

V

(Ogłoszenia)

POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA EUROPEJSKA

POMOC PAŃSTWA – POLSKA

Pomoc państwa nr SA.43127 (2015/NN) (ex 2015/N) – Restrukturyzacja polskich kolei regionalnych**Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2018/C 158/02)

Pismem z dnia 23 stycznia 2018 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Polskę o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego wyżej wspomnianego środka pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środka pomocy, w odniesieniu do którego Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma na następujący adres lub numer faksu:

European Commission
Competition Directorate-General
State Aid Greffe
1049 Brussels
Faks + 32 22961242
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Otrzymane uwagi zostaną przekazane władzom polskim. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

TEKST STRESZCZENIA

PROCEDURA

W dniu 21 września 2015 r. Polska zgłosiła pomoc na restrukturyzację polskich kolei regionalnych (*Przewozy Regionalne Sp. z o.o.*, lub „PR”) w wysokości 770,3 mln PLN (ok. 181 mln EUR). Pomoc została wypłacona w dniu 30 września 2015 r.

OPIS ŚRODKÓW, W ODNIESIENIU DO KTÓRYCH KOMISJA WSZCZYNA POSTĘPOWANIE

Zgłoszona pomoc na restrukturyzację została przyznana przez Agencję Rozwoju Przemysłu w formie inwestycji kapitałowych.

Oprócz zgłoszonej pomocy Komisja ustaliła dodatkowe środki, które wydają się stanowić pomoc państwa („środki przedrestrukturyzacyjne”), a mianowicie: (i) rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych w latach 2001–2004 przyznaną *ex post* w latach 2006–2008; (ii) restrukturyzację zadłużenia przez przedsiębiorstwa państwowe w latach 2007–2014; (iii) odroczenie spłaty zobowiązań przez przedsiębiorstwa państwowe w latach 2009–2014 oraz (iv) szkolenia, rekrutację i inną pomoc udzieloną w latach 2006–2015 powyżej progu *de minimis*.

OCENA POMOCY

Komisja uważa, że PR jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu wytycznych dotyczących ratowania i restrukturyzacji ⁽¹⁾ („wytyczne”).

Ponieważ środki, w odniesieniu do których Komisja wszczyna formalne postępowanie wyjaśniające, pochodzą z zasobów państwowych i można je przypisać państwu, zapewniają one PR selektywną korzyść gospodarczą, zakłócają konkurencję lub grożą jej zakłóceniem i wpływają na wymianę handlową między państwami członkowskimi, Komisja wstępnie uznaje, że stanowią one pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Jeżeli chodzi o zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym, Komisja uważa, że – ze względu na charakter środków i trudną sytuację PR – odpowiednimi kryteriami oceny wydają się być przepisy dotyczące pomocy w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE w oparciu o wytyczne. Na obecnym etapie Komisja ma wątpliwości, czy warunki określone w wytycznych zostały spełnione.

W szczególności Komisja zbada, czy pomoc dla PR jest zgodna z zasadą „pierwszy i ostatni raz”, ponieważ wydaje się, iż przed zgłoszoną pomocą na restrukturyzację PR skorzystała już z pomocy państwa w formie środków przedrestrukturyzacyjnych opisanych powyżej.

Komisja ma ponadto wątpliwości, czy PR zapewniły wystarczający wkład własny w koszty restrukturyzacji zgodnie z wymogami wytycznych.

Komisja ma również wątpliwości co do tego, czy środki otwierania rynku proponowane przez Polskę są wystarczające, aby ograniczyć zakłócenia konkurencji spowodowane przez pomoc.

Z powodów określonych powyżej Komisja ma wątpliwości dotyczące zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym; podjęła w związku z tym decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.

Wreszcie, biorąc pod uwagę szczególne cechy sektora krajowych przewozów pasażerskich, który nie jest otwarty na konkurencję na szczeblu UE, Komisja uważa za uzasadnione, aby rozważyć, czy pomoc przyznawana przedsiębiorstwom tego sektora znajdującym się w trudnej sytuacji, które nie spełniają wszystkich kryteriów określonych w wytycznych, nie może, pod pewnymi warunkami, być uważana za zgodną ze wspólnym rynkiem bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ⁽²⁾ wszelka niezgodna z prawem pomoc może podlegać odzyskaniu od beneficjenta.

⁽¹⁾ Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. C 249 z 31.7.2014, s. 1).

⁽²⁾ Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9.

PISMO

Komisja pragnie poinformować Polskę, że po przeanalizowaniu przekazanych przez władze polskie informacji na temat wyżej wymienionego środka pomocy podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

I. PROCEDURA

- (1) W dniu 21 września 2015 r. Polska zgłosiła pomoc na restrukturyzację dla Przewozów Regionalnych Sp. z o.o. („PR”) opiewającą na kwotę 770,3 mln PLN (około 181 mln EUR)⁽¹⁾. Pomoc przyznano w dniu 30 września 2015 r. w formie inwestycji kapitałowej dokonanej przez należącą w 100 % do Skarbu Państwa Agencję Rozwoju Przemysłu (ARP). Z uwagi na fakt, że pomocy udzielono bez uprzedniego zatwierdzenia przez Komisję, naruszono tym samym klauzulę zawieszającą, o której mowa w art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i art. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589⁽²⁾. Dlatego też zgłoszony środek zarejestrowano jako pomoc niezgodną z prawem (2015/NN), a przepisami proceduralnymi mającymi zastosowanie są przepisy określone w rozdziale III powyższego rozporządzenia.
- (2) Komisja zwróciła się o przekazanie dodatkowych informacji w dniach (i) 27 listopada 2015 r., (ii) 23 listopada 2016 r. i (iii) 30 czerwca 2017 r.; Polska udzieliła odpowiedzi w dniach (i) 16 lutego 2016 r., 4 marca 2016 r. i 3 czerwca 2016 r., (ii) 9 stycznia 2017 r. oraz (iii) 28 lipca 2017 r. Ponadto Polska przekazała informacje w dniach 11 stycznia 2017 r., 1 lutego 2017 r. i 20 czerwca 2017 r. Komisja odbyła spotkania z władzami polskimi w dniach 8 kwietnia 2016 r., 26 kwietnia 2016 r., 21 września 2016 r., 11 stycznia 2017 r. i 4 lipca 2017 r.

II. OPIS

2.1. Beneficjent

- (3) PR to największy przewoźnik świadczący usługi pasażerskich kolejowych przewozów regionalnych w Polsce, którego udział w polskim rynku wynosi około 27 %, jeżeli chodzi o liczbę przewożonych pasażerów, i około 50 %, jeżeli chodzi o pracę eksploatacyjną mierzoną pociągokilometrami. Spółka PR, której siedziba mieści się w Warszawie, działa w 15 spośród 16 polskich regionów (województw) i jest jedynym dostawcą publicznych usług pasażerskich przewozów regionalnych w siedmiu województwach, w większości najślabiej rozwiniętych gospodarczo.
- (4) Właścicielami spółki PR było uprzednio 16 samorządów województw. W wyniku udzielenia pomocy na restrukturyzację, jej aktualnymi właścicielami są ARP, która posiada 50 % akcji + 1 akcję w PR, oraz 16 samorządów województw. Spółka zatrudnia około 9 000 osób i kwalifikuje się jako duże przedsiębiorstwo. Wszystkie regiony, w których PR prowadzi działalność, kwalifikują się do otrzymania pomocy regionalnej zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE.
- (5) Główna działalność PR polega na świadczeniu publicznych usług transportu pasażerskiego na szczeblu regionalnym, na mocy umów o świadczenie usług publicznych zawieranych z samorządami województw, finansowanych za pomocą rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Ponadto – na znacznie mniejszą skalę – PR świadczy usługi przewozów międzynarodowych i transgranicznych oraz usługi w zakresie dzierżawy i napraw taboru kolejowego. W przeszłości spółka PR świadczyła również komercyjne usługi przewozów międzywojewódzkich, ale zaprzestała tej działalności we wrześniu 2015 r.

2.2. Konkurencja i kontekst prawny

- (6) Konkurenci PR to ośmiu przewoźników „wewnętrznych” (tzw. przewoźnicy „in-house”)⁽³⁾, którzy zasadniczo prowadzą działalność na obszarze jednego województwa i są własnością samorządu tego województwa, oraz jeden przewoźnik „zewnętrzny”, tj. Arriva RP, spółka zależna Deutsche Bahn. Konkurenci PR prowadzą działalność na wybranych trasach, które zazwyczaj koncentrują się wokół większych miast. W rezultacie PR często posiada znaczny udział w rynku nawet w tych województwach, w których działalność prowadzi więcej niż jeden przewoźnik.
- (7) Zgodnie z polskim prawem odpowiedzialność za organizację publicznych przewozów kolejowych na szczeblu regionalnym spoczywa na województwach. Usługi w tym zakresie są świadczone na mocy umów o świadczenie usług publicznych zawieranych między organizatorem takich przewozów (samorządem województwa) a przewoźnikiem. Organizator może udzielić zamówienia na świadczenie usług transportowych w trybie bezpośredniego powierzenia albo przetargu konkurencyjnego. W praktyce najczęściej korzysta się z tego pierwszego rozwiązania. W rozkładzie jazdy na lata 2016–2017 około [...] ⁽⁴⁾ % pracy eksploatacyjnej odbywa się w ramach bezpośrednich powierzeń.

⁽¹⁾ 1 EUR = 4,25 PLN.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. L 248 z 24.9.2015.

⁽³⁾ Koleje Mazowieckie, Warszawska Kolej Dojazdowa, PKP Szybka Kolej Miejska, Koleje Śląskie, Koleje Wielkopolskie, Koleje Dolnośląskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna, Koleje Małopolskie.

⁽⁴⁾ Informacje poufne.

- (8) W opinii władz polskich w przypadkach, w których w przeszłości organizowano przetargi konkurencyjne, PR był często jedynym oferentem. Wynikało to z faktu, że pozostali przewoźnicy uznali trasy będące przedmiotem postępowania przetargowego za mało atrakcyjne z ekonomicznego punktu widzenia lub, w przypadku przewoźników „in-house”, nie byli zainteresowani składaniem ofert, które dotyczyły tras spoza „ich” województw. Poza Arriva RP żaden inny przewoźnik „zewnętrzny” – krajowy czy zagraniczny – nigdy nie wyraził zainteresowania wejściem na polski rynek regionalnych przewozów kolejowych.
- (9) Choć niektóre sektory transportu kolejowego (np. sektor transportu towarowego i sektor międzynarodowych przewozów pasażerskich) zostały już zliberalizowane na szczeblu UE, krajowy rynek przewozów pasażerskich może nadal być zamknięty na konkurencję. Zgodnie z czwartym pakietem kolejowym⁽⁵⁾ zamówienia publiczne na usługi kolejowego publicznego transportu pasażerskiego mogą być udzielane w trybie bezpośredniego powierzenia do grudnia 2023 r., na maksymalny okres 10 lat, tj. do grudnia 2033 r. Niektóre państwa członkowskie otworzyły już część swoich rynków na konkurencję na podstawie przepisów prawa krajowego. W Polsce umowy udzielane w ramach przetargu konkurencyjnego odpowiadają za około [...] % łącznej pracy eksploatacyjnej zaplanowanej w rozkładzie jazdy na lata 2016/2017 r.

2.3. Przyczyny trudności finansowych PR

- (10) Spółka PR rozpoczęła działalność w październiku 2001 r. w rezultacie reformy strukturalnej sektora kolejowego. Reformę tę przeprowadzono głównie na podstawie ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”⁽⁶⁾ („ustawa o PKP”). Na mocy ustawy o PKP dawne przedsiębiorstwo państwowe „Polskie Koleje Państwowe” przekształcono w spółkę akcyjną, w której całościowy udział posiadał Skarb Państwa za pośrednictwem spółki PKP S.A. PKP S.A., spółka dominująca nowo utworzonej grupy PKP, utworzyła w następnej kolejności operacyjne spółki zależne, w tym zarządcę infrastruktury (PKP PLK) i operatorów odpowiedzialnych za świadczenie usług transportu towarowego i pasażerskiego. Do tych ostatnich zaliczała się PKP PR, spółka zależna odpowiedzialna za świadczenie publicznych kolejowych usług transportowych na szczeblu regionalnym i międzywojewódzkim. W 2008 r. spółka PKP PR została przejęta przez województwa i zmieniła swoją nazwę na PR (dalsze odniesienia do spółki PR dotyczą również jej poprzedniczki prawnej, tj. spółki PKP PR).
- (11) W art. 79 ust. 1 ustawy o PKP przewidziano uwzględnienie w budżecie państwa środków finansowych na świadczenie usług pasażerskich przewozów regionalnych i międzywojewódzkich opiewających na łączną kwotę 2 400 mln PLN w latach 2001–2004. Co najmniej 10 % tej kwoty miało być przeznaczone na pokrycie kosztów nabycia taboru kolejowego koniecznego do świadczenia tych usług. Z uwagi na brak wystarczających zasobów budżetowych kwota ta została następnie zmniejszona do 900 mln PLN, z czego spółka PR otrzymała faktycznie zaledwie 532 mln PLN.
- (12) Ponadto na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego⁽⁷⁾ spółka PR była uprawniona do otrzymania rekompensaty z budżetu państwa z tytułu utraty przychodów spowodowanej zastosowaniem ulg ustawowych⁽⁸⁾. PR faktycznie otrzymała tylko część tej rekompensaty należnej za lata 2002–2003⁽⁹⁾, tj. 375,5 mln PLN zamiast 618,4 mln PLN, co spowodowało saldo w wysokości 242,9 mln PLN.

⁽⁵⁾ Czwarty pakiet kolejowy to zbiór sześciu aktów prawnych przyjętych w 2016 r., które miały w założeniu zakończyć proces tworzenia jednolitego rynku usług kolejowych; te akty prawne to: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 881/2004 (Dz.U. L 138 z 26.5.2016), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz.U. L 138 z 26.5.2016), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (Dz.U. L 138 z 26.5.2016), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz.U. L 354 z 23.12.2016), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (Dz.U. L 352 z 23.12.2016), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2337 z dnia 14 grudnia 2016 r. uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych (Dz.U. L 354 z 23.12.2016).

⁽⁶⁾ Dziennik Ustaw z 2000, Nr 84, poz. 984, z późniejszymi zmianami.

⁽⁷⁾ Dziennik Ustaw z 1992, Nr 54, poz. 254.

⁽⁸⁾ Wspomniana ustawa stanowiła, że niektóre kategorie pasażerów były uprawnione do korzystania z ulg, a przewoźnicy kolejowi (w tym spółka PR) mieli otrzymać rekompensatę z tytułu utraty przychodów wskutek wprowadzenia tych ulg. Przepis ten powtórzono i doprecyzowano w (i) ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dziennik Ustaw z 1997, Nr 96, poz. 591, później uchylona), która obowiązywała do dnia 31 maja 2003 r., oraz w (ii) ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dziennik Ustaw z 2003, Nr 86, poz. 789), która obowiązuje od dnia 31 maja 2003 r.

⁽⁹⁾ W szczególności w 2002 r. państwo zwróciło spółce PR 52 % utraconych przychodów za okres od lutego do lipca oraz 65,29 % za okres od sierpnia do listopada 2002 r. (spółka PR otrzymała pełną rekompensatę za styczeń i grudzień). W 2003 r. państwo zwróciło 68 % utraconych przychodów za styczeń i luty oraz 75 % za okres rozpoczynający się od marca.

- (13) Zdaniem władz polskich tego rodzaju niedofinansowanie doprowadziło do kumulacji deficytu finansowego przez spółkę PR, który państwo pokrywało w kolejnych latach. W latach 2006 i 2007 spółka PR otrzymała 242,9 mln PLN zaległej rekompensaty z tytułu utraty przychodów spowodowanej wprowadzeniem ulg ustawowych w latach 2002 i 2003, natomiast w 2008 r. otrzymała 2 160 mln PLN z tytułu świadczenia usług transportowych w okresie od dnia 1 października 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. Tę ostatnią kwotę ustalono na podstawie strat z działalności operacyjnej poniesionych przez spółkę PR w przedmiotowym okresie, jak wyjaśniono szczegółowo w motywie (44)).
- (14) Oprócz zasobów finansowych opisanych powyżej, w art. 17 ust. 1 ustawy o PKP zobowiązano spółkę PKP S.A. do wniesienia do nowo powołanych spółek zależnych aktywów byłego przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe niezbędnych do wykonywania przez nie działalności. W przypadku spółki PR aktywa te obejmowały nieruchomości oraz lokomotywy o łącznej wartości 318 mln PLN. Ze względu na nierozstrzygnięty status prawny odnośnych aktywów oraz spory ze związkami zawodowymi wniesienie aktywów opóźniło się i miało miejsce dopiero w 2008 r. oraz w 2010 r.
- (15) Aby rozwiązać problemy napotkane podczas wdrażania reformy strukturalnej (takie jak niewystarczające finansowanie, opóźnione wniesienie aktywów) prowadzące do pogorszenia przepływów pieniężnych spółki PR, w marcu 2003 r. Polska zmieniła ustawę o PKP⁽¹⁰⁾ w celu umożliwienia spółkom należącym do grupy PKP (w tym spółce PR) redukcji długu poprzez zawarcie z wierzycielami ugód dotyczących restrukturyzacji zadłużenia. Tego rodzaju ugody mogły zostać zawarte w przypadku ich zatwierdzenia przez wierzycieli reprezentujących ponad 50 % całkowitego zadłużenia. Na mocy tej ustawy w dniu 29 marca 2004 r. spółka PR zawarła ugodę dotyczącą restrukturyzacji zadłużenia ze spółką PKP PLK, która to spółka sama posiadała ponad połowę długów spółki PR. W ugodzie przewidziano restrukturyzację zobowiązań spółki PR wobec spółki PKP PLK i innych spółek należących do grupy PKP (PKP S.A., PKP Cargo, PKP Energetyka i PKP Intercity) w łącznej kwocie 1 902 mln PLN.
- (16) Aby uzupełnić opisane powyżej środki wdrożone w ramach reformy strukturalnej sektora kolejowego, w grudniu 2003 r. rząd przyjął *Program dalszej restrukturyzacji oraz prywatyzacji spółek Grupy PKP do 2006 roku* („Program do 2006 r.”). W Programie do 2006 r. przewidziano m.in., że w 2004 r. państwo przekaże dotację na nabycie taboru kolejowego dla regionalnych przewoźników kolejowych w kwocie 100 mln PLN. Ze względu na ograniczenia budżetowe spółka PR otrzymała również tę dotację z opóźnieniem, na podstawie umowy zawartej z Ministrem Skarbu Państwa dnia 27 grudnia 2006 r.
- (17) Władze polskie zgłosiły Komisji środek *Komercjalizacja, restrukturyzacja i prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (PKP)* (program PL 7/2004/TREN) jako istniejącą pomoc obowiązującą w dniu 1 maja 2004 r. (data przystąpienia). Władze polskie zakwalifikowały zgłoszony środek jako pomoc na koordynację transportu w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (EWG) nr 1107/70, przy czym obejmował on następujące instrumenty: (i) restrukturyzację organizacyjną; (ii) podwyższenie kapitału spółki PKP PLK; (iii) umorzenie lub umowę o spłacie w ratach niektórych długów publicznych i prawnych PKP; (iv) gwarancję państwową umorzenia obligacji wyemitowanych przez PKP w latach 2001–2004 oraz spłaty kredytów bankowych zaciągniętych przez PKP; (v) restrukturyzację niektórych długów prywatnych i prawnych spółek należących do grupy PKP; oraz (vi) restrukturyzację aktywów.
- (18) Zgodnie z procedurą w ramach mechanizmu przejściowego przewidzianą w traktacie o przystąpieniu⁽¹¹⁾ pomoc przyznana przez Polskę na rzecz sektora transportu przed przystąpieniem do UE dnia 1 maja 2004 r. i mającą nadal zastosowanie do dnia 30 kwietnia 2007 r. uznaje się za istniejącą pomoc, pod warunkiem, że Komisja zostanie o niej powiadomiona w ciągu czterech miesięcy od dnia przystąpienia⁽¹²⁾. Środek, o którym mowa w poprzednim motywie, zgłoszono w ramach wspomnianej procedury. Jak wyjaśniono w dalszej części (zob. motywy (52), (93), (99), (108)) wydaje się, że jedynie wniesienie aktywów (zob. motyw (14)) oraz nabycie taboru kolejowego (zob. motyw (16)) spełnia te przesłanki.

⁽¹⁰⁾ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o PKP (Dziennik Ustaw z 2003, Nr 80, poz. 720).

⁽¹¹⁾ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słoweni, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Dz.U. L 236 z 23.9.2003.

⁽¹²⁾ Rozdział 3 pkt 4 załącznika IV do traktatu o przystąpieniu stanowi, że „w odniesieniu do pomocy skierowanej do sektora transportu, uznaje się programy pomocowe oraz pomoc indywidualną wprowadzoną w życie w nowym państwie członkowskim przed dniem przystąpienia, i mającą nadal zastosowanie po tym dniu, za istniejącą pomoc w rozumieniu artykułu 88 ustęp 1 Traktatu WE aż do końca trzeciego roku po dniu przystąpienia, pod warunkiem, iż Komisja zostanie o niej powiadomiona w ciągu czterech miesięcy od dnia przystąpienia. Postanowienie to pozostaje bez uszczerbku dla procedur dotyczących istniejącej pomocy przewidzianych w artykule 88 Traktatu WE”.

2.4. Obecna sytuacja finansowa spółki PR

- (19) Pomimo środków wdrożonych w ramach reformy strukturalnej sektora kolejowego oraz własnych inicjatyw w zakresie restrukturyzacji podejmowanych przez spółkę PR, w tym zmniejszenia zatrudnienia i kosztów oraz racjonalizacji taboru kolejowego, spółka PR nadal znajdowała się w trudnej sytuacji finansowej. Przed zgłoszeniem pomocy na restrukturyzację odnotowywała straty netto każdego roku od 2008 r. oraz ujemny kapitał własny każdego roku od co najmniej 2004 r. Obroty systematycznie się zmniejszały, a wysokość zobowiązań wzrastała. Spółka PR generowała ujemne przepływy pieniężne. Wybrane dane finansowe spółki PR w okresie poprzedzającym zgłoszenie przedstawiono w tabeli 1 poniżej.

