

Piotr Podsiadlo

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: piotr.podsiadlo@uek.krakow.pl

ZAGADNIENIE POMOCY PUBLICZNEJ DLA PRZEDSIĘBIORSTW W SEKTORZE LOTNICTWA*

THE ISSUE OF STATE AID FOR ENTERPRISES IN THE AVIATION SECTOR

DOI: 10.15611/pn.2018.509.28

JEL Classification: E62, K20, K33

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zasad stosowanych dla pomocy w sektorze lotnictwa. Badania źródłowe w tym kierunku zostały oparte na Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości oraz aktach prawa wtórnych. Prowadzić ma to do weryfikacji tezy, że w związku z wypełnianiem postanowień traktatowych i zaleceń strategii lizbońskiej oraz strategii Europa 2020 w zakresie udzielania przez państwa członkowskie pomocy publicznej, pomoc państwa dla sektora transportu lotniczego jest celem sektorowym, który ma obecnie największy udział w całkowitej pomocy publicznej dla sektora transportu. Teza ta nie została udowodniona.

Słowa kluczowe: pomoc państwa, sektorowe reguły konkurencji, sektor transportu lotniczego, Unia Europejska.

Summary: The aim of this article is to present the conditions of admissibility of state aid in the European Union, with particular emphasis on state aid in the aviation sector. Source research in this field was carried out on the basis of the Treaty on the functioning of the European Union, the case law of the Court of Justice and secondary legislation. It is intended to verify the statement that – due to the fulfillment of the Lisbon Agenda and Europe 2020 strategy guidelines on state aid – the value of sectoral aid for enterprises in the aviation sector has been growing, while the principle of limited state aid has been maintained. As a result, state aid in the air transport sector has currently the largest share of total aid for the transport sector in the European Union. This thesis has not been proven.

Keywords: state aid, sectoral competition rules, the air transport sector, European Union.

* Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

1. Wstęp

Dorobek regulacyjny w dziedzinie pomocy publicznej jest bardzo obszerny i obejmuje ponad 100 aktów i dokumentów o różnej mocy prawnej, począwszy od wiążących przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), rozporządzeń i dyrektyw, a skończywszy na wytycznych i komunikatach, będących swego rodzaju wskazówkami interpretacyjnymi formułowanymi przez orzekającą w tych sprawach Komisję Europejską. Bogate jest również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczące rozmaitych aspektów pomocy publicznej. Podstawowa regulacja pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie została zawarta w sekcji 2 „Pomoc przyznawana przez państwa” rozdziału 1 „Reguły konkurencji” tytułu VII „Wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstw” Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przepisy art. 107-109 TFUE tworzą podstawy mocno zróżnicowanego traktowania pomocy publicznej w prawie konkurencji UE. Podstawowe znaczenie ma niewątpliwie art. 107 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym wszelka pomoc państwa, spełniająca określone w nim przesłanki, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym i tym samym zakazana. Równocześnie w art. 107 ust. 2 i 3 zostały przewidziane dwa rodzaje odstępstw od generalnej zasady zakazu udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie, a mianowicie określone rodzaje pomocy zgodnej z rynkiem wewnętrznym z mocy prawa (ust. 2) oraz określone rodzaje pomocy, które mogą zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie rozstrzygnięć organów UE (ust. 3). Zakres derogacji poszerza ponadto art. 106 ust. 2 TFUE, na mocy którego wyłączeniu spod reguł konkurencji podlegają środki pomocy państwa dla świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Art. 108 TFUE reguluje kompetencje i tryb działania organów UE w zakresie egzekwowania przepisów art. 107 TFUE oraz obowiązków państw członkowskich. Natomiast art. 109 TFUE zawiera generalną delegację dla Rady do wydawania przepisów wykonawczych do art. 107 i 108 traktatu.

Polityka transportowa Unii Europejskiej ma odrębne podstawy prawne w art. 90-100 TFUE. Przepisy traktatowe są stosowane wprost do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego (art. 100 ust. 1 TFUE). Z kolei dla transportu morskiego i lotniczego przepisy mogą zostać ustanowione przez Parlament Europejski i Radę (art. 100 ust. 2 TFUE). W odniesieniu do praktyk ograniczających konkurencję żaden z przepisów art. 90-100 TFUE ani nie ustanawia odrębnych reguł materialno-prawnych, ani nie wskazuje bezpośrednio na kompetencje organów UE w zakresie ustanawiania szczególnych reguł w transporcie. Jednakże art. 91 ust. 1 lit. d TFUE pozwala Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przyjmować „wszelkie inne potrzebne przepisy” dotyczące sektora, w tym także dotyczące ochrony konkurencji na rynkach usług transportowych. W praktyce do sektora transportowego znajdowały co do zasady zastosowanie generalne materialno-prawne reguły konkurencji skierowane do przedsiębiorstw, tj. art. 101-105 TFUE. Możliwość stosowania ogólnych reguł konkurencji została potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Spra-

wiedliwości we wszystkich podsektorach transportu, tj. drogowym [Wyrok Trybunału z 17 listopada 1993], kolejowym [Wyrok Trybunału z 12 października 1978, Wyrok Sądu z 21 października 1997], lotniczym [Wyrok Trybunału z 20 kwietnia 1986, Wyrok Trybunału z 11 kwietnia 1989, Wyrok Sądu z 18 lipca 2005], morskim [Wyrok Trybunału z 16 marca 2000], i w żegludze śródlądowej [Wyrok Trybunału z 20 maja 1987].

