Świadczy o tym na przykład fakt, że chociaż udział publicznych portów lotniczych w ogólnej liczbie portów lotniczych w 2010 r. wyniósł 77 %, to jednak przepływ pasażerów w tych portach stanowił jedynie 52 % całkowitego przepływu pasażerów.

8 Na co wskazuje przeprowadzone w 2002 r. badanie „Study on competition between airports and the application of State aid rules" – Cranfield University, czerwiec 2002 r., co zostało następnie potwierdzone w sprawozdaniach branżowych.

9 Jak przypomniano w komunikacie z 2011 r. dotyczącym polityki wobec portów lotniczych w Unii Europejskiej, w 2030 r. 13 europejskich portów lotniczych będzie działać „na pełnych obrotach" przez osiem godzin dziennie, każdego dnia w roku, w porównaniu do 2007 r., w którym tylko 5 portów lotniczych działało na granicy maksymalnej przepustowości przez 10 % czasu. Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Polityka wobec portów lotniczych w Unii Europejskiej - rozwiązywanie kwestii przepustowości i jakości z myślą o promowaniu wzrostu, komunikacji i mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju z dnia 1 grudnia 2011 r., COM(2011) 823.

10 Na co wskazują strategie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego dotyczące opłat w zakresie portów lotniczych i usług nawigacyjnych (dokument 9082), ostatnio zmieniony w kwietniu 2012 r.

i wsparcia marketingowego, wypłacane przez porty lotnicze lub władze lokalne na rzecz przedsiębiorstw lotniczych. W szczególności fundusze publiczne przeznaczone na wsparcie działalności portów lotniczych mogą być kierowane do przedsiębiorstw lotniczych, aby zwiększyć ruch handlowy, prowadząc do zakłócenia konkurencji na rynkach transportu lotniczego[11].

8. W komunikacie w sprawie unowocześnienia unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa Komisja zauważa, że polityka w dziedzinie pomocy państwa powinna koncentrować się na ułatwieniu rozpatrywania pomocy, która jest dobrze skonstruowana, ukierunkowana na zidentyfikowane niewydolności rynku i cele leżące we wspólnym europejskim interesie[12], a także na unikaniu marnotrawstwa zasobów publicznych. Środki pomocy państwa mogą, przy spełnieniu pewnych warunków, korygować niewydolności rynku, przyczyniając się tym samym do sprawnego funkcjonowania rynków oraz zwiększenia konkurencyjności. Ponadto w sytuacji, gdy rynki funkcjonują sprawnie, lecz osiągniętego wyniku nie uważa się za zadowalający z perspektywy polityki spójności, pomoc państwa można zastosować, aby uzyskać bardziej pożądany, sprawiedliwy wynik rynkowy. Pomoc państwa może jednak mieć negatywne skutki, takie jak zakłócenie konkurencji między przedsiębiorstwami czy wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi w stopniu sprzecznym z interesem UE. W ramach kontroli pomocy państwa w sektorze portów lotniczych i transportu lotniczego należy zatem promować należyte wykorzystanie zasobów publicznych na potrzeby strategii ukierunkowanych na wzrost, jednocześnie ograniczając zakłócenia konkurencji, które naruszyłyby równe warunki działania na rynku wewnętrznym, w szczególności poprzez unikanie powielania nierentownych portów lotniczych oraz tworzenia nadmiernej przepustowości.

9. Stosowanie zasad pomocy państwa w odniesieniu do sektora portów lotniczych i sektora transportu lotniczego stanowi element starań Komisji ukierunkowanych na zwiększenie konkurencyjności i potencjału wzrostu gospodarczego tych sektorów w UE[13]. Niezwykle ważne dla osiągnięcia tych celów, jak i dla całego rynku wewnętrznego, są równe warunki działania wśród przedsiębiorstw lotniczych i portów lotniczych UE. Jednocześnie regionalne porty lotnicze mogą okazać się istotne zarówno dla lokalnego rozwoju, jak i dla dostępności niektórych regionów, w szczególności w świetle pozytywnych prognoz dotyczących ruchu w kontekście transportu lotniczego UE.

10. W 2005 r. Komisja przyjęła wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych[14] (wytyczne w sprawie lotnictwa z 2005 r.), w ramach ogólnego planu otwarcia Europejskiej

---

11 W szczególności porty lotnicze nie mają motywacji do ograniczania kosztów i pobierania opłat lotniskowych wystarczających do pokrycia kosztów, jeżeli pomoc określa się na podstawie obliczeń *ex post* (pokrywających wszystkie deficyty w momencie ich powstawania).

12 Komunikat Komisji Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa. Bruksela, dnia 8.5.2012 r. COM(2012) 209 final.

13 Zob. na przykład wspomniany wyżej komunikat z 2011 r. dotyczący polityki wobec portów lotniczych w Unii Europejskiej.

14 Dz.U. C 312 z 9.12.2005, s. 1.

Przestrzeni Powietrznej oraz z uwzględnieniem zmian rynkowych. W przedmiotowych wytycznych określono warunki, na których niektóre kategorie pomocy państwa na rzecz portów i przedsiębiorstw lotniczych można uznać za zgodne ze wspólnym rynkiem. Wytyczne te stanowiły uzupełnienie wcześniejszych wytycznych w sprawie lotnictwa z 1994 r.[15], które zasadniczo zawierały przepisy dotyczące restrukturyzacji przewoźników narodowych oraz pomocy o charakterze społecznym z myślą o obywatelach europejskich.

11. W 2011 r. Komisja przeprowadziła konsultacje społeczne w sprawie stosowania przedmiotowych wytycznych, których celem było w szczególności ustalenie, czy w świetle ostatnich zmian rynkowych należałoby wprowadzić zmiany w tych wytycznych. Przeprowadzone konsultacje pozwoliły wyciągnąć następujące trzy główne wnioski:

– w świetle zmian na rynkach powszechnie uznaje się, że konieczne jest przeprowadzenie przeglądu obowiązujących wytycznych. Zainteresowane strony podkreślają konieczność wyjaśnienia i aktywnego egzekwowania obowiązujących zasad;

– istnieje również wyraźna potrzeba określenia bardziej przejrzystych i przewidywalnych zasad dotyczących finansowania portów lotniczych. Zdaniem zainteresowanych stron większość regionalnych portów lotniczych nie może być rentowna i powinna korzystać ze specjalnych zasad pomocy państwa;

– zainteresowane strony oczekują dodatkowych wytycznych w sprawie stosowania zasad pomocy państwa w odniesieniu do rabatów i innych korzyści przyznanych przez regionalne porty lotnicze niektórym przedsiębiorstwom lotniczym, oraz uważają, że należy uprościć zasady dotyczące pomocy na rozpoczynanie działalności.

12. W ramach nowych wytycznych uwzględnia się całość nowej sytuacji prawno-gospodarczej w zakresie finansowania publicznego na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych oraz określa się warunki, w jakich takie finansowanie publiczne może stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”), oraz, jeżeli faktycznie stanowi ono pomoc państwa, warunki uznawania takiej pomocy państwa za zgodną z rynkiem wewnętrznym. W swojej ocenie Komisja kieruje się swoim doświadczeniem i praktyką decyzyjną, a także analizą obowiązujących warunków rynkowych w sektorach portów lotniczych i transportu lotniczego, w związku z czym ocena Komisji pozostaje bez uszczerbku dla jej podejścia do innych infrastruktur lub sektorów. W szczególności Komisja jest zdania, że samo otrzymanie pomocy państwa przez operatora portu lotniczego nie oznacza automatycznie, że beneficjentami pomocy są również przedsiębiorstwa lotnicze będące jego klientami. Gdyby warunki oferowane przedsiębiorstwu lotniczemu w danym porcie lotniczym zaproponował operator portu lotniczego nastawiony na zysk, którego zachęty nie są zakłócane wsparciem ze środków publicznych, tj. jeżeli rentowność zarządzającego

[15] Stosowanie art. 92 i 93 Traktatu WE i art. 61 Porozumienia EOG do pomocy państwa w sektorze lotnictwa, Dz.U. C 350 z 10.12.1994, s. 5.

portem lotniczym w ten sposób znacząco wzrośnie[16], nie można uznać, że takie przedsiębiorstwo lotnicze uzyskało korzyść w rozumieniu zasad pomocy państwa.

13. Jeżeli wsparcie ze środków publicznych stanowi pomoc państwa, Komisja jest zdania, że w pewnych warunkach pewne kategorie pomocy na rzecz regionalnych portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych korzystających z tych portów lotniczych mogłyby być uzasadnione, w szczególności w celu rozwoju nowych usług i przyczynienia się do zwiększenia dostępności i rozwoju gospodarczego danego regionu. Należy jednak uwzględnić zakłócenia konkurencji na wszystkich badanych rynkach i dopuszczalna może być wyłącznie pomoc państwa, która jest konieczna do wsparcia realizacji celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania.

14. W tym kontekście należy podkreślić, że pomoc operacyjna stanowi zasadniczo formę pomocy prowadzącej do znacznych zakłóceń konkurencji i może zostać zatwierdzona jedynie w drodze wyjątku. Komisja uznaje, że w normalnych okolicznościach porty i przedsiębiorstwa lotnicze powinny pokrywać swoje koszty operacyjne[17]. Stopniowe przechodzenie do nowych realiów rynkowych, jak opisano w pkt 3–7 powyżej, może jednak uzasadniać udzielanie przez organy publiczne powszechnego wsparcia operacyjnego zarządzającym regionalnymi portami lotniczymi przed przyjęciem niniejszych wytycznych. W tym kontekście określone kategorie pomocy operacyjnej na rzecz portów i przedsiębiorstw lotniczych nadal mogą być uzasadnione w pewnych warunkach i w okresie przejściowym, aby przemysł lotniczy mógł dostosować się do tej nowej sytuacji rynkowej. Jak wyjaśniono w pkt 5 powyżej, z dostępnych danych oraz uzgodnionego stanowiska przemysłu wynika, że istnieje związek między sytuacją finansową portu lotniczego a poziomami ruchu w tym porcie lotniczym, przy czym mniejsze porty lotnicze wykazują zazwyczaj większe potrzeby w zakresie finansowania. Uwzględniając wkład zarządzających mniejszymi regionalnymi portami lotniczymi w rozwój gospodarczy i spójność terytorialną w UE, należy dać im czas na dostosowanie się, na przykład poprzez stopniowe podwyższanie opłat lotniskowych wnoszonych przez przedsiębiorstwa lotnicze, wprowadzanie środków racjonalizacyjnych, różnicowanie ich modeli biznesowych lub przyciąganie nowych przedsiębiorstw lotniczych i klientów w celu wykorzystania ich niewykorzystanej przepustowości.

15. Po upływie okresu przejściowego nie należy już udzielać pomocy operacyjnej na rzecz portów lotniczych, ponieważ powinny one finansować swoją działalność z własnych zasobów. Zasadniczo nowy ruch lotniczy należy rozwijać na podstawie solidnego biznes planu. O ile zapewnienie rekompensaty z tytułu niepokrytych kosztów operacyjnych związanych z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym nadal pozostałoby możliwe w przypadku małych portów lotniczych w

---

16 Zob. sekcja 3.5 niniejszych wytycznych.

17 „Koszty operacyjne” portu lotniczego oznaczają koszty bazowe świadczenia usług portu lotniczego. Mogą one obejmować takie kategorie kosztów, jak koszty związane z personelem, zakontraktowanymi usługami, łącznością, odpadami, energią, konserwacją, wynajmem, administracją itp., jednak nie obejmują one, na potrzeby niniejszych wytycznych, kosztów kapitału, wsparcia marketingowego ani żadnej innej zachęty przyznanej przedsiębiorstwom lotniczym przez zarządzającego portem lotniczym, ani też kosztów objętych zakresem stosowania polityki publicznej. Wsparcie marketingowe lub wszelką inną zachętę przyznaną przedsiębiorstwom lotniczym przez zarządzającego portem lotniczym należy uwzględnić przy obliczaniu przychodów zarządzającego portem lotniczym, odejmując takie wsparcie lub taką zachętę od przychodów pochodzących z opłat lotniskowych.

celu umożliwienia połączeń ze wszystkimi regionami, w kontekście nowych zasad, rynki finansowe powinny umożliwić pokrycie strat z działalności operacyjnej, tak jak ma to miejsce w przypadku każdej innej branży. Pomoc państwa na rozpoczęcie działalności może być udzielana przedsiębiorstwom lotniczym w trakcie okresu przejściowego i po jego zakończeniu na ściśle określonych warunkach.

16. W ten sposób stopniowo zwiększyłaby się efektywność przydziału przepustowości portu lotniczego przedsiębiorstwom lotniczym (tj. przydział zależałby od zapotrzebowania), a wraz z rozpowszechnieniem prywatnych inwestycji zmniejszeniu powinno ulec zapotrzebowanie na publiczne finansowanie portów lotniczych. Jeżeli można jednak ustalić istnienie faktycznych potrzeb w zakresie transportu oraz pozytywnych efektów zewnętrznych dla regionu, nadal należy dopuszczać przyznawanie pomocy na inwestycje na rzecz portów lotniczych po okresie przejściowym, przy czym maksymalna intensywność pomocy musi zapewniać równe warunki działania w całej UE.

17. W tym kontekście, w ramach niniejszych wytycznych dotyczących lotnictwa, wprowadza się nowe podejście do oceny zgodności pomocy na rzecz portów i przedsiębiorstw lotniczych:

a) o ile w wytycznych dotyczących lotnictwa z 2005 r. pozostawiono nierozstrzygniętą kwestię pomocy na inwestycje, to w zmienionych wytycznych określa się maksymalne dozwolone poziomy intensywności pomocy w zależności od wielkości portu lotniczego. W przypadku dużych portów lotniczych o wolumenie przelotów pasażerskich wyższym niż 5 mln rocznie, nie należy jednak uznawać pomocy na inwestycje za zgodną z rynkiem wewnętrznym;

b) w dziesięcioletnim okresie przejściowym możliwe jest uznanie pomocy operacyjnej na rzecz regionalnych portów lotniczych za zgodną z rynkiem wewnętrznym;

c) warunki zgodności w odniesieniu do pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych poprawiono i dostosowano do ostatnich zmian rynkowych.

18. Komisja proponuje wyważone podejście mające charakter neutralny w stosunku do różnych modeli biznesowych portów i przedsiębiorstw lotniczych, uwzględniające perspektywy wzrostu ruchu lotniczego, zapotrzebowanie na rozwój regionalny i dostępność regionalną oraz pozytywny wkład modelu tanich linii w rozwój niektórych regionalnych portów lotniczych. Jednocześnie jednak stopniowe przechodzenie na stosowanie podejścia rynkowego jest niewątpliwie uzasadnione; z wyjątkiem należycie uzasadnionych i ograniczonych przypadków, porty lotnicze powinny być w stanie pokrywać swoje koszty operacyjne, a inwestycji publicznych należy dokonywać w celu finansowania budowy rentownych portów lotniczych; należy zapobiegać zakłóceniom konkurencji między portami lotniczymi oraz między przedsiębiorstwami lotniczymi oraz powielania nierentownych portów lotniczych. Takie wyważone podejście powinno być przejrzyste, zrozumiałe i proste w zastosowaniu.

2. ZAKRES STOSOWANIA

19. Niniejsze wytyczne mają zastosowanie do pomocy państwa na rzecz portów i przedsiębiorstw lotniczych[18]. Wytyczne będą stosowane zgodnie z innymi strategiami UE dotyczącymi pomocy państwa, z innymi postanowieniami TFUE oraz przepisami przyjętymi na mocy TFUE[19].

