



Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Małgorzata Krasnodębska - Tomkiel



DDO-560-2(.sg)/11/MZ

Warszawa, 18 października 2013 r.

Pan
Alain Alexis
Kierownik Wydziału
Pomoc Państwa: Transport
Dyrekcja F - Rynki i Sprawy V: Transport, Poczta i Inne Usługi
Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji
Komisja Europejska

HT-2635 Revision of Aviation Guidelines

Szanowny Panie,

W związku z opublikowaniem przez Komisję Europejską w dniu 2 lipca 2013 r. projektu *wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych* (dalej: projekt wytycznych), władze polskie pragną przedstawić uwagi do ww. projektu. Przy czym należy podkreślić, że na podstawie prawa krajowego, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest organem właściwym do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie pomocy publicznej. W związku z tym, uwagi przedstawione poniżej należy traktować jako oficjalne stanowisko Polski.

KWESTIE KLUCZOWE

Polska pozytywnie odnosi się do faktu, iż projektowane wytyczne biorą pod uwagę aktualną sytuację ekonomiczną oraz prawną na rynku lotniczym, a w szczególności problemy, z jakimi zmagają się regionalne porty lotnicze, wymagające zwiększenia finansowania ze środków publicznych. Korzystnym jest też, iż propozycja Komisji skupia się na zapewnieniu, że pomoc państwa będzie przyznawana na przejrzystych zasadach, a głównym celem jest jej skuteczność w długim okresie oraz zapewnienie ekonomicznej trwałości i efektywności działalności, wspieranych ze środków publicznych portów lotniczych oraz przedsiębiorstw lotniczych. Na poparcie zasługuje też fakt, iż projektowane wytyczne dążą do unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa, ze szczególnym akcentem na ułatwienie rozpatrywania tej pomocy, co powinno przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności i potencjału gospodarczego sektora portów lotniczych i sektora transportu lotniczego.

Jednocześnie należy podkreślić, iż pomimo wskazanych powyżej zalet projektu, **zastrzega on zasady** przyznawania pomocy publicznej dla portów lotniczych oraz przedsiębiorstw lotniczych w sposób **nieuwzględniający sytuacji nowych państw członkowskich**, cechujących się wciąż niskim (aczkolwiek dynamicznie rosnącym)

potencjałem ruchu lotniczego, a w efekcie niską jeszcze mobilnością lotniczą mieszkańców w porównaniu do państw tzw. „UE-15”. W nowych państwach członkowskich potencjał ruchu lotniczego wynika często z innych przyczyn; m.in. inny (wcześniejszy) etap rozwoju gospodarki oraz rynku usług lotniczych, niska siła nabywcza ludności, brak znaczących inwestycji zagranicznych w obszarze ciężenia takiego portu.

Powyższe czynniki mają istotny wpływ na generowany potencjał ruchu lotniczego, a w konsekwencji efektywność ekonomiczną prowadzonej działalności gospodarczej portów lotniczych i przewoźników lotniczych, co rzutuje także na możliwości samodzielnego prowadzenia i rozwoju działalności gospodarczej przez te podmioty. Co więcej dynamicznie zmieniająca się sytuacja na rynku lotniczym, ma szczególny wpływ na porty lotnicze oraz przewoźników lotniczych z rynków rozwijających się, których przedsiębiorstwa z racji wielkości oraz specyfiki (etapu rozwoju) rynku, na którym funkcjonują, często mają trudności z uzyskaniem wielkości krytycznej do osiągnięcia progu rentowności działalności.

Dlatego też polityka Unii Europejskiej, także w zakresie pomocy publicznej powinna być zrównoważona i odpowiedzialna nie tylko ekonomicznie, ale i społecznie oraz uwzględniać problemy i wyzwania rozwojowe poszczególnych regionów Unii Europejskiej. Projektowane Wytyczne powinny skupiać się nie tylko na czysto ekonomicznym aspekcie prowadzenia działalności gospodarczej, ale także na niwelowaniu różnic w rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami oraz rynkami Unii Europejskiej oraz zapewniać niezbędne narzędzia dla zapewnienia dostępności usług transportu lotniczego (w szczególności w ujęciu międzynarodowym) dla obywateli w regionach, w których ta dostępność jest ograniczona, a także gwarantować świadczenie wysokiej jakości usług portów lotniczych o odpowiednim poziomie bezpieczeństwa, zgodnym z interesem publicznym.