Tabela 1

Wybrane dane finansowe dotyczące spółki PR za lata 2011–2014, w mln PLN

	2011	2012	2013	2014
Przychody	826,1	795	704,9	644,9
Wynik finansowy netto	- 52,7	- 44,3	- 54,0	- 5,5
Kapitał własny	- 292,4	- 336,7	- 390,7	- 396,2
Zobowiązania	784,7	834,6	898	884,2
Przepływy pieniężne	- 0,6	- 3,9	- 7,8	- 1,3

Źródło: sprawozdania finansowe spółki PR za lata 2011–2014.

- (20) W związku z pogarszającą się sytuacją finansową, w szczególności z problemami w zakresie płynności, spółka PR nie była w stanie terminowo regulować swoich zobowiązań. W latach 2009–2014 zawarła 25 ugód z wierzycielami dotyczących odroczenia terminu spłaty przeterminowanych zobowiązań opiewających na łączną kwotę [950 – 1 250] mln PLN (warunki tych umów podsumowano w załączniku 1). Pomimo tego łączna kwota zobowiązań w bilansie wciąż wzrastała, przy czym nieznacznie spadła jedynie w 2014 r. Prognozowano, że na dzień 30 września 2015 r. samo tylko saldo przeterminowanych zobowiązań (z odsetkami) osiągnie kwotę [...] mln PLN. Dwóch największych wierzycieli spółki PR, PKP PLK i PKP Energetyka, wezwało spółkę PR do spłaty wszystkich zobowiązań, jakie wobec nich posiadała, do dnia 7 października 2015 r. PKP Energetyka zagroziła wstrzymaniem dostaw energii elektrycznej w przypadku nieuregulowania długu. Spółka PR nie była w stanie spłacić długu z własnych zasobów ani uzyskać koniecznego finansowania na rynku.
- (21) W tym właśnie kontekście Polska przyznała spółce PR zgłoszoną pomoc na restrukturyzację. Dnia 30 września 2015 r. ARP nabyła 50 % udziałów plus jeden udział w spółce PR za kwotę 770,3 mln PLN. Celem tej inwestycji kapitałowej było sfinansowanie procesu restrukturyzacji (przede wszystkim spłaty wyżej wspomnianego długu) mającego ostatecznie doprowadzić do przywrócenia długoterminowej rentowności spółki PR.

2.5. Zainteresowane strony

- (22) Komisja otrzymała pisma od zainteresowanych stron trzecich, które twierdzą, że przed zgłoszoną pomocą na restrukturyzację spółka PR otrzymała już pomoc państwa, w szczególności w formie rekompensaty *ex post* w wysokości 2 160 mln PLN z tytułu usług świadczonych przed przystąpieniem Polski do UE. Zdaniem zainteresowanych stron zgłoszona pomoc narusza zatem zasadę „pierwszy i ostatni raz” ustanowioną w wytycznych dotyczących ratowania i restrukturyzacji⁽¹³⁾ („wytyczne”), która stanowi, że pomoc na restrukturyzację można przyznać tylko jeden raz w okresie 10 lat. Ponadto zainteresowane strony twierdzą, że pomocy na restrukturyzację przyznanej spółce PR nie towarzyszą wystarczające środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji. Wyraziły również obawę, że planowane 5-letnie umowy o świadczenie usług publicznych, które władze samorządowe miały zawrzeć z PR w trybie bezpośredniego powierzenia, zamknęłyby dostęp do rynku dla konkurencji.

⁽¹³⁾ Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, Dz.U. C 249 z 31.7.2014. O ile nie określono inaczej, wszystkie odniesienia do „wytycznych” w niniejszej decyzji oznaczają wytyczne z 2014 r.

- (23) Zgodnie z art. 24 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2015/1589 Komisja zarejestrowała pisma otrzymane od zainteresowanych stron jako ogólne informacje dotyczące rynku. Komisja uważnie zbadała ich zarzuty i uwzględniła je w poniższej wstępnej ocenie.

III. ŚRODKI PODLEGAJĄCE OCENIE

- (24) **Środek 1 (zgłoszona pomoc na restrukturyzację):** dnia 30 września 2015 r. kontrolowana przez państwo ARP nabyła 50 % udziałów plus jeden udział w spółce PR za kwotę 770,3 mln PLN (ok. 181 mln EUR).
- (25) Oprócz zgłoszonej pomocy na restrukturyzację na podstawie informacji przedstawionych przez Polskę i zainteresowane strony Komisja zidentyfikowała dodatkowe potencjalne środki pomocy państwa przyznane spółce PR w przeszłości („środki przedrestrukturyzacyjne”), jak opisano poniżej.
- (26) **Środek 2:** Polska przyznała spółce PR: (i) w 2008 r. kwotę 2 160 mln PLN (ok. 508 mln EUR) z tytułu rekompensaty za usługi transportu publicznego świadczone w okresie od dnia 1 października 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. („rekompensata z tytułu przewozów”); oraz (ii) w 2006 r. i 2007 r. kwotę 242,9 mln PLN (ok. 57 mln EUR) z tytułu rekompensaty za utratę przychodów spowodowaną wprowadzeniem ulg ustawowych w latach 2002 i 2003 („rekompensata z tytułu ulg”) ⁽¹⁴⁾, za które zdaniem Polskiej spółki PR nie otrzymała w przeszłości wystarczającej rekompensaty (ppkt (i) oraz (ii) łącznie określa się w dalszej części niniejszego dokumentu mianem „rekompensaty *ex post*”).
- (27) **Środek 3:** dnia 29 marca 2004 r. spółka PR zawarła ugodę dotyczącą restrukturyzacji zadłużenia ze spółką PKP PLK, w której przewidziano restrukturyzację zobowiązań spółki PR w kwocie 1 902 mln PLN (ok. 448 mln EUR) wobec państwowych spółek należących do grupy PKP (PKP PLK, PKP S.A., PKP Cargo, PKP Energetyka i PKP Intercity) ⁽¹⁵⁾. W ugodzie przewidziano umorzenie 40 % zadłużenia oraz odroczenie spłaty salda niespłaconego długu do dnia 31 grudnia 2007 r. Ugodę zmieniono w latach 2005–2008, a skutkiem tych zmian było wydłużenie okresu spłaty do dnia 29 listopada 2009 r.
- (28) **Środek 4:** w latach 2009–2014 spółka PR zawarła 25 porozumień z państwowymi wierzycielami (spółkami PKP S.A., PKP Energetyka, PKP Intercity, PKP PLK i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych („ZUS”)), w których przewidziano odroczenie terminu spłaty jej przeterminowanych zobowiązań wobec tych wierzycieli w łącznej kwocie [950 – 1 250] mln PLN (ok. [224-294] mln EUR). Warunki tych odroczeń podsumowano w załączniku 1.
- (29) **Środek 5:** spółka PKP S.A. wniosła do spółki PR aktywa o łącznej wartości 318 mln PLN (ok. 75 mln EUR) poprzez wkład niepieniężny w dwóch transzach: (i) dnia 30 kwietnia 2008 r. dwa budynki biurowe i 134 lokomotywy wraz z powiązаныmi urządzeniami o wartości 48 mln PLN; oraz (ii) dnia 20 lipca 2010 r. 26 nieruchomości (grunty i budynki) o wartości 270 mln PLN ⁽¹⁶⁾.
- (30) **Środek 6:** w 2006 r. Polska przyznała spółce PR 100 mln PLN (ok. 24 mln EUR) dotacji państwowych na rzecz poprawy jakości taboru kolejowego ⁽¹⁷⁾.
- (31) **Środek 7:** Polska przyznała spółce PR: (i) w latach 2006–2010 pomoc na szkolenia w wysokości 0,97 mln PLN (ok. 0,23 mln EUR); (ii) w latach 2012–2013 pomoc związaną z rekrutacją w wysokości 39 000 PLN (ok. 0,01 mln EUR); oraz (iii) w latach 2010–2015 pomoc *de minimis* w wysokości 0,7 mln PLN (ok. 0,17 mln EUR).

IV. WSTĘPNA OCENA

4.1. Istnienie pomocy państwa

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

⁽¹⁴⁾ Rekompensatę z tytułu przewozów przyznano na mocy art. 33m ust. 1 ustawy z dnia 25 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy o PKP (Dziennik Ustaw z 2008, Nr 97, poz. 624) oraz umowy pomiędzy spółką PR a ministrem właściwym ds. transportu zawartej dnia 23 czerwca 2008 r. Wyplacono ją w następujący sposób: (i) 500 mln PLN w 2 transzach – 350 mln PLN do dnia 30 czerwca 2008 r. i 150 mln PLN do dnia 31 lipca 2008 r.; (ii) 883 mln PLN – w 4 równych miesięcznych transzach po 220,75 mln PLN każda, płatnych od dnia 1 sierpnia do dnia 30 listopada 2008 r.; (iii) 770 mln PLN – w 6 transzach płatnych między dniem 15 kwietnia a dniem 31 października 2009 r. Rekompensatę z tytułu ulg przyznano na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (zob. przypis 19) oraz rozporządzeń Ministra Finansów (zob. przypis 21), przy czym wyplacono ją w następujący sposób: (i) 110,8 mln PLN w 2006 r.; oraz (ii) 132,1 mln PLN w 2007 r.

⁽¹⁵⁾ Zgodnie ze zmienioną ustawą o PKP wystarczyło, by spółka PR zawarła ugodę wyłącznie ze spółką PKP PLK, ponieważ spółka ta była w posiadaniu ponad 50 % długów spółki PR (zob. motyw (15)).

⁽¹⁶⁾ Wkład wniesiono na mocy ustawy o PKP (zob. motyw (14)).

⁽¹⁷⁾ Na podstawie Programu do 2006 r. i umowy zawartej przez spółkę PR z Ministrem Skarbu Państwa dnia 27 grudnia 2006 r. (zob. motyw (16)).

- (33) W związku z powyższym, aby środek mógł kwalifikować się jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, muszą być spełnione następujące łączne kryteria: (i) środek musi być przyznany przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych oraz musi istnieć możliwość przypisania go państwu; (ii) musi on przynosić korzyść przedsiębiorstwu; (iii) musi mieć charakter selektywny, tj. sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów; oraz (iv) musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

4.1.1. Środek 1 – Inwestycja kapitałowa dokonana przez ARP (zgłoszona pomoc na restrukturyzację)

- (34) Władze polskie nie kwestionują uznania środka za pomoc państwa, biorąc pod uwagę, że same zgłosiły go jako pomoc na restrukturyzację.

Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (35) ARP jest w agencją rządową należącą w 100 % do Skarbu Państwa. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju dokonało na rzecz ARP transferu środków pieniężnych na nabycie udziałów w spółce PR z budżetu państwa na podstawie umowy o dotację. Środek pochodzi zatem jednoznacznie z zasobów państwowych i można go przypisać państwu.

Selektywność

- (36) Środek przyznano wyłącznie spółce PR, a zatem jest on selektywny.

Korzyść

- (37) Środek przyniósł nienależną korzyść gospodarczą spółce PR, ponieważ spółka nie byłaby w stanie otrzymać takiego finansowania w normalnych warunkach rynkowych, zważywszy na jej trudną sytuację finansową.

Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (38) Chociaż krajowe kolejowe przewozy pasażerskie nie zostały jeszcze zliberalizowane na mocy prawa Unii, Komisja stwierdziła w poprzednich decyzjach dotyczących przedsiębiorstw kolejowych zajmujących się przewozem osób⁽¹⁸⁾, że pomoc, którą im przyznano, miała wpływ na konkurencję i wymianę handlową ze względu na liberalizację międzynarodowego przewozu osób oraz jednostronne otwarcie rynków kolejowego przewozu osób przez niektóre państwa członkowskie. Warto w tym zakresie zauważyć, że spółka PR świadczy również międzynarodowe i transgraniczne usługi transportowe. Co więcej, w Polsce istnieje intermodalna konkurencja pomiędzy regionalnymi przewozami kolejowymi a innymi środkami transportu. Ponadto w szeregu województw istnieje więcej niż jeden regionalny przewoźnik kolejowy, w tym spółka zależna przedsiębiorstwa z innego państwa członkowskiego. W związku z tym środek jednoznacznie grozi zakłóceniem konkurencji i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Wniosek

- (39) Na podstawie powyższego Komisja stwierdza na tym etapie, że środek 1 stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

4.1.2. Środek 2 – Rekompensata ex post

Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (40) Rekompensatę ex post przyznano z budżetu państwa na mocy ustawy z dnia 25 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy o PKP⁽¹⁹⁾ i umowy pomiędzy spółką PR a ministrem właściwym ds. transportu zawartej dnia 23 czerwca 2008 r. (rekompensata z tytułu przewozów) oraz na mocy ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym⁽²⁰⁾ i rozporządzeń Ministra Finansów (zob. motyw (45)). Środek jednoznacznie wiąże się zatem z wykorzystaniem zasobów państwowych i można go przypisać państwu.

⁽¹⁸⁾ Decyzja Komisji C(2017) 4047 final z dnia 16 czerwca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.32544 (2011/C) wdrożonej przez Grecję na rzecz greckiego przedsiębiorstwa kolejowego TRAINOSE S.A., jeszcze nieopublikowana; decyzja Komisji C(2017) 4051 final z dnia 16 czerwca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.31250 (2011/C), którą Bułgaria planuje wdrożyć na rzecz przedsiębiorstw BDZ Holding EAD SA., BDZ Przewozy pasażerskie EOOD i BDZ Przewozy towarowe EOOD oraz innych, jeszcze nieopublikowana.

⁽¹⁹⁾ Zob. przypis 13.

⁽²⁰⁾ Dziennik Ustaw z 2005, Nr 12, poz. 61.

Korzyść

- (41) Jeżeli chodzi o korzyść gospodarczą, z wyroku w sprawie *Altmark* wynika, że rekompensata przyznana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych na rzecz przedsiębiorstw z tytułu wypełniania obowiązku użyteczności publicznej nałożonego na te przedsiębiorstwa nie przynosi tego rodzaju korzyści danym przedsiębiorstwom, a zatem nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeśli spełnione są równocześnie cztery warunki⁽²¹⁾:
- po pierwsze przedsiębiorstwo będące beneficjentem jest rzeczywiście obciążone wykonywaniem obowiązków użyteczności publicznej, a obowiązki te zostały jasno określone;
 - po drugie parametry, na których podstawie oblicza się kwotę rekompensaty, zostały wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób;
 - po trzecie, rekompensata nie wykracza poza to, co jest niezbędne do pokrycia wszystkich, lub części, kosztów poniesionych w ramach wypełniania obowiązku świadczenia usługi publicznej, przy uwzględnieniu powiązanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych obowiązków;
 - po czwarte, jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie obowiązku świadczenia usługi publicznej, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, poziom koniecznej rekompensaty został ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przyciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i odpowiednio wyposażone w środki transportu pozwalające spełnić wymogi dotyczące świadczenia usług publicznych, poniosłoby na wypełnienie takich obowiązków, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tego obowiązku (tych obowiązków).
- (42) Jeżeli chodzi o pierwszy warunek określony w wyroku w sprawie *Altmark*, państwa członkowskie dysponują szerokim marginesem swobody przy określaniu, czy dana usługa jest usługą wykonywaną w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej. Zakres przeprowadzanej przez Komisję oceny korzystania z tej swobody uznania ogranicza się do sprawdzenia, czy dane państwo członkowskie nie popełniło oczywistego błędu, uznając daną usługę za usługę wykonywaną w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej. W tym względzie Komisja odnotowuje, że spółka PR świadczyła usługi regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, które często nie przynoszą zysku (w szczególności na obszarach oddalonych i na rzadziej uczęszczanych trasach) i które zwykle nie są oferowane na czysto komercyjnych zasadach, ale raczej współfinansowane przez państwo. W związku z powyższym można co najmniej stwierdzić, że władze polskie nie popełniły oczywistego błędu, klasyfikując usługi świadczone przez PR jako usługi wykonywane w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej.
- (43) W opinii władz polskich obowiązek świadczenia usługi publicznej został nałożony na PR poprzez fakt, że spółka ta została utworzona na mocy ustawy o PKP. Wydaje się jednak, że ustawa o PKP stanowiła jedynie, że PKP S. A. powinna utworzyć spółki zależne odpowiedzialne za świadczenie usług pasażerskich przewozów kolejowych, a zatem nie określała jasno spoczywającego na PR obowiązku świadczenia usługi publicznej. W latach 2001–2004 spółka PR nie zawarła żadnych umów z ministrem właściwym ds. transportu dotyczących świadczenia usług międzywojewódzkich. Choć spółka PR zawarła umowy z samorządami terytorialnymi dotyczące świadczenia części usług na szczeblu regionalnym, umowy te miały wyłącznie charakter wykonawczy względem źródła obowiązku świadczenia usługi publicznej spoczywającego na PR, tj. ustawy o PKP, i były *de facto* umowami o dotację (jak wspomniano w motywie (11), usługi przewozów regionalnych były finansowane za pośrednictwem zryczałtowanej dotacji państwowej, której kwotę ustalano co roku w ustawie budżetowej, a następnie przekazywano ją samorządom terytorialnym). Dlatego też na podstawie informacji, jakimi obecnie dysponuje Komisja, wydaje się, że pierwszy warunek nie jest spełniony.
- (44) Jeżeli chodzi o drugi warunek określony w wyroku w sprawie *Altmark*, Komisja odnotowuje, że wysokość rekompensaty z tytułu przewozów obliczono na podstawie różnicy między przychodami PR z tytułu świadczenia usług przewozów regionalnych i międzywojewódzkich uzyskanymi w okresie od dnia 1 października 2001 r. do dnia 30 kwietnia 2004 r. a powiązanych z nimi kosztami z uwzględnieniem środków finansowych faktycznie wypłaconymi w przeszłości. Kwotę uzyskaną w rezultacie tych obliczeń (2 718 mln PLN) pomniejszono następnie o kwotę zaległej rekompensaty z tytułu ulg wypłaconej w 2006 r. i 2007 r. (zob. motyw (13)) oraz o część zadłużenia umorzonego na mocy ugody dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia (środek 3), w wysokości 315 mln PLN. Algorytm ten nie został ustalony z wyprzedzeniem i nie bazował na żadnych obiektywnych ani przejrzystych parametrach (takich jak np. praca eksploatacyjna i stawka rekompensaty należna za pociągokilometr). Został on ustalony *ex post* w oparciu o straty z działalności operacyjnej PR. Dlatego też wydaje się, że drugi warunek nie został spełniony w odniesieniu do rekompensaty z tytułu przewozów.

⁽²¹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie *Altmark Trans GmbH* i *Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, [2003] EU:C:2003:415, pkt 87 i 88.

- (45) Jeżeli chodzi o rekompensatę z tytułu ulg, jej kwota została obliczona jako różnica między należną a faktycznie wypłaconą rekompensatą (zob. motyw (12)). Kwotę tej pierwszej obliczono na podstawie parametrów ustalonych *ex ante* w rozporządzeniach wydanych przez Ministra Finansów⁽²²⁾, takich jak liczba pasażerów przewiezionych po różnych stawkach ulgowych, a także kwota utraconych przychodów skorygowana o wartość biletów ulgowych i zwróconych oraz podatek od wartości dodanej. Choć samą rekompensatę wypłacono *ex post*, parametry, na podstawie których obliczono jej wysokość, zostały ustalone z wyprzedzeniem, a ostatecznie wypłacona kwota była uzasadniona na podstawie tych parametrów. Dlatego też w tym przypadku wydaje się, że drugi warunek został spełniony.
- (46) Jeżeli chodzi o czwarty warunek określony w wyroku w sprawie *Altmark*, spółka PR nie została wybrana do świadczenia usług w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej w drodze konkurencyjnego, przejrzystego, niedyskryminacyjnego i bezwarunkowego postępowania o udzielenie zamówienia, a poziom rekompensaty (zarówno z tytułu przewozów, jak i z tytułu ulgowych przejazdów) nie został ustalony na podstawie analizy porównawczej. Dlatego też wydaje się, że czwarty warunek nie został spełniony. Ponieważ w orzecznictwie ustanowiono wymóg, zgodnie z którym wykluczenie obecności korzyści w przypadku przyznania rekompensaty przedsiębiorstwom z tytułu spoczywającego na nich obowiązku świadczenia usługi publicznej wymaga jednoczesnego spełnienia wszystkich czterech wymienionych powyżej warunków określonych w wyroku w sprawie *Altmark* – w związku z powyższym rozstrzygnięcie, czy w omawianym przypadku trzeci warunek został spełniony, czy też nie, nie jest już konieczne. Na tej podstawie wydaje się, że rekompensata *ex post* wiązała się z przyznaniem spółce PR korzyści gospodarczej.

Selektywność, zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (47) Wniosek dotyczący selektywności, zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową przedstawiony w motywach (36) i (38) w odniesieniu do środka 1 ma zastosowanie odpowiednio do omawianego środka.