20. Niektóre porty i przedsiębiorstwa lotnicze specjalizują się w transporcie towarowym. Komisja nie zdobyła jeszcze wystarczającego doświadczenia w zakresie oceny zgodności pomocy na rzecz portów i przedsiębiorstw lotniczych specjalizujących się w transporcie towarowym, aby mogła podsumować swoje praktyki w formie konkretnych kryteriów zgodności. W przypadku powyższych kategorii przedsiębiorstw Komisja będzie stosować wspólne zasady zgodności określone w sekcji 5 niniejszych wytycznych w drodze analizy poszczególnych przypadków.

21. W odniesieniu do pomocy państwa udzielanej na rzecz infrastruktury portów lotniczych nie mają zastosowania Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013[20] ani żadne przyszłe wytyczne dotyczące pomocy regionalnej, w przeciwieństwie do innych przepisów i wytycznych UE.

22. Niniejsze wytyczne uchylają wytyczne dotyczące lotnictwa z 1994 r. i z 2005 r.

3. ISTNIENIE POMOCY PAŃSTWA W ROZUMIENIU ART. 107 UST. 1 TFUE

3.1. Pojęcie przedsiębiorstwa i działalności gospodarczej

23. Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE zasady pomocy państwa mają zastosowanie wyłącznie do odbiorcy będącego „przedsiębiorstwem". Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał") konsekwentnie definiuje przedsiębiorstwa jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą, niezależnie od ich statusu prawnego czy własności i sposobu ich finansowania[21]. Działalnością gospodarczą jest każda

---

18 Niniejsze wytyczne nie mają jednak zastosowania do pomocy z tytułu świadczenia usług obsługi naziemnej, niezależnie, czy świadczy je sam port lotniczy, przedsiębiorstwo lotnicze czy dostawca usług obsługi naziemnej na potrzeby stron trzecich. Taka pomoc zostanie oceniona na podstawie stosownych zasad ogólnych. Zgodnie z dyrektywą 96/67/WE, lub wszystkimi późniejszymi przepisami, porty lotnicze mają obowiązek prowadzenia rachunkowości w zakresie ich działalności polegającej na świadczeniu usług obsługi naziemnej niezależnie od rachunkowości w zakresie pozostałych gałęzi ich działalności. Ponadto port lotniczy nie może subsydiować swojej działalności w zakresie świadczenia usług obsługi naziemnej z przychodów osiąganych dzięki swojej pozycji zarządzającego portem lotniczym. Niniejsze wytyczne nie mają zastosowania do przedsiębiorstw, które mimo prowadzenia działalność w porcie lotniczym angażują się w działalność pozalotniczą.

19 W szczególności, jednak nie wyłącznie, rozporządzenie nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, dyrektywa 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej, dyrektywa 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych, a także wszystkie późniejsze przepisy.

20 Dz.U. C 54 z 4.3.2006, s. 13.

21 Zob. Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 4–14, część 2.1 oraz powiązane orzecznictwo, w szczególności sprawy połączone od C-180/98 do C-184/98 Pavlov i in., Rec. [2000], s. I-6451.

działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na rynku[22]. Charakter gospodarczy danej działalności jako takiej nie zależy od kwestii, czy dana działalność generuje zyski[23].

24. W całej UE działalność przedsiębiorstw lotniczych, polegająca na świadczeniu usług transportowych na rzecz pasażerów lub przedsiębiorstw, stanowi działalność gospodarczą. W wyroku w sprawie „*Aéroports de Paris*" Trybunał orzekł[24], że działalność portu lotniczego polegająca na świadczeniu usług portu lotniczego na rzecz przedsiębiorstw lotniczych i różnych usługodawców również stanowi działalność gospodarczą. W wyroku w sprawie „*portu lotniczego Lipsk-Halle*"[25] Sąd potwierdził, że działalność portu lotniczego jest działalnością gospodarczą, której nieodłącznym elementem jest budowa infrastruktury portu lotniczego.

25. Jeżeli chodzi o zastosowane w przeszłości środki w zakresie finansowania, stopniowy rozwój mechanizmów rynkowych w sektorze portów lotniczych[26] uniemożliwia określenie precyzyjnych danych dotyczących kwestii, od kiedy działalność portu lotniczego należy bez wątpienia uznać za działalność gospodarczą. W orzecznictwie Sądu odzwierciedlono jednak zmieniający się charakter działalności portów lotniczych. W wyroku w sprawie „*portu lotniczego Lipsk/Halle*" Sąd stwierdził, że od 2000 r. nie można już wykluczać stosowania zasad pomocy państwa w odniesieniu do finansowania infrastruktury portu lotniczego[27]. W rezultacie od dnia wydania wyroku w sprawie „*Aéroports de Paris*" (w dniu 12 grudnia 2000 r.) nie jest możliwe uznanie działalności i budowy infrastruktury portów lotniczych za zadanie nieobjęte kontrolą pomocy państwa.

26. Z kolei przed wyrokiem w sprawie „*Aéroports de Paris*" organy publiczne mogły zgodnie z prawem uznać, że finansowanie infrastruktury portów lotniczych nie stanowiło pomocy państwa, a zatem nie musiały zgłaszać takich środków Komisji. Wynika z tego, że Komisja nie może obecnie kwestionować tego rodzaju środków w

---

22 Sprawa 118/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. [1987], s. 2599, pkt 7; Sprawa C-35/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. [1998], s. I-3851, pkt 36; sprawy połączone od C-180/98 do C-184/98 *Pavlov i in.*, pkt 75.

23 Sprawy połączone 209/78 do 215/78 oraz 218/78 Van Landewyck, Rec. [1980], s. 3125, pkt 88; sprawa C-244/94 FFSA i in., Rec. [1995], s. I-4013, pkt 21; sprawa C-49/07 MOTOE, Zb.Orz. [2008], s. I-4863, pkt 27 i 28.

24 Sprawa T-128/98 Aéroports de Paris przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Rec. [2000], s. II-3929, potwierdzona w sprawie C-82/01, Rec. [2002], s. I-9297, pkt 75–79.

25 Sprawa T-455/08 *Flughafen Leipzig-Halle GmbH i Mitteldeutsche Flughafen AG przeciwko Komisji*, Zb.Orz. [2011], s. I-00000, w szczególności pkt 93 i 94.

26 Zob. pkt 3 powyżej oraz wspomniany wyżej wyrok w sprawie „*portu lotniczego Lipsk-Halle*", pkt 105.

27 Zob. wspomniany wyżej wyrok w sprawie „*portu lotniczego Lipsk-Halle*", pkt 106.

zakresie finansowania przyznanych[28] przed wyrokiem w sprawie „*Aéroports de Paris*", opierając się na zasadach pomocy państwa[29].

27. Środki, które przyznano przed rozwinięciem się jakiejkolwiek konkurencji w sektorze portów lotniczych, w momencie przyjęcia nie stanowiły jednak pomocy państwa, lecz można je było uznać za istniejącą pomoc zgodnie z art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia nr 659/1999[30], pod warunkiem spełnienia warunków określonych w art. 107 ust. 1 TFUE.

28. Termin „zarządzający portem lotniczym"[31] będzie stosowany do podmiotu lub grupy podmiotów prowadzącego/prowadzących działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług transportu lotniczego na rzecz przedsiębiorstw lotniczych, tj. na zapewnianiu obsługi statków powietrznych od lądowania do startu oraz obsługi pasażerów i ładunków w celu umożliwienia przedsiębiorstwom lotniczym świadczenia usług transportu lotniczego[32]. Zarządzający portem lotniczym świadczy za opłatą („opłaty lotniskowe"[33]) szereg usług („usługi portu lotniczego") na rzecz przedsiębiorstw lotniczych. Niezależnie od różnic występujących w UE pod względem dokładnego zakresu usług świadczonych przez zarządzających portami lotniczymi, a także określania opłat jako „opłaty" lub „podatki", świadczenie usług portu lotniczego na rzecz przedsiębiorstw lotniczych w zamian za opłaty lotniskowe stanowi działalność gospodarczą.

29. Ramy prawne i regulacyjne dotyczące posiadania i obsługi poszczególnych portów lotniczych są różne dla poszczególnych portów lotniczych na terenie UE. W szczególności zarządzanie regionalnymi portami lotniczymi często przebiega w ścisłej współpracy z organami publicznymi. W tej kwestii Trybunał orzekł, że można uznać, że szereg podmiotów wykonuje wspólnie daną działalność gospodarczą, tym samym stanowiąc w szczególnych warunkach jednostkę gospodarczą[34]. W dziedzinie lotnictwa Komisja uznaje, że znaczne zaangażowanie w strategię handlową portu lotniczego, polegające na przykład na bezpośrednim zawieraniu umów z

---

28 Właściwym kryterium w odniesieniu do dnia, w którym uznaje się, że ewentualny środek pomocy został przyznany, jest data wiążącego prawnie aktu, w którym organy publiczne zobowiązują się do przyznania danego środka na rzecz jego beneficjenta. Zob. sprawa T-358/94 *Compagnie Nationale Air France*, Rec. [1996], s. II-2109, pkt 79, sprawa T-109/01, *Fleuren Compost BV*, Rec. [2004], s. II-127, pkt 74 oraz sprawy połączone T-362/05 i T-363/05 *Nuova Agricast przeciwko Komisji*, Zb.Orz. [2008], s. II-297, pkt 80, a także wyrok w sprawach połączonych T-427/04 i T-17/05, *Francja i France Télécom przeciwko Komisji*, Zb.Orz. [2009], s. II-4315, pkt 321.

29 Decyzja C 38/2008 z dnia 3 października 2012 r. w sprawie terminalu 2 w porcie lotniczym w Monachium, jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, pkt 74–81.

30 Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.

31 Zarządzający portem lotniczym może, ale nie musi, być tym samym podmiotem, który jest właścicielem danego portu lotniczego.

32 Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych, Dz.U. L 70 z 14.3.2009, s. 11–16, motyw 1.

33 Zob. definicja terminu „opłata lotniskowa" w załączniku I do niniejszych wytycznych.

34 Wspólne wykonywanie działalności gospodarczej zazwyczaj ocenia się, badając istnienie funkcjonalnych, gospodarczych i organicznych powiązań między podmiotami. Zob. na przykład sprawa C-480/09 P AceaElectrabel Produzione SpA przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2010], pkt 47–55; sprawa C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze przeciwko Cassa di Risparmio di Firenze SpA i in., Zb.Orz. [2006], s. I-289, pkt 112.

przedsiębiorstwami lotniczymi lub ustalaniu opłat lotniczych, stanowiłoby istotne wskazanie, że dany podmiot faktycznie prowadzi działalność gospodarczą polegającą na obsłudze portu lotniczego samodzielnie lub wspólnie z innymi podmiotami[35].

30. Oprócz opisanych powyżej usług portu lotniczego zarządzający portem lotniczym może również świadczyć inne usługi handlowe na rzecz przedsiębiorstw lotniczych lub innych użytkowników portu lotniczego, takie jak usługi pomocnicze dla pasażerów, nadawców towarów lub innych usługodawców (na przykład wynajmując pomieszczenia zarządzającym sklepami lub restauracjami, operatorom parkingów itp.). Taka działalność gospodarcza będzie dalej zbiorczo zwana „działalnością pozalotniczą".

31. Nie każdy jednak rodzaj działalności wykonywanej przez zarządzającego portem lotniczym ma charakter gospodarczy[36]. Ponieważ sklasyfikowanie podmiotu jako przedsiębiorstwo zawsze zależy od konkretnej działalności, konieczne jest dokonanie rozróżnienia między rodzajami działalności zarządzającego portem i ustalenie, w jakim stopniu mają one charakter gospodarczy. Jeżeli dany zarządzający portem lotniczym prowadzi zarówno działalność gospodarczą, jak i działalność pozagospodarczą, uznaje się go za przedsiębiorstwo jedynie w przypadku jego działalności gospodarczej.

32. Trybunał orzekł, że działania wchodzące zwykle w zakres kompetencji państwa, w wykonywaniu jego prerogatyw władzy publicznej, nie mają charakteru gospodarczego i nie wchodzą w zakres stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa[37]. Uznaje się, że do działalności o charakterze pozagospodarczym w porcie lotniczym należą działania prowadzone przez kontrolę ruchu lotniczego, policję, służbę celną oraz działania niezbędne do ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji[38].

33. Finansowanie publiczne tego rodzaju działalności pozagospodarczej nie stanowi pomocy państwa, ale musi być przeznaczane na rekompensowanie kosztów ponoszonych z tytułu takiej działalności i nie można go wykorzystywać w odniesieniu do innych rodzajów działalności[39]. Każda ewentualna nadwyżka rekompensaty z tytułu kosztów poniesionych w związku z działalnością pozagospodarczą przyznana przez organy publiczne może stanowić pomoc państwa. Ponadto, jeżeli oprócz prowadzenia działalności gospodarczej zarządzający portem lotniczym zaangażuje się w działalność pozagospodarczą, niezbędne jest oddzielne księgowanie kosztów w celu uniknięcie jakiegokolwiek przenoszenia funduszy publicznych z działalności pozagospodarczej na działalność gospodarczą.

---

35 Sprawa T-196/04 Ryanair Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb.Orz. [2008], s. II-03643 („Wyrok w sprawie Charleroi"), pkt 88.

36 Sprawa T-455/08 „*portu lotniczego Lipsk-Halle*", pkt 98.

37 Sprawa C-118/85 Komisja przeciwko Włochom, pkt 7 i 8, a także sprawa C-30/87 Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, Rec. [1988], s. I-2479, pkt 18.

38 Zob. w szczególności sprawa C-364/92 SAT/Eurocontrol, Rec. [1994], s. I-43, pkt 30 i sprawa C-113/07 P Selex Sistemi Integrati przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2009], s. I-2207, pkt 71.

39 Sprawa C-343/95 Cali & Figli przeciwko Servizi ecologici porto di Genowa, Rec. [1997], s. I-1547. Decyzja Komisji z dnia 19 marca 2003 r. nr 309/2002, Bezpieczeństwo lotnicze – rekompensata kosztów w następstwie zamachów z 11 września 2001 r. Decyzja Komisji nr 438/2002 z dnia 16 października 2002 r., Dotowanie zarządów portów w wykonywaniu zadań wchodzących w zakres kompetencji władzy publicznej.

34. Publiczne finansowanie działalności pozagospodarczej nie może prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji pomiędzy zarządzającymi przedsiębiorstwami lotniczymi i zarządzającymi portami lotniczymi. W praktyce zgodnie z utrwalonym orzecznictwem korzyść zostaje przyznana w przypadku, w którym organy publiczne zwalniają przedsiębiorstwa z kosztów wynikających z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej[40]. Jeżeli zatem niektóre linie lotnicze lub zarządzający portami lotniczymi nie muszą ponosić kosztów określonych usług, natomiast linie lotnicze lub zarządzający portami lotniczymi świadczący takie same usługi w imieniu tych samych organów publicznych muszą te koszty ponosić, te pierwsze uzyskują korzyść, nawet jeżeli świadczenie tych usług uznaje się za działalność pozagospodarczą.

3.2. Wykorzystanie zasobów państwowych i możliwość przypisania ich państwu

35. Przekazanie zasobów państwowych może przybierać różne formy, takie jak np. dotacje bezpośrednie, ulgi podatkowe[41], pożyczki uprzywilejowane oraz innego rodzaju preferencyjne warunki finansowania. Zaangażowanie zasobów państwowych będzie miało miejsce również w przypadku, w którym państwo wniesie wkład niepieniężny lub w formie usług subsydiowanych, takich jak usługi portu lotniczego[42]. Zasoby państwowe mogą być wykorzystane[43] na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Środki z funduszy europejskich będą także stanowiły zasoby państwowe, jeżeli proces ich przydzielania będzie przebiegał przy zachowaniu pewnej swobody uznania przez państwa członkowskie[44].