Postulaty takie są także szczególnie ważne biorąc pod uwagę obecną sytuację na rynku lotniczym, który od dłuższego czasu przechodzi głębokie zmiany strukturalne, podyktowane czynnikami zewnętrznymi (m.in. nadal turbulentna sytuacja ekonomiczna i polityczna w gospodarce światowej, a w szczególności w gospodarce Unii Europejskiej, skrócenie cykli koniunkturalnych, postępująca niepewność gospodarowania), czy też czynnikami wewnętrznymi, związanymi m.in. z postępującymi strukturalnymi zmianami w modelach biznesowych przewoźników lotniczych oraz portów lotniczych, a przede wszystkim liberalizacją rynków lotniczych i konkurencją ze strony przewoźników (i portów lotniczych) z państw trzecich (w szczególności z Azji oraz Bliskiego Wschodu), szeroko dotowanych przez rządy tych państw, a przez to osiągających przewagę konkurencyjną w stosunku do przedsiębiorstw z Unii Europejskiej.

Powyższe prowadzi do wniosku, że **zasady udzielania wsparcia publicznego powinny brać pod uwagę czynniki takie jak:**

- potencjał społeczny oraz gospodarczy rynku lotniczego,
- prognozy ruchu lotniczego (mobilności) w krótkim, średnim oraz długim okresie,
- dostępność infrastruktury transportu lotniczego dla obywateli,
- dostępność innych środków transportu oraz stopień połączenia z nimi transportu lotniczego,
- zagęszczenie sieci lotnisk na danym obszarze rynku lotniczego,
- realne potrzeby w zakresie dostępności połączeń lotniczych i zwiększenia przepustowości portów lotniczych,
- konieczność zapewnienia odpowiednio wysokiej jakości usług w portach lotniczych oraz poziomu bezpieczeństwa, zgodnych z interesem publicznym.

Klasyfikacja portów lotniczych i maksymalne intensywności pomocy

W ocenie władz polskich, przyjęte w projekcie wytycznych uzależnienie możliwości przyznania pomocy wyłącznie od liczby obsługiwanych pasażerów nie jest właściwe. **Liczba odprawionych pasażerów nie przesądza bowiem o statusie lotniska (tj. lotnisko regionalne lub węzłowe) oraz nie determinuje konieczności udzielenia danemu portowi lotniczemu wsparcia finansowego ze środków publicznych.** Dopuszczalność udzielenia portowi lotniczemu pomocy publicznej powinna być uzależniona od takich kryteriów jak:

- funkcja pełniona przez dany port lotniczy oraz model biznesowy portu (potwierdzone np. analizą struktury i specyfiki ruchu lotniczego w podziale na różne kategorie ruchu lotniczego oraz specyfiki usług oferowanych przez dany port lotniczy);
- fakt pełnienia funkcji lotniska bazowego dla przewoźników;
- uwarunkowania lokalne oraz krajowe (tj. potencjał gospodarczy i społeczny, mobilność lotnicza ludności, gęstość oraz charakterystyka sieci portów lotniczych w kraju).

W ocenie władz polskich **przyjęcie w projekcie wytycznych wyłącznego kryterium liczby pasażerów może utrudnić lub uniemożliwić przyznanie pomocy publicznej portom lotniczym, które tego wsparcia będą rzeczywiście potrzebowały** nie tylko do zapewnienia regionalnej dostępności usług transportu lotniczego ale również do stymulacji wzrostu ruchu lotniczego w tym porcie, umożliwiającej osiągnięcie przez ten port długookresowej rentowności.

Władze polskie pragną również zauważyć, iż przedstawiony w projekcie wytycznych podział portów lotniczych na kategorie nie został poparty żadną analizą ekonomiczną potwierdzającą jego prawidłowość oraz uzasadniającą przyjęcie takich, a nie innych, progów maksymalnej intensywności pomocy. W związku z tym konieczne jest odpowiednie uzupełnienie w tym zakresie. Ponadto, przyjęte w projekcie progi maksymalnej intensywności pomocy budzą poważne wątpliwości. W szczególności należy zauważyć iż