Wniosek dotyczący istnienia pomocy

- (48) Na podstawie powyższego Komisja stwierdza wstępnie, że środek 2 stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (49) Władze polskie argumentują, że rekompensata *ex post* nie stanowi pomocy, ale jest „płatnością kompensacyjną” związaną z pozostałymi i należnymi płatnościami z tytułu powierzonych obowiązków świadczenia usługi publicznej („obowiązek świadczenia usługi publicznej”), która miała charakter odszkodowania. Płatność ta sama w sobie nie wiązała się z przyznaniem jakiegokolwiek korzyści spółce PR, ale stanowiła wyłącznie odszkodowanie z tytułu szkód poniesionych wskutek przyznania zbyt małej rekompensaty w przeszłości. W tym względzie władze polskie powołały się na treść wyroku w sprawie *Asteris*⁽²³⁾.
- (50) Komisja zwraca uwagę na fakt, że wyrok w sprawie *Asteris* dotyczy odszkodowania, które państwo członkowskie może być zobowiązane wypłacić osobom fizycznym z powodu błędu technicznego w prawie Unii. Natomiast omawiany środek dotyczy wypłaty rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w przeszłości, a nie wypłaty odszkodowania. W szczególności w ustawie o PKP nie przewidziano możliwości wypłaty jakiegokolwiek odszkodowania z tytułu niewypłacenia rekompensaty w wyznaczonym terminie. W związku z powyższym Komisja uznaje powołanie się na orzecznictwo w sprawie *Asteris* za niewłaściwe z uwagi na odmienny charakter omawianych środków.
- (51) Władze polskie twierdzą również, że rekompensata *ex post* nie powinna być przedmiotem przeprowadzanej przez Komisję oceny, ponieważ dotyczy okresu przedakcesyjnego, a zatem stanowi istniejącą pomoc.
- (52) W tym względzie Komisja zwraca uwagę na fakt, że wspomniany środek nie został zgłoszony przez władze polskie jako istniejąca pomoc. W szczególności w programie PL 7/2004/TREN (zob. motyw (17)) nie przewidziano możliwości wypłaty jakiegokolwiek rekompensaty *ex post*. Co więcej, rekompensatę z tytułu przewozów (odpowiadającą 90 % łącznej kwoty rekompensaty *ex post*) przyznano (i wypłacono) ponad trzy lata po przystąpieniu Polski do UE, tj. po upływie terminu przewidzianego w procedurze w ramach mechanizmu przejściowego. Dlatego też w opinii Komisji omawianego środka nie można uznać za istniejącą pomoc.

⁽²²⁾ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie dotacji przedmiotowej do kolejowych przewozów pasażerskich (Dziennik Ustaw z 2002, Nr 77, poz. 696) i zmieniające rozporządzenia z dnia 6 sierpnia 2002 r. (Dziennik Ustaw z 2002, Nr 69, poz. 764), 17 grudnia 2002 r. (Dziennik Ustaw z 2002, Nr 128, poz. 1095), 21 grudnia 2002 r. (Dziennik Ustaw z 2002, Nr 236, poz. 1984) i 29 kwietnia 2003 r. (Dziennik Ustaw z 2003, Nr 77, poz. 683).

⁽²³⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 września 1988 r., *Asteris* EA i in. przeciwko Republice Greckiej i Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, sprawy połączone 106–120/87, ECLI:EU:C:1988:457, pkt 24. We wspomnianym wyroku Trybunał orzekł, że „odszkodowanie, które organy krajowe państwa członkowskiego mogą być zobowiązane wypłacić osobom fizycznym jako rekompensatę z tytułu szkód, jakie organy te wyrządziły tym osobom [wskutek niewypłacenia im pomocy w ramach WPR z powodu błędu technicznego w prawodawstwie wspólnotowym], nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 92 i 93 Traktatu”.

4.1.3. Środek 3 – Restrukturyzacja zadłużenia w latach 2004–2009

Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (53) Wszyscy wierzyciele z grupy PKP, którzy brali udział w procesie restrukturyzacji zadłużenia PR, byli przedsiębiorstwami publicznymi. Zasoby przedsiębiorstw publicznych stanowią zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ państwo może decydować o ukierunkowaniu wykorzystania tych zasobów⁽²⁴⁾. Ponadto zgodnie z treścią zmienionej ustawy o PKP (zob. motyw (15)) procedurę restrukturyzacji zadłużenia wszczęto na mocy decyzji ministra właściwego ds. transportu podjętej za zgodą ministra właściwego ds. finansów publicznych. Dlatego też środek w oczywisty sposób można przypisać państwu.

Korzyść

- (54) W pierwotnej umowie dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia podpisanej w dniu 29 marca 2004 r. przewidziano umorzenie 40 % kwoty głównej zadłużenia PR wraz z odsetkami narosłymi do dnia wejścia w życie umowy, spłacenie w trzech równych ratach 19,18 % kwoty głównej w dniach 30 kwietnia 2004 r., 31 maja 2004 r. i 30 czerwca 2004 r., oraz spłacenie pozostałego salda kwoty głównej w 24 ratach miesięcznych płatnych od stycznia 2006 r. do grudnia 2007 r. Odsetki narosłe po wejściu umowy w życie miały zostać umorzone ostatniego dnia realizacji umowy, tj. najpóźniej w dniu 31 grudnia 2007 r. Spółka PR miała spłacać każdego roku kalendarzowego co najmniej 54 % kwoty swoich bieżących zobowiązań z tytułu umów zawartych ze spółkami należącymi do grupy PKP oraz uregulować wszelkie niespłacone bieżące zobowiązania wymagalne za wcześniejsze okresy do dnia 31 grudnia 2007 r.⁽²⁵⁾
- (55) W dniu 20 grudnia 2005 r. i w dniu 28 grudnia 2006 r. spółka PR zawarła w ramach umowy dodatkowe porozumienia z PKP PLK, w których potwierdzono umorzenie spłaty odsetek narosłych w 2005 i 2006 r.⁽²⁶⁾ W dniu 2 kwietnia 2007 r. spółka PR podpisała ze spółkami należącymi do grupy PKP aneks do umowy z 2004 r., w którym przewidziano w szczególności przedłużenie okresu spłaty z dnia 31 grudnia 2007 r. do dnia 29 listopada 2009 r. Wszystkie nowe bieżące zobowiązania miały zostać w pełni spłacone w dniu 1 stycznia 2008 r., zgodnie z założeniami umowy z 2004 r. W dniu 6 maja 2008 r. spółka PR podpisała porozumienie z PKP PLK, a w dniu 29 lipca 2008 r. – porozumienie z PKP Cargo. We wspomnianych porozumieniach potwierdzono kwotę zobowiązań PR wobec PKP PLK i PKP Cargo według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. (1 908 mln PLN) i przedstawiono szczegółowy harmonogram spłaty do dnia 29 listopada 2009 r. Uzgodniono również, że odsetki od zrestrukturyzowanego zadłużenia określone w umowie z 2004 r. nie będą naliczane do dnia 29 listopada 2009 r. (w ramach pierwotnej umowy odsetki miały być naliczane do dnia 31 grudnia 2007 r.).
- (56) Jeśli chodzi o pierwotną umowę dotyczącą restrukturyzacji zadłużenia rozpatrywaną odrębnie (tj. bez późniejszych zmian), nie ma potrzeby oceniać, czy przyniosła ona spółce PR korzyść gospodarczą, ponieważ została podpisana ponad 10 lat przed zgłoszeniem omawianej pomocy na restrukturyzację, czyli po upływie terminu przedawnienia w odniesieniu do odzyskania pomocy przez Komisję określonego w art. 17 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589.
- (57) Jeśli chodzi o późniejsze zmiany opisane wyżej, aby stwierdzić, czy przyniosły one spółce PR korzyść gospodarczą, Komisja musi ustalić, czy wyrażając zgodę na odroczenie spłaty długu na uzgodnionych warunkach, wierzyciele spółki PR zachowali się w sposób porównywalny do zachowania wierzyciela prywatnego w podobnej sytuacji (tak zwany test prywatnego wierzyciela). Ocena Komisji polega na analizie transakcji z perspektywy hipotetycznego ostrożnego wierzyciela prywatnego⁽²⁷⁾.
- (58) Rozsądny wierzyciel prywatny porównałby skutek finansowy rozważanych kierunków działania, tj. (i) przedłużenia okresu spłaty długu oraz (ii) realizacji pierwotnej umowy dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia, tak aby wybrać opcję gwarantującą wyższą oczekiwaną kwotę do odzyskania.

⁽²⁴⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r., Francja przeciwko Komisji (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, pkt 38. Zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2004 r., Grecja przeciwko Komisji, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, pkt 53 i 54 i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2003 r., Włochy i SIM 2 Multimedia SpA przeciwko Komisji, sprawy połączone C-328/99 i C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, pkt 33 i 34.

⁽²⁵⁾ Te warunki restrukturyzacji zadłużenia miały zastosowanie do wszystkich wierzycieli należących do grupy PKP i obejmowały 99,3 % kwoty zrestrukturyzowanego zadłużenia. Zadłużenie wobec innych wierzycieli miało zostać zrestrukturyzowane w następujący sposób: 30 % kwoty głównej wraz z odsetkami narosłymi do dnia wejścia umowy w życie i po tym dniu miało zostać umorzone, a 70 % kwoty głównej miało zostać spłacone w 28 miesięcznych ratach – termin spłaty pierwszej z nich miał przypadać po upływie roku od dnia wejścia umowy w życie. Z informacji przekazanych przez władze polskie wynika, że pierwotne warunki restrukturyzacji zadłużenia mające zastosowanie do tych wierzycieli (tj. do wierzycieli nienależących do grupy PKP) uzgodnione w 2004 r. nie zostały zmienione w późniejszym okresie.

⁽²⁶⁾ Między PR i PKP PLK wystąpiły pewne różnice w kwestii interpretacji postanowień umowy z 2004 r. dotyczące naliczania odsetek po wejściu tej umowy w życie. Strony potwierdziły ostatecznie pierwotną interpretację, zgodnie z którą w umowie z 2004 r. przewidziano odpisanie całości odsetek, uwzględniając odsetki narosłe od dnia wejścia w życie umowy z 2004 r. do dnia ostatecznego rozliczenia.

⁽²⁷⁾ Sprawa C-300/16P Komisja przeciwko Frucona Košice, ECLI:EU:C:2017:706, pkt 28.

- (59) W obecnym przypadku Polska nie dostarczyła żadnych dowodów ani argumentów wskazujących na to, że wierzyciele PR przeprowadzili tego typu analizę porównawczą lub że wybrany kierunek działania, tj. zmiana pierwotnej umowy dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia, gwarantował najwyższą oczekiwaną kwotę odzyskania zadłużenia. Wręcz przeciwnie, Polska uważa cały środek (tzn. pierwotną umowę dotyczącą restrukturyzacji zadłużenia i jej późniejsze zmiany) za pomoc państwa (zob. motyw (65)), implikując tym samym, że przyniósł on spółce PR korzyść gospodarczą.
- (60) Komisja zauważa, że opisane w motywie (55) zmiany pierwotnej umowy dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia – w szczególności zmiany wprowadzone w 2007 r. i 2008 r. – polegają na odroczeniu terminu spłaty zobowiązań PR wobec spółek należących do grupy PKP w wysokości co najmniej 1 908 mln PLN⁽²⁸⁾ o kolejne 23 miesiące (w porównaniu z warunkami określonymi umowie restrukturyzacyjnej zawartej w 2004 r.) bez naliczania odsetek. Odroczenie okresu spłaty zadłużenia o niemal dwa lata, bez naliczania odsetek, zwolniło spółkę PR z obowiązku spłaty zobowiązań według pierwotnego harmonogramu uzgodnionego w 2004 r. i tym samym zapewniło PR dodatkową płynność, którą spółka mogła wykorzystać do finansowania działalności operacyjnej. Spółka PR nie byłaby zapewne w stanie uzyskać takiej nieoprocentowanej płynności na rynku od prywatnych wierzycieli nawet w przypadku, gdyby znajdowała się w bardzo dobrej sytuacji finansowej, a co dopiero będąc w trudnej sytuacji finansowej. W przeszłości Komisja stwierdziła, że podobne nieoprocentowane odroczenie spłaty długu stanowi pomoc⁽²⁹⁾.
- (61) W związku z powyższym Komisja uważa na tym etapie, że środek nie spełnia testu prywatnego wierzyciela, a zatem przyniósł korzyść gospodarczą spółce PR. Jeżeli istnieją dowody na to, że tak nie jest, Polska i zainteresowane strony proszone są o przedstawienie uwag odnośnie do istnienia pomocy i wszelkich pochodzących z tego okresu dowodów (np. analiz wewnętrznych dokonanych przez wierzycieli, sprawozdań sporządzonych przez zewnętrznych konsultantów) potwierdzających, że decyzja dotycząca odroczenia terminu spłaty zobowiązań, zgodnie z ustaleniami z 2007 i 2008 r., była korzystniejsza dla wierzycieli niż alternatywne rozwiązanie polegające na egzekucji spłaty zgodnie z pierwotnym harmonogramem spłaty uzgodnionym w 2004 r.

Selektywność, zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (62) Wniosek dotyczący selektywności, zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową przedstawiony w motywach (36) i (38) w odniesieniu do środka 1 ma zastosowanie odpowiednio do omawianego środka.

Wniosek

- (63) Na podstawie powyższego Komisja stwierdza na tym etapie, że środek 3 stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (64) Komisja uznaje na tym etapie, że kwotę pomocy można ustalić np. jako różnicę między wartością bieżącą netto długu obliczoną zgodnie z pierwotnym harmonogramem spłaty (tj. uzgodnionym dnia 29 marca 2004 r.) a wartością bieżącą netto długu obliczoną zgodnie z nowym harmonogramem spłaty, uzgodnionym w latach 2007 i 2008, tj. przyjmując odroczenie spłaty długu o 23 miesiące bez odsetek, zdyskontowaną przy zastosowaniu odpowiedniej stopy dyskontowej. Komisja nie dysponuje wystarczającymi danymi, w szczególności dokładnymi harmonogramami spłaty i informacjami dotyczącymi zabezpieczenia zrestrukturyzowanych zobowiązań, aby obliczyć precyzyjnie kwotę pomocy. Na podstawie dostępnych informacji kwotę pomocy można w przybliżeniu określić na 173-260 mln PLN (41-61 mln EUR), zakładając stosowanie stóp dyskontowych zgodnie z komunikatem w sprawie stóp referencyjnych⁽³⁰⁾ w odniesieniu do spółek znajdujących się w trudnej sytuacji o wysokim (niższy zakres szacowanej kwoty pomocy) oraz niskim (wyższy zakres) poziomie zabezpieczenia.
- (65) Polska argumentuje, że środek „wpisuje się w cel reformy strukturalnej sektora kolejowego” i został zgłoszony jako istniejąca pomoc zgodnie z procedurą w ramach mechanizmu przejściowego. Polska twierdzi, że kolejne zmiany wynikały bezpośrednio z wykonania pierwotnej umowy dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia z 2004 r. i co do zasady nie odbiegały od pierwotnych ram. Środek należy zatem uznać za istniejącą pomoc.
- (66) Jak zauważono w motywie(55), pierwotną umowę dotyczącą restrukturyzacji zadłużenia podpisaną dnia 29 marca 2004 r. zmieniono następnie na mocy załączników i porozumień podpisanych w latach 2005–2008. W tym świetle Komisja musi ocenić, czy te późniejsze zmiany faktycznie stanowiły jedynie wykonanie pierwotnej umowy dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia, nie rewidując jej głównych warunków, jak twierdzi Polska, czy też – biorąc pod uwagę ich charakter – należy je raczej uznać za nową pomoc.

⁽²⁸⁾ Jest to kwota zobowiązań wobec PKP PLK i PKP Cargo na dzień 31 grudnia 2007 r. potwierdzona porozumieniami podpisanymi odpowiednio dnia 6 maja 2008 r. i dnia 29 lipca 2008 r. Kwota ta nie obejmuje zobowiązań spółki PR wobec pozostałych spółek należących do grupy PKP (PKP S.A., PKP Intercity i PKP Energetyka) uczestniczących w pierwotnej umowie dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia, których spłatę również odroczone (załącznikiem z dnia 2 kwietnia 2007 r.), ponieważ Polska nie podała kwoty zobowiązań wobec pozostałych spółek.

⁽²⁹⁾ Decyzja Komisji z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie SA.38324 – *Pomoc na restrukturyzację dla przedsiębiorstwa Alestis*, Dz.U. C 418 z 21.11.2014, s. 1, mot. 38–39.

⁽³⁰⁾ *Komunikat Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych*, Dz.U. C 14/6 z 19.1.2008.

- (67) Komisja uważa, że zmiany wpływające na główne warunki umowy dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia, takie jak stopa oprocentowania, okres spłaty zadłużenia czy kwota długu, powinny być uznane za zmieniające istniejącą pomoc. W tym względzie Komisja zauważa po pierwsze, że przedmiotowe zmiany wydłużyły okres spłaty zadłużenia z 45 do 68 miesięcy. Po drugie, doprowadziły one do obniżenia realnej kwoty długu spółki PR. Wynika to z faktu, że im dłuższy jest okres spłaty – przy pozostałych czynnikach niezmiennych – tym niższa jest wartość bieżąca netto zobowiązań, które należy spłacić. Na tej podstawie Komisja stwierdza, że załączniki i porozumienia podpisane w latach 2005–2008 spowodowały istotną zmianę pierwotnej umowy dotyczącej restrukturyzacji zadłużenia, ponieważ doprowadziły do zmiany jej głównych warunków na korzyść spółki PR. Z tego powodu zmiany pierwotnej umowy restrukturyzacyjnej należy uznać za nową pomoc.

4.1.4. Środek 4 – Odroczenie terminu spłaty zobowiązań w latach 2009–2014

- (68) Polska argumentuje, że porozumienia w sprawie odroczenia podpisane z państwowymi wierzycielami nie stanowią pomocy, ponieważ zawarto je na warunkach rynkowych. Po pierwsze, Polska twierdzi, że spółka PR była ważnym klientem spółek PKP PLK i PKP Energetyka, a zatem wierzyciele ci mieli szczególny interes w utrzymywaniu stosunków handlowych ze spółką PR pomimo zwłoki w spłacie zobowiązań. Ponadto przyznały one odroczenia spółce PR na warunkach porównywalnych do warunków zaoferowanych innym wierzycielom. Po drugie, biorąc pod uwagę średni czas egzekucji długów w Polsce, jak również średnią stopę odzysku od niewypłacalnych dłużników⁽³¹⁾, odroczenia można uznać za korzystniejsze dla wierzycieli niż scenariusz alternatywny w postaci niewypłacalności spółki PR. Wykazała to również analiza wartości bieżącej netto przeprowadzona przez Polskę *ex post*. Po trzecie, stopy procentowe ustalono na poziomach porównywalnych ze średnimi stopami procentowymi stosowanymi w sektorze niefinansowym w Polsce. Po czwarte, ryzyko wierzycieli było ograniczone poprzez oczekiwanie, że spółka PR nadal będzie otrzymywała rekompensatę z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej. Ponadto opóźnienia w spłacie zobowiązań stanowią powszechną praktykę rynkową w Polsce – w 2012 r. jedynie 23 % płatności dokonano w terminie, a w przypadku 57,8 % płatności opóźnienie w spłacie wynosiło co najmniej 30 dni.

Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (69) Przede wszystkim Komisja zauważa, że wszyscy wierzyciele, którzy podpisali ze spółką PR porozumienia w sprawie odroczenia, byli przedsiębiorstwami państwowymi albo instytucją publiczną (ZUS).
- (70) Jeżeli chodzi o ZUS, należy on do administracji państwowej, podlega pełnemu nadzorowi państwa oraz jest finansowany z budżetu państwa. Nie ulega zatem wątpliwości, że podjęte przez niego decyzje o odroczeniu terminu spłaty zobowiązań przez spółkę PR można przypisać państwu oraz że odroczenia te wiążą się z wykorzystaniem zasobów państwowych.
- (71) Jeżeli chodzi o pozostałych wierzycieli, jak wskazano w motywie (53), zasoby przedsiębiorstw publicznych stanowią zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponieważ odroczenia wiążą się z potencjalną utratą zasobów przez tych wierzycieli, należy uznać, że wiążą się one z wykorzystaniem zasobów państwowych.
- (72) Jeżeli chodzi o możliwość przypisania ich decyzji o odroczeniu zobowiązań państwu, Komisja zauważa, że w latach 2009–2014 spółki PKP S.A., PKP Intercity, PKP PLK oraz PKP Energetyka należały do grupy PKP, która stanowi w całości własność państwa oraz jest nadzorowana przez ministra właściwego ds. transportu. Chociaż sam fakt, że środek jest wdrażany przez przedsiębiorstwo publiczne, jako taki nie wystarcza, by uznać, że można przypisać go państwu, możliwość przypisania można wywnioskować na podstawie zestawu wskaźników wynikających z okoliczności danej sprawy oraz kontekstu, w którym wdrożono dany środek⁽³²⁾. Wskaźniki te obejmują np. charakter działalności oraz jej prowadzenie na rynku w normalnych warunkach konkurencji z prywatnymi podmiotami gospodarczymi, stopień nadzoru sprawowanego przez organy publiczne nad zarządzaniem przedsiębiorstwem oraz fakt, czy przedsiębiorstwo mogło samodzielnie podjąć odnośną decyzję, a także dowolny inny element wskazujący na uczestnictwo organów publicznych w przyjęciu danego środka lub na nieprawdopodobieństwo braku zaangażowania, biorąc pod uwagę zakres tego środka, jego istotę lub warunki, na których został przyznany.

⁽³¹⁾ Zdaniem Polski (i) średni czas egzekucji należności w Polsce zgodnie z danymi Banku Światowego wynosił 830 dni w latach 2008–2012 oraz 685 dni w latach 2013–2016; (ii) średnia stopa odzysku od niewypłacalnych dłużników w Polsce zgodnie z danymi Banku Światowego wynosiła 34,1 % w latach 2009 i 2010, 35,8 % w 2011 r., 31,5 % w 2012 r., 54,5 % w 2013 r., 54,8 % w 2014 r., 57,0 % w 2015 r. i 58,3 % w 2016 r.

⁽³²⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r., Francja przeciwko Komisji (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, pkt 55.

