

V

(Announcements)

PROCEDURES RELATING TO THE IMPLEMENTATION OF COMPETITION
POLICY

EUROPEAN COMMISSION

STATE AID — POLAND

**State aid SA.35356 (2014/C) (ex 2013/NN and ex 2012/N) — Shadow toll compensation to
Autostrada Wielkopolska S.A. — A2 motorway**

Invitation to submit comments pursuant to Article 108(2) TFEU

(Text with EEA relevance)

(2014/C 328/06)

By means of the letter dated 25 June 2014 reproduced in the authentic language on the pages following this summary, the Commission notified Poland of its decision to initiate the procedure laid down in Article 108(2) of the TFEU concerning the abovementioned measure.

Interested parties may submit their comments on the measure in respect of which the Commission is initiating the procedure within one month of the date of publication of this summary and the following letter, to:

European Commission
Directorate-General for Competition
State aid Greffe
Office: MADO 12/059
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Fax +32 22961242

These comments will be communicated to Poland. Confidential treatment of the identity of the interested party submitting the comments may be requested in writing, stating the reasons for the request.

DESCRIPTION OF THE MEASURE

- (1) The measure consists in financial compensation to Autostrada Wielkopolska S.A. (hereinafter: 'AW S.A.'). the concession holder of the Polish A2 motorway between Nowy Tomyśl and Konin, for excluding heavy goods vehicles ⁽¹⁾ from the obligation to pay a toll for using the motorway in the period 1 September 2005-30 June 2011.
- (2) In 2005, the Polish law on toll motorways was modified to eliminate a double payment by heavy goods vehicles, with a valid vignette for using Polish roads, for using the same road section ⁽²⁾ (hereafter: 'the Amendment'). This change was the transposition of Directive 1999/62/EC ⁽³⁾. The Amendment provided for revenue lost as a result of the change of law to be reimbursed to motorway operators by the National Road Fund (hereafter: 'NRF').

⁽¹⁾ 'Heavy goods vehicle' means a vehicle weighing more than 3,5 tonnes.

⁽²⁾ The Act of 28 July 2005 amending the Act on Toll Motorways and the National Road Fund, and the Act on Road Transport (Journal of Laws No 155, item 1297).

⁽³⁾ Directive 1999/62/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures (OJ L 187, 20.7.1999, p. 42), as amended.

- (3) The details of the compensation mechanism were set up with the Annex No 6 to the concession agreements, signed on 14 October 2005. As a result heavy goods vehicles, i.e. vehicles with weight exceeding 3,5 tonnes, became exempted from tolls on the A2 motorway. In return, AW S.A. started to receive every month the compensation for loss of revenue calculated on the basis of shadow toll.
- (4) The compensation method was set up with the basic assumption that the financial situation of the concession holder should not change. It means that its financial situation should be neither better nor worse compared to the situation before the change of law. It was agreed that this objective is met, if the Internal Rate of Return ⁽¹⁾ (hereafter: 'IRR') for the investment of AW S.A. in the A2 motorway stays at the same level as it would have been without the change of law.
- (5) The calculation of compensation was the outcome of two-step procedure conducted on the basis of financial models (bank models, hereafter: 'BM') prepared by an independent expert. The BMs showed the foreseen cash flow (i.e. foreseen costs to be covered by the concession holder and foreseen revenues from tolls) and allowed to calculate IRR for the investment as well as the appropriate level of shadow toll.
- (6) However, according to Poland, AW S.A. overvalued the rate of return in the bank model by using the study on traffic and revenue from 1999 instead of the more up-to-date study from June 2004. This led, according to Poland, to disbursement of compensations in amounts exceeding the revenue that AW S.A. would have been capable of generating if the Amendment had not come into force. The alleged overpayment for the period from 1 September 2005 to 30 June 2011 amounted to PLN 894 956 889 gross (around EUR 224 million ⁽²⁾)

ASSESSMENT OF THE MEASURE

Existence of aid

- (7) The Commission considers that AW S.A. is an undertaking, the measure was financed from the State resources, is imputable to the State and is selective. In addition, it has the potential to distort competition and affect trade between Member States. With regards to the economic advantage, the Commission notes that the suppression of tolls for heavy goods vehicles implied a loss of revenues for the concession holders.
- (8) The Commission, however, doubts that the Concession Agreement gave AW S.A. a right to be compensated for damages due to legislative changes. According to the Concession Agreement, the risks of traffic and the level of revenue from tolls are borne by the concession holder.
- (9) Moreover, even admitting that the concession holder had a right to be compensated for loss of revenues due to legislative changes, the Commission considers that the way the compensation method was applied resulted in the State taking over risks related to traffic levels and costs for all vehicles using the motorway (heavy and light) for the period when the shadow toll was verified. In the Commission's opinion, this resulted in an advantage for the concession holder in comparison with the provisions of the initial Concession Agreement.
- (10) Further, the Commission observes that the key issue in the applied methodology is the IRR characterising the project just before the introduction of the shadow toll. If the IRR in the BM did not reflect the IRR of the project (i.e., was higher), the compensation method resulted in compensation payments to AW S.A. higher than the correct ones. The alleged overcompensation would constitute an advantage to AW S.A. in comparison to the provisions of the Concession Agreement. In this connection, the Commission doubts that the use of outdated traffic forecasts in the IRR calculation granted the concession holder an advantage that was limited to that necessary to re-establish the economic balance of the concession agreement. Taking above, the Commission considers, at this stage, that the compensation payments to AW S.A. constitute as the whole or partly State aid.