- a) **małe regionalne porty lotnicze (tj. obsługujące do 200 tysięcy pasażerów rocznie) stanowią często jedyne połączenie regionu z krajowym oraz europejskim systemem transportowym** ponadto, jak sama Komisja przyznaje (pkt 80 ppkt 1) lotniska te są szczególnie uzależnione od pomocy publicznej z uwagi na fakt, iż mogą one nie być w stanie pokryć znacznej części ponoszonych przez nie kosztów kapitału i kosztów operacyjnych. Komisja nie przedstawiła żadnych analiz potwierdzających że pomoc dla takich portów w każdym przypadku zakłóca konkurencję. W związku z powyższym **celowe jest wyodrębnienie kategorii takich portów i stworzenie dla nich odrębnych, mniej restrykcyjnych zasad przyznawania pomocy publicznej (maksymalna intensywność nawet do 90%).**
- b) przewidziane w projekcie wytycznych **maksymalne intensywności nie uwzględniają ogromnego zróżnicowania regionów pod względem ich stopnia rozwoju gospodarczego, mobilności mieszkańców i dostępności do europejskiej sieci lotniczej (rozumianej nie tylko jako liczba dostępnych tras i miejsc pasażerskich, ale również przydatność kierunków, częstotliwość rejsów i rozkład).** Zdaniem władz polskich **celowe jest rozważenie wprowadzenia możliwości zwiększenia maksymalnych intensywności pomocy (np. o określone bonusy) w regionach charakteryzujących się wskaźnikami znacząco niższymi od średniej europejskiej;**
- c) **porty lotnicze o wolumenie pasażerów przekraczającym poziom 5 milionów rocznie, zgodnie z projektem wytycznych nie mogą być beneficjentem pomocy**

publicznej. Tymczasem pomoc dla takich lotnisk, w szczególności w przypadku portów działających na granicy przepustowości, może okazać się bardziej uzasadniona niż wspieranie budowy nowych portów lotniczych w tym samym obszarzeciążenia (w celu zwiększenia przepustowości portowej). Pomoc taka będzie jednocześnie zgodna z proponowaną zasadą publicznego wspierania jedynie budowy rentownych portów. Dodatkowo należy zauważyć, iż mogą zdarzyć się przypadki, w których niewielkie zwiększenie przepustowości dużego portu będzie wymagać nieproporcjonalnie dużych nakładów, co będzie skutecznie zniechęcało prywatnych inwestorów do ich poniesienia. Ponadto, udzielanie pomocy publicznej dla portów lotniczych o wolumenie pasażerów przekraczającym poziom 5 milionów rocznie może być uzasadnione koniecznością zapewnienia odpowiedniego standardu bezpieczeństwa, zgodnego z interesem publicznym. Pomoc byłaby uzasadniona, jeśli podmiot zarządzający portem lotniczym, uwzględniając jedynie swój interes gospodarczy, nie zdecydowałby się podjąć takich działań bez wsparcia państwa. W związku z powyższym, **zasadne jest dopuszczenie możliwości udzielania wsparcia portom lotniczym z tej kategorii pod warunkiem dokonania indywidualnej oceny projektu.** Umożliwiłoby to przyspieszenie inwestycji o szczególnym znaczeniu dla rozwoju sieci portów lotniczych oraz zwiększenie przepustowości już istniejących portów.

- d) **porty lotnicze obsługujące ruch mieszany (pasażerski oraz cargo)** należałoby rozważyć inną kategoryzację w oparciu np. liczbę MTOW lub liczbę operacji.

KWESTIE SZCZEGÓŁOWE

Działalność portu lotniczego (pkt 28-33)

Konieczne jest **doprecyzowanie podziału na podstawową działalność portu lotniczego (tj. usługi portu lotniczego) oraz pozalotniczą działalność gospodarczą.** Postanowienia projektu wytycznych nie wyjaśniają np. jaki status posiada działalność zarządzającego dotycząca wykorzystywania powierzchni terminali na salony executive lounge, tarasy widokowe z odpłatnym wstępem, powierzchnie wykorzystywane przez linie lotnicze i agentów handlingowych. Budzi to wątpliwości w szczególności w zakresie możliwości dofinansowania ze środków publicznych budowy lub rozbudowy terminali pasażerskich, w przypadku których co do zasady część powierzchni użytkowana jest do wykonywania działalności lotniczej, zaś część do działalności pozalotniczej. Z projektu wytycznych nie wynika również, jaki powinien być klucz podziału stosowany do przypisywania określonych kosztów do określonych kategorii.

Ponadto, wskazane byłoby **bardziej precyzyjne określenie, jaka działalność portu lotniczego może być uznawana za działalność wchodzącą w zakres kompetencji władz publicznych.** Brak jasnego określenia, jaka działalność portu lotniczego może wchodzić w zakres kompetencji władz publicznych i być finansowana ze środków publicznych, rodzi niepewność prawną po stronie państw członkowskich oraz podmiotów zarządzających portami lotniczymi, a także skutkuje dowolnością interpretacyjną Komisji Europejskiej.