- (73) W tym względzie Komisja zauważa, że spółka PR świadczy usługi transportu publicznego, które nie są świadczone w normalnych warunkach rynkowych, lecz w znacznym stopniu w ramach bezpośrednio udzielonych zamówień, oraz są finansowane przez państwo. Również wierzyciele, przynajmniej spółki PKP PLK (monopolistyczny zarządca infrastruktury) oraz PKP Intercity (w zakresie, w jakim świadczyła usługi przewozów międzywojewódzkich), nie konkurowały w normalnych warunkach rynkowych z prywatnymi przewoźnikami. Ponadto niewypłacalność spółki PR, wyłącznego dostawcy usług regionalnego transportu kolejowego w blisko połowie województw, mogła doprowadzić do poważnych zakłóceń w świadczeniu istotnej usługi publicznej. Państwo miało zatem szczególny interes w zapewnieniu płynności spółki PR.
- (74) Państwo tradycyjnie sprawowało wysoki stopień nadzoru nad zarządzaniem spółkami należącymi do grupy PKP oraz ich działalnością, zwłaszcza poprzez wpływ na wybór ich rad nadzorczych i zarządów, których skład często fluktuował wraz ze zmianami na scenie politycznej. Ponadto w przeszłości spółki należące do grupy PKP nie zawsze były samodzielne w podejmowaniu istotnych decyzji biznesowych. Przykładowo państwo bezpośrednio uczestniczyło w reorganizacji strukturalnej sektora kolejowego, wniesieniu aktywów do spółek należących do grupy PKP lub restrukturyzacji finansowej. W szczególności państwo rozpoczęło restrukturyzację długów spółki PR (środek 3) z udziałem tych samych wierzycieli, którzy później zgodzili się na odroczenie terminu spłaty zobowiązań spółki PR. Nie jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę, że grupa PKP jest jednym z największych pracodawców w Polsce (odnośni wierzyciele zatrudniali ponad 50 000 osób w 2014 r.) oraz że odgrywa istotną rolę w kształtowaniu polityki transportowej państwa.
- (75) Ponadto uwzględniając zakres środka (kwota odroczonego zobowiązania wynosiła około >120 % średnich rocznych przychodów spółki PR w przedmiotowym okresie), jego wpływ na wierzycieli (spółka PR była trzecim co do wielkości klientem spółek PKP PLK i PKP Energetyka), silne powiązania organizacyjne między dłużnikiem, wierzycielami a państwem oraz, co nie mniej istotne, najwyraźniej nierynkowe warunki przyznania odroczeń (zob. poniżej), nieprawdopodobne wydaje się, by decyzje odnośnych przedsiębiorstw publicznych dotyczące odroczenia terminu spłaty zobowiązań spółki PR mogły zostać podjęte bez jakiegokolwiek zaangażowania państwa.
- (76) Na podstawie powyższego Komisja jest zdania, że można uznać, iż organy publiczne w ten czy inny sposób wpłynęły na podjęcie decyzji o odroczeniu terminu spłaty zobowiązań spółki PR. Sama Polska nie twierdzi, że przedmiotowy środek nie można przypisać państwu. Na podstawie powyższego Komisja stwierdza wstępnie, że przedmiotowy środek można przypisać państwu.

Korzyść

- (77) Aby ustalić, czy środek przyniósł korzyść gospodarczą spółce PR, Komisja musi ustalić, czy zgadzając się na odroczenie terminu spłaty zobowiązań spółki PR, wierzyciele zachowali się w sposób porównywalny do sposobu zachowania prywatnego wierzyciela w podobnej sytuacji. W tym zakresie Komisja stwierdziła, co następuje.
- (78) W latach 2009–2014 cztery przedsiębiorstwa państwowe i ZUS zawarły z PR, spółką znajdującą się w trudnej sytuacji finansowej również stanowiącą własność państwa, 25 porozumień dotyczących odroczenia spłaty przeterminowanych zobowiązań w łącznej kwocie [950 – 1 250] mln PLN stanowiących, jak wskazano powyżej, około >120 % średnich rocznych przychodów spółki PR w tym okresie.
- (79) Polska nie przedstawiła żadnych pochodzących z tego okresu dowodów potwierdzających, że decyzja dotycząca odroczenia terminu spłaty zobowiązań na ustalonych warunkach była korzystniejsza dla wierzycieli niż alternatywne rozwiązania, np. egzekucja długów. Analizy wartości bieżącej netto przeprowadzonej przez Polskę *ex post* nie można uznać za wystarczający dowód, ponieważ nie jest ona niezależna (państwo jest zainteresowaną stroną jako właściciel dłużnika i wierzycieli) oraz, co ważniejsze, przygotowano ją *ex post*, tj. po podjęciu decyzji dotyczących odroczenia terminu spłaty zobowiązań. Rozsądny prywatny wierzyciel oceniłby różne scenariusze działania przed podjęciem decyzji o odroczeniu terminu spłaty zobowiązań, aby wybrać taki, który zapewniłby mu najwyższą oczekiwaną stopę zwrotu.
- (80) Ponadto warunki przyznania odroczeń (zob. załącznik 1) wydają się raczej korzystne, biorąc pod uwagę trudną sytuację finansową dłużnika. Dokładniej mówiąc, okresy odroczeń były długie, wynosiły od 6 do 21 miesięcy, a w przypadku jednej umowy zawartej ze spółką PKP PLK okres ten wynosił [...] miesięcy, co oznacza, że był znacznie dłuższy niż średni czas egzekucji długów od niewypłacalnego dłużnika, jak twierdzi Polska (zob. przypis 30). Co ważne, umowa ta dotyczyła [...] % całkowitej kwoty przedmiotowych odroczonego zobowiązań⁽³³⁾. Ponadto stopy procentowe zastosowane przez wierzycieli były niskie w porównaniu do stóp wynikających z zastosowania komunikatu w sprawie stóp referencyjnych („stopa referencyjna”)⁽³⁴⁾, które są uprawnionym przybliżeniem stóp rynkowych. W szczególności wszystkie umowy przewidywały zastosowanie stóp procentowych, które były niższe niż stopa referencyjna mająca zastosowanie do spółki znajdującej się w trudnej sytuacji, takiej jak

⁽³³⁾ Komisja obliczyła wartości procentowe dotyczące zobowiązań przedstawione w niniejszym motywie na podstawie informacji dostarczonych przez Polskę.

⁽³⁴⁾ Komunikat Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych, Dz.U. C 14/6 z 19.1.2008.

spółka PR.⁽³⁵⁾ Nawet przy założeniu, że – jak twierdzi Polska – spółka PR zasługiwała na rating „B” (niski) w latach 2009–2013 i CCC (zły / trudności finansowe) od 2014 r., stopy procentowe, które faktycznie zastosowano, były wciąż niższe od odpowiadających im stóp referencyjnych dla 18 umów stanowiących [...] % całkowitej kwoty odroczonej zobowiązań. Ponadto dla sześciu umów (obejmujących [...] % całkowitej kwoty odroczonej zobowiązań) zastosowane stopy procentowe były niższe nawet niż stopa referencyjna mająca zastosowanie do przedsiębiorstwa o najwyższym ratingu AAA (wysoki). Ponadto we wszystkich umowach z wyjątkiem jednej (zob. przypis 34) poziom zabezpieczenia był niski; zabezpieczenia te polegały jedynie na poddaniu się egzekucji⁽³⁶⁾. W 18 umowach (dotyczących [...] % całkowitej kwoty odroczonej zobowiązań) nie przewidziano żadnego zabezpieczenia.

- (81) Polska argumentuje, że spółka PR była ważnym klientem spółek PKP PLK i PKP Energetyka, a zatem wierzyciele ci mieli szczególny interes w utrzymywaniu stosunków handlowych ze spółką PR. Jak wskazano powyżej, w przedmiotowym okresie spółka PR była trzecim co do wielkości klientem spółek PKP PLK i PKP Energetyka, odpowiadając średnio za odpowiednio [...] % i [...] % ich przychodów. Mógłby to być to jeden z czynników, który prywatny wierzyciel wziąłby pod uwagę, jednak sam w sobie nie wystarczy, by uzasadnić zgodność z rynkiem odroczeń udzielonych na ustalonych warunkach. Tak czy owak argument ten nie ma zastosowania do pozostałych wierzycieli, w przypadku których spółka PR nie była tak istotnym klientem.
- (82) Argument Polski, zgodnie z którym spółki PKP PLK i PKP Energetyka zawarły podobne porozumienia w sprawie odroczenia z innymi partnerami handlowymi, nie stanowi wystarczającego dowodu potwierdzającego zgodność z rynkiem umów zawartych przez te spółki ze spółką PR. Bez znajomości dokładnych postanowień tych umów oraz sytuacji finansowej dłużników nie można wykluczyć, że odroczeń tych również nie przyznano na warunkach rynkowych. W każdym przypadku nie ulega wątpliwości, że odroczenia te dotyczyły niższych kwot zobowiązań oraz krótszych okresów spłaty. Tak czy owak, aby dowieść zgodności z rynkiem, Polska musiałaby raczej wykazać, że prywatni wierzyciele przyznali lub przyznaliby odroczenia spółce PR na podobnych warunkach co odnośni publiczni wierzyciele. W tym zakresie Komisja zauważa, że spółka PR faktycznie podpisała porozumienia w sprawie odroczenia z dwoma prywatnymi wierzycielami. Wydaje się, że umowy te również nie świadczą jednak o zgodności z rynkiem, ponieważ dotyczyły niższych kwot zobowiązań oraz – co najistotniejsze – przewidziano w nich wyższe stopy procentowe i krótsze okresy spłaty niż w porozumieniach w sprawie odroczenia podpisanych przez spółkę PR ze spółkami należącymi do grupy PKP i ZUS-em.
- (83) Polska argumentuje, że stopy procentowe zastosowane w porozumieniach w sprawie odroczenia ustalono na poziomach porównywalnych ze średnimi stopami procentowymi stosowanymi w sektorze niefinansowym w Polsce⁽³⁷⁾. Nie wystarczy to jednak, by uzasadnić, że były one zgodne z rynkiem, ponieważ przeciętny dłużnik z sektorze niefinansowym mógł się znajdować w lepszej sytuacji finansowej lub zaoferować lepsze zabezpieczenie, a zatem mógł mieć wyższą zdolność kredytową niż spółka PR. Podobnie argument, zgodnie z którym opóźnienie w spłacie zobowiązań ma być powszechną praktyką rynkową w Polsce, nie stanowi dowodu potwierdzającego zgodność z rynkiem postanowień porozumień w sprawie odroczenia.
- (84) Ponadto argument Polski, zgodnie z którym ryzyko wierzycieli było ograniczone oczekiwaniem, że spółka PR nadal będzie otrzymywała rekompensatę z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej, jest dyskusyjny, biorąc pod uwagę, że tego rodzaju rekompensatę należy wykorzystywać do sfinansowania usług związanych z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej, a nie spłaty przeterminowanych zobowiązań. Ponadto nie uzasadnia on szczególnych warunków, na jakich zawarto porozumienia w sprawie odroczenia. Komisja uważa zatem, że środek przyniósł korzyść gospodarczą spółce PR.

Selektywność, zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (85) Wniosek dotyczący selektywności, zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową przedstawiony w motywach (36) i (38) w odniesieniu do środka 1 ma zastosowanie odpowiednio do omawianego środka.

Wniosek

- (86) Na podstawie powyższego Komisja wstępnie stwierdza, że środek 4 stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

⁽³⁵⁾ Stopa referencyjna jest ustalana przy założeniu „niskiego” zabezpieczenia w odniesieniu do wszystkich umów (poddanie się egzekucji lub brak jakiegokolwiek zabezpieczenia) z wyjątkiem jednej umowy zawartej ze spółką PKP PLK w 2013 r., w przypadku której zabezpieczenie można uznać za „wysokie” (zastaw na taborze kolejowym obejmujący zdaniem Polski 100 % kwoty zabezpieczonego zobowiązania).

⁽³⁶⁾ Poddanie się egzekucji, o której mowa w art. 777 kodeksu postępowania cywilnego, jest popularną formą zabezpieczenia w Polsce, które umożliwia wierzycielowi wszczęcie egzekucji bez konieczności wszczęcia postępowania sądowego, aby wyegzekwować prawa wierzyciela. Po złożeniu wniosku przez wierzyciela sąd dysponuje trzydniowym terminem na nadanie klauzuli wykonalności, na podstawie której wierzyciel może się zwrócić do komornika o przeprowadzenie egzekucji.

⁽³⁷⁾ Zgodnie z danymi Narodowego Banku Polskiego średnia stopa procentowa kredytów dla przedsiębiorstw o terminie wymagalności wynoszącym maksymalnie jeden rok wynosiła 6,5 % w 2009 r., 6,2 % w latach 2010 i 2011, 6,4 % w 2012 r., 5,0 % w 2013 r. i 4,3 % w 2014 r.

4.1.5. Środek 5 – Wniesienie wkładów niepieniężnych w 2008 r. i 2010 r.

Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (87) PKP S.A., przedsiębiorstwo publiczne będące w 100 % własnością państwa, wniosło wkłady niepieniężne do spółki PR. Jak wspomniano w motywie (53), zasoby przedsiębiorstw publicznych stanowią zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Wkłady wniesiono na mocy ustawy o PKP (zob. motyw (14)), dlatego też można w oczywisty sposób przypisać je państwu. Władze polskie nie zakwestionowały tego ustalenia.

Korzyść

- (88) Środek wiązał się z przyznaniem nienależnej korzyści gospodarczej, ponieważ żaden rozsądny sprzedawca działający w warunkach rynkowych nie wniósłby nieodpłatnie wkładów niepieniężnych do spółki PR.

Selektywność, zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (89) Wniosek dotyczący selektywności, zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową przedstawiony w motywach (36) i (38) w odniesieniu do środka 1 ma zastosowanie odpowiednio do omawianego środka.

Wniosek

- (90) Środek wydaje się spełniać wszystkie kryteria pomocy państwa przewidziane w art. 107 ust. 1 TFUE. Niemniej Komisja odnotowuje, że Polska zgłosiła środek jako istniejącą pomoc w ramach procedury mechanizmu przejściowego. W szczególności w programie PL 7/2004/TREN (zob. motyw (17)) wyraźnie przewidziano środek polegający na wniesieniu przez PKP S.A. do swoich nowo utworzonych jednostek zależnych wkładów niepieniężnych, których jednostki te potrzebują do prowadzenia działalności. Ponadto, choć faktyczne wniesienie wkładów niepieniężnych do spółki PR formalnie nastąpiło dopiero w 2008 r. i w 2010 r., tj. ponad trzy lata po przystąpieniu Polski do UE, działania w tym zakresie były jedynie wykonaniem przepisów ustawy o PKP z 2000 r.
- (91) Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o PKP spółka PKP S.A. została zobowiązana do wniesienia do swoich jednostek zależnych wkładów niepieniężnych, których jednostki te potrzebują do prowadzenia działalności. Władze polskie wykazały, że wkłady niepieniężne, które ostatecznie wniesiono do spółki PR, były istotnie konieczne do zapewnienia PR możliwości prowadzenia działalności i były faktycznie wykorzystywane przez spółkę na długo przed ich formalnym wniesieniem.
- (92) W szczególności spółka PR wynajmowała od PKP S.A. dwa budynki, które przekazano w 2008 r., już od 2001 r. i 2005 r., a lokomotywy przekazane w tym samym roku były wcześniej eksploatowane przez spółkę PR na mocy umów z PKP Cargo (po utworzeniu grupy PKP wszystkie lokomotywy i powiązany z nimi personel zostały początkowo przekazane spółce PKP Cargo, której powierzono zadanie świadczenia usług trakcyjnych na rzecz całej grupy PKP). Jeżeli chodzi o budynki przekazane w 2010 r., zdecydowana większość z nich była objęta biznesplanem spółki PR z 2001 r.; począwszy od 2001 r. spółka PR wynajmowała wszystkie z nich od PKP S.A. ⁽³⁸⁾.
- (93) Na podstawie powyższego Komisja stwierdza, że środek 5 stanowi istniejącą pomoc w ramach procedury mechanizmu przejściowego.
- (94) Bez uszczerbku dla postanowień poprzedniego motywu, środek może być również postrzegany jako zwykła realokacja aktywów w ramach nowo utworzonej grupy PKP. Jednostki zależne grupy PKP, w tym spółka PR, w dalszym ciągu prowadziły tę samą działalność przy wykorzystaniu zasadniczo tych samych aktywów co dawne przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe, ich poprzednik. PKP S.A. – spółka dominująca nowej grupy PKP – była prawnie zobowiązana do podzielenia tych aktywów wśród swoich jednostek zależnych, które korzystały z nich *de facto* od momentu ich utworzenia. Tym samym przeniesienie aktywów było zasadniczo wyłącznie operacją o charakterze prawnym i księgowym i nie wiązało się z przyznaniem spółce PR żadnej rzeczywistej korzyści gospodarczej.

⁽³⁸⁾ Poza jednym budynkiem we Wrocławiu (siedziba regionalna spółki PR), w przypadku którego PKP S.A. rozwiązała umowę najmu (z uwagi na przebudowę dworca kolejowego) i przekazała spółce PR budynek zastępczy.

4.1.6. Środek 6 – Dotacja państwowa na tabor kolejowy w 2006 r.

Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (95) Środek został przyznany przez państwo na podstawie Programu do 2006 r. i umowy zawartej z Ministrem Skarbu Państwa dnia 27 grudnia 2006 r. (zob. motyw (16)). Dlatego też środek ten jednoznacznie wiąże się z wykorzystaniem zasobów państwowych i można go przypisać państwu. Władze polskie nie kwestionują tego ustalenia.

Korzyść

- (96) Środek wiązał się z przyznaniem nienależnej korzyści gospodarczej, ponieważ żaden rozsądny inwestor rynkowy nie udzieliłby spółce PR dotacji bezzwrotnej.

Selektywność, zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (97) Wniosek dotyczący selektywności, zakłócenia konkurencji i wpływu na wymianę handlową przedstawiony w motywach (36) i (38) w odniesieniu do środka 1 ma zastosowanie odpowiednio do omawianego środka.

Wniosek

- (98) Środek wydaje się spełniać wszystkie kryteria pomocy państwa przewidziane w art. 107 ust. 1 TFUE. Niemniej Komisja odnotowuje, że został on zgłoszony Komisji jako istniejąca pomoc w ramach procedury mechanizmu przejściowego. W programie PL 7/2004/TREN (zob. motyw (17)) wprost przewidziano zakup i modernizację taboru kolejowego. Dotację przyznano na podstawie Programu do 2006 r. przyjętego w dniu 16 grudnia 2003 r. (tj. przed przystąpieniem Polski do UE), w którym rząd zobowiązał się do udzielenia spółce PR wsparcia finansowego w kwocie 100 mln PLN na poprawę jakości taboru kolejowego wykorzystywanego do świadczenia usług przewozów regionalnych. Dotację wypłacono na podstawie umowy, która została podpisana mniej niż trzy lata po przystąpieniu Polski do UE, tj. w terminie przewidzianym w procedurze w ramach mechanizmu przejściowego.
- (99) Na podstawie powyższego Komisja stwierdza, że środek 6 stanowi istniejącą pomoc w ramach procedury mechanizmu przejściowego.

4.1.7. Środek 7 – Pomoc na szkolenie, rekrutację i pomoc de minimis w latach 2006–2015

- (100) Polska nie kwestionuje uznania środka za pomoc.

Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (101) Środek został przyznany przez organy publiczne, takie jak Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Urząd Pracy i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Dlatego też środek ten jednoznacznie wiąże się z wykorzystaniem zasobów państwowych i można go przypisać państwu.

Korzyść

- (102) Środek został przyznany wyłącznie spółce PR oraz na warunkach, których spółka PR znajdująca się w trudnej sytuacji finansowej nie byłaby w stanie uzyskać na rynku. Środek przyniósł zatem spółce PR nienależną korzyść gospodarczą.

Selektywność

- (103) Wniosek dotyczący selektywności przedstawiony w motywie (36) w odniesieniu do środka 1 ma zastosowanie odpowiednio do omawianego środka.

Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (104) Rozporządzenie (UE) nr 1407/2013⁽³⁹⁾ („rozporządzenie w sprawie pomocy *de minimis*”) stanowi, że pomoc przyznana jednemu przedsiębiorstwu uznaje się za niespełniającą wszystkich kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli całkowita kwota takiej pomocy nie przekroczy 200 000 EUR w okresie trzech lat podatkowych. Jak wyjaśniono w motywie 3 tego rozporządzenia, pomoc przyznana na rzecz jednego przedsiębiorstwa, której całkowita kwota nie przekracza tego progu, powinna zostać uznana za niewywierającą żadnego wpływu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, za niezakłócającą konkurencji lub za niegrożącą jej zakłóceniem. Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pomocy *de minimis* przepis ten ma również zastosowanie do pomocy przyznanej przed wejściem tego rozporządzenia w życie (tj. przed dniem 1 stycznia 2014 r.).

⁽³⁹⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 1.

- (105) Na podstawie informacji przekazanych przez władze polskie pomoc przyznana spółce PR w ramach środka 7 przekroczyła próg *de minimis* w latach 2009–2011, ponieważ całkowita kwota pomocy w tamtym okresie wyniosła 1 177 421 PLN (około 277 040 EUR). Z uwagi na fakt, że wspomniana kwota przekracza próg *de minimis* i z tych samych powodów, które określono w motywie (38) w odniesieniu do środka 1, środek zakłócał konkurencję lub groził zakłóceniem konkurencji oraz wywierał wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi.

Wniosek

- (106) Na podstawie powyższego Komisja stwierdza na tym etapie, że środek 7 stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (107) Wzywa się władze polskie do wyjaśnienia, na jakiej podstawie prawnej przyznano pomoc w ramach środka 7, czy przyznano ją np. na podstawie zatwierzonego programu lub wyłączenia blokowego.

4.1.8. Ogólny wniosek dotyczący istnienia pomocy państwa

- (108) Na podstawie oceny dokonanej w części 4.1 powyżej Komisja stwierdza wstępnie, że środki 1, 2, 3, 4 i 7 stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Jeśli chodzi o środki 5 i 6 Komisja stwierdza, że stanowią one istniejącą pomoc.