W ramach strategii Europa 2020 podkreślono znaczenie infrastruktury transportowej jako elementu strategii na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego Unii Europejskiej na nadchodzące dziesięciolecie [Komunikat Komisji 2010]. W szczególności w Białej Księdze *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu* [Biała Księga 2011] Komisja Europejska wskazała, że internalizacja efektów zewnętrznych, eliminacja nieuzasadnionych dopłat oraz swobodna i niezakłócona konkurencja są częścią działań w zakresie dostosowania wyborów rynkowych do potrzeb zrównoważonego rozwoju. Stosowanie zasad pomocy państwa w odniesieniu do sektora portów lotniczych i sektora transportu lotniczego stanowi element działań komisji ukierunkowanych na zwiększenie konkurencyjności i potencjału wzrostu gospodarczego tych sektorów w UE [Schmauch 2012]. Niezwykle ważne dla osiągnięcia tych celów, jak i dla całego rynku wewnętrznego są równe warunki działania wśród przedsiębiorstw lotniczych i portów lotniczych UE. Jednocześnie regionalne porty lotnicze mogą okazać się istotne zarówno dla lokalnego rozwoju, jak i dla dostępności niektórych regionów, głównie w świetle pozytywnych prognoz dotyczących ruchu w kontekście transportu lotniczego UE.

Celem artykułu jest przedstawienie warunków dopuszczalności pomocy publicznej w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zasad stosowanych w zakresie pomocy udzielanej przez państwa członkowskie przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w sektorze transportu lotniczego. Mając na uwadze zawarte w Wytocznych dotyczących pomocy państwa w sektorze lotnictwa stanowisko Komisji Europejskiej o „ważnej roli transportu lotniczego w integracji i konkurencyjności Unii Europejskiej i przyczynianiu się w znacznym stopniu do rozwoju gospodarki UE” [Komunikat Komisji 2014, s. 1], przeprowadzona w artykule analiza dopuszczalności udzielania pomocy publicznej ma prowadzić do weryfikacji tezy, że wielkość tej pomocy wzrasta i obecnie dominuje w strukturze pomocy dla sektora transportu.

2. Ogólne reguły dopuszczalności pomocy publicznej w sektorze transportu lotniczego

Stopniowe wprowadzanie rynku wewnętrznego pozwoliło wyeliminować wszystkie ograniczenia handlowe wobec przedsiębiorstw lotniczych wykonujących loty w UE, takich jak ograniczenia dotyczące tras, liczby lotów lub ustalania taryf [Koenig, Schramm 2014, s. 220-231]. Pierwszym etapem w procesie liberalizacji trans-

portu lotniczego było upoważnienie Komisji Europejskiej do wydawania rozporządzeń wyłączających, opartych na Rozporządzeniu Rady (EWG) w sprawie stosowania art. 85 ust. 3 TWE do określonych grup porozumień i praktyk uzgodnionych w sektorze transportu lotniczego [Rozporządzenie Rady (EWG) z 14 grudnia 1987]. W lipcu 1992 r. wydano zbiór trzech Rozporządzeń Rady (EWG), których implementacja pozwoliła na dynamiczny rozwój tego sektora [Rozporządzenie Rady (EWG) z 23 lipca 1992]. Rezultatem liberalizacji jest nie tylko istotny wzrost ruchu lotniczego, lecz także rozwój tanich linii lotniczych działających według nowego modelu biznesowego, opartego na krótkim czasie postoju na ziemi i obsłudze między rejsami oraz bardzo wydajnym wykorzystaniu floty [Arhold 2008, s. 17; Lykotrafiti 2008, s. 16]. Największą dynamikę wzrostu tanie linie lotnicze wykazują od 2005 r., natomiast w 2011 r. po raz pierwszy udział w rynku tanich przedsiębiorstw lotniczych (42,4%) przewyższył udział w rynku tradycyjnych przewoźników lotniczych (42,2%) [Hofmann, Micheau 2016, s. 308-323]. Powyższe oznacza, że przedsiębiorstwa prywatne w coraz większym stopniu angażują się w działalność europejskich portów lotniczych, które w przeważającej mierze stanowią własność publiczną i są zarządzane publicznie [Balfour, Leandro 2011, s. 225-236]. W wyniku częściowej prywatyzacji niektórych portów lotniczych oraz konkurencji w zakresie zarządzania publicznymi portami lotniczymi powstały nowe rynki usług w sektorze transportu lotniczego [Bacon 2017]. Wśród portów lotniczych stanowiących własność publiczną najwięcej jest mniejszych portów lotniczych, które częściej korzystają ze wsparcia ze środków publicznych w celu finansowania swojej działalności [Koenig, Trias 2009, s. 12]. Ustalanie cen stosowanych przez takie porty lotnicze przeważnie nie odbywa się na warunkach rynkowych, a w szczególności nie na podstawie solidnych perspektyw rentowności *ex ante*, lecz na ogół oparte jest na względach lokalnych lub regionalnych [Haslinger 2011, s. 611-619]. W obecnych warunkach rynkowych perspektywy rentowności handlowych portów lotniczych prowadzonych na zasadach komercyjnych również w znacznym stopniu pozostają uzależnione od poziomu przepustowości, przy czym porty lotnicze obsługujące mniej niż 1 mln pasażerów rocznie mają zazwyczaj trudności z pokryciem swoich kosztów operacyjnych [de Rivery, Gam 2011, s. 725-733]. W rezultacie organy publiczne regularnie subsydują znaczną część regionalnych portów lotniczych.