36. Trybunał Sprawiedliwości orzekł jednak również, że nawet jeśli państwo jest w stanie kontrolować przedsiębiorstwo publiczne i wywierać dominujący wpływ na jego operacje, nie można automatycznie zakładać, że w konkretnym przypadku taka kontrola jest faktycznie sprawowana[45]. Trzeba będzie zatem poddać dalszej ocenie kwestię, czy środki przyznane przez przedsiębiorstwa publiczne można przypisać państwu. Trybunał wskazał, że o przypisaniu państwu środka podjętego przez przedsiębiorstwo publiczne można wywnioskować na podstawie zestawu wskaźników wynikających z okoliczności sprawy oraz kontekstu, w którym podjęto dany środek[46].

37. W związku z tym środki zarządzającego publicznym portem lotniczym stanowią zasoby publiczne. Zarządzający publicznym portem lotniczym może zatem przyznać

---

40 Zob. na przykład sprawa C-172/03 Wolfgang Heiser przeciwko Finanzamt Innsbruck, Zb.Orz. [2005], s. I-01627, pkt 36, oraz cytowane orzecznictwo.

41 Zob. decyzja nr 324/2006 z dnia 24 października 2006 r. – Aide pour l'affrètement d'un ATR 72-500 par la compagnie Air Caraïbes.

42 Zob. sprawa C-126/01 Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie przeciwko GEMO SA, Rec. [2003], s. I-13769, pkt 29.

43 Zasoby publicznego przedsiębiorstwa stanowią zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ są one kontrolowane przez organy publiczne. Sprawa C-482/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. [2002], s. I-4397(„*Stardust Marine*").

44 Trybunał potwierdził, że od momentu, w którym środki finansowe pozostają stale pod kontrolą publiczną, a zatem są dostępne dla właściwych organów krajowych, klasyfikuje się je jako pomoc państwa, zob. sprawa C-83/98 P Francja przeciwko Ladbroke Racing Ltd i Komisji, Rec. [2000], s. I-3271, pkt 50.

45 Zob. wymieniony wyżej wyrok w sprawie „*Stardust Marine*", pkt 52.

46 *Ibid*., pkt 55 i 56.

pomoc na rzecz przedsiębiorstwa lotniczego korzystającego z danego portu lotniczego, jeżeli dany środek można przypisać państwu i spełnione zostały inne warunki zawarte w art. 107 ust. 1 TFUE. Trybunał orzekł również, że kwestia, czy dany środek został przyznany bezpośrednio przez państwo czy przez podmioty prywatne lub publiczne utworzone lub powołane przez państwo, nie wpływa na kwalifikację danego środka jako pomocy państwa[47].

3.3. Zakłócenie konkurencji oraz wpływ na wymianę handlową

38. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wsparcie finansowe zakłóca konkurencję w stopniu, w jakim wzmacnia pozycję danego przedsiębiorstwa względem innych przedsiębiorstw[48].

39. Zasadniczo należy uznać, że korzyść przyznana przez państwo członkowskie zakłóca wymianę handlową między państwami członkowskimi, jeżeli wzmacnia pozycję danego przedsiębiorstwa w stosunku do przedsiębiorstw konkurujących z nim na danym rynku europejskim[49].

40. Konkurencję między portami lotniczymi i zarządzającymi portami lotniczymi można ocenić w świetle kryteriów wyboru przedsiębiorstw lotniczych, a w szczególności porównując takie elementy, jak charakter świadczonych usług portu lotniczego oraz grupy klientów, zaludnienie lub działalność gospodarcza, natężenie ruchu, dostęp drogą lądową oraz poziom opłat i ogólne warunki handlowe w zakresie wykorzystywania infrastruktury oraz usług portu lotniczego. Poziom opłat jest kluczowym elementem, gdyż przyznane danemu zarządzającemu portem lotniczym finansowanie publiczne mogłoby być wykorzystane w celu utrzymania opłat lotniskowych na sztucznie niskim poziomie, pozwalającym na przyciągnięcie ruchu lotniczego i mogłoby zatem istotnie zakłócać konkurencję.

41. Komisja zauważa ponadto, że zarządzający portami lotniczymi konkurują o zarządzanie infrastrukturą portów lotniczych, w tym infrastrukturą lokalnych i regionalnych portów lotniczych. Finansowanie publiczne zarządzającego portem lotniczym może zatem spowodować zakłócenie konkurencji na rynkach obsługi infrastruktury portów lotniczych. Ponadto, zarówno finansowanie publiczne na rzecz zarządzających portami lotniczymi, jak i finansowanie publiczne na rzecz przedsiębiorstw lotniczych może powodować zakłócenie konkurencji i wpływać na handel na rynku transportu lotniczego w całej UE. Co więcej, finansowanie publiczne na rzecz zarządzających portami lotniczymi i przedsiębiorstw lotniczych może również negatywnie wpływać na konkurencję między różnymi rodzajami transportu.

42. W wyroku w sprawie *Altmark*[50] Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że na wymianę handlową między państwami członkowskimi może wpływać nawet finansowanie publiczne przyznane przedsiębiorstwu świadczącemu wyłącznie lokalne lub

---

47 Sprawa C-78/76 Steinike & Weinlig przeciwko Republice Federalnej Niemiec, Rec. [1977],. s. I-00595, pkt 21.

48 Sprawa C-310/99, Republika Włoska przeciwko Komisji, Rec. [2002], s. I-02289, pkt 65.

49 Sprawa C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („Altmark"), Rec. [2003], s. I-7747.

50 Zob. wspomniane wyżej orzecznictwo w sprawie *Altmark*, pkt 77–82.

regionalne usługi transportowe, ponieważ w ten sposób takie przedsiębiorstwo może utrzymać lub zwiększyć zakres świadczonych usług transportowych, co zmniejsza szanse przedsiębiorstw z siedzibą w innych państwach członkowskich na świadczenie ich usług transportowych. Nawet niewielka kwota pomocy lub stosunkowo niewielki rozmiar przedsiębiorstwa będącego beneficjentem finansowania publicznego nie wykluczają bowiem a priori ewentualnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W związku z tym finansowanie publiczne portów lotniczych lub przedsiębiorstw lotniczych świadczących usługi w takich portach lotniczych może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

3.4. Finansowanie publiczne portów lotniczych a stosowanie testu prywatnego inwestora

43. Artykuł 345 TFUE stanowi, że Traktat nie narusza w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. W związku z powyższym państwa członkowskie mogą posiadać przedsiębiorstwa i nimi zarządzać, nabywać akcje lub inne udziały w przedsiębiorstwach publicznych lub prywatnych.

44. W niniejszych wytycznych nie wprowadza się zatem rozróżnienia między różnymi rodzajami beneficjentów pod względem ich struktury prawnej ani pod względem ich przynależności do sektora publicznego lub prywatnego, a wszystkie odniesienia do przedsiębiorstw lotniczych i portów lotniczych lub przedsiębiorstw nimi zarządzających dotyczą wszystkich rodzajów podmiotów prawnych.

45. Aby ocenić, czy przedsiębiorstwo uzyskało korzyść gospodarczą, stosuje się tak zwany test prywatnego inwestora. Taka ocena powinna opierać się na dostępnych informacjach i przewidywalnym rozwoju w czasie przyznania finansowania publicznego i nie należy uwzględniać w niej żadnej analizy dokonanej w oparciu o późniejszą sytuację[51].

46. W związku z tym, jeżeli zarządzający portem lotniczym odniesie korzyść z finansowania publicznego, Komisja przeprowadzi ocenę kwestii, czy takie finansowanie stanowi pomoc, rozważając, czy w podobnych okolicznościach inwestor prywatny, opierając się na przewidywanej możliwości zwrotu, niezależnie od wszelkich względów o charakterze społecznym lub związanych z polityką regionalną czy względami sektorowymi[52], przyznałby takie samo finansowanie. Finansowania publicznego przyznanego w okolicznościach odpowiadających normalnym warunkom rynkowym nie uznaje się za pomoc państw[53].

47. Trybunał orzekł również, że można porównać postępowanie inwestora państwowego z zachowaniem inwestora prywatnego kierującego się rentownością w długiej perspektywie[54] w okresie użytkowania inwestycji. Rozważenie tych kwestii jest

---

51 Wyrok w sprawie „*Stardust Marine*”, pkt 71.

52 Sprawy T-129/95, T-2/96 i T-97/96 Neue Maxhütte stahlwerke i Lech Stahlwerke przeciwko Komisji, Rec. [1999], s. II-17, pkt 120. Zob. również sprawa C-40/85, Królestwo Belgii przeciwko Komisji, Rec. [1986], s. 02321, pkt 13.

53 Wyrok w sprawie „Stardust Marine”, pkt 69. Zob. również sprawa C-303/88 Włochy przeciwko Komisji, Rec. [1991], s. I-1433, pkt 20.

54 Sprawa C-305/89 Włochy przeciwko Komisji (Alfa Romeo), Rec. [1991], s. I-1603, pkt 20. Sprawa T-228/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale przeciwko Komisji, Rec.[2003], s. II-435, pkt 250–270.

szczególnie istotne w przypadku inwestycji w infrastrukturę. W każdej ocenie rentowności zarządzającego portem lotniczym należy uwzględnić przychody portu lotniczego określone w załączniku I.

48. W związku z tym w przypadku finansowanie publicznego w portach lotniczych ocena zgodności z testem prywatnego inwestora powinna opierać się na solidnych perspektywach rentowności *ex ante* dla podmiotu przyznającego finansowanie[55]. Brak planu operacyjnego może świadczyć o niespełnieniu testu prywatnego inwestora. W przypadku braku planu operacyjnego państwa członkowskie mogą przedstawić analizę lub dokumenty wewnętrzne organów publicznych lub danego portu lotniczego, z których wyraźnie wynika, że w ramach analizy przeprowadzonej przed przyznaniem finansowania publicznego wykazano zgodność z testem prywatnego inwestora.

49. Porty lotnicze mogą mieć istotne znaczenie dla promowania lokalnego rozwoju i lokalnej dostępności. Oceniając zgodność z testem prywatnego inwestora, nie można jednak brać pod uwagę ani względów regionalnych ani politycznych[56]. Takie względy można jednak, w pewnych okolicznościach, brać pod uwagę, oceniając zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym.

3.5. Relacje finansowe między portami lotniczymi a przedsiębiorstwami lotniczymi

50. W przypadku, w którym zarządzający portem lotniczym dysponuje zasobami publicznymi, zasadniczo można wykluczyć udzielenie pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstwa lotniczego korzystającego z danego portu lotniczego, jeżeli stosunki pomiędzy zarządzającym portem lotniczym a danym przedsiębiorstwem lotniczym spełniają test prywatnego inwestora. Zazwyczaj ma to miejsce, jeżeli:

1) cena usług portu lotniczego odpowiada cenie rynkowej (zob. sekcja 3.5.1), lub

2) z analizy *ex ante* wynika, że cena usług portu lotniczego daje zarządzającemu portem lotniczym uzasadniony zwrot z kapitału (zob. sekcja 3.5.2).

3.5.1. Porównanie z ceną rynkową

51. Ewentualne podejście do oceny występowania pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstwa lotniczego polega na ustaleniu kwestii, czy cena żądana przez zarządzającego portem lotniczym od konkretnego przedsiębiorstwa lotniczego odpowiada cenie rynkowej. Na podstawie dostępnych i odpowiednich cen rynkowych można ustalić odpowiedni punkt odniesienia, uwzględniając elementy określone poniżej.

52. Po pierwsze, aby ustalić punkt odniesienia, należy wybrać porównywalne porty lotnicze, które w normalnych warunkach rynkowych świadczą porównywalne usługi.

53. W tej kwestii Komisja zauważa, że na razie znaczna większość portów lotniczych UE korzysta z finansowania publicznego na pokrycie kosztów inwestycji i kosztów

---

55 Zob. decyzja Komisji w sprawie C25/2007 – Finlandia – port lotniczy Tampere Pirkkala i Ryanair, jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

56 Sprawy T-129/95, T-2/96 i T-97/96 Neue Maxhütte stahlwerke i Lech Stahlwerke przeciwko Komisji, Rec. [1999], s. II-17, pkt 120. Zob. również sprawa C-40/85, Królestwo Belgii przeciwko Komisji, Rec. [1986], s. 02321, pkt 13.

operacyjnych. Większość z takich portów lotniczych może pozostać na rynku tylko dzięki wsparciu ze środków publicznych.

54. Tradycyjnie organy publiczne uznają publiczne porty lotnicze za infrastrukturę ułatwiającą lokalny rozwój, a nie za przedsiębiorstwa działające na zasadach rynkowych. W rezultacie ustalanie cen stosowanych przez takie porty lotnicze przeważnie nie odbywa się na warunkach rynkowych, a w szczególności na podstawie solidnych perspektyw rentowności *ex ante*, ale zasadniczo w oparciu o względy społeczne lub regionalne.

55. Nawet, jeżeli właścicielami niektórych portów lotniczych są podmioty prywatne lub jeżeli portami lotniczymi zarządza się z pominięciem względów społecznych lub regionalnych, silny wpływ na ceny stosowane przez takie porty lotnicze mogą mieć ceny stosowane przez większość zarządzających portami lotniczymi subsydiowanych ze środków publicznych, ponieważ w trakcie negocjacji z prywatnymi portami lotniczymi lub portami lotniczymi zarządzanymi przez podmioty prywatne przedsiębiorstwa lotnicze biorą pod uwagę ceny ustalane przez zarządzających portami lotniczymi subsydiowanych ze środków publicznych.

56. W takich okolicznościach Komisja ma poważne wątpliwości co do istnienia obecnie możliwości wyznaczenia punktu odniesienia w celu ustalenia prawdziwej ceny rynkowej za usługi świadczone przez zarządzających portami lotniczymi. Sytuacja ta może w przyszłości ulec zmianie lub ewoluować, w szczególności przy pełnym stosowaniu zasad pomocy państwa w odniesieniu do finansowania publicznego portów lotniczych.

57. W każdym wypadku Komisja uważa, że ustalanie punktów odniesienia powinno opierać się na porównaniu opłat lotniskowych stosowanych przez odpowiednią liczbę porównywalnych portów lotniczych, których zarządzający zachowują się jak rynkowe podmioty gospodarcze. W szczególności należy stosować następujące wskaźniki:

a) wielkość ruchu;

b) rodzaj ruchu (w celach biznesowych, lub wypoczynkowych, lub odloty) i relatywne znaczenie przewozu towarów;

c) odległość portu lotniczego od dużego miasta;

d) liczba mieszkańców na obszarze ciążenia portu lotniczego;

e) sytuacja gospodarcza pobliskich obszarów (PKB na mieszkańca);

f) różne obszary geograficzne, które mogą być atrakcyjne dla pasażerów.

3.5.2. Analiza rentowności ex ante

58. Ponieważ zarówno obecnie, jak i w okresie przejściowym określenie odpowiedniego punktu odniesienia w celu ustalenia faktycznej ceny rynkowej w odniesieniu do usług świadczonych przez zarządzających portami lotniczymi nie jest łatwe, Komisja uznaje perspektywy rentowności *ex ante* za najwłaściwsze kryterium do celów oceny środków przyznanych przez zarządzających portami lotniczymi na rzecz poszczególnych przedsiębiorstw lotniczych.