Środki publiczne

Zgodnie z pkt 37 projektu wytycznych środki zarządzającego publicznym portem lotniczym stanowią zasoby publiczne. Definitywność przedmiotowego stwierdzenia jest zaskakująca, tym bardziej że w pkt 36 Komisja sama przytacza orzecznictwo Trybunału zgodnie z którym stwierdzenie takie musi opierać się na całokształcie okoliczności danej sprawy oraz kontekście, w którym konkretna decyzja została podjęta.

W tym kontekście należy również zauważyć, iż zarządzający lotniskiem prowadząc działalność gospodarczą, tj. świadcząc usługi na rzecz przedsiębiorstw lotniczych pobiera za te usługi określone opłaty, które stanowią przychody zarządzającego lotniskiem, a które są także odzwierciedleniem poniesionych przez tego zarządzającego kosztów działalności. To od zarządzającego zależy, jak prowadzi działalność gospodarczą, a w szczególności politykę handlową wobec przedsiębiorstw lotniczych, którym udostępnia infrastrukturę, lub świadczy dla nich usługi. Biorąc pod uwagę fakt, iż zarządzający lotniskiem oprócz działalności lotniczej prowadzi także działalność pozalotniczą, może on jako przedsiębiorca decydować, jak rozdysponować osiągnięte w ten sposób przychody. Należy podkreślić, że na ostateczną cenę usług może mieć wpływ także wysokość przychodów pochodzących z działalności pozalotniczej, jeżeli zarządzający lotniskiem stosuje tzw. podejście *single till* przy ustalaniu opłat lotniskowych. W tym przypadku podstawowa (lotnicza) działalność zarządzającego lotniskiem może być subsydiowana przez działalność pozalotniczą, tym samym cena za usługi może być ustalana poniżej faktycznych kosztów świadczenia tych usług. Należy podkreślić, że w przypadku części portów lotniczych udział działalności pozalotniczej sięga ok. 40-50% całej działalności zarządzającego lotniskiem. Ponadto, zarządzający lotniskiem będąc przedsiębiorcą, sam decyduje w jaki sposób dysponować zyskiem z działalności (czy będzie on podzielony pomiędzy właścicieli, czy też zakumulowany w celu rozwoju przedsiębiorstwa, w tym rozwoju ruchu lotniczego). Biorąc pod uwagę powyższe konieczne jest odpowiednie preredagowanie pkt 37.

Test prywatnego inwestora (pkt 58 - 60)

W projekcie wytycznych wskazuje się na konieczność przeprowadzenia analizy *ex ante*, która potwierdzałaby spełnienie testu prywatnego inwestora w relacjach handlowych pomiędzy portem lotniczym, a przewoźnikami lotniczymi. Jednocześnie podano bardzo ogólne wskazówki dotyczące przychodów i kosztów, które należy uwzględniać w tych analizach. Jednakże sposób sformułowania pkt 59 oraz przypisu 61 powoduje wiele niejasności - w szczególności **nie jest jasne dlaczego w kosztach operatora trzeba uwzględnić wsparcie publiczne otrzymane przez przewoźnika lotniczego od innego niż operator portu podmiotu publicznego**. W ocenie władz polskich konieczne jest doprecyzowanie projektu w tym zakresie.

Zgodnie z pkt 60 projektu wytycznych środki przyznane przedsiębiorstwom lotniczym przez zarządzającego portem lotniczym można uznać za spełniające test prywatnego inwestora, jeżeli powodują stopniowe zwiększanie, z punktu widzenia *ex ante*, rentowności zarządzającego portem lotniczym. **Stwierdzenie to powinno się jednak odnosić do perspektywy długoterminowej**. Stosowanie przez zarządzających portem lotniczym zniżek od opłat standardowych lub ustalanie opłat w pewnym okresie poniżej kosztów może być elementem długookresowej strategii portu lotniczego, która w krótkim okresie skutkuje spadkiem rentowności, natomiast dopiero po dłuższym okresie czasu oraz osiągnięciu odpowiedniej skali działalności skutkuje wzrostem rentowności oferowanych usług.

Ponadto niezbędne jest uzupełnienie projektu wytycznych o metodologię dotyczące ustalania wartości bieżącej netto (NPV), wewnętrznej stopy zwrotu (IRR) oraz stopy dyskontowej odzwierciedlającej koszty kapitału. W szczególności niezbędne jest opracowanie ogólnego schematu ustalania przepływów pieniężnych netto (dochodów netto) niezbędnych do wyliczania NPV oraz IRR dla projektów objętych pomocą. Nie jest bowiem jasne, z jakiego punktu widzenia należy ustalać przepływy pieniężne, czy w oparciu o przepływy pieniężne przynależne wyłącznie dawcom kapitału własnego, czy w oparciu o całokształt przepływów pieniężnych finansujących projekt. Ponadto brak jest informacji, w jaki sposób w analizie finansowej uwzględnić ewentualne dotacje publiczne, a także inne formy finansowania (np. zaliczki zwrotne), czy ww. środki powinny być uwzględnione poprzez odpowiednią korektę przepływów pieniężnych, czy może poprzez

modyfikację kosztu kapitału. Ma to istotne znaczenie, bowiem przyjęcie rozbieżnych metodologii może powodować nierówne traktowanie podmiotów.