Art. 107 ust. 1 TFUE stanowi: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, 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”. Brak wyraźnie sformułowanego w art. 107 ust. 1 TFUE normatywnego zakazu udzielania pomocy publicznej umożliwia państwom członkowskim sprawowanie kontroli nad stosowaniem reguł pomocy niedozwolonej i dozwolonej. Zachowanie tej kontroli zostało potwierdzone szerokim zakresem dopuszczalności pomocy pań-

stwa jako zgodnej lub możliwej do uznania za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, w tym daleko idącymi uprawnieniami Komisji Europejskiej o charakterze uznaniowym i istotnymi kompetencjami legislacyjnymi Rady, które zostały ustanowione w art. 108 i 109 TFUE. Oczywiście, aby reguły pomocy publicznej ustanowione w art. 107-109 TFUE mogły znaleźć zastosowanie, beneficjentem pomocy musi być przedsiębiorstwo. Za przedsiębiorstwo w sensie ekonomicznym uznawany jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą, która motywowana jest chęcią uzyskania korzyści majątkowych i ma na celu zaspokojenie potrzeb innych podmiotów życia społecznego przez wytwarzanie produktów lub świadczenie usług, przy czym działalność ta prowadzona jest samodzielnie na ryzyko właściciela [Sudoł 2002, s. 43]. Natomiast Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej konsekwentnie definiuje przedsiębiorstwa jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą, niezależnie od ich statusu prawnego czy własności i sposobu ich finansowania [Wyrok Trybunału z 12 września 2000, pkt 74, Wyrok Trybunału z 22 stycznia 2002, pkt 22]. Działalnością gospodarczą jest każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na rynku [Wyrok Trybunału z 10 stycznia 2006, pkt 108, Wyrok Trybunału z 23 marca 2006, pkt 29]. Ponadto charakter gospodarczy danej działalności jako takiej nie zależy od kwestii, czy generuje ona zyski [Wyrok Trybunału z 29 października 1980, pkt 88]. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że w całej UE działalność przedsiębiorstw lotniczych, polegająca na świadczeniu usług transportowych na rzecz pasażerów lub przedsiębiorstw, stanowi działalność gospodarczą. W wyroku w sprawie *Aéroports de Paris* trybunał orzekł, że działalność portu lotniczego polegająca na świadczeniu usług portu lotniczego na rzecz przedsiębiorstw lotniczych i różnych usługodawców również stanowi działalność gospodarczą [Wyrok Trybunału z 24 października 2002, pkt 75-79]. W wyroku w sprawie *Flughafen Leipzig-Halle* sąd potwierdził, że działalność portu lotniczego jest działalnością gospodarczą, której nieodłącznym elementem jest budowa infrastruktury portu lotniczego [Wyrok Sądu z 24 marca 2011, pkt 93-94].

W 2005 r. Komisja Europejska przyjęła wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych [Komunikat Komisji 2005], w ramach ogólnego planu otwarcia Europejskiej Przestrzeni Powietrznej oraz z uwzględnieniem zmian rynkowych. Wytyczne te stanowiły uzupełnienie wcześniejszych wytycznych w sprawie lotnictwa z 1994 r., które zasadniczo zawierały przepisy dotyczące restrukturyzacji przewoźników narodowych oraz pomocy o charakterze socjalnym dla obywateli Unii. W przedmiotowych wytycznych określono warunki, na których podstawie pewne kategorie pomocy państwa na rzecz portów lotniczych (zarówno regionalnych, jak i krajowych) oraz przewoźników lotniczych operujących z portów regionalnych można uznać za zgodne ze wspólnym rynkiem [Harrison 2011, s. 169-175]. Na potrzeby wytycznych komisja sklasyfikowała porty lotnicze w czterech kategoriach: kategoria A –