59. W tym względzie Komisja jest zdania, że zróżnicowanie cen stanowi standardową praktykę handlową, o ile jest zgodne ze wszystkimi odpowiednimi przepisami

dotyczącymi konkurencji oraz ze wszystkimi odpowiednimi przepisami sektorowymi[57]. Takie zróżnicowane strategie ustalania cen powinny być jednak uzasadnione z handlowego punktu widzenia, aby były zgodne z testem prywatnego inwestora[58]. Aby stwierdzić, czy dany środek przyznany przez zarządzającego portem lotniczym na rzecz przedsiębiorstwa lotniczego jest zgodny z testem prywatnego inwestora, oprócz opłat lotniczych należy uwzględnić dochody z działalności pozalotniczej[59] wynikające z działalności danego przedsiębiorstwa lotniczego. Podobnie należy uwzględnić wszystkie koszty poniesione przez zarządzającego portem lotniczym w związku z działalnością danego przedsiębiorstwa lotniczego w danym porcie lotniczym[60]. Takie koszty krańcowe powinny obejmować wszystkie kategorie wydatków i inwestycji, takie jak krańcowe koszty związane z personelem i sprzętem, a także, w zależności od okoliczności przyznania danego środka, rabaty, wsparcie marketingowe lub system zachęt[61].

60. Komisja jest zdania, że środki przyznane przedsiębiorstwom lotniczym przez zarządzającego portem lotniczym można uznać za spełniające test prywatnego inwestora, jeżeli powodują stopniowe zwiększanie, z punktu widzenia *ex ante*, rentowności zarządzającego portem lotniczym. Zarządzający portem lotniczym powinien wykazać, że ma zdolność do pokrycia kosztów wynikających z porozumienia zawartego z przedsiębiorstwem lotniczym (na przykład z pojedynczej umowy lub ogólnego systemu opłat lotniskowych), uzyskując przy tym rozsądną marżę zysku[62], na podstawie solidnych perspektyw średnioterminowych[63] obowiązujących w momencie dokonywania tych ustaleń. Natomiast w ocenie zgodności z testem prywatnego inwestora nie trzeba uwzględniać kosztów, które zarządzający portem lotniczym poniósłby tak czy inaczej, niezależnie od porozumienia zawartego z przedsiębiorstwem lotniczym.

---

57 Właściwe przepisy obejmują art. 101 i 102 TFUE, a także wyżej wymienioną dyrektywę 2009/12 w sprawie opłat lotniskowych lub wszystkie późniejsze przepisy.

58 Zob. decyzja Komisji w sprawie C 12/2008 – Republika Słowacka – Umowa między bratysławskim portem lotniczym a Ryanair, Dz.U. L 27 z 1.2.2011, s.24, oraz decyzja Komisji w sprawie C25/2007 – Finlandia – port lotniczy Tampere Pirkkala i Ryanair, jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

59 Dochody z działalności pozalotniczej pochodzą w szczególności z opłat parkingowych, opłat za wynajem powierzchni sklepowej itp. Zob. pkt 30 powyżej.

60 Wyrok w sprawie „*Charleroi*", pkt 59.

61 Podobnie uwzględnione zostanie każde wsparcie ze środków publicznych, którego celem jest rekompensata części zwykłych kosztów poniesionych przez zarządzającego portem lotniczym w związku z danym środkiem. Nie ma tu znaczenia, czy wsparcie zostało przyznane bezpośrednio danemu przedsiębiorstwu lotniczemu, czy za pośrednictwem zarządzającego portem lotniczym lub innego podmiotu (zob. pkt 37 powyżej).

62 Rozsądna marża zysku stanowi „zwykłą" stopę zwrotu z kapitału, tj. stopę zwrotu, którą typowe przedsiębiorstwo wymagałoby w przypadku inwestycji obarczonej podobnym ryzykiem. Zwrot mierzy się jako wewnętrzną stopę zwrotu z przewidywanych przepływów pieniężnych, wynikających ze środka lub uzgodnionych z przedsiębiorstwem lotniczym.

63 Nie wyklucza to przewidywania, że początkowe straty zostaną zrekompensowane przyszłymi korzyściami.

4. FINANSOWANIE PUBLICZNE USŁUG ŚWIADCZONYCH W OGÓLNYM INTERESIE GOSPODARCZYM

61. W określonych przypadkach organy publiczne mogą definiować niektóre rodzaje działalności gospodarczej prowadzonej przez zarządzających portami lotniczymi lub przedsiębiorstwa lotnicze jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG) w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE i orzecznictwa w sprawie *Altmark*[64] i zapewniać rekompensatę z tytułu świadczenia takich usług. Takich przypadków dotyczą wytyczne w sprawie warunków, które muszą być spełnione, aby finansowanie publiczne UOIG stanowiło pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, które określono w komunikacie Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym[65] oraz w rozporządzeniu Komisji z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym[66]. Pomoc państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych będzie oceniana na podstawie decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej niektórym przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym[67] oraz komunikatu Komisji Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011)[68]. Dokumenty Komisji (łącznie określane jako „pakiet UOIG") stosuje się również w odniesieniu do rekompensaty przyznawanej na rzecz zarządzających portami lotniczymi i przedsiębiorstw lotniczych. Poniżej wyjaśniono jedynie stosowanie niektórych z zasad określonych w pakiecie UOIG, z uwzględnieniem pewnych cech szczególnych badanych sektorów.

---

64 Zob. op. cit. sprawa C-280/00, pkt 86–93. Finansowanie publiczne w zakresie świadczenia UOIG nie skutkuje selektywną korzyścią w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli spełnione zostały następujące cztery warunki: a) beneficjent mechanizmu finansowania UOIG przez państwo musi zostać formalnie zobowiązany do świadczenia UOIG i zobowiązanie to musi być w sposób jasny zdefiniowane, b) parametry, na podstawie których obliczana jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób c) rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia UOIG, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań oraz d) jeżeli beneficjent nie został wybrany w ramach postępowania o udzielenie zamówienia, umożliwiającego świadczenie danej usługi po najmniejszym koszcie dla władz lokalnych, poziom rekompensaty musi być określony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne prawidłowo zarządzane przedsiębiorstwo poniosłoby w związku z wykonaniem takich zobowiązań, przy uwzględnieniu stosownych przychodów i rozsądnego zysku.

65 Dz.U. C 8 z 11.01.2012, s. 4–14, zwany dalej „komunikatem w sprawie UOIG".

66 Dz.U. L 114 z 26.4.2012, s. 8.

67 Dz.U. L 7 z 11.1.2012, s.3–10, zwana dalej „decyzją w sprawie UOIG".

68 Dz.U. C 8 z 11.1.2012, s. 15–22, zwane dalej „ramami dotyczącymi UOIG".

4.1. Definicja usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sektorach portów lotniczych i transportu lotniczego

62. Zgodnie z pierwszym kryterium określonym w wyroku w sprawie *Altmark* należy wyraźnie zdefiniować zadanie UOIG. Wymóg ten pokrywa się z wymogiem określonym w art. 106 ust. 2 TFUE[69]. Zgodnie z orzecznictwem[70] świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym należy powierzać przedsiębiorstwom aktem organu publicznego. Komisja wyjaśnia[71] również, że, aby daną działalność można było uznać za UOIG, musi ona posiadać szczególne cechy charakterystyczne w porównaniu ze zwykłymi rodzajami działalności gospodarczej, a celem spełnianym w interesie ogólnym przez organy publiczne nie może być po prostu cel polegający na rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych przewidzianych w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE[72].

63. Jeżeli chodzi o usługi transportu lotniczego, obowiązki użyteczności publicznej można nakładać wyłącznie zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1008/2008[73]. W szczególności należy zauważyć, że takie obowiązki można nakładać wyłącznie w odniesieniu do określonej trasy lub grupy tras[74], a nie do każdej zwykłej trasy rozpoczynającej się w danym porcie lotniczym, mieście lub regionie. Ponadto obowiązek użyteczności publicznej można nakładać wyłącznie w odniesieniu do danej trasy w celu spełnienia potrzeb transportowych, których nie można odpowiednio zaspokoić za pomocą istniejącej trasy lotniczej lub innych środków transportu[75].

64. W tym względzie należy podkreślić, że nawet w przypadku zachowania zgodności z merytorycznymi i proceduralnymi wymogami zawartymi w rozporządzeniu nr 1008/2008 nadal konieczne jest dokonanie przez państwo członkowskie oceny zgodności z art. 107 ust. 1 TFUE.

65. Jeżeli chodzi o porty lotnicze, Komisja uważa, że w należycie uzasadnionych przypadkach można uznać, że ogólne zarządzanie portem lotniczym stanowi usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym. W świetle zasad przedstawionych w pkt 62 powyżej, Komisja uznaje, że taka sytuacja może zaistnieć tylko wówczas, gdy część obszaru potencjalnie obsługiwanego przez port lotniczy, z wyłączeniem tego

---

69 Sprawa T-289/03 British United Provident Association Ltd (BUPA) przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2008], s. II-81, pkt 171 i 224.

70 Zob. sprawy połączone T-204/97 i T-270/97 EPAC — Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA przeciwko Komisji, Rec. [2000], s. II-2267, pkt 126 oraz sprawa T-17/02 Fred Olsen, SA przeciwko Komisji, Zb.Orz. [2005], s. II-2031, pkt 186, 188-189.

71 Zob. komunikat w sprawie UOIG, pkt 45.

72 Zob. decyzja Komisji N 381/2004 – Francja, Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques i decyzja Komisji N 382/2004 – Francja, Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL).

73 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3–20., art. 16–18.

74 Należy wyraźnie ustalić zarówno porty lotnicze odlotu, jak i docelowe porty lotnicze, zob. art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1008/2008.

75 W szczególności Komisja uznaje, że trudno byłoby uzasadnić obowiązek użyteczności publicznej w przypadku trasy danego portu lotniczego, jeżeli istnieją już odpowiednie usługi w przypadku innego portu lotniczego obsługującego ten sam obszar ciążenia. Definicja terminu „obszar ciążenia" znajduje się w załączniku I.

portu lotniczego, byłaby odizolowana od reszty UE w stopniu przesądzającym o jej rozwoju społecznym i gospodarczym. W tego rodzaju ocenie należy należycie uwzględnić inne rodzaje transportu, a w szczególności usługi kolei dużych prędkości lub połączenia drogą morską obsługiwane przez promy. W takich przypadkach organy publiczne mogą nakładać na zarządzającego portem lotniczym obowiązek użyteczności publicznej w celu dopilnowania, aby port lotniczy pozostawał otwarty dla ruchu handlowego. W szczególności Komisja zwraca uwagę, że niektóre porty lotnicze mają duże znaczenie pod względem regionalnej łączności odizolowanych, oddalonych lub peryferyjnych regionów UE. W szczególności taka sytuacja może wystąpić w przypadku regionów najbardziej oddalonych, o których mowa w art. 349 TFUE, a także wysp lub innych obszarów UE. Szczególnie uzasadnione może być określenie UOIG w takich portach lotniczych, dokonywane w drodze oceny poszczególnych przypadków i w zależności od szczególnych cech charakterystycznych każdego portu lotniczego i obsługiwanego przez niego regionu.

66. W świetle szczególnych wymogów powiązanych z obowiązkiem użyteczności publicznej w zakresie usług transportu lotniczego[76], a także wobec pełnej liberalizacji rynków transportu lotniczego Komisja uważa, że zakres stosowania obowiązku użyteczności publicznej nakładanego na zarządzających portami lotniczymi nie powinien obejmować rozwoju handlowych usług transportu lotniczego. W szczególności rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych przyznana zarządzającemu portem lotniczym na pokrycie kosztów poniesionych w ramach świadczenia UOIG nie powinna powodować zmiany jego motywacji do nawiązywania stosunków handlowych z przedsiębiorstwami lotniczymi.

4.2. Zgodność pomocy w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych

67. Jeżeli nie zostanie spełnione którekolwiek z łącznych kryteriów zawartych w wyroku w sprawie *Altmark*, rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych zapewnia korzyść gospodarczą jej beneficjentowi i może stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Tego rodzaju pomoc państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, którą przyznano przedsiębiorstwom, którym powierzono wykonywanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zgodnie z pkt 63–66 powyżej), można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli spełnia kryteria zgodności opracowane w odniesieniu do stosowania art. 106 ust. 2 TFUE.

68. Pomoc państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych nie jest objęta wymogiem jej zgłoszenia przewidzianym w art. 108 ust. 3 TFUE, jeżeli spełnione zostały wymogi określone w decyzji w sprawie UOIG. Zakres stosowania decyzji w sprawie UOIG obejmuje rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych przyznaną na rzecz:

[76] Zob. pkt 64 powyżej oraz rozporządzenie nr 1008/2008, motyw 12 i art. 16–18.

1) zarządzających portami lotniczymi w odniesieniu do portów lotniczych, w których średnie roczne natężenie ruchu w okresie wykonywania powierzonych UOIG nie przekracza 200 000 pasażerów[77], oraz

2) przedsiębiorstw lotniczych w odniesieniu do połączeń drogą powietrzną z wyspami, na których średnie roczne natężenie ruchu nie przekracza 300 000 pasażerów[78].

69. Pomoc państwa nieobjętą zakresem stosowania decyzji w sprawie UOIG można uznać za zgodną na mocy art. 106 ust. 2 TFUE, jeżeli spełnione zostały warunki określone w ramach prawnych dotyczących UOIG. Należy jednak zauważyć, że, zgodnie z obowiązującymi zasadami, powyższe rozważania na temat definicji obowiązku użyteczności publicznej nakładanego na zarządzających portami lotniczymi lub przedsiębiorstwa lotnicze (zob. pkt 63–66 powyżej) będą miały zastosowanie w przypadku zarówno oceny na podstawie decyzji w sprawie UOIG, jak i oceny na podstawie ram dotyczących UOIG.

5. ZGODNOŚĆ POMOCY NA PODSTAWIE ART. 107 UST. 3 LIT. C) TFUE

70. Jeżeli finansowanie publiczne przyznane portom lotniczym[79] lub przedsiębiorstwom lotniczym stanowi pomoc państwa, taką pomoc można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, pod warunkiem że pomoc ta spełnia kryteria zgodności dotyczące portów lotniczych wymienione w sekcji 5.1 i przedsiębiorstw lotniczych wymienione w sekcji 5.2. Środki pomocy państwa przyznane przedsiębiorstwom lotniczym, które powodują, że stopniowo maleje rentowność zarządzającego portem lotniczym (zob. pkt 61 powyżej), uznaje się za niezgodne z rynkiem wewnętrznym, chyba że spełnione zostały warunki zgodności dotyczące pomocy państwa na rozpoczęcie działalności.

71. Przeprowadzając ocenę na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, Komisja dba o to, aby pozytywny wpływ środka pomocy na osiągnięcie celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania przeważał nad potencjalnymi negatywnymi skutkami ubocznymi tego środka, takimi jak zakłócenia wymiany handlowej i konkurencji. Oceny dokonuje się w dwóch etapach.

72. Po pierwsze, każdy środek pomocy musi spełniać sześć niezbędnych warunków. Niespełnienie któregokolwiek z poniższych warunków będzie skutkować uznaniem pomocy za niezgodną z rynkiem wewnętrznym:

---

77 Przedmiotowy próg dotyczy podróży w jedną stronę, tj. pasażer lecący z danego portu lotniczego i z powrotem zostałby policzony dwukrotnie.