W tym kontekście należy zauważyć, iż w przypadku projektów finansowanych z funduszy strukturalnych zostały opracowane podręczniki określające zasady przeprowadzania ww. analiz (Przewodnik do ANALIZY KOSZTÓW I KORZYŚCI projektów inwestycyjnych¹). Nie jest jednak jasne, czy zasady te mogą być stosowane w przypadku pomocy przydzielanej w projekcie wytycznych. Jeżeli dokument ten może być wykorzystywany do przeprowadzenia wymaganych przez Komisję analiz finansowych niezbędne jest dostosowanie terminologii zawartej w projekcie wytycznych do terminologii wynikającej z ww. dokumentu.

Pomoc inwestycyjna dla portów lotniczych (pkt 81-82 oraz 93)

Zgodnie z projektem wytycznych:

- „Komisja będzie zgłaszać wątpliwości co do **średnioterminowych perspektyw użytkowania infrastruktury** portu lotniczego w porcie lotniczym, znajdującym się w obszarze ciążenia istniejącego portu lotniczego, jeśli istniejący port lotniczy nie działa co najmniej na granicy maksymalnej przepustowości” (pkt 82),
- „Komisja będzie zasadniczo zgłaszać wątpliwości co do **zgodności inwestycji początkowej w infrastrukturę** portu lotniczego w porcie lotniczym znajdującym się na obszarze ciążenia istniejącego portu lotniczego jeśli istniejący port lotniczy nie działa co najmniej na granicy maksymalnej przepustowości” (pkt 93)

Biorąc pod uwagę różnice w sformułowaniach nie jest jasne jak należy rozumieć te postanowienia projektu. Nie jest również jasne jakie będą konsekwencje zgłaszania przez Komisję wątpliwości i czy/w jaki sposób będzie można je przezwyciężyć. Konieczne jest więc odpowiednie doprecyzowanie projektu.

W tym kontekście należy również zauważyć, iż **tego typu inwestycje infrastrukturalne są bardzo skomplikowane i przez to proces ich realizacji jest długotrwały**. Gdyby decyzja o podjęciu prac inwestycyjnych (lub nawet samo rozpoczęcie prac budowlanych) miała następować dopiero, gdy port lotniczy osiągnął maksymalną przepustowość, to czas potrzebny na prace przygotowawcze (opracowanie dokumentacji projektowej, uzyskanie decyzji środowiskowej - w tym przygotowanie raportu środowiskowego, pozyskanie pozwoleń na budowę) oraz sam proces budowlany z dużym prawdopodobieństwem spowoduje, iż port lotniczy zacznie generować opóźnienia, co pociągnie za sobą dodatkowe koszty operacyjne, oraz koszty zewnętrzne (społeczne i środowiskowe), w tym problemy z utrzymaniem odpowiedniego standardu bezpieczeństwa przez port lotniczy. Może to znacznie zmniejszyć efektywność i atrakcyjność portu lotniczego dla przewoźników lotniczych i pasażerów i obniżyć jego konkurencyjność w stosunku do innych portów lotniczych. Powyższe zaprzecza podejściu biznesowemu do sprawy, a więc przewidywaniu potencjalnych zagrożeń dla działalności gospodarczej oraz przeprowadzania projektów, które zawczasu rozwiążą problem braku przepustowości i zapewnią efektywność i rentowność inwestycji. W tym przypadku **podstawowym elementem nie powinna być tylko inwentaryzacja stanu obecnego (analiza przepustowości) ale przede wszystkim prognozy ruchu lotniczego, które będą miały na celu przewidzenie potencjalnych ograniczeń przepustowości w przyszłości**.