duże unijne porty lotnicze, kategoria B – krajowe porty lotnicze, kategoria C – duże regionalne porty lotnicze (od 1 mln do 5 mln pasażerów obsługiwanych rocznie), kategoria D – małe regionalne porty lotnicze (do 1 mln pasażerów obsługiwanych rocznie). Pomoc objęta wytycznymi z 2005 r. była oceniana na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE oraz art. 107 ust. 3 lit. a-c [Soltész 2006, s. 9]. W odniesieniu do finansowania portów lotniczych wytyczne dotyczyły wszystkich ich kategorii (A-D). Ze względu na fakt, że podmiotami zarządzającymi portami lotniczymi są bardzo często albo organy publiczne, albo podmioty pozostające pod ich kontrolą, komisja zastrzegła, że przedmiotem oceny dokonywanej w ramach wytycznych była tylko pomoc dla „działalności gospodarczej” zarządzających portami publicznymi (a nie wykonywanie przez nich kompetencji władz publicznych), w tym działalności, która stanowi świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Wytyczne odnosiły się przede wszystkim do pomocy przeznaczonej na inwestycje w infrastrukturę portu lotniczego, użytkowanie infrastruktury portu lotniczego oraz świadczenie usług portu lotniczego. Komisja zwolniła z obowiązku notyfikacji pomoc na budowę infrastruktury małych regionalnych portów lotniczych (kategoria D). W stosunku do pozostałej pomocy inwestycyjnej sformułowała szczegółowe warunki uznania jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Ponadto uznała za zakazaną pomoc publiczną dotacje na użytkowanie infrastruktury portu lotniczego oraz zarządzanie nią, zwłaszcza gdy stanowią pomoc operacyjną na pokrycie bieżących kosztów działalności. Wyjątkowo w przypadku portów lotniczych kategorii D wytyczne wprowadziły zwolnienie z obowiązku zgłoszenia zamiaru udzielenia pomocy do komisji i uznały za dopuszczalną pomoc publiczną rekompensaty przyznane tym portom lotniczym z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Dotyczyło to jedynie tych środków pomocowych, które nie spełniają tzw. kryterium Altmark, a tym samym stanowią pomoc państwa [Skovgaard Ølykke 2017, s. 93-98].

Dotacje do usług portu lotniczego, w tym usług obsługi naziemnej, np. rabaty dotyczące kosztów tej usługi, zostały uznane za zakazaną pomoc państwa w portach lotniczych obsługujących powyżej 2 mln pasażerów, w których rynek tych usług nie został otwarty na konkurencję na podstawie dyrektywy 96/67/WE i w których działa więcej niż jeden operator. Przedsiębiorstwo zarządzające lotniskiem mogło jednak pobierać opłaty za dostęp do urządzeń portu lotniczego w wysokości obejmującej także pewną marżę zysku [Wyrok Trybunału z 16 października 2006]. W sytuacji gdy na rynkach tych wciąż działał tylko jeden operator lub gdy jednym z operatorów był zarządca portu lotniczego, pomoc taka mogła mieć charakter antykonkurencyjny i antyintegracyjny, jeżeli była udzielana w sposób nieprzejrzysty. Dla portów lotniczych o przepustowości poniżej 2 mln pasażerów rabaty takie nie były zakazane, a w przypadku małych portów lotniczych mogły być nawet uznane za rekompensatę według standardu orzeczenia Altmark [Wyrok Trybunału z 24 lipca 2003].

W odniesieniu do dopuszczalności pomocy publicznej dla przewoźników lotniczych komisja uznała, że rozwój regionalnych, małych i średnich portów lotniczych, w tym osiągnięcie przez nie progno rentowności mierzonego liczbą obsługiwanych pa-

sażerów (średnio 1,5 mln), nie jest najczęściej możliwe bez wsparcia uruchamiania nowych połączeń z takich regionalnych portów lotniczych. Połączenia takie dokonywane są z kolei głównie przez tzw. małych przewoźników i ewentualnie przewoźników czarterowych. W związku z powyższym za dopuszczalną została uznana pomoc publiczna dotycząca otwierania nowych tras lub nowych połączeń na danej trasie, pociągających za sobą wzrost liczby pasażerów wylatujących z danego portu lotniczego [Wyrok Sądu z 17 grudnia 2008]. Intensywność takiej pomocy nie mogła przekraczać 50% i mogła być udzielana nie dłużej niż przez pięć lat [Oswell i in. 2009, s. 7; Blazek, van der Hout 2015, s. 340-344].

W 2014 r. Komisja Europejska przyjęła nowe wytyczne, w których uwzględniona została nowa sytuacja prawno-gospodarcza w zakresie finansowania publicznego na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych [Komunikat Komisji 2014]. Ponadto określone zostały warunki, w jakich takie finansowanie publiczne może stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, oraz – jeżeli faktycznie stanowi ono pomoc państwa – warunki uznawania takiej pomocy państwa za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE.