78 Przedmiotowy próg dotyczy podróży w jedną stronę, tj. pasażer lecący na wyspę i z powrotem zostałby policzony dwukrotnie. Ma on zastosowanie do poszczególnych tras między portem lotniczym na wyspie i kontynentalnym portem lotniczym.

79 W tym kontekście i w sekcji 5 termin „port lotniczy" stosuje się odpowiednio w odniesieniu do „zarządzającego portem lotniczym", lub „właściciela portu lotniczego", lub „infrastruktury portu lotniczego". Ten sam podmiot niekoniecznie musi być jednocześnie zarządzającym portem lotniczym i właścicielem portu lotniczego.

1) przyczynianie się do osiągania wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania i brak możliwości realizacji przez rynek tego celu;

2) pomoc państwa jako właściwy instrument polityki;

3) istnienie efektu zachęty;

4) zasada proporcjonalności/ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum;

5) ograniczenie nadmiernych skutków negatywnych;

6) przejrzystość, zgodnie z opisem przedstawionym w sekcji 8.2.

73. Po drugie, jeżeli wszystkie niezbędne warunki są spełnione, Komisja zazwyczaj porównuje pozytywne skutki środka pomocy związane z osiąganiem celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania z potencjalnymi negatywnymi skutkami pomocy.

74. Jeżeli chodzi o rynek lotniczy, Komisja uważa, że oczekiwane pozytywne skutki pomocy przeważają nad jej potencjalnymi negatywnymi skutkami, jeżeli spełnione są łącznie wszystkie warunki określone w sekcjach 5.1 i 5.2. W związku z tym spełnienie przedmiotowych warunków oznacza zgodność pomocy na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

75. W miarę możliwości państwa członkowskie zachęca się do opracowania programów krajowych, odzwierciedlających główne zasady leżące u podstaw finansowania publicznego, oraz do wskazania najważniejszych elementów planowanego finansowania publicznego portów lotniczych. Dzięki programom ramowym zapewnia się spójne wydatkowanie środków publicznych, zmniejsza się obciążenie administracyjne organów przyznających pomoc, które mają mniej rozbudowane struktury, i przyspiesza się wdrażanie indywidualnych środków pomocy. Ponadto zachęca się państwa członkowskie do wydawania jasnych wskazówek dotyczących wdrażania finansowania ze środków pomocy państwa na rzecz regionalnych portów i przedsiębiorstw lotniczych korzystających z tych portów lotniczych.

5.1. Pomoc dla portów lotniczych

5.1.1. Pomoc na inwestycje na rzecz portów lotniczych

76. Pomoc na inwestycje na rzecz portów lotniczych, czy to w formie pomocy indywidualnej czy też pomocy w ramach programu pomocy, uznaje się za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, pod warunkiem że spełnione zostaną łącznie następujące wymogi:

a) *przyczynianie się do osiągania wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania i brak możliwości realizacji przez rynek tego celu:*

77. Uznaje się, że pomoc na inwestycje na rzecz portów lotniczych przyczynia się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania, jeżeli:

1) prowadzi do tworzenia punktów dostępu do lotów wewnątrzunijnych, sprzyjając zwiększonej mobilności obywateli Europy; lub

2) odgrywa pozytywną rolę w przeciwdziałaniu zbytniemu zagęszczeniu ruchu lotniczego w głównych europejskich węzłach lotniczych; lub

3) pociąga za sobą rozwój danego regionu.

78. Aby stwierdzić, czy pomoc państwa skutecznie przyczynia się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania, należy w pierwszej kolejności określić problem, który należy rozwiązać. Pomoc państwa należy stosować w sytuacjach, w których taka pomoc może przynieść istotną poprawę, której nie można osiągnąć na zasadach rynkowych.

79. Warunki rozwoju usług i przyciągania prywatnego finansowania inwestycji w infrastrukturę portu lotniczego są często mniej korzystne w przypadku mniejszych portów lotniczych niż w przypadku głównych europejskich portów lotniczych. Ponadto przedsiębiorstwa lotnicze nie zawsze są gotowe, bez odpowiednich zachęt, na ponoszenie ryzyka związanego z otwarciem nowych tras z nieznanych i niesprawdzonych portów lotniczych. Z tych względów w obecnych warunkach rynkowych mniejsze porty lotnicze mogą mieć trudności z zapewnieniem finansowania swoich inwestycji i działalności bez wsparcia w postaci finansowania publicznego.

80. Ze względu na wysokie koszty stałe[80] zapotrzebowanie na finansowanie publiczne nowej infrastruktury lub wymianę i konserwację istniejącej infrastruktury będzie różne w zależności od wielkości portu lotniczego i zazwyczaj będzie większe w przypadku mniejszych portów lotniczych. Zdaniem Komisji w obecnych warunkach rynkowych można określić następujące kategorie portów lotniczych[81] oraz odpowiadającą im zdolność finansową:

1) porty lotnicze o przepływie pasażerów nieprzekraczającym 200 000 pasażerów rocznie mogą nie być w stanie pokryć znacznej części ponoszonych przez nie kosztów kapitału i kosztów operacyjnych;

2) porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów wahającym się między 200 000 a 1 mln pasażerów zazwyczaj nie są w stanie pokryć znacznej części ponoszonych przez nie kosztów kapitału, jednak zasadniczo powinny być w stanie pokryć częściowo swoje koszty operacyjne;

3) porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów sięgającym 1 mln – 3 mln pasażerów zazwyczaj są w stanie pokryć większość ponoszonych przez nie kosztów operacyjnych oraz część ich kosztów kapitału;

4) porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów sięgającym 3 mln – 5 mln zasadniczo powinny być w stanie pokryć znaczną część wszystkich ponoszonych przez nie kosztów (w tym kosztów operacyjnych oraz kosztów kapitału), jednak w pewnych okolicznościach dotyczących konkretnych przypadków wsparcie ze środków publicznych może okazać się niezbędne do finansowania części ich kosztów kapitału;

5) porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów przekraczającym 5 mln są zazwyczaj rentowne i zdolne do pokrycia wszystkich swoich kosztów.

---

80 Koszty stałe wynoszą od 70 % do 90 % kosztów portu lotniczego.

81 Kategorie portów lotniczych na potrzeby niniejszych wytycznych ustalono na podstawie dostępnych danych branżowymi.

81. Osiągnięciu celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowanie nie sprzyja jednak ani powielanie nierentownych portów lotniczych ani tworzenie dodatkowej niewykorzystanej przepustowości. Jeżeli głównym celem projektu inwestycyjnego jest zwiększenie przepustowości danego portu lotniczego, w perspektywie średnioterminowej nowa infrastruktura musi odpowiadać przewidywanemu zapotrzebowaniu ze strony przedsiębiorstw lotniczych, pasażerów i nadawców towarów na obszarze ciążenia danego portu lotniczego[82]. Żadnej inwestycji początkowej, która nie oferuje zadowalających średnioterminowych perspektyw użytkowania lub powoduje pogorszenie średnioterminowych perspektyw użytkowania istniejącej infrastruktury na obszarze ciążenia, nie można uznać za przyczyniającą się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania.

82. Zatem Komisja będzie zgłaszać wątpliwości co do średnioterminowych perspektyw użytkowania infrastruktury portu lotniczego w porcie lotniczym, znajdującym się na obszarze ciążenia[83] istniejącego portu lotniczego, jeżeli istniejący port lotniczy nie działa co najmniej na granicy maksymalnej przepustowości. Średnioterminowe perspektywy użytkowania należy wykazać na podstawie solidnych prognoz dotyczących ruchu pasażerskiego i towarowego zawartych w planie operacyjnym *ex ante*, przy czym w ramach przedmiotowych perspektyw należy określić prawdopodobny wpływ inwestycji na użytkowanie już istniejącej infrastruktury, takiej jak inny port lotniczy lub inne środki transportu, w szczególności na połączenia kolei dużych prędkości;

b) *pomoc państwa jako właściwy instrument polityki:*

83. Środek pomocy nie zostanie uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym, jeżeli możliwe jest osiągnięcie tego samego celu przy zastosowaniu instrumentów polityki lub instrumentów pomocy w mniejszym stopniu zakłócających konkurencję.

84. Państwa członkowskie mogą dokonywać różnych wyborów w odniesieniu do zastosowania różnych instrumentów polityki i form pomocy. Zasadniczo, jeżeli państwo członkowskie rozważyło zastosowanie innych wariantów strategicznych i dokonano porównania selektywnego instrumentu, takiego jak pomoc państwa w formie dotacji bezpośredniej, z formami pomocy w mniejszym stopniu zakłócającymi konkurencję (takimi jak pożyczki, gwarancje lub zaliczki podlegające zwrotowi ~~udzielanymi na warunkach rynkowych~~), uznaje się, że przedmiotowe środki stanowią odpowiedni instrument;

c) *istnienie efektu zachęty:*

85. Projekt inwestycyjny w porcie lotniczym może sam w sobie być atrakcyjny z gospodarczego punktu widzenia. Należy zatem potwierdzić, że bez pomocy państwa nie podjęto by się inwestycji lub nie podjęto by się jej w takim samym zakresie. W przypadku uzyskania takiego potwierdzenia Komisja uzna, że środek pomocy ma efekt zachęty.

---

82 Definicja terminu „obszar ciążenia” znajduje się w załączniku I.

83 Definicja terminu „obszar ciążenia” znajduje się w załączniku I.

86. Efekt zachęty określany jest na podstawie analizy scenariusza alternatywnego w wyniku porównania poziomów zamierzonej działalności przy założeniu udzielenia i nieudzielenia pomocy.

87. Jeżeli żaden scenariusz alternatywny nie jest znany, istnienie efektu zachęty można ustalić w przypadku niedopasowania poziomu płynności („niedopasowanie poziomu płynności do kosztów kapitału"), tj. w sytuacji w której koszty inwestycji przewyższają wartość bieżącą netto oczekiwanych zysków z działalności operacyjnej wynikających z inwestycji, co zostaje ustalone na podstawie planu operacyjnego *ex ante*[84].

d) *koszty kwalifikowalne:*

88. Maksymalną dozwoloną kwotę pomocy państwa wyraża się jako procent (%) kosztów kwalifikowalnych (maksymalna intensywność pomocy). Koszty kwalifikowalne są kosztami związanymi z inwestycjami początkowymi w infrastrukturę portu lotniczego, w tym kosztami planowania, infrastruktury obsługi naziemnej i wyposażenia portu lotniczego. Nie kwalifikują się koszty inwestycji związane z działalnością pozalotniczą (w szczególności związane z parkingami, hotelami, restauracjami i biurami)[85].

89. Nie kwalifikują się koszty inwestycji związane ze świadczeniem usług obsługi naziemnej przez sam port lotniczy[86].

e) *zasada proporcjonalności/ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum i maksymalne dozwolone poziomy intensywności pomocy:*

90. W przypadku pomocy na inwestycje na rzecz portów lotniczych proporcjonalna kwota pomocy państwa musi ograniczać się do kosztów dodatkowych (po odliczeniu dodatkowych przychodów) wynikających z realizacji projektu lub działalności, które objęto pomocą, zamiast alternatywnego projektu/alternatywnej działalności, których beneficjent podjąłby się w scenariuszu alternatywnym, tj. jeżeli nie uzyskałby pomocy. Jeżeli żaden scenariusz alternatywny nie jest znany, proporcjonalna kwota pomocy państwa musi ograniczać się do wartości niedopasowania poziomu płynności do projektu inwestycyjnego (tak zwane „niedopasowanie poziomu płynności do kosztów kapitału"), którą ustala się na podstawie planu operacyjnego *ex ante* jako różnicę między kosztami inwestycji a wartością bieżącą netto oczekiwanych zysków z działalności operacyjnej wynikających z inwestycji. W przypadku pomocy na inwestycje przedmiotowy plan operacyjny powinien obejmować okres gospodarczego korzystania z danego składnika aktywów.

91. Ponieważ niedopasowanie poziomu płynności będzie różne w zależności od wielkości portu lotniczego i zazwyczaj jest większe w przypadku mniejszych portów lotniczych, w celu zapewnienia ogólnej proporcjonalności Komisja będzie stosować

---

84 Nie wyklucza to przewidywania, że początkowe straty zostaną zrekompensowane przyszłymi korzyściami.

85 Finansowanie takiej działalności nie jest objęte niniejszymi wytycznymi, ponieważ nie dotyczą transportu, a zatem zostaną ocenione na podstawie stosownych zasad sektorowych i zasad ogólnych.

86 Niniejsze wytyczne nie mają jednak zastosowania do pomocy z tytułu świadczenia usług obsługi naziemnej, niezależnie, czy świadczy je sam port lotniczy, przedsiębiorstwo lotnicze czy dostawca usług obsługi naziemnej na potrzeby stron trzecich. Taka pomoc zostanie oceniona na podstawie stosownych zasad ogólnych.

szereg dozwolonych maksymalnych poziomów intensywności pomocy. Poziom intensywności pomocy nie będzie umożliwiał przekroczenia maksymalnego dozwolonego poziomu intensywności pomocy na inwestycje i w żadnym przypadku nie powinien przekroczyć faktycznego niedopasowania poziomu płynności do projektu inwestycyjnego.

92. Poniższa tabela zawiera podsumowanie maksymalnego dopuszczalnego poziomu intensywności pomocy w zależności od wielkości portu lotniczego mierzonej liczbą pasażerów rocznie[87]:

Wielkość portu lotniczego na podstawie średniego przepływu pasażerów (liczba pasażerów rocznie)	Maksymalny poziom intensywności pomocy na inwestycje
> 5 mln	0 % (pomoc niedozwolona)
3 mln – 5 mln	do 25 % (wyłącznie zaliczka podlegająca zwrotowi)
1 mln – 3 mln	do 50 %
<1 mln	do 75 %

f) *negatywne skutki:*

93. Niektóre instrumenty w większym stopniu zakłócają konkurencję niż inne. W szczególności wyjątkowo zakłócające skutki może wywoływać powielanie nierentownych portów lotniczych lub tworzenie dodatkowej niewykorzystanej przepustowości w obszarze ciążenia istniejącej infrastruktury. Zatem Komisja będzie zasadniczo zgłaszać wątpliwości co do zgodności inwestycji początkowej w infrastrukturę portu lotniczego w porcie lotniczym znajdującym się na obszarze ciążenia istniejącego portu lotniczego[88], jeżeli istniejący port lotniczy nie działa co najmniej na granicy maksymalnej przepustowości.

94. Ponadto, aby uniknąć negatywnych skutków pomocy państwa, które mogą pojawić się, gdy porty lotnicze stoją w obliczu łagodnych ograniczeń budżetowych[89], pomoc

87 Faktyczny średni roczny przepływ pasażerów w okresie dwóch lat budżetowych poprzedzających rok, w którym pomoc zgłoszono lub faktycznie przyznano lub wypłacono, w przypadku pomocy niezgłoszonej. W przypadku nowo powstałego pasażerskiego portu lotniczego należy uwzględnić przewidywany średni roczny przepływ pasażerów w okresie dwóch lat budżetowych po rozpoczęciu obsługi komercyjnego pasażerskiego ruchu lotniczego. Przedmiotowe progi dotyczą podróży w jedną stronę. Oznacza to, że pasażer lecący na przykład do danego portu lotniczego i z powrotem zostałby policzony dwukrotnie. Dotyczy to poszczególnych tras.