4.2. Zgodność pomocy z prawem

- (109) Na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE państwa członkowskie muszą informować Komisję o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy i nie mogą wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej. Art. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 stanowi, że nowa pomoc nie zostaje zrealizowana do czasu podjęcia przez Komisję decyzji zezwalającej na taką pomoc lub do czasu uznania, że została ona podjęta.
- (110) W zakresie, w jakim rekompensata *ex post* może stanowić pomoc państwa, Komisja musi najpierw ocenić, czy taka pomoc kwalifikowałaby się do objęcia zwolnieniem z obowiązku zgłoszenia na mocy rozporządzenia (EWG) nr 1191/69⁽⁴⁰⁾.
- (111) Zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 rekompensata wypłacana na mocy tego rozporządzenia jest zwolniona z procedury wstępnego informowania określonej w art. 108 ust. 3 TFUE, a tym samym z obowiązku wcześniejszego zgłoszenia. Z wyroku w sprawie *Combust* wynika, że należy przyjmować bardzo wąską interpretację pojęcia „rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych” w rozumieniu tego przepisu⁽⁴¹⁾. Zwolnienie z obowiązku zgłoszenia przewidziane w art. 17 ust. 2 obejmuje wyłącznie rekompensatę z tytułu wypełniania obowiązku świadczenia usługi publicznej nałożonego na przedsiębiorstwo w sposób jednostronny zgodnie z art. 2 wspomnianego rozporządzenia obliczaną zgodnie z metodą przedstawioną w art. 10–13 tego rozporządzenia (wspólne procedury rekompensaty), a nie na mocy umów o usługi publiczne zdefiniowanych w art. 14 tego rozporządzenia.
- (112) Odpowiedź na pytanie, czy w omawianym przypadku władze polskie były faktycznie zwolnione z obowiązku wcześniejszego zgłoszenia środka na podstawie art. 17 ust. 2, zależy zatem – po pierwsze – od tego, czy władze polskie faktycznie jednostronnie nałożyły na spółkę PR obowiązek świadczenia usługi publicznej, oraz – po drugie – od tego, czy rekompensata wypłacona z tytułu nałożenia takiego obowiązku jest zgodna z rozporządzeniem (EWG) nr 1191/69.
- (113) Jak wspomniano w motywie (43), obowiązek świadczenia usługi publicznej został nałożony na PR poprzez fakt, że spółka ta została utworzona na mocy ustawy o PKP. W latach 2001–2004 spółka PR nie zawarła żadnych umów z ministrem właściwym ds. transportu dotyczących świadczenia usług międzywojewódzkich. Spółka zawarła natomiast umowy dotyczące świadczenia części usług regionalnych z samorządami terytorialnymi, ale umowy te służyły wyłącznie wykonaniu przepisów ustawy o PKP. Podobnie obowiązek stosowania ulg ustawowych nałożono na spółkę PR na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (zob. przypis 7). W związku z powyższym Komisja stwierdza, że obowiązek świadczenia usługi publicznej, z tytułu której wypłacono spółce PR rekompensatę *ex post*, został nałożony jednostronnie na spółkę PR.

⁽⁴⁰⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludzie śródlądowej, Dz.U. L 156 z 28.6.1969, s. 1.

⁽⁴¹⁾ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 16 marca 2004 r., *Danske Busvognmænd*, sprawa T-157/01, Rec. [2004], s. II-917, pkt 77–79.

- (114) Aby rekompensatę można było uznać za zwolnioną z obowiązku wcześniejszego zgłoszenia na mocy art. 17 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, musi być ona zgodna ze wspólnymi procedurami rekompensaty, o których mowa w części IV tego rozporządzenia.
- (115) Artykuł 10 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 wymaga między innymi, by kwota rekompensaty była, w przypadku zobowiązania do prowadzenia działalności lub przewozu, równa różnicy między zmniejszeniem obciążeń finansowych i zmniejszeniem przychodów przedsiębiorstwa, mogącym wynikać ze zniesienia całości lub odpowiedniej części danego zobowiązania w danym okresie. W art. 11 przedstawiono szczegółową metodę obliczania wysokości rekompensaty z tytułu zobowiązań taryfowych. Władze polskie nie wykazały, że wysokość rekompensaty *ex post* została obliczona zgodnie z art. 10 i art. 11 i są teraz proszone, aby to zrobić.
- (116) Zgodnie z orzecznictwem i przepisami rozporządzenia (EWG) nr 1191/69⁽⁴²⁾ przedsiębiorstwa przewozowe muszą księgować działalność podlegającą obowiązkowi świadczenia usługi publicznej odrębnie od swojej pozostałej działalności. W tym względzie Polska potwierdziła, że w systemie rachunkowości spółki PR koszty i przychody związane z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej były księgowane odrębnie od kosztów i przychodów związanych z innego rodzaju działalnością.
- (117) Zgodnie z art. 13 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 kwota rekompensaty powinna zostać ustalona z wyprzedzeniem. Zgodnie z argumentami przedstawionymi w motywie (44) kwotę rekompensaty z tytułu przewozów ustalono *ex post*, a przy jej ustalaniu nie oparto się na żadnych parametrach *ex ante*. Jeżeli chodzi o rekompensatę z tytułu ulg, jej kwotę ustalono *ex ante* (zob. motyw (45)).
- (118) W związku z powyższym Komisja stwierdza wstępnie, że rekompensata *ex post* nie była zwolniona z obowiązku wcześniejszego zgłoszenia zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.
- (119) Na obecnym etapie sprawy pozostałe środki wstępnie uznane za pomoc także nie wydają się być zwolnione z obowiązku zgłoszenia.
- (120) Dlatego też Komisja uważa, że w przypadku środków 1, 2, 3, 4 i 7, które we wstępnej opinii Komisji stanowią pomoc państwa i które Polska przyznała bez decyzji Komisji, naruszono przepisy art. 108 ust. 3 TFUE i art. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589. Dlatego też środki te stanowią pomoc państwa niezgodną z prawem.

4.3. Zgodność pomocy w świetle wytycznych na ratowanie i restrukturyzację

4.3.1. Środek 1

- (121) Władze polskie zgłosiły środek 1 jako pomoc na restrukturyzację. Dlatego też Komisja powinna najpierw ocenić ten środek w świetle warunków ustanowionych w wytycznych⁽⁴³⁾.

Kwalifikowalność

- (122) Zgodnie z pkt 19 wytycznych jedynie przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji kwalifikują się do otrzymania pomocy na restrukturyzację. Zgodnie z pkt 20 lit. a) wytycznych spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, taką jak PR, uznaje się za znajdującą się w trudnej sytuacji jeżeli utraci ona ponad połowę subskrybowanego kapitału podstawowego wskutek poniesionych strat.

⁽⁴²⁾ Zgodnie z treścią wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Antrop wymogu ustanowionego w art. 10 rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 nie uznaje się za spełniony, jeżeli „nie da się ustalić, w oparciu o wiarygodne dane [pochodzące z księgowości przedsiębiorstwa], różnicy między kosztami odpowiadającymi części działalności tych przedsiębiorstw w strefie objętej koncesją i dochodami z niej, a w związku z tym nie można obliczyć dodatkowych kosztów wynikających z wykonywania zobowiązań z tytułu świadczeń usług publicznych przez [to przedsiębiorstwo]” (wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 7 maja 2009 r., Antrop, sprawa C-504/07, Zb.Orz. [2009], s. I-3867). Zgodnie z art. 1 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 1191/69 w jego brzmieniu z dnia 1 lipca 1992 r. przedsiębiorstwa przewozowe działające nie tylko w dziedzinie świadczenia usług publicznych, lecz także podejmujące działalność innego rodzaju, są zobowiązane do wykonywania usługi publicznej jako odrębnej dziedziny spełniającej przynajmniej następujące warunki: (i) rozliczenia operacyjne odpowiadające każdej z form działalności są prowadzone oddzielnie i proporcjonalna część majątku odnosząca się do każdej z nich jest rozliczana zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości; oraz (ii) wydatki są równoważone przez przychody operacyjne i wypłaty pochodzące od organów publicznych, bez żadnej możliwości dokonania przeniesienia z lub na rzecz innego sektora działalności przedsiębiorstw.

⁽⁴³⁾ Ponieważ władze polskie zgłosiły środek 1 po dniu 1 sierpnia 2014 r., Komisja musi ocenić go w świetle wytycznych z 2014 r. (zob. przypis 12), zgodnie z postanowieniami rozdziału 10.

- (123) Na podstawie sprawozdań finansowych spółki PR Komisja stwierdza, że spółka PR odnotowywała ujemny kapitał własny każdego roku obrotowego od co najmniej 2004 r. do momentu otrzymania zastrzyku kapitałowego od ARP w 2015 r. Ujemny kapitał własny oznacza, że spółka PR straciła więcej niż 100 % swojego subskrybowanego kapitału podstawowego. Dlatego też spółka PR wydaje się spełniać warunki, aby uznać ją za przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji zgodnie z pkt 20 lit. a) wytycznych, co najmniej od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 30 września 2015 r.
- (124) Spółka PR została utworzona i rozpoczęła działalność w 2001 r., tj. więcej niż trzy lata przed otrzymaniem zgłoszonej pomocy na restrukturyzację. Dlatego też spółki tej nie można uznać za nowo utworzone przedsiębiorstwo w rozumieniu pkt 21 wytycznych. Spółka ta nie należy do większej grupy kapitałowej ani nie jest przejmowana przez większą grupę kapitałową, dlatego też warunek ustanowiony w pkt 22 wytycznych nie ma do niej zastosowania. W związku z powyższym spółka PR kwalifikowała się do otrzymania pomocy na restrukturyzację.

Przyczynienie się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie

(i) Wykazanie trudności społecznych lub niedoskonałości rynku

- (125) Państwa członkowskie muszą wykazać, że upadek beneficjenta mógłby wiązać się z poważnymi trudnościami społecznymi lub znaczącymi niedoskonałościami rynku. Zgodnie z pkt 44 lit. d) wytycznych można to zrobić np. poprzez wykazanie istnienia ryzyka przerwania ciągłości świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.
- (126) Władze polskie argumentują, że likwidacja spółki PR doprowadziłaby do przerwania ciągłości świadczenia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, ponieważ spółka PR jest jedynym regionalnym przewoźnikiem kolejowym w siedmiu spośród 16 województw oraz jedynym przewoźnikiem świadczącym usługi na terytorium całego kraju. Z tego względu spółka nie mogłaby zostać w wystarczającym stopniu zastąpiona przez innego dostawcę usług w krótkim i średnim okresie.
- (127) Komisja stwierdza, po pierwsze, że spółka PR faktycznie jest jedynym regionalnym przewoźnikiem kolejowym w siedmiu województwach oraz że posiada ponadto istotny udział w rynku (od 66 % do 95 %) w trzech innych województwach. Po drugie, rynek na którym działa spółka charakteryzuje się wysokimi barierami wejścia, np. koniecznością poczynienia znacznych początkowych inwestycji kapitałowych, które ograniczają liczbę potencjalnych nowych podmiotów. Po trzecie, zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze polskie żaden przewoźnik „zewnątrzny” (poza Arriva RP, której szacunkowy udział w rynku wynosi 2 %) nigdy nie wyraził zainteresowania wejściem na polski rynek, natomiast operatorzy „in-house” nie byli zainteresowani świadczeniem usług poza „swoimi” województwami lub nie dysponowali taką możliwością. Po czwarte, w sytuacjach, w których w przeszłości organizatorzy transportu wybierali przewoźników w trybie przetargu konkurencyjnego, spółka PR była bardzo często jedynym oferentem.
- (128) Na tej podstawie można przyjąć za uzasadnione założenie, że gdyby spółka PR zniknęła z rynku, żaden inny operator nie byłby w stanie zastąpić jej w krótkim i średnim terminie, nie wspominając o świadczeniu usług na równie szeroką skalę i na takich samych warunkach oferowanych pasażerom co PR. Dlatego też argument władz polskich, zgodnie z którym likwidacja spółki PR doprowadziłaby do przerwania ciągłości świadczenia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, wydaje się uprawniony. W związku z powyższym Komisja stwierdza na tym etapie, że władze polskie udowodniły trudności społeczne, wykazując spełnienie warunku ustanowionego w pkt 44 lit. d) wytycznych.

(ii) Plan restrukturyzacji i przywrócenie długoterminowej rentowności

- (129) Zgodnie z pkt 46 wytycznych przyznanie pomocy na restrukturyzację musi być uwarunkowane wdrożeniem planu restrukturyzacji, który musi zostać zatwierdzony przez Komisję. W pkt 47 wytycznych ustanowiono wymóg, zgodnie z którym plan restrukturyzacji musi przywrócić długoterminową rentowność przedsiębiorstwa w rozsądnych ramach czasowych i na podstawie realistycznych założeń co do przyszłych warunków działania; w punkcie tym zwrócono również uwagę na fakt, że okres restrukturyzacji musi być możliwie najkrótszy. Zgodnie z pkt 48 wytycznych w planie restrukturyzacji należy podać przyczyny trudności beneficjenta oraz wyjaśnić, jak proponowane środki restrukturyzacyjne pomogą rozwiązać zasadnicze problemy beneficjenta. Plan restrukturyzacji powinien przedstawiać przewidywane wyniki planowanej restrukturyzacji w oparciu o scenariusz podstawowy oraz scenariusz pesymistyczny; beneficjent powinien także przedstawić badanie rynku i analizę wrażliwości (pkt 50 wytycznych). Długoterminową rentowność uznaje się za osiągniętą w momencie, gdy beneficjent jest w stanie osiągnąć odpowiedni szacowany zwrot z kapitału po pokryciu wszystkich swoich kosztów wraz z amortyzacją i opłatami finansowymi, co umożliwi mu samodzielnie konkurowanie na rynku (pkt 52 wytycznych).

- (130) Plan restrukturyzacji spółki PR z dnia 1 września 2015 r.⁽⁴⁴⁾ obejmuje okres restrukturyzacji od 2015 r. do 2018 r. i przewiduje osiągnięcie zysku od 2016 r. i przywrócenie długoterminowej rentowności w latach 2019–2020 (zob. tabela poniżej). Władze polskie przedstawiły prognozę finansową w scenariuszu podstawowym oraz podstawowe prognozowane dane (zysk z działalności operacyjnej, zysk netto i marża netto) w scenariuszu optymistycznym i pesymistycznym, a także wyniki badania rynku i analizę wrażliwości. W poniższej tabeli przedstawiono prognozowane wyniki w scenariuszu podstawowym.

Tabela 2.

Prognoza finansowa w scenariuszu podstawowym (wartości liczbowe w mln PLN)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Przychody ze sprzedaży ⁽¹⁾	[600-720]	[500-600]	[490-590]	[460-560]	[470-570]	[475-575]
Rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej	[720-880]	[675-825]	[705-865]	[725-885]	[710-870]	[680-830]
Wynik finansowy netto	[-104 to -84]	[39-47]	[36-44]	[27-34]	[20-24]	[20-24]
Marża netto	[-7,1 to -5,9] %	[3,0-3,6] %	[2,7-3,3] %	[2,1-2,5] %	[1,4-1,8] %	[1,5-1,9] %
Stopa zwrotu z kapitału własnego (ROE)	[-39 to -29] %	[11-15] %	[10-13] %	[6-9] %	[4,0-6,5] %	[3-7] %

⁽¹⁾ Obejmują one przychód ze sprzedaży biletów, rekompensatę z tytułu ulg i przychód z działalności innej niż działalność związana ze świadczeniem usług publicznej (np. dzierżawa i naprawa taboru kolejowego).

Źródło: plan restrukturyzacji.

- (131) Prognozy finansowe opierają się na następujących głównych założeniach:

- skumulowana praca eksploatacyjna zaplanowana na lata 2015–2020 wyniesie łącznie [...] mln pociągokilometrów; praca eksploatacyjna planowana w 2020 r. będzie o [...] % niższa w porównaniu z poziomem w 2015 r.;
- przychody ze sprzedaży biletów w 2020 r. będą niższe o [...] % w porównaniu z 2015 r. (spadek/wzrost przychodów ze sprzedaży biletów w porównaniu z przyjętym założeniem zasadniczo doprowadzi do zwiększenia/zmniejszenia kwoty rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej). Oczekuje się, że łączne przychody ze sprzedaży w 2020 r. będą o [...] % niższe w porównaniu z 2015 r.;
- kwotę rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej oszacowano na podstawie umów zawartych z samorządami terytorialnymi;
- wysokość kosztów niezależnych od PR (koszty infrastruktury, energii, paliwa) oszacowano zasadniczo w oparciu o koszty historyczne skorygowane o poziom inflacji. Koszty te są zasadniczo w całości pokrywane z rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej;
- koszty wynagrodzeń (które stanowią największą pozycję kosztów spośród wszystkich kosztów zależnych od PR) będą wzrastać w tempie odpowiadającym wzrostowi poziomu inflacji do 2019 r. oraz o [...] % w ujęciu realnym w 2020 r. Oczekuje się, że przyjęcie tego założenia – w połączeniu z planowaną redukcją zatrudnienia o [...] % – przełoży się na zmniejszenie kosztów wynagrodzeń o [...] % do 2020 r. w porównaniu z poziomem z 2015 r.

⁽⁴⁴⁾ Ze zmianami z dnia 17 września 2015 r.

- (132) W planie restrukturyzacji wskazano następujące przyczyny trudnej sytuacji spółki PR:
- długotrwałe niedofinansowanie prowadzące do coraz większego zadłużenia i ujemnego kapitału własnego;
 - niezadowalająca jakość i niewystarczająca ilość taboru kolejowego;
 - niska wydajność operacyjna;
 - zły stan infrastruktury zarządzanej przez PKP PLK.
- (133) Aby zaradzić zidentyfikowanym trudnościom, spółka PR zamierza wdrożyć następujące środki restrukturyzacyjne:
- (i) restrukturyzację finansową obejmującą spłatę zadłużenia opiewającego na kwotę [...] mln PLN i umorzenie przez PKP PLK odsetek opiewających na kwotę [...] mln PLN oraz podwyższenie kapitału akcyjnego o 770,3 mln PLN;
 - (ii) modernizację taboru kolejowego poprzez zmodernizowanie [...] pojazdów i nabycie [...] pojazdów za łączną kwotę [...] mln PLN;
 - (iii) optymalizację działalności operacyjnej (obejmującą łącznie 19 inicjatyw restrukturyzacyjnych), w szczególności poprzez restrukturyzację zatrudnienia (zmniejszenie zatrudnienia o [...] pracowników w latach 2015–2018), ograniczenie pracy eksploatacyjnej na nierentownych trasach i wprowadzenie nowych technologii, za łączną kwotę [...] mln PLN.
- (134) Wzywa się władze polskie do uzasadnienia, dlaczego ich zdaniem umorzenie odsetek przez państwową spółkę PKP PLK w kwocie [...] mln PLN nie stanowi pomocy państwa.
- (135) Dane dotyczące kosztów restrukturyzacji i źródeł ich finansowania podsumowano w poniższej tabeli.

Tabela 3

Koszty restrukturyzacji i źródła finansowania (w mln PLN)

Koszty restrukturyzacji		Źródła finansowania	
Środek	Kwota	Źródło	Kwota (% całkowitej kwoty)
Restrukturyzacja finansowa	[...]	Finansowanie zewnętrzne	[...]
		Sprzedaż złomu	[...]
Modernizacja taboru kolejowego	[...]	Wkład własny	[...] ([40-42] %)
Restrukturyzacja zatrudnienia	[...]	Pomoc państwa	770,3 ([58-60] %)
Inne inicjatywy ⁽¹⁾	[...]		
Łączne koszty restrukturyzacji	[1 100 – 1 450]	Źródła finansowania ogółem	[1 100 – 1 450]

⁽¹⁾ Np. wdrażanie rozwiązań IT, budowa zbiorników paliwa, inicjatywy na rzecz gwarantowania przychodów, rozwój bazy technologicznej w Rzeszowie, utworzenie archiwów przedsiębiorstwa, doskonalenie systemu sprzedaży.

- (136) Komisja odnotowuje, że według prognoz, po restrukturyzacji spółka PR wypracuje zysk netto (tj. zysk po odliczeniu wszystkich ponoszonych przez nią kosztów, uwzględniając amortyzację i opłaty finansowe) i osiągnie ROE na poziomie około [3-7] %. Powinno to zapewnić spółce PR możliwość samodzielnego konkurowania na rynku w rozsądnym okresie czasowym. Fakt, że banki prywatne i Europejski Bank Inwestycyjny („EBI”) – po przeprowadzeniu oceny zdolności kredytowej – zgodziły się udzielić spółce PR kredytów w znacznej wysokości (zob. motywy (155)–(156)), może świadczyć o tym, że rynek wierzy w powodzenie planu restrukturyzacji i przywrócenie długoterminowej rentowności spółki.
- (137) Czteroletni okres restrukturyzacji nie wydaje się przesadnie długi, zważywszy na wagę i długotrwały charakter trudności, z jakimi borykała się spółka PR, specyfikę planowanych środków restrukturyzacyjnych i praktykę decyzyjną Komisji⁽⁴⁵⁾.
- (138) Wydaje się, że proponowane środki restrukturyzacyjne stanowią odpowiednią reakcję na zidentyfikowane problemy. W szczególności spłata długu przez spółkę PR i inwestycja kapitałowa dokonana przez ARP zmniejszyły zadłużenie spółki PR i spowodowały, że kapitał własny osiągnął wartość dodatnią. Planowana modernizacja taboru kolejowego, na którą spółka PR uzyskała już finansowanie, powinna poprawić jakość taboru oraz zwiększyć jego stan liczbowy. Inicjatywy w zakresie optymalizacji, takie jak zmniejszenie zatrudnienia i nadwyżek zdolności przewozowych, jak również wprowadzenie nowych technologii, wydają się właściwym rozwiązaniem problemu niskiej wydajności operacyjnej. Jeżeli chodzi o zły stan infrastruktury, jego poprawa nie leży w gestii spółki PR, lecz należy do obowiązków spółki PKP PLK. Komisja zauważa jednak, że w Krajowym Programie Kolejowym przewidziano znaczące inwestycje w infrastrukturę w kwocie 67 mld PLN (ok. 15,8 mld EUR) do 2023 r.
- (139) Jeżeli chodzi o założenia leżące u podstaw prognoz finansowych, nie wydają się one nadmiernie optymistyczne – prognozują się, że do 2020 r. wielkość planowanej pracy eksploatacyjnej i przychody ze sprzedaży spadną odpowiednio o [>15] % i [...] %. Jednocześnie oczekuje się, że koszty całkowite zmniejszą się jedynie o [...] %. Ryzyko niedoszacowania kosztów jest częściowo mitygowane przez fakt, że znaczna ich część (koszty niezależne od spółki PR) będzie co do zasady w całości pokrywana z rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej.
- (140) Przywrócenie długoterminowej rentowności opiera się również na założeniu, że spółka PR podpisze wieloletnie umowy o świadczenie usług publicznych z 15 województwami obowiązujące do 2020 r. Chociaż spółka PR podpisała już niemalże wszystkie planowane umowy⁽⁴⁶⁾, wydaje się, że całkowita praca eksploatacyjna wyrażona w pociągokilometrach wynikająca z podpisanych umów stanowi jedynie [...] % pracy eksploatacyjnej założonej w planie restrukturyzacji⁽⁴⁷⁾. Niższa od zakładanej praca eksploatacyjna mogłaby zagrozić przywróceniu rentowności, ponieważ determinuje ona kwotę rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej, która odpowiada za [>50 %] % prognozowanych przychodów spółki PR w latach 2015–2020. Komisja wzywa zatem Polskę do przedstawienia analizy porównawczej zakładanej i faktycznie zakontraktowanej pracy eksploatacyjnej w odniesieniu do każdego roku w okresie 2015–2020 oraz – w przypadku ujemnych odchyliń – do wyjaśnienia, w jaki sposób mimo to zostanie zapewnione przywrócenie długoterminowej rentowności spółki PR. Polskę wzywa się również do przedstawienia pełnej prognozy finansowej w scenariuszu pesymistycznym zgodnie z wymogami pkt 50 wytycznych.
- (141) Ponadto pismem z dnia 28 lipca 2017 r. Polska poinformowała Komisję, że spółka PR przygotowuje obecnie aktualizację planu restrukturyzacji. W wyniku planowanych modyfikacji mają ulec zmianie koszty poszczególnych środków restrukturyzacyjnych (całkowite koszty restrukturyzacji, kwota pomocy i wkład własny pozostaną bez zmian), a prognozy finansowe zostaną zaktualizowane z uwzględnieniem faktycznych wyników finansowych spółki PR osiągniętych w okresie po przedstawieniu pierwotnego planu restrukturyzacji. Komisja oczekuje na zaktualizowany plan restrukturyzacji i na jego podstawie ponownie oceni przywrócenie długoterminowej rentowności.
- (142) Wszystkie zainteresowane strony wzywa się do przedstawienia uwag dotyczących zdolności planu restrukturyzacji do przywrócenia długoterminowej rentowności spółki PR.