Jednocześnie sam fakt występowania w tym samym obszarze ciążenia dwóch portów lotniczych nie oznacza automatycznie występowania konkurencji między nimi, gdyż może wystąpić sytuacja, że dwa sąsiadujące porty lotnicze, obsługując inny ruch dominujący, wzajemnie się uzupełniają a nie konkurują ze sobą. Natomiast propozycja Komisji niejako

¹ http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/documents/guide2008_pl.pdf

zamyka możliwość dywersyfikacji ruchu lotniczego pomiędzy poszczególnymi lotniskami oraz specjalizacji portów w pewnych segmentach ruchu, w taki sposób aby nie tylko odciążać ruch lotniczy na istniejącym lotnisku, ale także zwiększyć efektywność funkcjonującej sieci lotnisk. Dotyczy to w szczególności operacji przewoźników niskokosztowych (LCC), które często obsługiwane są przez tzw. *secondary airports* w danej aglomeracji, a które uzupełniają ofertę hub'ów w tej aglomeracji (np. Londyn - lotnisko węzłowe Heathrow oraz lotniska Stansted i Luton, Paryż - lotnisko węzłowe Charles de Gaulle oraz lotnisko LCC Beauvais, Bruksela - lotnisko Zaventem oraz lotnisko LCC Brussels South Charleroi, Frankfurt - lotnisko węzłowe Frankfurt am Main oraz lotnisko LCC Frankfurt Hahn), jak również operacji general aviation, towarowych, czy czarterowych, które ze względu na swój charakter często wymagają dodatkowych slotów w zatłoczonych portach lotniczych, co może powodować konieczność stworzenia alternatywy dla akomodacji tego typu ruchu (np. lotniska Londyn City ok. 69 tys. operacji w lotach regionalnych oraz general aviation, Le Bourget - 55 tys operacji w ruchu general aviation, czy Frankfurt Egelsbach, ponad 77 tys. operacji w ruchu general aviation).

Dlatego też przy ocenie zasadności udzielania wsparcia na inwestycje infrastrukturalne w przypadku portów lotniczych znajdujących się na tym samym obszarze ciężenia należałoby również wziąć pod uwagę charakter obu portów lotniczych (charakterystykę ruchu przez nie obsługiwanego).

Efekt zachęty (pkt 85-87)

W projekcie wytycznych KE wskazuje się, iż efekt zachęty ustala się na podstawie analizy scenariusza alternatywnego, tj. z uwzględnieniem skali działalności w wyniku udzielenia i nieudzielenia pomocy publicznej. W projekcie wytycznych **brak jest jednak szczegółowego sposobu przeprowadzania takiej analizy**. W związku z tym niezbędne byłoby uzupełnienie projektu w tym zakresie.

Drugim możliwym wariantem wykazywania spełnienia efektu zachęty jest obliczenie luki finansowej w odniesieniu do kosztów kapitału, tj. sprawdzenie, czy koszty inwestycji przekraczają wartość bieżącą netto (NPV) z oczekiwanych zysków z działalności operacyjnej. **Z projektu wytycznych nie wynika jednak, w jaki sposób analiza dotycząca luki finansowej powinna być przeprowadzona**, w szczególności brak jest informacji w oparciu o jaką stopę dyskontową należy przeprowadzić obliczenia, tj. czy obliczenia należy przeprowadzić w oparciu o stopę dyskontową ustaloną w oparciu o komunikat ws. zmian metod ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych, czy może stopę dyskontową ustaloną w oparciu o koszt kapitałów finansujących projekt (WACC), czy może, tak jak to ma miejsce w przypadku projektów finansowanych z funduszy strukturalnych w oparciu o stałą stopę dyskontową ustaloną w zależności od sposobu przeprowadzanych analiz, tj. przy stopie dyskontowej 8% w przypadku analiz sporządzanych w oparciu o ceny nominalne (bieżące) lub przy stopie dyskontowej 5% w odniesieniu do cen realnych (stałych). Z uwagi na fakt, iż od wielkości luki zależy poziom dofinansowania niezbędne jest doprecyzowanie tych kwestii.

Negatywne skutki (pkt 93 - 96)

W punkcie 96 mowa jest o dwóch wskaźnikach: faktyczna wewnętrzna stopa zwrotu (actual IRR) oraz wewnętrzna stopa zwrotu określona z wyprzedzeniem (IRR defined in advance). Jednocześnie zgodnie z przypisem 90, wewnętrzną stopę zwrotu można ustalać na podstawie stóp referencyjnych powszechnie stosowanych w sektorze portów lotniczych lub na podstawie kosztów kapitału przedsiębiorstwa jako całości. Przedmiotowe sformułowanie nie jest jasne, należy bowiem zauważyć iż przeprowadzając analizę finansową projektu po pierwsze ustala się poziom stopy dyskontowej, który odpowiada średnioważonemu kosztowi kapitału (WACC). Następnie ustala się przepływy pieniężne