88 Zob. sekcja 5.1.1. lit. a) powyżej.

89 W przypadku określania pomocy na podstawie obliczeń *ex post* (pokrywających wszystkie deficyty w momencie ich powstawania) porty lotnicze mogą nie być dostatecznie zmotywowane do ograniczania kosztów i pobierania opłat lotniskowych wystarczających do pokrycia kosztów.

na inwestycje przyznaną na finansowanie inwestycji początkowych w portach lotniczych o przepływie pasażerów nieprzekraczającym 3 mln pasażerów, można przyznać jako stałą kwotę płatną z góry na pokrycie kwalifikowalnych kosztów inwestycji lub jako roczną ratę rekompensującą koszty kapitału.

95. Pomocy na inwestycje, przyznanej na finansowanie inwestycji początkowych w portach lotniczych o przepływie pasażerów przekraczającym 3 mln pasażerów, można jednak udzielać wyłącznie w formie zaliczki podlegającej zwrotowi. Taką zaliczkę podlegającą zwrotowi wyraża się jako procent kosztów kwalifikowalnych i nie może ona przekraczać stosownego maksymalnego poziomu intensywności pomocy określonego w niniejszym dokumencie. Umowa stanowiąca podstawę zaliczki podlegającej zwrotowi musi zawierać szczegółowe postanowienie dotyczące spłaty w przypadku pozytywnego wyniku projektu. Taki wynik należy wyraźnie zdefiniować z wyprzedzeniem.

96. Poziom pozytywnego wyniku projektu można ocenić, odnosząc się do wewnętrznej stopy zwrotu w ramach projektu[90], którą należy ustalić z wyprzedzeniem. Projekt inwestycyjny można uznać za udany, jeżeli jego faktyczna wewnętrzna stopa zwrotu przekracza wewnętrzną stopę zwrotu określoną z wyprzedzeniem. W przypadku pozytywnego wyniku projektu środek pomocy musi przewidywać zwrot zaliczki proporcjonalny do stopnia powodzenia projektu, z zastosowaniem stopy procentowej co najmniej równej stopie referencyjnej dla danego portu lotniczego, wynikającej ze stosowania komunikatu Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych lub każdego następującego po nim komunikatu[91]. W przypadku niepowodzenia projektu zaliczka nie musi zostać zwrócona;

g) *dostęp do portu lotniczego:*

97. Port lotniczy, w tym każda inwestycja początkowa objęta pomocą państwa, jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników i nie jest przeznaczony dla jednego konkretnego użytkownika. W przypadku fizycznego ograniczenia przepustowości, przydziału należy dokonać na podstawie istotnych, obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących kryteriów;

Wymogi w zakresie zgłaszania dotyczące programów pomocy i poszczególnych środków pomocy:

98. Komisja będzie akceptować zgłoszenia programów pomocy na inwestycje przeznaczonej na finansowanie portów lotniczych o średnim przepływie rocznym nieosiągającym poziomu 3 mln pasażerów.

99. W ramach oceny programu pomocy, warunki związane z koniecznością pomocy, efektem zachęty i proporcjonalnością pomocy zostaną uznane za spełnione, jeżeli państwo członkowskie zobowiązuje się do przyznania indywidualnej pomocy w ramach zatwierdzonego programu pomocy dopiero po sprawdzeniu, że spełnione zostały łącznie warunki zawarte w sekcji 5.1.1. lit. a)–g). Ponadto w przypadku pomocy przyznanej na podstawie programu, prac nad projektem nie należy zaczynać przed przyjęciem przez organy publiczne decyzji o udzieleniu pomocy.

---

[90] Wewnętrzną stopę zwrotu można ustalać na podstawie stóp referencyjnych powszechnie stosowanych w sektorze portów lotniczych lub na podstawie kosztów kapitału przedsiębiorstwa jako całości.

[91] Dz.U. C 14 z 19.1.2008, s. 6.

100. Ze względu na podwyższone ryzyko zakłócenia konkurencji następujące środki pomocy należy zawsze zgłaszać indywidualnie:

a) pomoc na inwestycje na rzecz portów lotniczych o średnim przepływie rocznym przekraczającym 3 mln pasażerów;

b) pomoc na inwestycje, z której finansuje się mieszane pasażerskie/towarowe usługi portu lotniczego obsługującego ponad 200 000 ton ładunku w okresie dwóch lat budżetowych poprzedzających rok, w którym pomoc zgłoszono;

c) pomoc na inwestycje ukierunkowaną na utworzenie nowego pasażerskiego portu lotniczego (w tym przekształcenie istniejącego lotniska w pasażerski port lotniczy);

d) pomoc na inwestycje ukierunkowaną na utworzenie lub rozwój portu lotniczego zlokalizowanego w tym samym obszarze ciążenia, oddalonego od istniejącego portu lotniczego o maksymalnie 100 km lub w odległości, której pokonanie samochodem, autobusem, pociągiem lub pociągiem dużych prędkości zajmuje do 60 minut.

5.1.2. Pomoc operacyjna dla portów lotniczych:

101. Pomoc operacyjną na rzecz portów lotniczych, czy to w formie pomocy indywidualnej czy też pomocy w ramach programu pomocy, uznaje się za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE w okresie przejściowym, pod warunkiem że spełnione zostaną łącznie następujące wymogi:

a) wielkość portu lotniczego:

102. Roczny przepływ w porcie lotniczym nie przekracza 3 mln pasażerów[92].

b) istnienie efektu zachęty:

103. W przypadku pomocy operacyjnej efekt zachęty istnieje, jeżeli w sytuacji braku pomocy prawdopodobne jest, że poziom działalności gospodarczej danego portu lotniczego ulegnie znacznemu zmniejszeniu.

c) ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum i obliczanie kwoty pomocy

104. Aby zapewnić odpowiednie zachęty do wydajnego zarządzania portem lotniczym, kwotę pomocy zasadniczo należy ustalić na zasadzie *ex ante* jako stałą kwotę ryczałtową obejmującą przewidywane niedopasowanie poziomu płynności do kosztów operacyjnych (określane na podstawie planu operacyjnego *ex ante*) w okresie przejściowym trwającym nie dłużej niż 10 lat. Z tych względów żadne zwiększenie kwoty pomocy przyznane *ex post* nie zostanie uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

---

92 Faktyczny średni roczny przepływ pasażerów w okresie dwóch lat budżetowych poprzedzających rok, w którym pomoc zgłoszono lub faktycznie przyznano lub wypłacono, w przypadku pomocy niezgłoszonej. W przypadku nowo powstałego pasażerskiego portu lotniczego należy uwzględnić przewidywany średni roczny przepływ pasażerów w okresie dwóch lat budżetowych po rozpoczęciu obsługi komercyjnego pasażerskiego ruchu lotniczego. Przedmiotowe progi dotyczą podróży w jedną stronę. Oznacza to, że pasażer lecący na przykład do danego portu lotniczego i z powrotem zostałby policzony dwukrotnie. Dotyczy to poszczególnych tras.

105. Plan operacyjny portu lotniczego umożliwia doprowadzenie do pokrycia w całości kosztów operacyjnych na koniec okresu przejściowego. Proces prowadzący do pokrycia całkowitych kosztów operacyjnych będzie miał różny przebieg w przypadku poszczególnych portów lotniczych i będzie zależał od sytuacji finansowej portu lotniczego na początku okresu przejściowego. Okres przejściowy rozpocznie się w dniu [początek okresu przejściowego].

106. Początkowe pokrycie kosztów operacyjnych należy zdefiniować jako średnią z trzech lat poprzedzających początek okresu przejściowego (tj. lata 2011–2013). Port lotniczy stopniowo zwiększa takie początkowe pokrycie kosztów operacyjnych średnio o co najmniej 10 % rocznie do osiągnięcia pełnego pokrycia kosztów operacyjnych. Przykładowo, jeżeli początkowe pokrycie kosztów operacyjnych portu lotniczego wynosi 60 %, należy je zwiększać o co najmniej 10 % rocznie przez okres 4 lat. Po upływie tego okresu nie wypłaca się już żadnej pomocy operacyjnej na rzecz danego portu lotniczego.

107. Najpóźniej [w ciągu 10 lat od rozpoczęcia okresu przejściowego] wszystkie porty lotnicze muszą osiągnąć pełne pokrycie ich kosztów operacyjnych i od tego momentu nie będzie można przyznawać żadnej pomocy operacyjnej na rzecz portów lotniczych, z wyjątkiem pomocy operacyjnej przyznanej zgodnie z ogólnymi zasadami pomocy państwa.

d) *dostęp do portu lotniczego:*

108. Port lotniczy jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników i nie jest przeznaczony dla jednego konkretnego użytkownika. W przypadku fizycznego ograniczenia przepustowości, przydziału należy dokonać na podstawie istotnych, obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących kryteriów.

e) *stopniowe wycofanie:*

109. Komisja zatwierdzi pomoc operacyjną na rzecz portów lotniczych na okres przejściowy nieprzekraczający 10 lat i rozpoczynający się w dniu [początek okresu przejściowego].

Wymogi w zakresie zgłaszania dotyczące programów pomocy i poszczególnych środków pomocy:

110. Stanowczo zachęca się państwa członkowskie, aby zgłaszały krajowe programy pomocy operacyjnej na finansowanie portów lotniczych zamiast indywidualnych środków pomocy dla każdego portu lotniczego. Ma to służyć ograniczeniu obciążenia administracyjnego zarówno organów państw członkowskich, jak i Komisji Europejskiej.

111. Ze względu na podwyższone ryzyko zakłócenia konkurencji następujące środki pomocy należy zawsze zgłaszać indywidualnie:

1) pomoc operacyjną, z której finansuje się mieszane pasażerskie/towarowe usługi portu lotniczego obsługującego ponad 200 000 ton ładunku w okresie dwóch lat budżetowych poprzedzających rok, w którym zgłoszono pomoc;

2) pomoc operacyjną na rzecz portu lotniczego, jeżeli istnieją inne porty lotnicze, które są oddalone od istniejącego portu lotniczego o maksymalnie

100 km lub znajdują się w odległości, której pokonanie samochodem, autobusem, pociągiem lub pociągiem dużych prędkości zajmuje do 60 minut.

Pomoc operacyjna udzielona w przeszłości (tj. pomoc wypłacona przed rozpoczęciem okresu przejściowego):

112. Warunki a), e) i f) nie mają zastosowania do pomocy wypłaconej przed rozpoczęciem okresu przejściowego (w tym do pomocy wypłaconej przed wejściem w życie niniejszych wytycznych). Taką pomoc operacyjną można uznać za zgodną w pełnym zakresie niepokrytych kosztów operacyjnych, jeżeli spełnione zostały warunki b) i d).

5.2. Pomoc państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych

113. Finansowanie publiczne przyznane przedsiębiorstwom lotniczym na otwarcie nowych tras lub nowych połączeń na danej trasie, z którymi wiąże się zwiększenie częstotliwości świadczenia usług, co skutkuje zwiększeniem łączności z danym regionem, będzie uznawane za zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, jeżeli spełnione zostaną łącznie następujące warunki:

a) pomoc wypłaca się w odniesieniu do tras łączących port lotniczy o przepływie mniejszym niż 3 mln pasażerów rocznie z innym portem lotniczym we wspólnym europejskim obszarze lotniczym[93]. Ograniczenia te nie dotyczą tras wychodzących z portów lotniczych położonych w regionach najbardziej oddalonych, z przeznaczeniem do sąsiednich krajów trzecich. Pomoc w odniesieniu do tras pomiędzy portami lotniczymi o przepływie przekraczającym 3 mln pasażerów rocznie[94] można rozważać jedynie w wyjątkowych okolicznościach, w należycie uzasadnionych sytuacjach, w szczególności gdy jeden z tych portów lotniczych znajduje się w odległym regionie, będącym na przykład regionem najbardziej oddalonym, wyspą lub obszarem słabo zaludnionym. Jeżeli połączenie (np. między dwoma miastami), które będzie obsługiwane w ramach nowej trasy lotniczej lub będzie stanowić nowe połączenie na danej trasie, jest już obsługiwane w ramach usługi kolei dużych prędkości lub przez inny port lotniczy na tym samym obszarze

93 Decyzja Rady 2006/682/WE w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania Wielostronnej umowy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, Republiką Albanii, Bośnią i Hercegowiną, Republiką Bułgarii, Republiką Chorwacji, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Republiką Islandii, Republiką Czarnogóry, Królestwem Norwegii, Rumunią, Republiką Serbii i Misją Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie w sprawie ustanowienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego (WEOL), Dz.U. L 285 z 16.10.2006, s. 1.

94 Faktyczny średni roczny przepływ pasażerów w okresie dwóch lat budżetowych poprzedzających rok, w którym pomoc zgłoszono lub faktycznie przyznano lub wypłacono, w przypadku pomocy niezgłoszonej. W przypadku nowo powstałego pasażerskiego portu lotniczego należy uwzględnić przewidywany średni roczny przepływ pasażerów w okresie dwóch lat budżetowych po rozpoczęciu obsługi komercyjnego pasażerskiego ruchu lotniczego. Przedmiotowe progi dotyczą podróży w jedną stronę. Oznacza to, że pasażer lecący na przykład do danego portu lotniczego i z powrotem zostałby policzony dwukrotnie. Dotyczy to poszczególnych tras.

ciążenia[95] i na takich samych warunkach, taka trasa lotnicza nie kwalifikuje się do pomocy na rozpoczęcie działalności.

b) długoterminowa rentowność: w planie operacyjnym *ex ante* należy określić, że po upływie 24 miesięcy trasa, na którą przeznacza się pomoc, powinna przynosić zysk przedsiębiorstwu lotniczemu bez finansowania publicznego;

c) koszty kwalifikowalne i intensywność: pomoc można przyznać na okres nieprzekraczający 24 miesięcy i może ona obejmować 50 % kosztów rozruchu nowej trasy lub nowych połączeń na danej trasie, z którymi wiąże się zwiększenie częstotliwości świadczenia usług. Kosztami kwalifikowanymi są koszty rozruchu trasy lub nowych połączeń na danej trasie, z którymi wiąże się zwiększenie częstotliwości świadczenia usług;

d) przyznawanie pomocy zgodnie z zasadą równego traktowania: każdy podmiot publiczny, który zamierza przyznać przedsiębiorstwu lotniczemu, za pośrednictwem portu lotniczego lub nie, pomoc na rozpoczęcie działalności musi podać ten zamiar do wiadomości publicznej w terminie i przy pomocy środków informacyjnych pozwalających wszystkim zainteresowanym przedsiębiorstwom lotniczym na zaoferowanie swoich usług.

e) kumulacja: pomocy na rozpoczęcie działalności nie można łączyć z innymi rodzajami pomocy przyznanymi na obsługę trasy, w tym z pomocą wypłaconą w innym państwie.

6. POMOC O CHARAKTERZE SOCJALNYM NA MOCY ART. 107 UST. 2 LIT. A) TFUE

114. Pomoc o charakterze socjalnym na rzecz usług transportu lotniczego uznaje się za zgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. a) TFUE, pod warunkiem że spełnione zostaną łącznie następujące wymogi[96]:

a) pomoc musi skutecznie działać na korzyść konsumenta finalnego;

b) pomoc musi mieć charakter socjalny, czyli zasadniczo musi ona obejmować wyłącznie niektóre kategorie pasażerów podróżujących na danej trasie (takie jak dzieci, osoby niepełnosprawne, osoby o niskich dochodach). Jeżeli jednak

[95] Zob. definicja terminu „obszar ciążenia" podana w załączniku I.