Compatibility of the aid

- (11) The Commission takes a preliminary view that the compensation payments to AW S.A. constitutes as the whole or partly operating aid, reducing the motorway operator's current expenditure. According to the case law of the Court ⁽³⁾, such operating aid is in principle incompatible with the internal market.

⁽¹⁾ The internal rate of return (IRR) or economic rate of return (ERR) is a rate of return used in capital budgeting to measure and compare the profitability of investments. The higher a project's IRR, the more desirable it is to undertake the project.

⁽²⁾ The exchange rate used: EUR 1 = PLN 4.

⁽³⁾ Case T-459/93 *Siemens SA v Commission*, ECR [1995] II-01675.

- (12) The Commission, however, notes that the A2 motorway is located in underprivileged regions covered by the derogation set out in Article 107(3)(a) of the TFEU, and thus, the Commission has assessed whether the operating aid at stake can be considered compatible under the Guidelines on national regional aid for 2007-2013⁽¹⁾ (hereinafter 'RAG'). According to their paragraph (76), the operating aid in the underprivileged regions may be granted provided that: (i) it is justified in terms of its contribution to regional development and its nature; and (ii) its level is proportional to the handicaps it seeks to alleviate.
- (13) The Commission considers that the operating aid resulting exclusively at increasing IRR of the project does not have any contribution to the regional development. Accordingly, the Commission considers at this moment that the compensation paid to AW S.A. is as the whole or partly an incompatible operating aid.

⁽¹⁾ OJ C 54, 4.3.2006, p. 13.

TEXT OF LETTER

Komisja pragnie poinformować Polskę, że po dokładnym zapoznaniu się z informacjami dotyczącymi wskazanego powyżej środka, które zostały przedłożone przez polskie władze, podjęła decyzję o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”).

1. PROCEDURA

- (1) Zgłoszeniem elektronicznym z dnia 31 sierpnia 2012 r., zarejestrowanym w tym samym dniu, Polska zgłosiła Komisji wspomniany wyżej środek. Środek ten zarejestrowano jako sprawę dotyczącą pomocy państwa nr SA.35356.
- (2) W pismach z dnia 26 października 2012 r. Komisja wystąpiła o przekazanie dodatkowych informacji na temat zgłoszonego środka. Polska przekazała wymagane informacje w piśmie z dnia 28 listopada 2012 r.
- (3) Pismem z dnia 29 stycznia 2013 r. Komisja poinformowała Polskę, że przenosi sprawę do rejestru spraw niezgłoszonych (sprawa NN), ponieważ notyfikowane Komisji finansowanie zostało już przyznane. Ponadto Komisja zwróciła się o przekazanie dalszych informacji. Polska przedstawiła wymagane informacje w pismach z dnia 18 lutego 2013 r. i 16 kwietnia 2013 r.
- (4) W dniu 11 lipca 2013 r. odbyło się posiedzenie, na którym Komisja i Polska omówiły przedmiotowy środek, a następnie pismem z dnia 22 sierpnia 2013 r. Komisja zwróciła się o przekazanie dalszych informacji. Polska przekazała wymagane informacje w piśmie z dnia 20 września 2013 r.

2. OPIS PROJEKTU I ŚRODKA

- (5) Środek polega na rekompensacie finansowej na rzecz spółki Autostrada Wielkopolska S.A. (zwanej dalej „AW S.A.”), posiadającej koncesję obejmującą odcinek polskiej autostrady A2 między Nowym Tomysłem i Koninem. Rekompensata finansowa wynika ze zwolnienia pojazdów ciężarowych⁽¹⁾ z obowiązku uiszczania opłat za przejazd autostradą w okresie od 1 września 2005 r. do 30 czerwca 2011 r.
- (6) Działalność AW S.A. ogranicza się wyłącznie do budowy i eksploatacji odcinka autostrady A2 między Nowym Tomysłem i Koninem. Głównym akcjonariuszem spółki jest AWSA Holland I B.V., posiadająca akcje reprezentujące 98,85 % kapitału zakładowego AW S.A. Z kolei jedynym akcjonariuszem spółki AWSA Holland I B.V. jest spółka AWSA Holland II B.V., której akcjonariuszami są podmioty przedstawione w poniższej tabeli 1.

Tabela nr 1

Akcjonariusze spółki AWSA II B.V.