netto projektu (w zależności od sposobu finansowania projektu możemy mówić o przepływach dla wszystkich stron finansujących (FCFF) projekt lub o przepływach dla dawców kapitału własnego (FCFE)). Po ustaleniu przepływów pieniężnych istnieje możliwość ustalenia IRR. Nie można zatem ustalać IRR, tak jak w przypadku stopy dyskontowej, w oparciu o koszt kapitałów finansujących projekt, bowiem ma ona charakter wynikowy. W kolejnych etapach analizy finansowej obliczony poziom IRR należy porównać z wielkością stopy dyskontowej, tj. WACC. W sytuacji, gdy IRR jest równy bądź wyższy niż WACC projekt jest możliwy do realizacji. W takiej sytuacji projekt jest opłacalny, a zatem nie powinien otrzymywać pomocy publicznej. W drugim przypadku ($IRR < WACC$) projekt jest deficytowy i bez udziału środków publicznych nie może być zrealizowany (dopiero po uwzględnieniu preferencyjnych form finansowania możliwa jest jego realizacja, gdyż dopiero w takiej sytuacji $IRR > WACC$). Biorąc powyższe pod uwagę konieczne jest odpowiednie doprecyzowanie projektu.

W kontekście ww. informacji, nie jest również jasne co oznacza, iż projekt zakończył się pozytywnym wynikiem. Jednocześnie niewłaściwe wydaje się porównywanie faktycznego IRR projektu, z IRR założoną w momencie opracowywania prognoz, bowiem warunki finansowe w okresie prognozy mogą się zmieniać w porównaniu do przyjętych założeń. Zasadne jest zatem porównywanie faktycznego IRR z faktyczną stopą dyskontową.

Jednocześnie nie jest jasne, co oznacza sformułowanie „w przypadku pozytywnego wyniku projektu środek pomocy musi przewidywać zwrot zaliczki proporcjonalny do stopnia powodzenia projektu, z zastosowaniem stopy procentowej co najmniej równej stopie referencyjnej dla danego portu lotniczego wynikającej ze stosowania komunikatu Komisji ws. zmian metod ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych” - czy stwierdzenie to należy rozumieć w taki sposób, że zwrot wypłaconych zaliczek musi się odbyć łącznie z odsetkami? Dodatkowo nie jest jasne, czy zwrot proporcjonalny oznacza, iż zaliczka (ewentualnie wraz z odsetkami) musi być zwrócona w takim stopniu, że faktyczny IRR takiego projektu będzie równy WACC, tj. do momentu w którym NPV osiągnie wartość równą zero.

Stosowanie wytycznych

Zgodnie z pkt 125 projektu wytycznych każda pomoc operacyjna, nawet ta przyznana przed wejściem w życie wytycznych będzie oceniana na podstawie niniejszych wytycznych. Podejście proponowane przez Komisję jest sprzeczne z zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą pewności prawna, w szczególności w przypadku, jeżeli w poprzednim systemie pomoc państwa była dozwolona. Wskazane przez KE enigmatyczne uzasadnienie dla przyjęcia takiego rozwiązania („w świetle zmian w sektorze lotnictwa, a w szczególności jego liberalizacji (...)”) jest niewystarczające. Dlatego też pomoc operacyjna przyznana przed wejściem w życie projektowanych wytycznych powinna być oceniana na podstawie przepisów obowiązujących w dniu przyznania pomocy.

Kumulacja pomocy

W projekcie wytycznych nie uregulowano kwestii równoczesnego korzystania przez porty lotnicze z pomocy inwestycyjnej oraz pomocy operacyjnej, a w szczególności czy korzystanie z jednego rodzaju pomocy ogranicza możliwości korzystania z innego rodzaju pomocy w inny sposób niż tylko w zakresie osiągnięcia maksymalnego poziomu intensywności pomocy.