[96] Zob. np., jeżeli chodzi o ocenę pomocy socjalnej przyznanej indywidualnym konsumentom, decyzja Komisji z dnia 16 maja 2006 r. nr 169/2006 – Zjednoczone Królestwo – Pomoc w postaci socjalnych usług lotniczych w Highlands and Islands of Scotland, Dz.U. C 272 z 9.11.2006, s.10; Decyzja Komisji z dnia 11 grudnia 2007 r. nr 471/2007 – Portugalia – Świadczenia socjalne na rzecz pasażerów mieszkających w Regionie Autonomicznym Madery i studentów, w zakresie usług transportu lotniczego świadczonych między główną częścią terytorium Portugalii a Regionem Autonomicznym, Dz.U. C 46 z 19.2.2008; oraz decyzja Komisji z dnia 5 stycznia 2011 r. nr 426/2010 – Francja - Pomoc socjalna dla określonych kategorii pasażerów w zakresie usług lotniczych między La Réunion a Francją kontynentalną, Dz.U. C 71 z 5.3.2011, s. 5.

dana trasa łączy odległe regiony, będące na przykład regionami najbardziej oddalonymi, wyspami lub obszarami słabo zaludnionymi, pomoc może obejmować całą ludność danego regionu;

c) pomoc należy przyznawać w sposób niedyskryminujący pod względem pochodzenia usług, czyli na rzecz każdego przedsiębiorstwa lotniczego świadczącego dane usługi.

115. Komisja będzie akceptować zgłaszanie programów pomocy o charakterze socjalnym.

7. KUMULACJA

116. Maksymalne poziomy intensywności pomocy stosowane na podstawie niniejszych wytycznych mają zastosowanie niezależnie od kwestii, czy wsparcie na rzecz projektu objętego pomocą jest finansowane w całości przy użyciu zasobów państwowych, czy jest częściowo finansowane przez Unię Europejską.

117. Pomocy, którą zatwierdza się na mocy niniejszych wytycznych, nie można kumulować z inną pomocą państwa, pomocą *de minimis* ani innymi formami finansowania UE, jeżeli skutkiem takiej kumulacji byłaby intensywność pomocy o poziomie większym niż przewidziany w niniejszych wytycznych.

8. PRZEPISY KOŃCOWE

8.1. Składanie sprawozdań rocznych

118. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE[97] i rozporządzeniem Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r.[98] w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 państwa członkowskie muszą przekazywać Komisji sprawozdania roczne. Sprawozdania roczne będą publikowane na stronach internetowych Komisji.

8.2. Przejrzystość

119. Zdaniem Komisji konieczne jest podjęcie dalszych kroków w celu poprawy przejrzystości pomocy państwa w Unii Europejskiej. W szczególności należy podjąć kroki w celu zapewnienia państwom członkowskim, podmiotom gospodarczym, zainteresowanym stronom i Komisji swobodnego dostępu do pełnego tekstu wszystkich stosownych programów pomocy w sektorze lotnictwa i do istotnych informacji dotyczących indywidualnych środków pomocy przyznanych w ramach tych programów.

120. Państwa członkowskie publikują na głównej stronie internetowej, lub na pojedynczej stronie internetowej zawierającej informacje pochodzące z wielu stron internetowych, co najmniej następujące informacje dotyczące środków pomocy państwa: pełny tekst zatwierdzonego programu pomocy lub decyzji o przyznaniu

[97] Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.
[98] Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1.

pomocy indywidualnej i dotyczące jej przepisy wykonawcze, organ przyznający pomoc, nazwy poszczególnych beneficjentów, kwotę pomocy, intensywność pomocy, a także oczekiwane korzyści wynikające z projektu w zakresie rozwoju regionalnego i dostępności regionu. Takie informacje publikuje się po podjęciu decyzji o przyznaniu pomocy i przechowuje przez co najmniej 10 lat, zapewniając do nich powszechny dostęp bez ograniczeń.

8.3. Monitorowanie

121. Państwa członkowskie muszą zapewnić zachowanie szczegółowej dokumentacji dotyczącej wszystkich środków obejmujących przyznanie pomocy. Dokumentacja ta musi zawierać wszystkie informacje potrzebne do ustalenia, czy w stosownych przypadkach przestrzegano warunków dotyczących kosztów kwalifikowalnych oraz maksymalnych dopuszczalnych poziomów intensywności pomocy. Należy ją przechowywać przez 10 lat od dnia przyznania pomocy i przedstawić Komisji na jej wniosek.

8.4. Właściwe środki

122. W razie potrzeby, w celu osiągnięcia zgodności z niniejszymi wytycznymi, państwa członkowskie powinny wprowadzić zmiany do swoich istniejących programów w terminie 12 miesięcy od publikacji niniejszych wytycznych.

123. Państwa członkowskie zachęca się do udzielania wyraźnej bezwarunkowej zgody na zaproponowane środki w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji niniejszych wytycznych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W razie braku jakiejkolwiek odpowiedzi Komisja uzna, że dane państwo członkowskie nie zgadza się na zaproponowane środki.

8.5. Zakres stosowania

124. Niniejsze wytyczne będą stosowane od dnia ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i zastąpią wytyczne wspólnotowe dotyczące stosowania art. 92 i 93 Traktatu WE oraz art. 61 Porozumienia EOG do pomocy państwa w sektorze lotnictwa[99] oraz wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych[100].

125. W świetle zmian w sektorze lotnictwa, a w szczególności jego liberalizacji, Komisja jest zdania, że w odniesieniu do spraw zawisłych dotyczących pomocy operacyjnej niezgodnej z prawem, przyznanej portom i przedsiębiorstwom lotniczym przed wejściem w życie niniejszych wytycznych nie należy stosować przepisów zawiadomienia Komisji w sprawie ustalania zasad stosowanych do oceny pomocy państwa niezgodnej z prawem[101]. Komisja będzie natomiast stosować niniejsze wytyczne do wszystkich spraw dotyczących pomocy operacyjnej (zgłoszenia oczekujące na rozpatrzenie i niezgłoszona pomoc niezgodna z prawem) na rzecz portów i przedsiębiorstw lotniczych, nawet jeżeli pomoc przyznano przed wejściem w życie niniejszych wytycznych i przed rozpoczęciem okresu przejściowego.

---

99 Dz.U. C 350 z 10.12.1994, s. 5.

100 Dz.U. C 312 z 9.12. 2005, s. 1.

101 Dz.U. C 119 z 22.05.2002, s. 22.

126. Jeżeli chodzi o pomoc na inwestycje na rzecz portów lotniczych, niniejsze wytyczne będą miały zastosowanie do pomocy na inwestycje zgłoszonej lub przyznanej po wejściu w życie niniejszych wytycznych. Pomoc na inwestycje na rzecz portów lotniczych przyznana przed wejściem w życie niniejszych wytycznych będzie oceniania na podstawie wytycznych w sprawie lotnictwa z 2005 r.

8.6. Przegląd

127. Komisja może przeprowadzić ocenę niniejszych wytycznych w dowolnym czasie i nie później niż po upływie siedmiu lat od wejścia w życie niniejszych wytycznych. Przedmiotowa ocena będzie przeprowadzona w oparciu o udokumentowane informacje i wyniki szeroko zakrojonych konsultacji, prowadzonych przez Komisję na podstawie danych dostarczonych przez państwa członkowskie i zainteresowane strony. Komisja w szczególności przeanalizuje postępy poczynione w stopniowym wycofywaniu pomocy operacyjnej przyznawanej przedsiębiorstwom i portom lotniczym.

128. Po odbyciu konsultacji z państwami członkowskimi Komisja może zmienić niniejsze wytyczne na podstawie istotnych względów dotyczących polityki konkurencji lub polityki transportowej.

ZAŁĄCZNIK I – DEFINICJE

Do celów niniejszych wytycznych stosuje się podane poniżej definicje. Definicje pozostają bez uszczerbku dla dalszych zmian w odniesieniu do rynku, technologii i regulacji.

„Pomoc” oznacza każdy środek spełniający wszystkie kryteria określone w art. 107 ust. 1 TFUE**.**

„Intensywność pomocy” oznacza całkowitą kwotę pomocy wyrażoną jako odsetek kosztów kwalifikowalnych. Do obliczania intensywności pomocy należy stosować kwoty przed potrąceniem podatku lub innych opłat. Jeżeli pomoc udzielana jest w innej formie niż dotacja, kwotę pomocy należy wyrazić jako ekwiwalent wartości dotacji. Wysokość pomocy wypłacanej w kilku ratach należy obliczać jako całkowitą wartość bieżącą netto na dzień płatności pierwszej raty, wykorzystując odpowiednią stopę referencyjną stosowaną przez Komisję do dyskontowania wartości w czasie. Intensywność pomocy należy obliczać dla każdego beneficjenta.

„Przedsiębiorstwo lotnicze” oznacza każde przedsiębiorstwo lotnicze posiadające ważną koncesję wydaną przez państwo członkowskie lub członka wspólnego europejskiego obszaru lotniczego na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych.

„Opłata lotniskowa” oznacza cenę lub należność pobieraną na rzecz zarządzającego portem lotniczym, uiszczaną przez użytkowników portu lotniczego za korzystanie z obiektów i urządzeń oraz usług udostępnianych wyłącznie przez zarządzającego portem lotniczym, związanych z lądowaniem, startem, oświetleniem i parkowaniem statków powietrznych oraz obsługą pasażerów i ładunków. Do celów niniejszych wytycznych opłaty lotniskowe mogą obejmować również opłaty lub należności uiszczane z tytułu usług obsługi naziemnej oraz należności z tytułu scentralizowanej infrastruktury obsługi naziemnej.

„Infrastruktura portu lotniczego” oznacza infrastrukturę i wyposażenie służące do świadczenia usług portu lotniczego przez zarządzającego portem lotniczym na rzecz przedsiębiorstw lotniczych i różnych usługodawców. Obejmuje ona drogi startowe, terminale, płyty postojowe, drogi kołowania, scentralizowaną infrastrukturę obsługi naziemnej i wszystkie pozostałe obiekty i urządzenia, które bezpośrednio służą do świadczenia usług portu lotniczego. Infrastruktura portu lotniczego nie obejmuje jednak infrastruktury i wyposażenia, które w pierwszej kolejności są konieczne do prowadzenia działalności pozalotniczej. Taka infrastruktura i wyposażenia to na przykład parkingi, sklepy i restauracje.

„Zarządzający portem lotniczym” oznacza podmiot lub grupę podmiotów prowadzący/prowadzących działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług transportu lotniczego na rzecz przedsiębiorstw lotniczych.

„Przychody portu lotniczego” obejmują przychody z tytułu opłat lotniskowych po odliczeniu wsparcia marketingowego lub wszystkich zachęt zapewnionych przez zarządzającego portem

lotniczym na rzecz przedsiębiorstw lotniczych, przychody wynikające z działalności pozalotniczej (nieobjętej żadnym wsparciem ze środków publicznych), wyłączając każde wsparcie ze środków publicznych i każdą rekompensatę z tytułu zadań objętych zakresem stosowania polityki publicznej, lub usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, a także nie uwzględniając żadnych przychodów z zadań objętych zakresem stosowania polityki publicznej itp.

„Usługi portu lotniczego” oznaczają usługi świadczone na rzecz przedsiębiorstw lotniczych przez zarządzającego portem lotniczym lub każdą jego jednostkę zależną m. in. w celu zapewnienia obsługi statku powietrznego od lądowania do startu oraz obsługi pasażerów i ładunków w celu umożliwienia przedsiębiorstwom lotniczym świadczenia usług transportu lotniczego. Do celów niniejszych wytycznych zakres usług portu lotniczego może obejmować również świadczenie usług obsługi naziemnej oraz zapewnienie scentralizowanej infrastruktury obsługi naziemnej.

„Średni roczny przepływ pasażerów” będzie określany na podstawie przepływu pasażerów przylatujących i wylatujących w okresie dwóch lat budżetowych poprzedzających rok, w którym pomoc zgłoszono lub przyznano w przypadku pomocy niezgłoszonej.***„Koszty kapitału”*** oznaczają amortyzację kwalifikowalnych kosztów inwestycji włożonych w infrastrukturę i wyposażenie portu lotniczego, w tym bazowych kosztów finansowania.

„Niedopasowanie poziomu płynności do kosztów kapitału” określa się jako różnicę między kosztami inwestycji związanymi z inwestycją początkową a przewidywanymi zyskami z działalności operacyjnej wynikającymi z odpowiedniego projektu inwestycyjnego, wyłączając koszty z tytułu infrastruktury na potrzeby działalności objętej zakresem stosowania polityki publicznej. Nie wyklucza to oczekiwania, że początkowe straty zostaną zrekompensowane przyszłymi korzyściami.

„Obszar ciążenia portu lotniczego” zasadniczo odzwierciedla geograficzną granicę rynku. Zazwyczaj ustala się, że obszar ma promień około 100 km lub wymaga około 60-minutowej podróży samochodem, autobusem, pociągiem lub pociągiem dużych prędkości. Obszar ciążenia danego portu lotniczego może być różny i należy uwzględnić specyfikę każdego konkretnego portu lotniczego. Wielkość i kształt obszaru ciążenia są różne w przypadku poszczególnych portów lotniczych i zależą od różnych właściwości portu lotniczego, w tym jego modelu biznesowego, lokalizacji i obsługiwanych celów podróży.

„Koszty finansowania” oznaczają koszty związane z finansowaniem dłużnym i finansowaniem kapitałem własnym kwalifikowalnych kosztów inwestycji związanych z inwestycją początkową. Innymi słowy, w kosztach finansowania uwzględnia się udział łącznych odsetek i wynagrodzenia kapitału własnego, który odpowiada finansowaniu kwalifikowalnych kosztów inwestycji związanych z inwestycją początkową, z wyłączeniem finansowania aktywów obrotowych, inwestycji w działalność pozalotniczą lub innych projektów inwestycyjnych.

„Data przyznania pomocy” oznacza dzień, w którym państwo członkowskie podjęło prawnie wiążące zobowiązanie do przyznania pomocy, na które można powołać się przed sądem krajowym.

„Koszty kwalifikowalne inwestycji” oznaczają koszty związane z inwestycjami początkowymi w infrastrukturę portu lotniczego, w tym koszty planowania Kosztami kwalifikowanymi nie są koszty inwestycji związane z działalnością pozalotniczą (w szczególności związane z parkingami, hotelami, restauracjami i biurami). Kosztami kwalifikowalnymi nie są koszty inwestycji związane z wyposażeniem do obsługi naziemnej na potrzeby świadczenia usług obsługi naziemnej. Podobnie należy wykluczyć koszty związane z wykonaniem zadań objętych zakresem stosowania polityki publicznej.

„Usługi obsługi naziemnej” oznaczają usługi świadczone użytkownikom portów lotniczych w portach lotniczych, określone w załączniku do dyrektywy Rady 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych lub we wszystkich późniejszych przepisach.

„Inwestycja początkowa” oznacza:

(i) inwestycję w infrastrukturę portu lotniczego związaną z: 1) budową nowej infrastruktury portu lotniczego; 2) zwiększeniem przepustowości istniejącej infrastruktury portu lotniczego; 3) dywersyfikacją usług świadczonych przez port lotniczy, w odniesieniu do usług wcześniej nieświadczonych przez dany port lotniczy, lub 4) zasadniczą zmianą modelu biznesowego istniejącego portu lotniczego, lub

(ii) inwestycję w infrastrukturę portu lotniczego, pod warunkiem że dany port lotniczy zamknięto lub zamknięto by, jeżeli nie dokonano by przedmiotowej inwestycji. Samo nabycie udziałów przedsiębiorstwa nie kwalifikuje się jako inwestycja początkowa.