⁽⁴⁵⁾ W przeszłości Komisja zatwierdziła okresy restrukturyzacji wynoszące maksymalnie sześć lat (zob. decyzja Komisji z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa C 8/10 – Varvaressos S.A., Dz.U. L 184 z 14.7.2011, s. 9. Zob. również decyzja Komisji z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.34191 (2012/C) – A/S Air Baltic Corporation, Dz.U. L 183 z 10.7.2015, s. 1).

⁽⁴⁶⁾ W województwie śląskim spółka PR podpisała umowę o świadczenie usług publicznych na lata 2016–2019, przy czym wciąż musi wynegocjować umowę na 2020 r.

⁽⁴⁷⁾ Całkowita praca eksploatacyjna wynikająca z podpisanych umów wynosi [...] tys. pociągokilometrów (zgodnie z mapą regionalnego rynku przewozów w Polsce ze stycznia 2017 r. przedstawioną przez Polskę dnia 1 lutego 2017 r.), natomiast całkowita praca eksploatacyjna założona w planie restrukturyzacji wynosi [...] tys. pociągokilometrów (zgodnie z planem restrukturyzacji, tabela 40).

Konieczność interwencji państwa

- (143) Zgodnie z pkt 38 lit. b) wytycznych, aby pomoc na restrukturyzację uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, Komisja zweryfikuje, czy środek jest ukierunkowany na sytuację, w której pomoc może spowodować istotną poprawę, jaka nie może nastąpić w wyniku działania rynku, na przykład poprzez usunięcie niedoskonałości rynku lub rozwiązanie problemu związanego z kapitałem lub spójnością. Pkt 53 wytycznych stanowi, że państwa członkowskie, które zamierzają przyznać pomoc na restrukturyzację, muszą przedstawić porównanie z wiarygodnym scenariuszem alternatywnym nieobejmującym pomocy państwa, wykazując, dlaczego w przypadku realizacji scenariusza alternatywnego dany cel lub dane cele związane z trudnościami społecznymi lub niedoskonałościami rynku nie zostałyby osiągnięte lub zostałyby osiągnięte w mniejszym stopniu.
- (144) Zdaniem Polski bez pomocy spółka PR nie byłaby w stanie spłacić swoich długów, ponieważ nie była w stanie uzyskać koniecznego finansowania na rynku. Doprowadziłoby to do jej niewypłacalności oraz prawdopodobnie likwidacji. Dwóch największych wierzycieli wezwało bowiem spółkę PR do bezzwłocznej spłaty jej zobowiązań wobec nich.
- (145) Likwidacja spółki PR spowodowałaby poważne trudności społeczne poprzez prawdopodobne przerwanie ciągłości świadczenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zob. motywy (126)–(128)). Doprowadziłaby ona również do wzrostu bezrobocia oraz miałaby negatywny wpływ na gospodarkę⁽⁴⁸⁾.
- (146) Polska przeanalizowała scenariusze alternatywne dla pomocy na restrukturyzację zakładające ciągłość świadczenia usług, takie jak reorganizacja długu, zbycie aktywów oraz pozyskanie kapitału prywatnego, jednak wszystkie one okazały się nierealistyczne. Komisja uważa powyższy argument za przekonujący. W szczególności reorganizacja długu – biorąc pod uwagę, że najwięksi wierzyciele spółki PR byli podmiotami państwowymi – wiązałyby się z dalszą pomocą państwa. Zbycie aktywów prawdopodobnie byłoby niewystarczające i mogłoby zagrozić przywróceniu rentowności. Jeżeli chodzi o kapitał prywatny, żaden inwestor prywatny nie wyraził zainteresowania wejściem na polski rynek, nie mówiąc już o ratowaniu spółki PR.
- (147) W świetle powyższego Komisja na tym etapie uznaje, że spełniono warunki określone w pkt 38 lit. b) i pkt 53 wytycznych oraz że interwencja państwa jest konieczna, aby usunąć niedoskonałości rynku.

Adekwatność

- (148) W myśl pkt 38 lit. c) wytycznych środek pomocy nie zostanie uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym, jeśli osiągnięcie tego samego celu umożliwiają inne, mniej zakłócające środki. Państwa członkowskie mają swobodę przy wyborze formy pomocy na restrukturyzację, chociaż powinny dopilnować, aby wybrany instrument był adekwatny do problemu, który ma rozwiązać. W szczególności państwa członkowskie powinny ocenić czy problemy beneficjentów są związane z płynnością, czy z wypłacalnością, oraz wybrać odpowiednie instrumenty umożliwiające zaradzenie stwierdzonym problemom (pkt 58 wytycznych).
- (149) Trudności finansowe spółki PR wiążą się z problemami w zakresie płynności (niezdolnością do spłaty zobowiązań krótkoterminowych). Pomoc na restrukturyzację w formie inwestycji kapitałowej wydaje się zatem adekwatną formą pomocy umożliwiającą rozwiązanie problemów spółki PR w zakresie płynności w perspektywie długoterminowej. Wynika to z faktu, że pomoc ta może zapewnić długoterminową stabilność finansową i umożliwić skuteczne wdrożenie planu restrukturyzacji. Na tej podstawie Komisja uznaje, że spełniono warunki określone w pkt 38 lit. c) i pkt 58 wytycznych, oraz wstępnie stwierdza, że forma pomocy jest odpowiednia do osiągnięcia celu restrukturyzacji.

Efekt zachęty

- (150) Zgodnie z pkt 38 lit. d) i pkt 59 wytycznych państwa członkowskie muszą wykazać, że bez udziału pomocy beneficjent zostałby zrestrukturyzowany, sprzedany lub zlikwidowany w sposób uniemożliwiający osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie. Wykazanie takiej możliwości może być częścią analizy przedstawianej zgodnie z pkt 53 wytycznych uzasadniającej konieczność interwencji państwa.
- (151) W świetle wniosku w motywie (147) dotyczącego konieczności interwencji państwa Komisja na tym etapie stwierdza, że spełniono wymogi określone w pkt 38 lit. d) i pkt 59 wytycznych.

Proporcjonalność pomocy / pomoc ograniczona do minimum

- (152) W pkt 61 wytycznych, zgodnie z ich pkt 38 lit. e), wyjaśnia się, że kwota i intensywność pomocy na restrukturyzację muszą być ograniczone do ścisłego minimum niezbędnego, by umożliwić podjęcie restrukturyzacji w świetle istniejących zasobów finansowych beneficjenta, jego udziałowców lub grupy kapitałowej, do której należy. W szczególności należy zapewnić dostateczny poziom wkładu własnego w koszty restrukturyzacji i podziału obciążenia, uwzględniając każdą uprzednio przyznaną pomoc na ratowanie.

⁽⁴⁸⁾ Polska szacuje, że likwidacja spółki PR doprowadziłaby do utraty 15 000 – 17 500 miejsc pracy oraz spowodowałaby skumulowany spadek wartości dodanej brutto w polskiej gospodarce o 1 100 – 1 700 mln PLN w ciągu 2–3 lat.

(i) Wkład własny

- (153) Zgodnie z pkt 62 wytycznych, aby ograniczyć kwotę pomocy do ścisłego minimum, niezbędny jest znaczący wkład (wolny od pomocy państwa) w restrukturyzację pochodzący z zasobów własnych beneficjenta, jego udziałowców, wierzycieli, grupy kapitałowej, do której należy, lub nowych inwestorów. W normalnych okolicznościach wkład własny powinien być porównywalny z przyznawaną pomocą pod względem wpływu na wypłacalność lub poziom płynności beneficjenta. Wkład ten musi być rzeczywisty, tzn. faktyczny, wykluczający wszystkie przyszłe spodziewane zyski, takie jak przepływy pieniężne, i musi być możliwie najwyższy (pkt 63 wytycznych). Wkład państwa lub przedsiębiorstwa publicznego może zostać uwzględniony jedynie pod warunkiem, że jest wolny od pomocy. W przypadku dużych przedsiębiorstw, takich jak spółka PR, Komisja zazwyczaj uznaje za odpowiedni wkład własny w wysokości co najmniej 50 % kosztów restrukturyzacji. W wyjątkowych okolicznościach i w przypadkach szczególnych trudności Komisja może zezwolić na wkład własny, który wynosi mniej niż 50 % kosztów restrukturyzacji (pkt 64 wytycznych). Jeżeli wymagają tego szczególne okoliczności na obszarach objętych pomocą, na przykład gdy beneficjent boryka się ze szczególnymi trudnościami związanymi z pozyskiwaniem nowego finansowania rynkowego ze względu na swoją lokalizację na obszarze objętym pomocą, Komisja może zaakceptować wkład niższy niż 50 % kosztów restrukturyzacji (pkt 98 wytycznych).
- (154) Zgłoszony wkład własny wynosi [...] mln PLN i stanowi [40-42] % całkowitych kosztów restrukturyzacji. Obejmuje on następujące źródła: (i) finansowanie zewnętrzne ([...] mln PLN); oraz (ii) przychody ze sprzedaży złomu ([...] mln PLN).

— Finansowanie wewnętrzne

- (155) Dnia 28 września 2016 r. spółka PR podpisała umowę kredytową z konsorcjum banków, w skład którego wchodziły Bank Gospodarstwa Krajowego („BGK”), Bank Zachodni WBK S.A. („BZ WBK”) i PKO BP S.A. („PKO BP”), na łączną kwotę [...] mln PLN, z której kwotę [...] mln PLN (transze A i B kredytu) Polska uznaje za wkład własny; pozostała kwota [...] mln PLN (transze C i D kredytu) ma zostać przeznaczona na [...] ⁽⁴⁹⁾. Procentowy udział banków w kredycie konsorcjalnym kształtuje się następująco: BGK ([...] %), PKO BP ([...] %) i BZ WBK ([...] %). Ostateczna struktura finansowania transz A i B przy założeniu wykorzystania przez spółkę PR pełnej kwoty kredytu zaciągniętego w EBI (zob. poniżej) będzie kształtowała się następująco: EBI ([...] %), BZ WBK ([...] %), PKO BP ([...] %) i BGK ([...] %).
- (156) Dnia 16 grudnia 2016 r. spółka PR podpisała z EBI umowę na udostępnienie środków z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (tzw. Plan Junckera) ⁽⁵⁰⁾ na kwotę 200 mln PLN. Warunkiem udzielenia kredytu zaciągniętego w EBI jest pozytywna decyzja Komisji w sprawie pomocy na restrukturyzację (w przeciwieństwie do kredytu konsorcjalnego). Kredyt zaciągnięty w EBI zastąpi albo zrefinansuje część kredytu konsorcjalnego.
- (157) Zdaniem Komisji zarówno kredyt konsorcjalny, jak i kredyt zaciągnięty w EBI stanowią „rzeczywiste” źródło wkładu własnego w rozumieniu wytycznych, ponieważ spółka PR podpisała z bankami wiążące umowy kredytowe.
- (158) Kredyt zaciągnięty w EBI nie stanowi pomocy. Zgodnie ze wspólnym oświadczeniem unijnego komisarza do spraw konkurencji i prezesa EBI ⁽⁵¹⁾ zasoby własne przyznane bezpośrednio przez grupę EBI nie stanowią pomocy państwa zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE i jako takie nie są objęte zakresem stosowania zasad pomocy państwa.
- (159) Jeżeli chodzi o kredyt udzielony przez banki należące do konsorcjum, Komisja zauważa, że BZ WBK jest bankiem prywatnym. Jego udział w udzieleniu kredytu nie wiąże się zatem z wykorzystaniem zasobów państwowych i nie można przypisać go państwu. Ponadto wydaje się, że na jego decyzję o finansowaniu spółki PR nie wpłynął udział pozostałych banków należących do konsorcjum. Zdaniem władz polskich podczas ostatecznych negocjacji z konsorcjum marzę kredytową uzgodniono ostatecznie na poziomie zaproponowanym przez bank BZ WBK (wyższym niż w pierwotnych propozycjach banków PKO BP i BGK).

⁽⁴⁹⁾ Główne warunki kredytu konsorcjalnego (transze A i B) kształtują się następująco: stopa procentowa [...] %, termin wymagalności dnia [...] r. (wypłata po spełnieniu wstępnych warunków, nie później niż dnia [...] r.), zabezpieczenie – w większości przypadków hipoteka na nieruchomości i zastaw na aktywach (wskaźnik wartości pożyczki do zabezpieczenia nie wyższy niż [...]), zastaw na umowach o świadczenie usługi publicznej i oświadczenie o poddaniu się egzekucji maksymalnie do [...] % całkowitej kwoty kredytu.

⁽⁵⁰⁾ Główne warunki kredytu zaciągniętego w EBI kształtują się następująco: stopa procentowa [...] %, termin wymagalności – [...] lat po wypłacie ostatniej transzy (wypłata – [...] po zawarciu umowy kredytowej), zabezpieczenie – analogicznie do umowy kredytu konsorcjalnego.

⁽⁵¹⁾ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/joint_statement_en.pdf

- (160) PKO BP jest w większości bankiem prywatnym, notowanym na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Państwo posiada mniejszościowy pakiet akcji (29,43 %), jednak nie ma żadnych dowodów potwierdzających, że państwo wywarło na bank jakąkolwiek presję, by ten udzielił kredytu spółce PR. W podobnej sprawie w przeszłości Komisja stwierdziła, że decyzji przedsiębiorstw w Polsce, w których państwo posiadało mniejszościowy pakiet udziałów, nie można było przypisać państwu i nie wiązały się one z wykorzystaniem zasobów państwowych⁽⁵²⁾. W tym świetle wkład wniesiony przez banki BZ WBK i PKO BP nie stanowi pomocy.
- (161) Bank BGK należy w 100 % do Skarbu Państwa. Nie można wykluczyć, że jego decyzje dotyczące finansowania spółki PR można by przypisać państwu i mogłyby się one wiązać z wykorzystaniem zasobów państwowych. We wcześniejszych sprawach Komisja stwierdziła, że decyzje podobnych banków w Słowenii można było przypisać państwu i że wiązały się one z wykorzystaniem zasobów państwowych⁽⁵³⁾. W niniejszej sprawie Komisja nie dysponuje jednak dowodami potwierdzającymi, że państwo zachęciło bank BGK do udziału w udzieleniu kredytu konsorcyjnego spółce PR.
- (162) W każdym razie nawet w przypadku uznania, że decyzję banku BGK o finansowaniu spółki PR należałoby przypisać państwu i że wiązała się ona z wykorzystaniem zasobów państwowych, wkład banku BGK w kredyt konsorcyjny nie przyniósłby korzyści gospodarczej spółce PR, ponieważ udzielono go na zasadzie równorzędności (*pari passu*) z dwoma innymi bankami należącymi do konsorcjum. W szczególności kredyt przyznały równocześnie i na tych samych warunkach wszystkie banki należące do konsorcjum, wkład prywatnych banków jest znaczny ([...] % całkowitej kwoty kredytu) i żaden z tych banków nie był wcześniej zaangażowany w relacje kredytowe z PR.
- (163) Ponadto władze polskie przedstawiły dowody stanowiące dodatkowe zapewnienie, że kredytu udzielonego przez konsorcjum banków udzielono na warunkach rynkowych. W szczególności koszt finansowania spółki PR jest wyższy niż porównywalny koszt finansowania (kredytów i obligacji) innych przedsiębiorstw kolejowych w Europie oraz wyższy niż koszt finansowania zaoferowany przez kredytodawców wyspecjalizowanych w finansowaniu kolejowych projektów inwestycyjnych (Bank DVB SE i przedsiębiorstwo Eurofima). Władze polskie przedstawiły również badanie *ex post* przeprowadzone przez przedsiębiorstwo [...], z którego wynika, że kredyt konsorcyjny jest zgodny z rynkiem. Ponadto stopa procentowa kredytu konsorcyjnego odpowiada stopie referencyjnej mającej zastosowanie do przedsiębiorstwa o ratingu B (niski) przy wysokim poziomie zabezpieczenia⁽⁵⁴⁾. Rating B, tj. jeden stopień wyższy niż CCC (mający zastosowanie do przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji), wydaje się rozsądny, biorąc pod uwagę, że sytuacja finansowa spółki PR poprawiła się po otrzymaniu przez nią pomocy na restrukturyzację. Wkład banku BGK nie stanowi zatem pomocy.
- (164) W świetle powyższego kredyt w kwocie [...] mln PLN można uznać na tym etapie za uprawnione źródło wkładu własnego.
- Przychody ze sprzedaży złomu
- (165) Zgodnie z planem restrukturyzacji spółka PR pierwotnie planowała uzyskać w latach 2015–2018 kwotę [...] mln PLN z tytułu złomowania niepotrzebnego i uszkodzonego taboru kolejowego (elektrycznych zespołów trakcyjnych, autobusów szynowych, lokomotyw spalinowych i wagonów). W 2015 r. spółka PR sprzedała złom za kwotę [...] mln PLN. Ponadto władze polskie przedstawiły niezależną wycenę złomu, który ma zostać sprzedany w latach 2016–2018 za łączną kwotę [...] mln. Władze polskie ostatecznie zdecydowały jednak⁽⁵⁵⁾ o ograniczeniu kwoty wkładu własnego z tego źródła do przychodów, które faktycznie uzyskano do tego momentu, tj. kwoty [...] mln PLN. W świetle powyższego Komisja może przyjąć, że kwota [...] mln PLN stanowi uprawnione źródło wkładu własnego.
- (166) Podsumowując, wkład własny spółki PR wynosi [...] mln PLN i stanowi [40-42] % kosztów restrukturyzacji.
- (167) Wartość ta jest niższa od wynoszącego 50 % prognozy wymaganego od dużych przedsiębiorstw. Zgodnie z pkt 98 wytycznych na obszarach objętych pomocą można zaakceptować wkład niższy niż 50 %. Komisja zauważa, że wszystkie regiony, w których spółka PR prowadzi działalność, kwalifikują się do otrzymania pomocy regionalnej zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE i że spółka PR nie mogła pozyskać finansowania rynkowego przed otrzymaniem pomocy na restrukturyzację. Przykładowo w latach 2010–2013 spółka PR dokonała szeregu prób pozyskania finansowania na inwestycje w tabor kolejowy, jednak próby te zakończyły się niepowodzeniem. Wzywa się władze polskie do przedstawienia szczegółowych informacji na temat wspomnianych nieudanych prób pozyskania finansowania podjętych w przeszłości.

⁽⁵²⁾ Decyzja Komisji z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie SA.36874 (2013/C) – Pomoc na restrukturyzację na rzecz Polskich Linii Lotniczych LOT, Dz.U. L 25 z 30.1.2015, s. 1, motyw 179.

⁽⁵³⁾ Zob. np. decyzja Komisji z dnia 8 czerwca 2015 r. – Pomoc restrukturyzacyjna na rzecz grupy Cimos, Dz.U. L 59 z 4.3.2016, s. 168, mot. 114–115.

⁽⁵⁴⁾ Zabezpieczenia można uznać w niniejszej sprawie za „wysokie”, biorąc pod uwagę, że wskaźnik wartości pożyczki do zabezpieczenia (bez zastawu na umowach o świadczenie usługi publicznej) nie przekracza [...].

⁽⁵⁵⁾ Zgodnie z pismem DMP-552-1(36)/15/IK z dnia 28 lipca 2017 r.