Nowe wytyczne dotyczące lotnictwa wprowadziły nowe podejście do oceny zgodności pomocy na rzecz portów i przedsiębiorstw lotniczych. Po pierwsze, o ile w wytycznych dotyczących lotnictwa z 2005 r. pozostawiono nierozstrzygniętą kwestię pomocy na inwestycje, o tyle w wytycznych z 2014 r. zostały określone maksymalne dozwolone poziomy intensywności pomocy w zależności od wielkości portu lotniczego. Nie należy jednak uznawać pomocy na inwestycje za zgodną z rynkiem wewnętrznym w przypadku dużych portów lotniczych (o wolumenie przelotów pasażerskich wyższym niż 5 mln rocznie). Po drugie, warunki zgodności w odniesieniu do pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych zostały poprawione i dostosowane do zmian rynkowych. Po trzecie, w 10-letnim okresie przejściowym możliwe jest uznanie pomocy operacyjnej na rzecz regionalnych portów lotniczych za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Regulacje zawarte w wytycznych wskazują, że samo otrzymanie pomocy państwa przez operatora portu lotniczego nie oznacza automatycznie, że beneficjentami pomocy są również przedsiębiorstwa lotnicze będące jego klientami. Gdyby warunki oferowane przedsiębiorstwu lotniczemu w danym porcie lotniczym zaproponował operator portu nastawiony na zysk, którego zachęty nie są zakłócane wsparciem ze środków publicznych, tj. jeżeli rentowność zarządzającego portem lotniczym w ten sposób znacząco wzrosnie, nie można uznać, że takie przedsiębiorstwo lotnicze uzyskało korzyść w rozumieniu zasad pomocy państwa. Natomiast gdy wsparcie ze środków publicznych stanowi pomoc państwa, komisja jest zdania, że w pewnych warunkach pewne kategorie pomocy na rzecz regionalnych portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych korzystających z tych portów lotniczych mogą być uzasadnione, zwłaszcza w celu rozwoju nowych usług i zwiększenia dostępności i rozwoju gospodarczego danego regionu. Należy jednak uwzględnić zakłócenia konkurencji na wszystkich badanych rynkach i dopuszczalna może być wyłącznie pomoc

państwa, która jest konieczna do wsparcia realizacji celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania.

3. Praktyka udzielania pomocy publicznej dla sektora lotnictwa przez państwa członkowskie UE

Na podstawie danych zawartych w tabeli 1. można stwierdzić, że w okresie 2009-2016 pomocy publicznej dla transportu lotniczego udzieliło 19 państw członkowskich UE (najwięcej Austria, Polska, Niemcy i Francja). Pomocy nie udzielały Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Holandia, Luksemburg, Słowacja i Szwecja.

Tabela 1. Pomoc dla sektora transportu lotniczego w latach 2009-2016 (z wyłączeniem transportu kolejowego) [mln euro]

Państwa członkowskie UE	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Austria	500,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,7
Belgia	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Cypr	0,0	0,0	20,0	11,1	5,6	5,0	0,0	0,0
Finlandia	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0
Francja	24,3	24,9	7,3	8,5	9,1	144,3	64,7	41,2
Grecja	175,6	3,3	11,5	5,4	13,8	20,2	23,0	24,6
Hiszpania	0,0	26,5	0,0	0,0	24,2	0,0	0,0	0,6
Irlandia	4,7	2,6	4,0	3,7	3,5	3,0	0,8	0,0
Litwa	1,9	1,0	1,6	0,1	0,2	2,4	1,9	0,0
Łotwa	0,0	0,0	86,1	36,7	4,6	23,2	26,4	0,0
Malta	3,4	4,2	6,1	24,8	60,0	15,0	40,0	0,0
Niemcy	29,0	13,7	59,5	103,2	45,1	127,5	3,8	0,8
Polska	122,3	21,2	12,9	104,1	5,6	188,3	33,8	0,0
Portugalia	7,5	7,6	7,0	5,8	5,5	6,0	7,4	24,8
Rumunia	16,0	3,6	3,4	8,9	10,6	9,4	7,3	0,4
Słowenia	0,0	0,0	51,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Węgry	17,0	167,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wielka Brytania	18,5	11,1	14,1	6,9	6,7	7,9	6,9	0,0
Włochy	0,2	4,4	5,3	1,2	2,1	0,3	0,0	0,1
UE-28	920,5	291,8	296,4	320,4	196,7	553,5	216,1	105,2

Źródło: [DG Competition 2018].

Zdecydowanie największa intensywność pomocy publicznej dla sektora transportu lotniczego jest widoczna w roku 2009, dla którego charakterystyczny był gwałtowny spadek zapotrzebowania na przewóz pasażerów i ładunków cargo, co

spowodowało znaczne straty dla wielu przewoźników. W Austrii pomoc w wysokości 500 mln euro została udzielona w związku z zatwierdzeniem przez Komisję Europejską pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstwa Austrian Airlines Group w formie gwarancji kredytowej, a przez następne 6 lat pomoc dla lotnictwa nie była w ogóle przyznawana. W 2009 r. udzielono też rekordowej pomocy Grecji (175,6 mln euro) w związku z akceptacją przez komisję warunków sprzedaży przedsiębiorstwa Olympic Airlines oraz projektu pomocy w zakresie dofinansowania przez władze greckie planu dobrowolnych odejść niektórych grup pracowników przedsiębiorstwa Olympic Catering SA [Bechtle 2010, s. 9]. W kolejnych latach pomoc ta nie przekraczała 24 mln euro. Natomiast w przypadku Niemiec i Francji komisja akceptowała projekty pomocy przeznaczonej na inwestycje w infrastrukturę portu lotniczego oraz pomocy dla przewoźników lotniczych na uruchamianie nowych tras lub nowych połączeń na danej trasie z regionalnych portów lotniczych [Wilson 2014, s. 24-27].