„Pomoc na inwestycje” oznacza pomoc na pokrycie zdefiniowanego powyżej „***Niedopasowania poziomu płynności do kosztów kapitału***”. Pomoc na inwestycje może oznaczać zarówno kwotę pomocy wypłaconą z góry (na przykład w celu pokrycia ponoszonych z góry kosztów inwestycji), jak i pomoc w formie okresowych rat na pokrycie kosztów kapitału.

„Działalność pozalotnicza” oznacza inne usługi handlowe świadczone na rzecz przedsiębiorstw lotniczych lub innych użytkowników portu lotniczego, takie jak usługi pomocnicze dla pasażerów, nadawców towarów lub innych usługodawców, wynajem biur i sklepów, parkingi samochodowe, hotele itp.

„Pomoc operacyjna” oznacza pomoc na pokrycie zdefiniowanego poniżej ***„Niedopasowania poziomu płynności do kosztów operacyjnych”.*** Pomoc operacyjna może oznaczać zarówno pomoc w formie okresowych rat na pokrycie przewidywanych kosztów operacyjnych (okresowe płatności ryczałtowe), jak i pomoc na pokrycie faktycznych kosztów operacyjnych.

„Koszty operacyjne” portu lotniczego oznaczają koszty bazowe świadczenia usług portu lotniczego. Mogą one obejmować takie kategorie kosztów, jak koszt związany z personelem, zakontraktowanymi usługami, łącznością, odpadami, energią, konserwacją, wynajmem, administracją itp., jednak nie obejmują one, na potrzeby niniejszych wytycznych, kosztów kapitału, wsparcia marketingowego ani żadnych innych zachęt przyznanych przedsiębiorstwom lotniczym przez zarządzającego portem lotniczym, ani też kosztów objętych zakresem stosowania polityki publicznej.

„Niedopasowanie poziomu płynności do kosztów operacyjnych” jest równe stratom z działalności operacyjnej ponoszonym przez port lotniczy, czyli różnica (w wartości bieżącej netto) między przychodami portu lotniczego a (zdefiniowanymi powyżej) kosztami operacyjnymi zarządzającego portem lotniczym.

„Rozsądna marża zysku” oznacza stopę zwrotu z kapitału, którą mierzy się na przykład jako wewnętrzną stopę zwrotu, którą w normalnych okolicznościach przedsiębiorstwo zgodnie z przewidywaniami ma uzyskać z inwestycji o podobnym stopniu ryzyka.

„Regionalny port lotniczy” oznacza port lotniczy o rocznym przepływie pasażerów nieprzekraczającym 3 mln.

„Zaliczka podlegająca zwrotowi” oznacza pożyczkę na realizację projektu inwestycyjnego, wypłacaną w co najmniej jednej racie i której warunki spłaty zależą od wyników projektu inwestycyjnego.

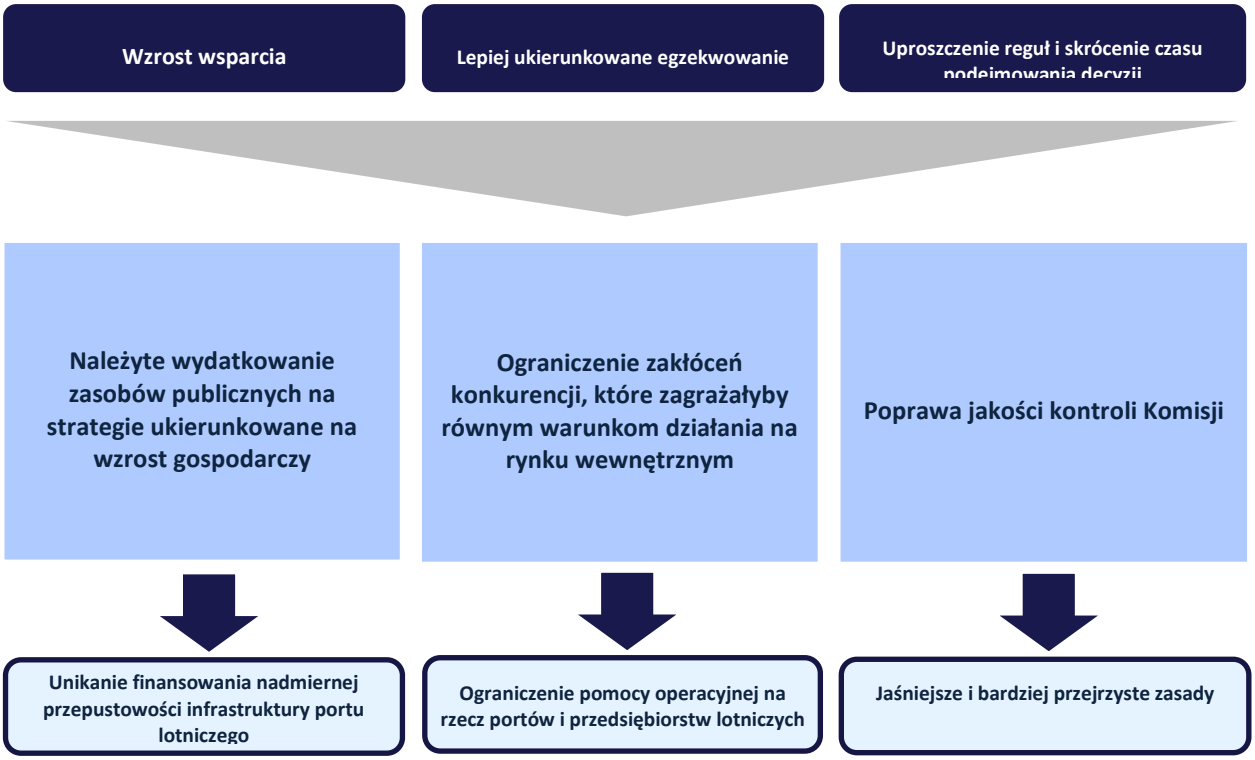
„Rozpoczęcie prac” oznacza rozpoczęcie prac budowlanych związanych z inwestycją, albo pierwsze wiążące zobowiązanie do zamówienia urządzeń lub inne zobowiązanie, w wyniku którego niemożliwe jest już wycofanie się z danej inwestycji, w zależności od tego, co nastąpi w pierwszej kolejności. Za początek prac nie uznaje się prac przygotowawczych, takich jak uzyskanie pozwoleń i przeprowadzenie wstępnych studiów wykonalności.

„Koszty rozruchu” oznaczają koszty poniesione przy uruchomieniu nowej trasy lub zwiększeniu częstotliwości lotów i których przedsiębiorstwo lotnicze nie będzie musiało stale ponosić. W skład tego rodzaju kosztów wchodzą m. in. wydatki na marketing i reklamę związane z rozpowszechnianiem informacji o nowym połączeniu. Mogą one również obejmować koszty rozpoczęcia działalności w regionalnym porcie lotniczym, z którego ma być obsługiwana nowo uruchamiana trasa, poniesione przez przedsiębiorstwo lotnicze. Pomoc nie może natomiast być przyznana na zwykłe koszty operacyjne, takie jak wynajem lub amortyzację samolotów, paliwo, płace załóg itp.

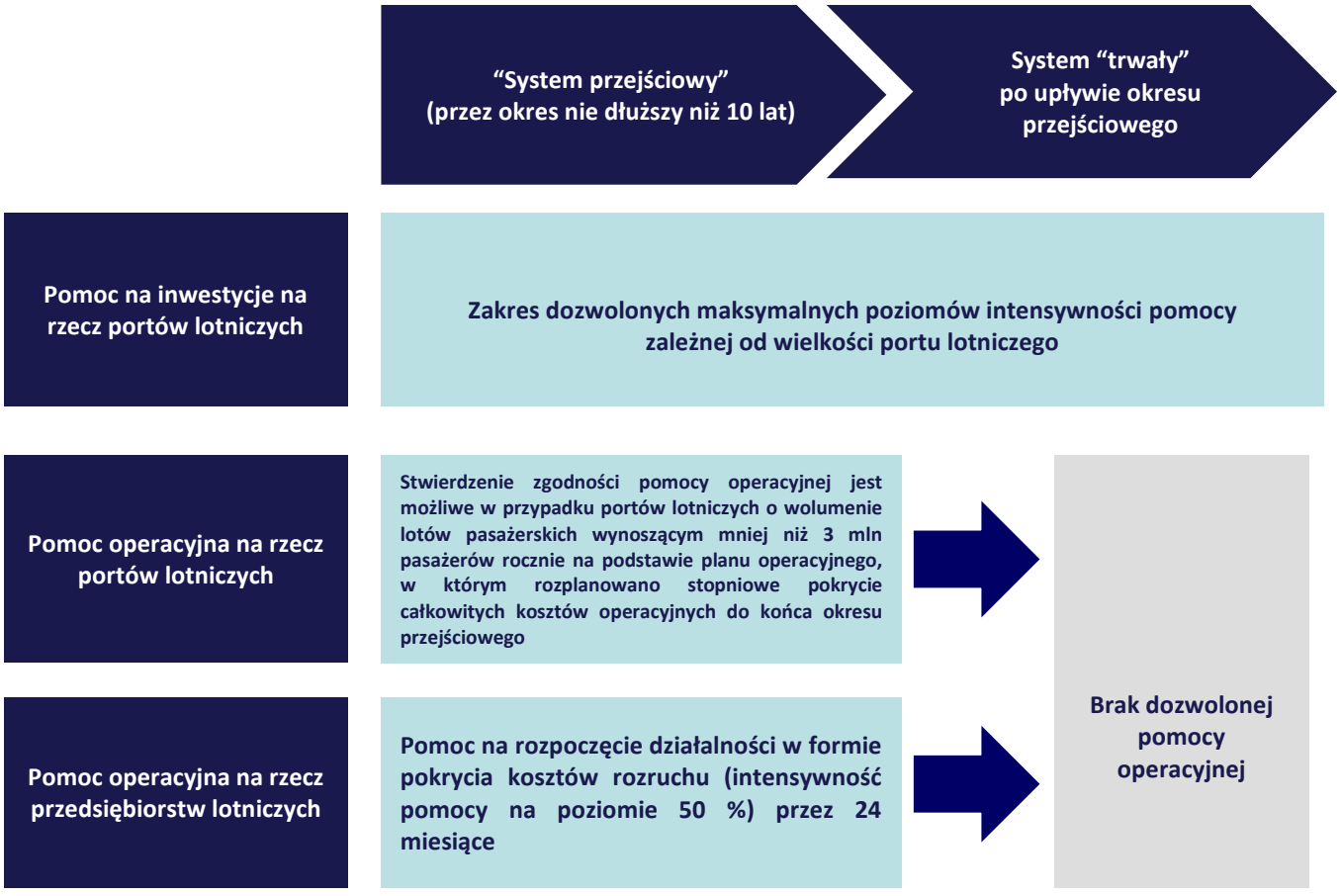
„Całkowite koszty” portu lotniczego obejmują ponoszone przez nie koszty kapitału i koszty operacyjne.

ZAŁĄCZNIK II – PRZEGLĄD PODEJŚCIA DO POLITYKI W ZAKRESIE POMOCY PAŃSTWA W SEKTORZE LOTNICTWA

Rysunek 1: Kontekst i cele unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa



Rysunek 2: Przegląd podejścia do polityki w zakresie pomocy państwa w sektorze lotnictwa



ZAŁĄCZNIK III – PODSUMOWANIE WARUNKÓW ZGODNOŚCI

Rysunek 3: Przegląd warunków zgodności w zakresie pomocy na rzecz portu lotniczego.

Warunki zgodności	Pomoc na inwestycje na rzecz portów lotniczych	Pomoc operacyjna na rzecz portów lotniczych
Wspólne zasady dotyczące zgodności	• przyczynianie się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania; • brak możliwości dostarczenia przez rynek dobra lub usługi: aby pomoc była skuteczna, musi ona dotyczyć wyraźnie określonej niedoskonałości rynku lub wyraźnie określonego problemu kapitałowego. • pomoc państwa jako właściwy instrument polityki; • istnienie efektu zachęty; • zasada proporcjonalności/ograniczenie pomocy do niezbędnego minimum; • ograniczenie nadmiernych skutków negatywnych; • przejrzystość	
Dostęp do infrastruktury	Port lotniczy jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników i nie jest przeznaczony dla jednego konkretnego użytkownika	
Koszty kwalifikowalne	Koszty związane z inwestycjami w infrastrukturę i wyposażenie portu lotniczego, z wyjątkiem kosztów inwestycji na potrzeby działalności pozalotniczej	Koszty operacyjne portu lotniczego
Wielkość portu lotniczego na podstawie średniego przepływu pasażerów rocznie i maksymalnych poziomów intensywności pomocy	> 5 mln 0 % (pomoc niedozwolona) 3 mln – 5 mln do 25 % 1 mln – 3 mln do 50 % <1 mln do 75 %	< 3 mln
Forma pomocy	Dla portów lotniczych < 3 mln pasażerów rocznie: dotacja bezpośrednia, zaliczka podlegająca zwrotowi, pożyczka uprzywilejowana, gwarancja itp. Dla portów lotniczych > 3 mln pasażerów rocznie: zaliczka podlegająca zwrotowi	Na zasadzie *ex ante* jako stała kwota ryczałtowa obejmująca przewidywane niedopasowanie poziomu płynności do kosztów operacyjnych (określane na podstawie planu operacyjnego *ex ante*) w okresie przejściowym trwającym nie dłużej niż 10 lat. W planie operacyjnym portu lotniczego pokrycie kosztów należy tak rozplanować, aby całkowite koszty operacyjne zostały pokryte na koniec okresu przejściowego.
Stopniowe wycofanie:	Brak stopniowego wycofania	Okres przejściowy trwający do 10 lat od wejścia w życie niniejszych wytycznych.

Wymogi w zakresie zgłaszania dotyczące programów pomocy i poszczególnych środków pomocy	Programy pomocy: • porty lotnicze < 3 mln pasażerów rocznie Indywidualne zgłoszenia: • porty lotnicze > 3 mln pasażerów rocznie • porty lotnicze oferujące mieszane usługi pasażerskie/towarowe > 200 000 ton ładunków rocznie • rozszerzenie działalności pasażerskiego portu lotniczego, tak aby stał się mieszanym portem lotniczym lub towarowym portem lotniczym • pomoc na rzecz portu lotniczego, jeżeli na tym samym obszarze ciążenia znajdują się inne porty lotnicze[102]

Rysunek 4: Przegląd warunków zgodności w zakresie pomocy operacyjnej na rzecz przedsiębiorstw lotniczych

Warunki zgodności	**Pomoc państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych**
Wielkość portu lotniczego	• < 3 mln pasażerów rocznie • W wyjątkowych okolicznościach (np. w odległych regionach takich jak regiony najbardziej oddalone) > 3 mln pasażerów rocznie
Dostęp do infrastruktury/brak dyskryminacji	Przyznawanie pomocy zgodnie z zasadą równego traktowania
Poziom opłat lotniskowych/ intensywność pomocy	50 % kosztów rozruchu
Koszty kwalifikowalne	Koszty rozruchu
Kumulacja	Zasada braku kumulacji z innymi rodzajami pomocy
Pozostałe warunki	Osiągnięcie długoterminowej rentowności/dochodowości trasy przez przedsiębiorstwo lotnicze bez pomocy po 24 miesiącach.
Wymogi w zakresie zgłaszania dotyczące programów pomocy	Programy pomocy: • porty lotnicze < 3 mln pasażerów rocznie

[102] Zob. załącznik I, aby zapoznać się z definicją terminu „obszar ciążenia”.