- (168) Ponadto zgodnie z pkt 64 wytycznych w wyjątkowych okolicznościach i w przypadkach szczególnych trudności można zezwolić na wkład wynoszący mniej niż 50 %. Spółka PR jest wyłącznym dostawcą publicznych regionalnych usług kolejowych przewozów pasażerskich w blisko połowie regionów. Zgodnie z argumentami przedstawionymi w motywach (127)–(128), jeżeli spółka PR zniknęłaby z rynku, żaden inny przewoźnik nie byłby w stanie jej zastąpić w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Doprowadziłoby to do poważnych trudności społecznych wywołanych prawdopodobnym przerwaniem ciągłości świadczenia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym i wywarłoby niekorzystny wpływ na gospodarkę (zob. motyw (145)).
- (169) Zgodnie z pkt 62 wytycznych w normalnych okolicznościach forma wkładu własnego powinna być porównywalna z formą przyznawanej pomocy. W tym względzie Komisja zwraca uwagę na fakt, że wkład własny spółki PR w formie kredytów i przychodów ze zbycia złomu przyczynił się do zwiększenia poziomu płynności i jako taki nie odpowiada zgłoszonej pomocy w formie inwestycji kapitałowej, która przyczyniła się do zwiększenia kapitału własnego. Komisja zauważa jednak, że wymóg ustanowiony w pkt 62 nie ma bezwzględnego charakteru, ale dotyczy „normalnych” okoliczności. W tym kontekście należy podkreślić, że wszyscy aktualni właściciele spółki PR (ARP i samorządy terytorialne) są podmiotami publicznymi, a zatem jakkolwiek inwestycja kapitałowa z ich strony stanowiłoby pomoc państwa tak, jak zgłoszona pomoc na restrukturyzację. Ponieważ wkład własny nie może wiązać się z pomocą państwa, zrealizowanie takiej dodatkowej inwestycji kapitałowej przez udziałowców nie mogłoby zostać uznane za uprawnione źródło wkładu własnego. Jeżeli chodzi o potencjalne inwestycje prywatne, po zbadaniu scenariusza zakładającego dokonanie takich inwestycji, uznano go za nierealistyczny (zob. motyw (146)). Dlatego też można uznać, że szczególne okoliczności, w jakich znalazła się spółka PR, uzasadniały przyznanie jej wkładu własnego w innej formie niż forma udzielonej jej pomocy.
- (170) W związku z powyższym Komisja wstępnie uznaje wygenerowany przez spółkę PR wkład własny za możliwy do przyjęcia, pomimo tego, że jest on niższy niż 50 % kosztów restrukturyzacji. Komisja zwraca się do zainteresowanych stron o przedstawienie swoich uwag.

(ii) Podział obciążenia

- (171) W pkt 65 wytycznych wskazano, że w przypadku, gdy wsparcie ze strony państwa przyznaje się w formie poprawiającej pozycję kapitałową beneficjenta, taka sytuacja może prowadzić do ochrony udziałowców i wierzycieli nieuprzywilejowanych przed konsekwencjami ich decyzji o zainwestowaniu w beneficjenta, co z kolei przyczynia się do powstania pokusy nadużycia i narusza dyscyplinę rynkową. W rezultacie pomoc na pokrycie strat należy przyznawać wyłącznie na warunkach obejmujących odpowiedni podział obciążenia między obecnych inwestorów. Zgodnie z pkt 67 wytycznych pomocy powinno się udzielać na warunkach, które zapewniają państwu słuszny udział w przyszłym wzroście wartości beneficjenta.
- (172) Omawiana pomoc nie została udzielona w celu pokrycia strat, ale w celu sfinansowania środków restrukturyzacyjnych, związanych głównie ze spłatą zadłużenia. Ponadto pomoc ta nie zapewnia aktualnym udziałowcom ani wierzycielom nieuprzywilejowanym ochrony przed potencjalnymi stratami kapitałowymi w przypadku, gdyby restrukturyzacja zakończyła się niepowodzeniem. Co więcej, ponieważ aktualni udziałowcy i główni wierzyciele spółki PR są własnością państwa, wszelkie dalsze inwestycje kapitałowe lub przypadki odpisania zadłużenia z ich strony należałoby uznać za pomoc państwa. Udziałowcy państwowi (ARP i władze wojewódzkie) będą również posiadali udział w przyszłych zyskach kapitałowych spółki PR odpowiadający wielkości ich pakietu udziałów. Dlatego też Komisja uznaje wstępnie wymóg dotyczący podziału obciążenia za spełniony.

Negatywne skutki

- (173) Zgodnie z pkt 38 lit. f) wytycznych negatywne skutki pomocy muszą być wystarczająco ograniczone, aby ogólny wpływ środka był pozytywny. Komisja musi zatem zbadać, czy zasada „pierwszy i ostatni raz” jest przestrzegana i czy wdrożono środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji.

(i) Zasada „pierwszy i ostatni raz”

- (174) Pomoc na rzecz przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji należy przyznawać tylko w odniesieniu do jednego działania restrukturyzacyjnego. Dlatego też w przypadku, gdy od momentu udzielenia beneficjentowi pomocy na ratowanie, pomocy na restrukturyzację lub tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego w przeszłości (uwzględniając wszelką tego rodzaju pomoc udzieloną przed wejściem wytycznych w życie i wszelką pomoc niezgłoszoną) lub od zakończenia okresu restrukturyzacji lub wstrzymania realizacji planu restrukturyzacji upłynęło mniej niż 10 lat – w zależności od tego, które z tych zdarzeń wystąpiło najpóźniej – Komisja nie wyrazi zgody na udzielenie kolejnej pomocy (zasada „pierwszy i ostatni raz”) (pkt 70 i 71 wytycznych).

- (175) Jak Komisja wstępnie stwierdziła w motywie (108), środki 2, 3, 4 i 7 przyznane w okresie 10 lat poprzedzających datę przyznania zgłoszonej pomocy na restrukturyzację, stanowią pomoc. Komisja zwraca uwagę na fakt⁽⁵⁶⁾, że przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji nie można uznać za odpowiednie narzędzie służące celom polityki publicznej aż do czasu zapewnienia jego rentowności, a zatem wszelka pomoc udzielana takiemu przedsiębiorstwu musi w zasadzie spełniać warunki określone w wytycznych. Spółka PR wydaje się spełniać warunki, aby uznać ją za przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji co najmniej od dnia 1 stycznia 2004 r. (zob. motyw (123)). Dlatego też na podstawie informacji, jakimi obecnie dysponuje Komisja, wydaje się, że środki 2, 3, 4 i 7 należy uznać za pomoc na restrukturyzację.
- (176) Komisja stwierdza, że plan restrukturyzacji PR z dnia 1 września 2015 r. nie zawiera żadnych innych środków pomocy na restrukturyzację poza środkiem 1. Środki 2, 3, 4 i 7 przyznano począwszy od 2006 r., czyli na długo przed rozpoczęciem okresu restrukturyzacji, który zaczął się w 2015 r.⁽⁵⁷⁾ Nie przyznano ich na finansowanie środków przewidzianych w planie restrukturyzacji (motyw (133)). Jest oczywiste, że nie uważano ich za część jednego nieprzerwanego procesu restrukturyzacyjnego obejmującego środki restrukturyzacyjne wdrażane wiele lat później. Ponadto proces taki, jeżeli uznać by go za jeden nieprzerwany ciąg restrukturyzacyjny, trwałby 13 lat (2006–2018), w związku z czym ewidentnie wykraczałoby poza rozsądne ramy czasowe wymagane w pkt 47 wytycznych.
- (177) W związku z powyższym wydaje się, że środek 1 nie jest zgodny z ustanowioną w wytycznych zasadą „pierwszy i ostatni raz”.

(ii) Środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji

- (178) W przypadku udzielenia pomocy na restrukturyzację należy przyjąć środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji, tak aby w jak największym stopniu ograniczyć negatywny wpływ pomocy na warunki wymiany handlowej i zapewnić, że pozytywne skutki przewyższają skutki negatywne (pkt 76 wytycznych dotyczących ratowania i restrukturyzacji). Środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji zazwyczaj przybierają formę środków strukturalnych, choć w szczególnych przypadkach Komisja może wyrazić zgodę na pewne środki behawioralne lub środki otwarcia rynku w miejsce niektórych lub wszystkich środków strukturalnych, które w innym razie byłyby wymagane (pkt 77 wytycznych). W szczególności zgodnie z pkt 86 wytycznych państwa członkowskie mogą alternatywnie zobowiązać się do przyjęcia środków otwarcia rynku. Ponadto zgodnie z pkt 102 wytycznych Komisja może zobowiązać podmioty świadczące usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym do przyjęcia alternatywnych środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji, w szczególności poprzez niezwłoczne wprowadzenie uczciwej konkurencji w odniesieniu do danej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym. Komisja oceni środki mające na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji na obszarach objętych pomocą, aby ograniczyć negatywny systemowy wpływ na dany region. W szczególności może to obejmować mniej surowe wymagania dotyczące zmniejszenia mocy produkcyjnych lub obecności na rynku. W takich przypadkach wprowadzone zostanie rozróżnienie między obszarami kwalifikującymi się do pomocy regionalnej na mocy art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE a obszarami kwalifikującymi się na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, aby uwzględnić większy stopień problemów regionalnych w tych pierwszych obszarach (pkt 98 wytycznych).
- (179) Władze polskie argumentują, że spółka PR nie może zrezygnować z prowadzenia działalności dochodowej, ponieważ jej podstawowa działalność (świadczenie usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym) przynosi straty. Ponadto ograniczenie skali tej działalności nie przyniosłoby w opinii władz polskich korzyści żadnemu konkurentowi (z uwagi na brak realnej konkurencji), ale zaburzyłoby świadczenie usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym. Władze polskie odnotowują, że w wyniku restrukturyzacji do 2018 r. spółka PR ograniczy swoją pracę eksploatacyjną (mierzoną w pociągokilometrach) o [>10] %, a także zmniejszy liczbę elektrycznych zespołów trakcyjnych o [...] % oraz liczbę wagonów o [...] % w porównaniu z 2014 r.
- (180) Władze polskie zaproponowały przyjęcie następujących środków otwarcia rynku:
- (i) zawieranie wszystkich nowych umów o świadczenie usług publicznych w trybie przetargu konkurencyjnego począwszy od grudnia 2020 r. (tj. na trzy lata przed upływem terminu wyznaczonego w czwartym pakiecie kolejowym). Ostatnia bezpośrednio powierzona umowa powinna wygasnąć do grudnia 2030 r.;
- (ii) wcześniejsze niż do grudnia 2030 r. (tj. wcześniej niż na trzy lata przed upływem terminu wyznaczonego w czwartym pakiecie kolejowym) wygaśnięcie bezpośrednio powierzonych umów w odniesieniu do niektórych tras⁽⁵⁸⁾, stanowiących około [...] % obecnego rynku (tj. całkowitej pracy eksploatacyjnej mierzonej pociągokilometrami przewidzianej w rozkładzie jazdy na lata 2016/2017);

⁽⁵⁶⁾ Na podstawie wytycznych z 2014 r., pkt 23, i wytycznych z 2004 r., pkt 20 (Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, Dz.U. C 244 z 1.10.2004, s. 2).

⁽⁵⁷⁾ Oprócz niewielkiej części środka 7 stanowiącej mniej niż 6 % jego całkowitej kwoty, którą przyznano w 2015 r.

⁽⁵⁸⁾ Siedem województw dobrowolnie zadeklarowało możliwość zlecenia przewozów na niektórych trasach w trybie konkurencyjnym od 2020 r. lub 2021 r., a jedno województwo – od 2017 r. Oznacza to w praktyce, że bezpośrednio powierzone umowy, na mocy których obsługiwane są obecnie przedmiotowe trasy, wygasłyby wcześniej niż zaproponowano w ramach pierwszego środka otwarcia rynku.

- (iii) podjęcie nieodwołalnego zobowiązania, że trasy dotychczas zliberalizowane, na które w przeszłości udzielono zamówień w trybie konkurencyjnym, pozostaną otwarte na konkurencję; trasy te stanowią około [...] % obecnego rynku (tj. całkowitej pracy eksploatacyjnej mierzonej pociągokilometrami przewidzianej w rozkładzie jazdy na lata 2016/2017).
- (181) Ponadto władze polskie potwierdziły, że tabor kolejowy nie będzie postawiony do dyspozycji przewoźnika kolejowego inaczej niż w ramach pełnienia obowiązku świadczenia usługi publicznej, co oznacza, że tabor kolejowy finansowany ze środków publicznych będzie powiązany z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej zarówno pod względem zakresu tego obowiązku, jak i okresu jego trwania; po wygaśnięciu umowy o świadczenie usług publicznych tabor kolejowy zostanie zwrócony organowi przyznającemu lub wykupiony na warunkach rynkowych.
- (182) Komisja zauważa na początek, że w szczególnych przypadkach państwa członkowskie mogą zobowiązać się do przyjęcia środków otwarcia rynku zamiast środków strukturalnych (zbycie lub ograniczenie dochodowej działalności gospodarczej), do których wdrożenia byłyby w normalnych warunkach zobowiązane. Działalność prowadzona przez spółkę PR, tj. świadczenie usług w zakresie transportu publicznego, przynosi straty, a zatem wymaga dodatkowego finansowania ze strony państwa w formie rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej. W związku z powyższym spółka PR nie prowadzi żadnej dochodowej działalności, z której mogłaby zrezygnować. W tym kontekście przyjęcie środków otwarcia rynku zamiast środków strukturalnych wydaje się uzasadnione w przedmiotowej sprawie.
- (183) Komisja odnotowuje ponadto, że zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze polskie, zadeklarowane środki otwarcia rynku obejmują około [>20] % całkowitej pracy eksploatacyjnej oraz około [>40] % pracy eksploatacyjnej PR przewidzianej w rozkładzie jazdy na lata 2016/2017. Komisja bierze również pod uwagę fakt, że warunki zatwierdzenia pomocy odnoszące się do środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji mogą być mniej rygorystyczne na obszarach objętych pomocą, tym bardziej jeżeli beneficjent znajduje się na obszarze kwalifikującym się do otrzymania pomocy regionalnej zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE (wszystkie regiony, w których spółka PR prowadzi działalność, kwalifikują się do otrzymania takiej pomocy).
- (184) Ponadto władze polskie zobowiązały się nieodwołalnie do zawierania wszystkich umów o świadczenie usług publicznych w trybie przetargu konkurencyjnego od grudnia 2020 r. tak, że ostatnia bezpośrednio powierzona umowa wygaśnie do grudnia 2030 r., tj. na trzy lata przed upływem terminu wyznaczonego w rozporządzeniu (UE) 2016/2338. Choć ta druga data może wydawać się odległa, zobowiązanie to należy postrzegać w połączeniu ze znacznie wcześniejszym częściowym otwarciem rynku opisanym powyżej.
- (185) Ponadto Komisja zauważa, że zgodnie z planem restrukturyzacji, spółka PR ograniczy swoją pracę eksploatacyjną mierzoną w pociągokilometrach o [>10] % w okresie restrukturyzacji oraz o [>15] % w latach 2015–2020, tj. do końca okresu uwzględnionego w prognozach finansowych. Ograniczenie to nie może samo w sobie zostać uznane za uprawniony środek mający na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji, ponieważ trasy, których ono dotyczy, mogą przynosić straty. Może ono jednak potencjalnie uwolnić część rynku dla konkurencji, a nadto musi być postrzegane w połączeniu ze środkami otwarcia rynku.
- (186) Spółka PR powstrzyma się od nabywania udziałów w jakichkolwiek spółkach oraz od wykorzystywania pomocy państwa jako przewagi konkurencyjnej w działaniach promocyjnych podejmowanych podczas wprowadzania swoich produktów i usług na rynek zgodnie z pkt 84 wytycznych.
- (187) W świetle powyższego Komisja wzywa do przedstawienia uwag na temat wpływu zaproponowanych przez Polskę środków otwarcia rynku, w szczególności na innych uczestników rynku.

Pomoc dla znajdujących się w trudnej sytuacji podmiotów świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym

- (188) Zgodnie z pkt 100 i 101 wytycznych rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych, która spełnia wymogi w zakresie zgodności ustanowione w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007, może zostać wzięta pod uwagę w ocenie długoterminowej rentowności i może zostać pominięta przy ustalaniu wysokości wkładu własnego.
- (189) Możliwość przywrócenia rentowności spółki PR zależy od tego, czy spółka ta otrzyma rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych. Dlatego też Komisja musi ocenić zgodność rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007.

- (190) Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, jeżeli została przyznana na mocy umowy o świadczenie usług publicznych: (i) w której jednoznacznie określono zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych oraz obszar geograficzny, którego zobowiązania te dotyczą; (ii) w której określono z góry, w sposób obiektywny i przejrzysty, parametry, według których obliczane są rekompensaty, aby zapobiec nadmiernemu poziomowi rekompensaty⁽⁵⁹⁾; (iii) w której określono zasady podziału kosztów związanych ze świadczeniem usług oraz przychodów ze sprzedaży biletów; (iv) której okres obowiązywania nie przekracza 15 lat (lub 10 lat w przypadku umów zawartych w wyniku bezpośrednio udzielonego zamówienia).
- (191) Komisja zwraca uwagę na fakt, że spółka PR zawarła 72 umowy o świadczenie usług publicznych z 15 samorządami województw dotyczące okresu od 2015 r. do 2021 r. We wszystkich tych umowach wyraźnie zdefiniowano obowiązek świadczenia usługi publicznej jako obowiązek świadczenia usług kolejowych przewozów pasażerskich na określonych trasach regionalnych. Podział kosztów związanych z wykonywaniem obowiązku świadczenia usługi publicznej i przychodów ze sprzedaży biletów brany pod uwagę przy obliczaniu wysokości rekompensaty wydaje się zgodny z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Okres obowiązywania tych umów jest znacznie krótszy niż maksymalny dopuszczalny okres (ostatnia umowa ma wygasnąć w 2021 r.). W związku z powyższymi warunkami (i), (iii) i (iv) wydają się spełnione.
- (192) Jeżeli chodzi o warunek (ii), w wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007⁽⁶⁰⁾ dokonano rozróżnienia między ocenami zgodności rekompensaty przeprowadzanymi przez Komisję *ex post* i *ex ante*. Rekompensatę, która została już przyznana, można ocenić na podstawie faktycznych danych finansowych, przy czym jej wysokość nie powinna przewyższać wysokości rekompensaty przysługującej przedsiębiorstwu na podstawie parametrów określonych z góry w umowie. W tym względzie Komisja zwraca uwagę na fakt, że faktyczna kwota rekompensaty za 2015 r. nie wydaje się przekraczać kwoty, do otrzymania której spółka PR była upoważniona zgodnie z parametrami określonymi w umowach. Spółka PR odnotowała znaczącą stratę za 2015 r., co wskazuje, że nie otrzymała nadmiernej rekompensaty.
- (193) Oceniając rekompensatę *ex ante*, tj. planowaną na lata 2016–2021 (na podstawie planu restrukturyzacji z dnia 1 września 2015 r.), należy zwrócić uwagę na kategorie kosztów uwzględniane przy obliczaniu rekompensaty, proponowany poziom rozsądnego zysku i istnienie odpowiedniego mechanizmu kontroli w celu uniknięcia nadmiernej rekompensaty. W tym zakresie Komisja zauważa, co następuje.
- (194) Kategorie kosztów uwzględniane przy obliczaniu rekompensaty, w tym koszt dostępu do infrastruktury, energii elektrycznej, personelu, taboru kolejowego, inne koszty związane z transportem i koszty administracyjne, wydają się zgodne z art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.
- (195) Zdaniem władz polskich spółka PR dysponuje mechanizmem mającym na celu wyeliminowanie ryzyka nadmiernej rekompensaty obejmującym system rachunkowości, który umożliwia rozdzielenie kosztów i przychodów związanych z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej od kosztów i przychodów związanych z innymi działaniami. System alokacji jest okresowo poddawany audytowi, aby potwierdzić brak subsydiowania skrośnego. Ponadto umowy o świadczenie usług publicznych zobowiązują PR do zwrotu rekompensaty przekraczającej uzasadnioną kwotę i zabraniają PR wykorzystywania środków pochodzących z rekompensaty do finansowania innych działań niż te wskazane w umowach.
- (196) Ponadto w umowach założono maksymalną stopę zwrotu z zaangażowanego kapitału (ROCE) w wysokości [5-7] %, która zdaniem władz polskich jest zgodna z poziomem stosowanym przez innych dostawców usług transportu publicznego w Polsce.
- (197) Prognozuje się, że spółka PR wygeneruje stopę zwrotu z kapitału własnego (ROE) na poziomie [>10] % w 2016 r., [>10] % w 2017 r., [6-9] % w 2018 r., [4-6] % w 2019 r. i [4-6] % w 2020 r. Wartości te wydają się wysokie, zwłaszcza w 2016 r. i 2017 r. Dla porównania we wcześniejszej sprawie⁽⁶¹⁾ Komisja zaakceptowała ROE w wysokości 6 % (przy rocznym pułapie 10 % w okresie trzech lat, jeżeli jest to uzasadnione wydajnością i poprawą jakości). Władze polskie argumentują, że ROE nie jest właściwym wskaźnikiem rentowności dla spółki PR z powodu nadzwyczaj niskiego poziomu kapitału własnego przed restrukturyzacją (przed wrześniem 2015 r. kapitał własny był ujemny) oraz wysokiego poziomu dźwigni finansowej wynikającego z polityki finansowania poprzednich właścicieli.

⁽⁵⁹⁾ Wysokość rekompensaty powinna zostać obliczona zgodnie z zasadami ustanowionymi w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, tj. nie może przekraczać wyniku finansowego netto powstałego w rezultacie pełnienia obowiązku świadczenia usługi publicznej, który odpowiada zasadniczo kosztom poniesionym w związku z obowiązkiem świadczenia usługi publicznej pomniejszonym o powiązane przychody i przychody wygenerowane dzięki efektom sieciowym i powiększonym o rozsądny zysk.

⁽⁶⁰⁾ Komunikat Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, Dz.U. C 92 z 29.3.2014, s. 1.

⁽⁶¹⁾ Decyzja Komisji C(2010) 975 final z dnia 24 lutego 2010 r. dotycząca sprawy C 41/08 (ex NN 35/08) w sprawie umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu zawartych pomiędzy duńskim ministerstwem transportu a Danske Statsbaner, Dz.U. L 7 z 11.1.2011, s. 1.