Wyłączając zatem z analizy charakteryzujący się licznymi zawirowaniami pokryzysowymi rok 2009, pozycję lidera zajmuje Polska, która w latach 2010-2015 udzieliła blisko 366 mln euro pomocy sektorowi transportu lotniczego. Była to w całości pomoc przyznawana portom lotniczym. Zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności pomoc ta została zaliczona do kategorii „działalność wspomagająca transport”. Prawie dwie trzecie tej pomocy zostało udzielone przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych na podstawie programu N 472/2008 – Pomoc na inwestycje infrastrukturalne w portach lotniczych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W okresie 2010-2015 beneficjentami były Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice sp. z o.o. (228,3 mln zł), Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (174,8 mln zł), Port Lotniczy Wrocław SA (174,4 mln zł), Port Lotniczy Gdańsk (143,9 mln zł), Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze SA (107,4 mln zł), Port Lotniczy Poznań-Ławica sp. z o.o. (88,0 mln zł), Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka” sp. z o.o. (80,2 mln zł) i Port Lotniczy Szczecin-Goleniów sp. z o.o. (38,2 mln zł).

Porty lotnicze otrzymywały również pomoc od marszałków województw w ramach programu pomocowego N 196/2008 – Pomoc na inwestycje w portach lotniczych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Były to spółki: Port Lotniczy Lublin SA (132,8 mln zł), Warmia i Mazury sp. z o.o. (121,2 mln zł), Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o. (96,6 mln zł), Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka” sp. z o.o. (84,2 mln zł), Port Lotniczy Bydgoszcz SA (31,1 mln zł) oraz Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice sp. z o.o. (23,2 mln zł). Ponadto marszałek województwa podkarpackiego udzielił Portowi Lotniczemu „Rzeszów-Jasionka” pomocy o łącznej wartości 90,1 mln zł (sprawa nr N 570/2008 – Utworzenie i dokapitalizowanie Portu Lotniczego „Rzeszów-Jasionka” sp. z o.o.).

W tabeli 2. przedstawiono udział pomocy dla sektora transportu lotniczego w pomocy ogółem dla wszystkich sektorów transportu.

Tabela 2. Udział pomocy dla sektora transportu lotniczego w pomocy dla transportu ogółem w latach 2009-2016 (z wyłączeniem transportu kolejowego) [w %]

Państwa członkowskie UE	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Austria	99,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	35,57
Belgia	0,03	0,05	0,04	0,07	0,22	0,00	0,00	0,00
Cypr	0,00	0,00	88,50	79,29	56,00	52,63	0,00	0,00
Finlandia	0,00	0,00	7,06	0,00	0,00	1,12	0,00	0,00
Francja	6,76	10,35	3,19	3,60	7,75	59,46	26,90	26,58
Grecja	99,60	100,00	100,00	65,85	95,17	57,06	42,28	70,89
Hiszpania	0,00	17,23	0,00	0,00	17,40	0,00	0,00	0,48
Irlandia	77,05	68,42	65,57	61,67	54,69	8,67	3,74	0,00
Litwa	82,61	100,00	64,00	50,00	66,67	70,59	95,00	0,00
Łotwa	0,00	0,00	54,25	97,87	100,00	53,09	36,62	0,00
Malta	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00
Niemcy	12,13	5,52	21,88	35,44	21,62	44,99	0,67	0,13
Polska	99,51	98,60	88,36	97,47	98,25	94,96	88,95	0,00
Portugalia	78,95	80,00	85,37	95,08	100,00	100,00	100,00	100,00
Rumunia	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	67,59	6,90
Słowenia	0,00	0,00	97,91	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Węgry	40,57	86,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Wielka Brytania	10,33	5,47	5,59	3,12	4,43	77,45	47,26	0,00
Włochy	0,14	3,38	9,46	3,95	11,67	0,52	0,00	0,51
UE-28	31,90	13,95	14,26	16,62	12,58	29,70	10,42	5,08

Źródło: [DG Competition 2018].

Biorąc pod uwagę strukturę pomocy w sektorze transportu ogółem, należy stwierdzić, że pomoc dla sektora transportu lotniczego zdecydowanie dominuje w Portugalii, na Malcie, a następnie w Rumunii, Polsce i Grecji. Za wyjątkiem Polski jest to pomoc na ratowanie zagrożonych przedsiębiorstw w związku z likwidacją i częściową prywatyzacją przewoźników narodowych [Kociubiński 2014, s. 354-362]. Odnosząc się w tym miejscu do postawionej we wstępie artykułu tezy, należy stwierdzić, że nie jest ona prawdziwa. Z perspektywy Unii Europejskiej wielkość tego rodzaju pomocy nominalnie wzrastała do 2012 r., następnie blisko trzykrotnie wzrosła w 2014 r., w efekcie rekordowego wsparcia udzielonego przez Polskę, a od 2015 r. systematycznie maleje. W 2016 r. już tylko 8 państw członkowskich udzieliło pomocy sektorowi lotnictwa, a udział w pomocy dla wszystkich sektorów transportu zmalał do ok. 5%.