Definicje

- „intensywność pomocy” - w przypadku pomocy wypłacanej w ratach powinna ona zostać zdyskontowana na dzień wypłacenia pierwszej raty. Brak jest natomiast informacji, czy obowiązek dyskontowania dotyczy również kosztów kwalifikowalnych inwestycji. Ponadto, wydaje się, iż wyznaczanie całkowitej wartości bieżącej netto pomocy powinno następować nie na dzień płatności pierwszej raty lecz na dzień udzielenia pomocy (rozumiany jako dzień powstania zobowiązania);
- „infrastruktura portu lotniczego” - celowe jest doprecyzowanie iż w zakres tego pojęcia wchodzi także wieża kontroli ruchu lotniczego oraz inne urządzenia wykorzystywane przez służby ruchu lotniczego;
- „koszty kapitału” - nie jest jasne pojęcie „bazowe” koszty finansowania, konieczne jest doprecyzowanie tego terminu;
- koszty finansowania (ang. costs of financing) z punktu widzenia terminologii finansowej bardziej właściwym określeniem dla podanej definicji jest zwrot koszty kapitału (ang. costs of capital). Należy zauważyć, iż w przypisie na stronie 22 angielskiej wersji projektu wytycznych KE posługuje się pojęciem „cost of capital”. Natomiast w odniesieniu do drugiej części definicji zasadne jest odwołanie się do znanego w terminologii finansowej wskaźnika średnioważonego kosztu kapitału (ang. Weighted Average Cost of Capital - WACC), który uwzględnia proporcje w kapitałach finansujących projekt;
- celowe jest doprecyzowanie pojęcia „nowe trasy” - z przedmiotowego projektu wytycznych nie wynika, czy kwalifikowalne byłyby koszty związane z rozpoczęciem oferowania usług na trasie, która w przeszłości była obsługiwana, jednak ze względu np. na brak rentowności operowania na tym połączeniu została ona wycofana z oferty, ewentualnie jaki byłby wymagany okres przerwy w obsłudze trasy;
- celowe jest dookreślenie używanego w projekcie wytycznych pojęcia „perspektywa średnioterminowa”;
- celowe jest zdefiniowanie pojęcia „zachęt” udzielonych na rzecz przewoźników lotniczych - w projekcie brak jest szczegółowych informacji o jakich dokładnie zachętach jest mowa (np. czy zachętą jest też ulga w spłacie lub wynegocjowane inne terminy płatności), w konsekwencji nie jest jasne, w jaki sposób kalkulować wartość zachęt o charakterze niepieniężnym.

Tłumaczenie projektu wytycznych na język polski

Ponadto, dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych wynikających z błędnego tłumaczenia projektu rozporządzenia na języki narodowe państw członkowskich, władze polskie proponują, żeby KE zapewniła odpowiednią weryfikację jakości tłumaczeń. Władze polskie pragną przedstawić sugestie dotyczące tłumaczenia dokumentu na język polski w tabelce poniżej.

Przepis	Aktualna wersja angielska	Aktualna wersja polska	Propozycja brzmienia w wersji polskiej	Uzasadnienie
cały dokument	business plan	<u>plan operacyjny</u>	biznesplan	pojęcie funkcjonujące w języku polskim i bardziej precyzyjne

cały dokument	capital costs funding gap	<u>niedopasowanie poziomu płynności do kosztów kapitału</u>	luka w finansowaniu kosztów kapitału	pojęcie funkcjonujące w języku polskim i bardziej precyzyjne
cały dokument	operating funding gap	<u>niedopasowanie poziomu płynności do kosztów operacyjnych</u>	luka w finansowaniu kosztów operacyjnych	pojęcie funkcjonujące w języku polskim i bardziej precyzyjne
pkt 3	incumbent air carrier	przewoźnik <u>zasiedziały</u>	przewoźnik tradycyjny	pojęcie funkcjonujące w języku polskim
pkt 27	Nevertheless, measures that were granted before any competition developed in the airport sector, did not constitute State aid when adopted, but could be considered as existing aid pursuant to Article 1 (b) (v) of Regulation 659/1999 if the conditions of Article 107(1) of the TFEU are met.	Środki, które przyznano przed rozwinieniem się jakiegokolwiek konkurencji w sektorze portów lotniczych, w momencie przyjęcia nie stanowiły <u>jednak</u> pomocy państwa, lecz można je było uznać za <u>istniejącą pomoc</u> zgodnie z art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia nr 659/1999, <u>pod warunkiem spełnienia warunków określonych</u> w art. 107 ust. 1 TFUE.	Niemniej jednak środki, które przyznano przed rozwinieniem się jakiegokolwiek konkurencji w sektorze portów lotniczych, w momencie <u>ich</u> przyjęcia nie stanowiły pomocy państwa, lecz <u>mogły być uznane za pomoc istniejącą</u> zgodnie z art. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia nr 659/1999, <u>jeśli były spełnione warunki określone</u> w art. 107 ust. 1 TFUE.	tłumaczenie bardziej precyzyjne
pkt 28 oraz definicja „zarządzający portem lotniczym”	airport services	<u>usługi transportu lotniczego</u>	usługi portu lotniczego	błąd merytoryczny
pkt 87	net present value (NPV)	wartość bieżąca netto	wartość bieżąca netto (NPV)	niepełne tłumaczenie
definicja „usługi portu lotniczego”	i.e.	<u>m.in.</u>	tj.	błąd merytoryczny

Z poważaniem,