- (198) Komisja uważa, że argument ten może być w pewien sposób zasadny w odniesieniu do okresu przed 2015 r. Po dokapitalizowaniu spółki PR i spłacie znacznej części długu wydaje się on jednak mniej przekonujący. W tym kontekście wydaje się, że w 2016 r. i 2017 r. spółka PR mogła otrzymać nadmierną rekompensatę (na podstawie danych prognozowanych w planie restrukturyzacji), biorąc pod uwagę, że również inne wskaźniki rentowności, takie jak stopa zwrotu z aktywów oraz marża netto, wydają się stosunkowo wysokie. Z drugiej strony prognozowany poziom zysku w latach 2018–2020 wydaje się rozsądny. Komisja wzywa władze polskie i zainteresowane strony do przedstawienia uwag w tej kwestii.
- (199) Ponadto zainteresowane strony wyraziły obawę, że 5-letnie umowy o świadczenie usług publicznych bezpośrednio powierzone spółce PR zamknęłyby dostęp do rynku dla konkurencji. W tym względzie Komisja zauważa, że Polska zawarła w trybie bezpośredniego powierzenia umowy o świadczenie usług publicznych z PR na lata 2015–2021 (zob. motyw (191)). Zgodnie z art. 5 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 właściwe organy państw członkowskich mogą podjąć decyzję o bezpośrednim udzielaniu zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych w sektorze transportu kolejowego maksymalnie na okres 10 lat, tj. do grudnia 2029 r., o ile nie zakazuje tego prawo krajowe. Okres ten wydłużono do grudnia 2033 r. na mocy rozporządzenia (UE) nr 2016/2338 (zob. motyw (9)). Zgodnie z wiedzą Komisji polskie prawo nie zakazuje bezpośredniego udzielania takich zamówień. Bezpośrednie udzielenie zamówień na świadczenie usług w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej na rzecz spółki PR do 2021 r. jako takie nie jest zatem sprzeczne z przepisami unijnymi.
- (200) Podsumowując, rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej na lata 2015 oraz 2018–2020 wydaje się zgodna z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007, natomiast rekompensata planowana na lata 2016 i 2017 może prowadzić do nadmiernej rekompensaty. Wzywa się władze polskie do uzasadnienia, dlaczego ich zdaniem rekompensata planowana na lata 2016 i 2017 nie prowadzi do nadmiernej rekompensaty.

Wniosek dotyczący środka 1

- (201) W świetle wstępnej oceny dokonanej w motywach (121)–(200) Komisja ma wątpliwości co do zgodności środka 1 z rynkiem wewnętrznym ze względu na możliwe naruszenie zasady „pierwszy i ostatni raz” określonej w wytycznych.

4.3.2. Środki 2, 3, 4 i 7

- (202) Jak wskazano w motywie (175), wydaje się, iż środki 2, 3, 4 i 7 należy na tym etapie uznać za pomoc na restrukturyzację. Komisja powinna je zatem ocenić w świetle warunków określonych w wytycznych z 2004 r.⁽⁶²⁾, które mają zastosowanie do wszelkiej niezgłoszonej pomocy na restrukturyzację przyznanej między dniem 1 października 2004 r. a dniem 31 lipca 2014 r.
- (203) Zadaniem państwa członkowskiego jest przedstawienie możliwych podstaw zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym i wykazanie, że spełnione są warunki uznania takiej pomocy za zgodną⁽⁶³⁾. Władze polskie nie uznają jednak przedmiotowych środków za pomoc na restrukturyzację, a zatem nie przedstawiły żadnych podstaw zgodności ani nie wykazały spełnienia warunków określonych w wytycznych z 2004 r.
- (204) Zgodnie z rozdziałem 3.2 wytycznych z 2004 r. przyznanie pomocy na restrukturyzację musi być uwarunkowane wdrożeniem planu restrukturyzacji, który musi zostać zatwierdzony przez Komisję we wszystkich przypadkach pomocy indywidualnej. Beneficjent pomocy na restrukturyzację musi wnieść wystarczający wkład własny w koszty restrukturyzacji oraz zapewnić adekwatne środki wyrównawcze, aby złagodzić skutki tego rodzaju pomocy zakłócające konkurencję. Władze polskie nie przedstawiły żadnych elementów, które umożliwiłyby Komisji ocenę, czy spełniono warunki uznania pomocy na restrukturyzację za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Wniosek dotyczący środków 2, 3, 4 i 7

- (205) W związku z powyższym na podstawie dostępnych informacji Komisja ma wątpliwości co do zgodności środków 2, 3, 4 i 7 z rynkiem wewnętrznym w świetle wytycznych.

⁽⁶²⁾ Zob. przypis 57.

⁽⁶³⁾ Zob. na przykład wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 kwietnia 1993 r., Włochy przeciwko Komisji, C-364/90, EU:C:1993:157, pkt 20. Zob. także wyrok Sądu z dnia 27 września 2012 r., Włochy przeciwko Komisji, T-257/10, ECLI:EU:T:2012:504, pkt 135.

4.4. Zgodność pomocy w świetle przepisów dotyczących obowiązku świadczenia usługi publicznej

- (206) Z uwagi na fakt, że usługi świadczone przez PR można sklasyfikować jako usługi wykonywane w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej (zob. motyw (42)), Komisja powinna także zbadać, czy środki będące przedmiotem oceny można uznać za zgodne na mocy przepisów dotyczących obowiązku świadczenia usługi publicznej.
- (207) Jeżeli chodzi o rekompensatę *ex post* (środek 2), została ona przyznana i wypłacona przed dniem 3 grudnia 2009 r., tj. przed wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007; rekompensata ta nigdy nie została jednak zgłoszona, dlatego też stanowi pomoc niezgodną z prawem. W tej sytuacji Komisja uznała za stosowne ocenić zgodność tej rekompensaty z rynkiem wewnętrznym zarówno w świetle przepisów rozporządzenia (EWG) nr 1191/69, jak i w świetle przepisów rozporządzenia (WE) nr 1370/2007⁽⁶⁴⁾.
- (208) Rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 zdaje się nie zawierać precyzyjnych kryteriów zgodności dla umów o świadczenie usług publicznych. W przedmiotowej sprawie obowiązek świadczenia usługi publicznej nie został jednak ustanowiony w umowach o świadczenie usług publicznych, ale nałożony jednostronnie na spółkę PR (zob. motyw (113)). W przypadkach jednostronnego nałożenia obowiązku świadczenia usługi publicznej mają zastosowanie kryteria zgodności ustanowione w sekcjach II, III i IV rozporządzenia (EWG) nr 1191/69. Biorąc pod uwagę wyniki oceny przeprowadzonej w motywach (115)-(117) rekompensatę *ex post* należy uznać za niezgodną z przepisami sekcji IV rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 (wspólne procedury rekompensaty). Ustalenie to jest wystarczające do uznania na tym etapie rekompensaty *ex post* za niezgodną na mocy przepisów rozporządzenia (EWG) nr 1191/69.
- (209) Jeżeli chodzi o zgodność na mocy przepisów rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, należy podkreślić, że – po pierwsze – zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia w przypadku, gdy właściwy organ podejmuje decyzję o przyznaniu wybranemu podmiotowi wyłącznego prawa lub rekompensaty w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, musi to uczynić w ramach umowy o świadczenie usług publicznych. Rekompensata *ex post* nie została przyznana na mocy umów o świadczenie usług publicznych, ale na mocy ustawy o PKP i ustawy o Funduszu Kolejowym (zob. motyw (40)). Dlatego nie wydaje się być zgodna z art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.
- (210) Po drugie, art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 określa obowiązkową treść umów o świadczenie usług publicznych. Na przykład zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) parametry, według których oblicza się rekompensaty, muszą zostać ustalone z góry w sposób obiektywny, przejrzysty i zapobiegający nadmiernemu poziomowi rekompensaty. Jak wyjaśniono w motywach (43) i (113), w omawianym okresie (lata 2001–2004) spółka PR w istocie nie zawierała umów o świadczenie usług publicznych, ale świadczyła usługi publiczne na podstawie ogólnego ustawodawstwa krajowego. Ponadto Komisja wstępnie oceniła, że rekompensata z tytułu przewozów nie została obliczona na podstawie ustalonych z góry parametrów, ale obliczono ją i przyznano *ex post* (zob. motyw (44)). Rekompensatę z tytułu ulg obliczono na podstawie parametrów *ex ante* (zob. motyw (45)).
- (211) Dlatego Komisja stwierdza na tym etapie, że rekompensata *ex post* nie jest zgodna z rozporządzeniem (EWG) nr 1191/69 ani z rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007.
- (212) Jeżeli chodzi o środki 1, 3, 4 i 7 Komisja zauważa, że inwestycja kapitałowa, restrukturyzacja zadłużenia, odroczenie spłaty zobowiązań, pomoc na szkolenia, rekrutację i pomoc *de minimis* nie wydają się stanowić rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej, nie wspominając już o spełnieniu przez nie wymogów rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 czy rozporządzenia (WE) nr 1370/2007. Polska nie twierdzi, że środki 1, 3, 4 i 7 stanowią rekompensatę lub że są zgodne z przepisami dotyczącymi obowiązku świadczenia usługi publicznej, w związku z czym nie przedstawiła też żadnych argumentów na poparcie tej tezy.
- (213) W związku z powyższym wydaje się, że środki będące przedmiotem oceny nie są zgodne z rynkiem wewnętrznym w świetle przepisów dotyczących obowiązku świadczenia usługi publicznej. Powyższe pozostaje bez uszczerbku dla oceny, jaka może być przeprowadzona bezpośrednio na podstawie TFUE (zob. poniżej).

4.5. Zgodność pomocy bezpośrednio na podstawie TFUE

- (214) Komisja co do zasady ocenia zgodność pomocy na restrukturyzację na podstawie wytycznych. W wytycznych nie przewidziano żadnego odstępstwa dla pasażerskich przedsiębiorstw kolejowych.

⁽⁶⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 1.

- (215) Zdaniem Komisji sektor krajowych kolejowych przewozów pasażerskich znajduje się jednak w szczególnej sytuacji, która uzasadnia zastanowienie się nad tym, czy pomoc przyznana na rzecz przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji działających w tym sektorze, która nie spełnia wszystkich przesłanek określonych w wytycznych, można by w określonych okolicznościach uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem.
- (216) W przeciwieństwie do innych sektorów transportu kolejowego, takich jak sektor transportu towarowego i sektor międzynarodowych przewozów pasażerskich, które są już otwarte na konkurencję, sektor krajowych kolejowych przewozów pasażerskich nie został jeszcze zliberalizowany na szczeblu UE. Państwa członkowskie mogą zawierać umowy o świadczenie usług publicznych w trybie bezpośredniego powierzenia do grudnia 2033 r. (zob. motyw (9)). Sektor nadal jest zdominowany przez tradycyjnych przewoźników (*incumbents*), a konkurencja wciąż jest niewielka z wyjątkiem tych nielicznych państw członkowskich, które częściowo otworzyły swoje rynki na podstawie prawa krajowego. Dlatego można się zastanowić, czy skutki pomocy zakłócające konkurencję w tym sektorze nie byłyby mniejsze niż w innych sektorach, które są w pełni otwarte na konkurencję.
- (217) Ponadto sektor krajowych kolejowych przewozów pasażerskich świadczy ważną usługę publiczną. Jako że tradycyjni przewoźnicy nie zawsze mogą być szybko i w wystarczającym stopniu zastąpieni przez innych przewoźników, ich zniknięcie z rynku mogłoby często prowadzić do zakłóceń w świadczeniu usług w ogólnym interesie gospodarczym, a w konsekwencji mieć poważne skutki gospodarcze i społeczne. Pod tym względem sektor krajowych kolejowych przewozów pasażerskich różni się od sektorów, które uprzednio zliberalizowano w UE, zarówno innych sektorów kolejowych, jak i np. sektora telekomunikacyjnego lub transportu lotniczego. Przykładowo tradycyjny przewoźnik lotniczy świadczy usługę czysto komercyjną i może być łatwo zastąpiony przez konkurenta.
- (218) Ponadto świadczenie usług w ramach obowiązku świadczenia usługi publicznej – jeśli nie przynosi strat – jest na ogół niewystarczająco dochodowe, w związku z czym może wymagać rekompensaty z tytułu obowiązku świadczenia usługi publicznej. Niektórzy przewoźnicy mogli jednak nie otrzymać wystarczającej rekompensaty w przeszłości. W zakresie, w jakim miało to miejsce, pomoc, którą im przyznano, może być postrzegana nie jako nienależna korzyść, lecz jako wyrównanie zbyt niskiej rekompensaty przyznanej w przeszłości.
- (219) Ponadto wydaje się, że niektórzy tradycyjni przewoźnicy, tacy jak spółka PR, mogą zmagać się z dziedzictwem niedokończonej restrukturyzacji z przyczyn, które nie zawsze były od nich zależne, takich jak np. przedłużająca się reorganizacja całego sektora kolejowego przeprowadzana przez państwo. W skutek tego mogli oni otrzymać pomoc, która – chociaż formalnie kwalifikuje się jako pomoc na restrukturyzację – została faktycznie wykorzystana nie w celu przywrócenia długoterminowej rentowności, lecz w celu rozwiązania powracających problemów w zakresie płynności. Z tego powodu mogli oni nie mieć szansy przeprowadzenia właściwej restrukturyzacji przed zbliżającą się liberalizacją sektora w UE. Z tego powodu danie jednej ostatniej szansy na dokończenie restrukturyzacji może być uzasadnione po to, aby zapewnić długoterminową rentowność przewoźników i sprawić, że będą oni lepiej przygotowani aby samodzielnie konkurować na rynku.
- (220) Tego rodzaju szczególne cechy sektora krajowych kolejowych przewozów pasażerskich znajdują potwierdzenie w wytycznych dotyczących transportu kolejowego⁽⁶⁵⁾. Są one także odzwierciedlone w fakcie, że Komisja nigdy dotąd nie zatwierdziła pomocy dla znajdujących się w trudnej sytuacji przedsiębiorstw kolejowych świadczących usługi pasażerskie na mocy wytycznych⁽⁶⁶⁾.
- (221) Komisja uznaje zatem, że uzasadnione jest rozważenie, czy można by znaleźć podejście uwzględniające te szczególne cechy sektora krajowych kolejowych przewozów pasażerskich.
- (222) W orzecznictwie⁽⁶⁷⁾ uznano, że Komisja może odstąpić od wytycznych w sprawie pomocy państwa, w szczególności jeżeli wyjątkowe okoliczności nieprzewidziane w tych wytycznych wyróżniają dany sektor gospodarki, i w takim przypadku bezpośrednio zastosować postanowienia Traktatu.

⁽⁶⁵⁾ Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych, Dz.U. C 184 z 22.7.2008, s. 13 (zob. w szczególności ich pkt 34 i rozdział 5).

⁽⁶⁶⁾ W przypadku greckiego przedsiębiorstwa kolejowego TRAINOSE S.A. Komisja zatwierdziła pomoc na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE (decyzja Komisji C(2017) 4047 final z dnia 16 czerwca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.32544 wdrożonej przez Grecję na rzecz greckiego przedsiębiorstwa kolejowego TRAINOSE S.A., jeszcze nieopublikowana). W sprawie bułgarskiego przedsiębiorstwa kolejowego BDZ Komisja zatwierdziła pomoc zgodnie z rozdziałem IV wytycznych dotyczących transportu kolejowego (decyzja Komisji C(2017) 4051 final z dnia 16 czerwca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.31250, którą Bułgaria planuje wdrożyć na rzecz przedsiębiorstw BDZ Holding EAD SA., BDZ Przewozy pasażerskie EOOD i BDZ Przewozy towarowe EOOD, jeszcze nieopublikowana).

⁽⁶⁷⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie C-431/14 Republika Grecka przeciwko Komisji, ECLI:EU:C:2016:145, pkt 70-72.

- (223) W tym względzie Komisja odnotowuje, że art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE stanowi, że pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Biorąc pod uwagę charakter działań spółki PR i ich skutki gospodarcze na poziomie regionalnym i krajowym (zob. motyw (128) i (145)), wydaje się, że art. 107 ust. 3 lit. c) stanowi odpowiednią podstawę zgodności.
- (224) Na podstawie publicznie dostępnych danych finansowych wydaje się, że niektórzy przewoźnicy kolejowi mogą znajdować się w trudnej sytuacji finansowej, co wskazuje, że oni również mogą potrzebować pomocy na restrukturyzację. Każde nowe podejście uwzględniające szczególne cechy sektora krajowych kolejowych przewozów pasażerskich (zob. motyw (221)) siłą rzeczy oznaczałoby zmianę ram mających zastosowanie do oceny zgodności pomocy na restrukturyzację dla przedsiębiorstw świadczących pasażerskie usługi kolejowe na rynku krajowym.
- (225) Komisja wzywa zainteresowane strony do przedstawienia uwag odnośnie do proponowanego podejścia do oceny zgodności.

V. WNIOSEK

- (226) Z powodów wskazanych powyżej na obecnym etapie postępowania wyjaśniającego Komisja ma wątpliwości co do zgodności środków 1, 2, 3, 4 i 7 z rynkiem wewnętrznym i wzywa władze polskie oraz wszystkie zainteresowane strony do przedstawienia uwag.

W świetle powyższych rozważań Komisja, działając zgodnie z procedurą określoną w art. 108 ust. 2 TFUE, zwraca się do władz polskich o przedstawienie uwag i dostarczenie wszelkich informacji, które mogą pomóc w ocenie środka, w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania niniejszego pisma. Komisja wzywa władze polskie o niezwłoczne przekazanie kopii niniejszego pisma beneficjentowi pomocy.

Komisja pragnie przypomnieć władzom polskim, że art. 108 ust. 3 TFUE ma skutek zawieszający, i pragnie zwrócić uwagę na art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, który stanowi, że wszelka pomoc niezgodna z prawem może zostać odzyskana od beneficjenta.

Komisja uprzedza władze polskie, że udostępni zainteresowanym stronom odpowiednie informacje, publikując niniejsze pismo wraz z jego streszczeniem w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Poinformuje również zainteresowane strony w państwach EFTA, będących sygnatariuszami Porozumienia EOG, publikując ogłoszenie w Suplemencie EOG do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, jak również powiadomi Urząd Nadzoru EFTA, przesyłając mu kopię niniejszego pisma. Wszystkie zainteresowane strony zostaną poproszone o przedstawienie uwag w ciągu miesiąca od dnia takiej publikacji.

Załącznik 1

Porozumienia w sprawie odroczenia zawarte przez spółkę PR z państwowymi wierzycielami

	Data zawarcia porozumienia	Kwota odroczonego zobowiązania, w mln PLN	Okres odroczenia w miesiącach (*)	Stopa procentowa	Zabezpieczenie
Porozumienia zawarte ze spółką PKP S.A.					
1	10.09.2010	[...]	[...]	[...] %	Poddanie się egzekucji
2	08.12.2011	[...]	[...]	[...] % ⁽¹⁾	Poddanie się egzekucji
Razem PKP S.A.					
Porozumienia zawarte ze spółką PKP Energetyka					
3	19.02.2010	[...]	[...]	[...] %	Poddanie się egzekucji
4	19.05.2010	[...]	[...]	[...] %	Brak
5	21.02.2012	[...]	[...]	[...] %	Brak
6	03.09.2012	[...]	[...]	[...] %	Brak
7	28.03.2013	[...]	[...]	[...] %	Brak
8	12.12.2013	[...]	[...]	[...] %	Poddanie się egzekucji
9	12.12.2014	[...]	[...]	[...] %	Poddanie się egzekucji
Razem PKP Energetyka					
Porozumienie zawarte ze spółką PKP Intercity					
10	26.11.2009	[...]	[...]	[...] %	Poddanie się egzekucji
Porozumienia zawarte ze spółką PKP PLK					
11	07.04.2011	[...]	[...]	[...] %	Brak

(*) Licząc od daty wystawienia ostatniej faktury lub okresu wymagalności (w przypadku ZUS-u) do dnia ostatecznej spłaty zgodnie z porozumieniem.

	Data zawarcia porozumienia	Kwota odroczonego zobowiązania, w mln PLN	Okres odroczenia w miesiącach (*)	Stopa procentowa	Zabezpieczenie
12	21.01.2013	[...]	(i) [...] (mln PLN) (ii) [...] (mln PLN)	(i) [...] % (ii) [...] %	(i) zastaw na taborze kolejowym i hipoteka na nieruchomości (100 % pokrycia, jak twierdzi Polska) (ii) brak
Razem PKP PLK					
Porozumienia podpisane z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)					
13	27.08.2010	[...]	[...]	[...] %	Brak
14	27.08.2010	[...]	[...]	[...] %	Brak
15	27.08.2010	[...]	[...]	[...] %	Brak
16	27.08.2010	[...]	[...]	[...] %	Brak
17	27.04.2012	[...]	[...]	[...] %	Brak
18	27.04.2012	[...]	[...]	[...] %	Brak
19	10.05.2012	[...]	[...]	[...] %	Brak
20	14.06.2012	[...]	[...]	[...] %	Brak
21	26.04.2013	[...]	[...]	[...] %	Brak
22	26.04.2013	[...]	[...]	[...] %	Brak
23	20.05.2013	[...]	[...]	[...] %	Brak
24	10.06.2013	[...]	[...]	[...] %	Brak
25	11.07.2013	[...]	[...]	[...] %	Brak

(*) Licząc od daty wystawienia ostatniej faktury lub okresu wymagalności (w przypadku ZUS-u) do dnia ostatecznej spłaty zgodnie z porozumieniem.

	Data zawarcia porozumienia	Kwota odroczonego zobowiązania, w mln PLN	Okres odroczenia w miesiącach (*)	Stopa procentowa	Zabezpieczenie
Razem ZUS		[...]			
Suma całkowita		[950 – 1 250]			

(¹) [...] %, z możliwością obniżenia do [...] % w przypadku terminowej spłaty rat.

(*) Licząc od daty wystawienia ostatniej faktury lub okresu wymagalności (w przypadku ZUS-u) do dnia ostatecznej spłaty zgodnie z porozumieniem.