4. Zakończenie

W większości europejskich portów lotniczych system ustalania cen był tradycyjnie opracowywany jako publicznie ogłaszany system opłat lotniskowych oparty na liczbie pasażerów i ciężarze statku powietrznego. Wskutek rozwoju rynku oraz bliskiej współpracy między portami lotniczymi a przedsiębiorstwami lotniczymi rozwinęło się jednak wiele praktyk handlowych, w tym umowy długoterminowe przewidujące różne taryfy i czasem znaczne kwoty w ramach zachęt i wsparcia marketingowego, wypłacane przedsiębiorstwom lotniczym przez porty lotnicze lub władze lokalne. W szczególności fundusze publiczne przeznaczone na wsparcie działalności portów lotniczych mogą być kierowane do przedsiębiorstw lotniczych, aby zwiększyć ruch handlowy, co prowadzi jednak do zakłócenia konkurencji na rynkach transportu lotniczego. Zwłaszcza porty lotnicze nie mają motywacji, by ograniczać koszty i pobierać opłaty lotniskowe wystarczające do pokrycia kosztów, jeżeli pomoc jest określana na podstawie obliczeń *ex post*, tj. pokrywających wszystkie deficyty w momencie ich powstawania.

W komunikacie w sprawie unowocześnienia unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa Komisja Europejska wskazuje, że polityka w dziedzinie pomocy państwa powinna koncentrować się na ułatwieniu rozpatrywania pomocy, która jest dobrze skonstruowana, ukierunkowana na zidentyfikowane ułomności rynku i cele leżące we wspólnym europejskim interesie, a także na unikaniu marnotrawstwa zasobów publicznych [Komunikat Komisji 2012]. Środki pomocy publicznej mogą, przy spełnieniu pewnych warunków, korygować niewydolności rynku, przyczyniając się do sprawnego funkcjonowania rynków oraz zwiększenia konkurencyjności. Ponadto gdy rynki funkcjonują sprawnie, lecz osiągnięty wynik nie jest uważany za zadowalający z perspektywy polityki spójności, pomoc państwa można zastosować, aby uzyskać bardziej pożądany wynik rynkowy. Pomoc publiczna może jednak mieć negatywne skutki, takie jak zakłócenie konkurencji między przedsiębiorstwami czy wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi w stopniu sprzecznym z interesem UE. W ramach kontroli pomocy państwa w sektorze portów lotniczych i transportu lotniczego należy zatem promować należyte wykorzystanie zasobów publicznych na potrzeby strategii ukierunkowanych na wzrost, jednocześnie ograniczając zakłócenia konkurencji, które naruszyłyby równe warunki działania na rynku wewnętrznym, w szczególności poprzez unikanie powielania nierentownych portów lotniczych oraz tworzenia nadmiernej przepustowości.

Literatura

Arhold C., 2008, *European Airline Wars: German Courts Divided over Actions against Low-Cost carriers*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 7, issue 1.

- Bacon K., 2017, *European Union Law of State Aid*, Oxford University Press, Oxford.
- Balfour J., Leandro S., 2011, *State Aid in the Airline Sector: a Change in Focus*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 10, issue 2.
- Bechtle M., 2010, *Commission v Greece – The End of the Olympic Airways Saga?*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 9, issue 1.
- Biała Księga, 2011, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Bruksela 28.03.2011, COM (2011) 144.
- Błazek S., van der Hout R., 2015, *The Court's Judgments in the Ryanair and Aer Lingus Cases – Adding Another Layer of Complexity in Fiscal State aid*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 14, issue 3.
- de Rivery E., Gam L., 2011, *Judgment of 13 September 2010 in Greece et al. v Commission*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 10, issue 4.
- DG Competition, 2018, *State aid scoreboard 2017*, Brussels, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html (24.02.2018)
- Harrison D., 2011, *The Judgment of the General Court in the DHL Leipzig-Halle Airport Case T-452/08*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 10, issue 1.
- Haslinger B., 2011, *Review of the Community Guidelines on Financing of Airports and Start-up Aid to Airlines Departing from Regional Airports*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 9, issue 4.
- Hofmann H.C.H., Micheau C., 2016, *State Aid Law of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Kociubiński J., 2014, *Fleet Reduction in Rescue and Restructuring Aid to Airlines: A Critical View*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 13, issue 3.
- Koenig C., Trias A., 2009, *A New Sound Approach to EC State Aid Control of Airport Infrastructure Funding*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 8, issue 3.
- Koenig C., Schramm F., 2014, *The Regulation of Airport Charges*, *European Networks Law & Regulation Quarterly*, vol. 2, issue 3.
- Komunikat Komisji, 2005, *Wytoczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych*, Dz.U. WE C 312 z 9.12.2005, s. 1.
- Komunikat Komisji, 2010, *EUROPA 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 3.03.2010, COM (2010) 2020, wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji, 2012, *Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa*, Bruksela 8.05.2012, COM (2012) 209, wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji, 2014, *Wytoczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych*, Dz.U. UE C 99 z 4.04.2014, s. 1.
- Lykotrafiti A., 2008, *Low Cost Carriers and State Aids: A Paradox?*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 7, issue 2.
- Oswell D., Metaxas G., Vahida E., 2009, *CFI judgment in the Charleroi case T-196/04*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 8, issue 4.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3976/87 z 14 grudnia 1987 w sprawie stosowania art. 85 ust. 3 TWE do określonych grup porozumień i praktyk uzgodnionych w sektorze transportu lotniczego, Dz.Urz. EWG 1987 L 374/1.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2407/92 z 23 lipca 1992 w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym, Dz.U. L 240 z 24.08.1992, s. 1.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2408/92 z 23 lipca 1992 w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzspółnotowych tras lotniczych, Dz.U. L 240 z 24.08.1992, s. 8.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2409/92 z 23 lipca 1992 w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze, Dz.U. L 240 z 24.08.1992, s. 15.

- Schmauch M., 2012, *EU Law on State Aid to Airlines*, Lexxion, Berlin.
- Skovgaard Ølykke G., 2017, *Commission v Aer Lingus and Commission v Ryanair Joined Cases C-164/15 P and C-165/15 P Annotation by Grith Skovgaard Ølykke*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 16, issue 1.
- Soltész U., 2006, *The New Commission Guidelines on State Aid for Airports: a Step too far*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 5, issue 4.
- Stosowanie art. 92 i 93 Traktatu WE i art. 61 Porozumienia EOG do pomocy państwa w sektorze lotnictwa*, Dz.U. WE C 350 z 10.12.1994, s. 5.
- Sudoł S., 2002, *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teorie i praktyka zarządzania*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń.
- TFUE, Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersje skonsolidowane, Dz.U. UE C 26/1 z 26.10.2012.
- Wilson T., 2014, *Infrastructure Financing and State Aid Post Leipzig-Halle*, *European State Aid Law Quarterly*, vol. 13, issue 1.
- Wyrok Sądu z 17 grudnia 2008 w sprawie T-196/04 *Ryanair przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2008, s. II-3643.
- Wyrok Sądu z 18 lipca 2005 w sprawie T-241/01 *Scandinavian Airlines System AB przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2005, s. II-2917.
- Wyrok Sądu z 21 października 1997 w sprawie T-229/94 *Deutsche Bahn AG przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1997, s. II-1698.
- Wyrok Sądu z 24 marca 2011 w sprawie T-455/08 *Flughafen Leipzig-Halle GmbH i Mitteldeutsche Flughafen AG przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2011, s. I-00000.
- Wyrok Trybunału z 10 stycznia 2006 w sprawie C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze przeciwko Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato i Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, Zb. Orz. 2006, s. I-289.
- Wyrok Trybunału z 11 kwietnia 1989 w sprawie 66/86 *Ahmed Saeed*, Zb. Orz. 1989.
- Wyrok Trybunału z 12 października 1978 w sprawie 156/77 *Komisja przeciwko Belgii*, Zb. Orz. 1978, s. 1881.
- Wyrok Trybunału z 12 września 2000 w sprawach połączonych C-180/98 do C-184/98 *Pavel Pavlov i in. przeciwko Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, Zb. Orz. 2000, s. I-6451.
- Wyrok Trybunału z 16 marca 2000 w sprawie C-395-396/96 P *Compagnie Maritime Belge i inni przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2000, s. I-1365.
- Wyrok Trybunału z 16 października 2006 w sprawie C-363/01 *Flughafen Hannover Lengenhausen przeciwko Deutsche Lufthansa AG*, Zb. Orz. 2003, s. I-11893.
- Wyrok Trybunału z 17 listopada 1993 w sprawie C-185/91 *Bundesanstalt*, Zb. Orz. 1993, s. I-5801.
- Wyrok Trybunału z 20 kwietnia 1986 w sprawach połączonych 209-213/84 *Nouvelles Frontiers*, Zb. Orz. 1986, s. 1425.
- Wyrok Trybunału z 20 maja 1987 w sprawie 272/85 *ANTIB przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1987, s. 2201.
- Wyrok Trybunału z 22 stycznia 2002 w sprawie C-218/00 *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas przeciwko Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*, Zb. Orz. 2002, s. I-691.
- Wyrok Trybunału z 23 marca 2006 w sprawie C-237/04 *Enirisorse SpA przeciwko Sotacarbo SpA*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-2843. Wyrok Trybunału z 24 października 2002 w sprawie C-82/01 P *Aéroports de Paris przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2002, s. I-9297.
- Wyrok Trybunału z dnia 24 lipca 2003 w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, przy udziale Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Zb. Orz. 2003, s. I-07747.
- Wyrok Trybunału z 29 października 1980 w sprawach połączonych 209 do 215 oraz 218/78 *Heintz van Landewyck SARL i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1980, s. 3125.