Nazwa	Siedziba	% kapitału zakładowego
Kulczyk Holding S.A.	w Warszawie	24,10 %
Meridiam Infrastructure S.a.r.l	w Luksemburgu	20,12 %
PGE S.A	w Warszawie	20,00 %
Strabag AG	w Spittal/Drau	10,12 %
KWM Investment	w Wiedniu	9,32 %
Bank Zachodni WBK S.A.	we Wrocławiu	5,44 %
TUiR „Warta” S.A.	w Warszawie	4,81 %
Egis Projects GmbH	w Warszawie	3,03 %
Mesa Polska Holding B.V.	brak danych	2,46 %
IMEX BiS Sp. z o.o.	w Poznaniu	0,43 %
Maxer S.A.	w Poznaniu	0,108 %
Wielkopolska Izba Przemysłowo-Handlowa	w Poznaniu	< 0,001 %
RAZEM		~100,00 %

⁽¹⁾ „Pojazd ciężarowy” oznacza pojazd o masie powyżej 3,5 tony.

- (7) Spółka AW S.A. uzyskała koncesję na budowę i eksploatację przedmiotowego odcinka autostrady A2 w dniu 10 marca 1997 r. w wyniku procedury przetargowej⁽²⁾. Koncesji udzielono na okres 40 lat, tj. do dnia 10 marca 2037 r.⁽³⁾.
- (8) Podpisując umowę koncesyjną, AW S.A. zobowiązała się do pozyskania (we własnym zakresie, na swój koszt i ryzyko) zewnętrznego finansowania na budowę, eksploatację i utrzymanie odcinka autostrady A2 między Nowym Tomysłem i Koninem, w zamian za uzyskanie koncesji na czasowe prawo do eksploatacji wybudowanego odcinka autostrady, w tym prawo do poboru i zatrzymywania wszystkich opłat należnych z tytułu przejazdu odcinkiem autostrady A2 będącym przedmiotem umowy od wszystkich jego użytkowników.
- (9) Do obowiązków koncesjonariusza należy w szczególności:
- a) zrealizowanie robót budowlanych określonych umową koncesyjną na własny koszt i ryzyko;
 - b) zorganizowanie i pozyskanie na własny koszt i ryzyko finansowania koniecznego dla realizacji projektu;
 - c) ustalanie opłat za przejazd danym odcinkiem autostrady A2 z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z umowy koncesyjnej i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat za przejazd autostradą⁽⁴⁾;
 - d) wykorzystywanie uzyskiwanych przychodów wyłącznie na cele określone w umowie koncesyjnej⁽⁵⁾;
 - e) zapewnienie nieprzerwanej eksploatacji odcinka autostrady A2 będącego przedmiotem umowy koncesyjnej;
 - f) utrzymanie odcinka autostrady A2 będącego przedmiotem umowy koncesyjnej w dobrym stanie technicznym i przestrzeganie zasad bezpieczeństwa, w tym wykonywanie remontów i prac związanych z utrzymaniem;
 - g) zapewnienie standardów obsługi klienta określonych w umowie koncesyjnej, w tym współpraca z wyspecjalizowanymi służbami.
- (10) Państwo, reprezentowane przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad (zwaną dalej „GDDKiA”), jest uprawnione do monitorowania eksploatacji i utrzymania odcinka autostrady A2 będącego przedmiotem umowy koncesyjnej. Koncesjonariusz zobowiązany jest przekazywać GDDKiA sprawozdania i okresowe informacje dotyczące wykonywanych obowiązków.
- (11) W pierwszej fazie koncesjonariusz zmodernizował istniejący odcinek autostrady o długości 47,7 km (sekcja I: między Koninem i Wrześnią), po czym wybudował dwa odcinki: między Poznaniem i Wrześnią (sekcja II o długości 37,5 km) oraz między Nowym Tomysłem i Komornikami (sekcja III o długości 50,4 km).
- (12) Zgodnie z umową koncesyjną z chwilą otwarcia każdej sekcji AW S.A. realizuje zadania związane z utrzymaniem i eksploatacją na swój własny koszt i pobiera od użytkowników autostrady opłaty, które stanowią przychód koncesjonariusza⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Początkowo AW S.A. otrzymała trzy koncesje na budowę i eksploatację płatnej autostrady A2:

(a) koncesja nr TR-0201-02/97 dla odcinka Świecko – Poznań;

(b) koncesja nr TR-0201-03/97 dla odcinka Poznań – Konin;

(c) koncesja nr TR-0201-04/97 dla odcinka Konin – Stryków.

Dnia 5 maja 1999 r. uchylono koncesję nr TR-0201-04/97 dla odcinka Konin – Stryków. Dnia 11 stycznia 2000 r. decyzja nr TR-0201-T-06/00 zmieniła:

— decyzję nr TR-0201-02/97 (pkt 5a) w ten sposób, że koncesja obejmuje odcinek Świecko – Nowy Tomysł;

— decyzję nr TR-0201-03/97 w ten sposób, że koncesja obejmuje odcinek Nowy Tomysł – Konin.

Ostatecznie AW S.A. posiada jedną koncesję na budowę i eksploatację autostrady A2 na odcinku między Nowym Tomysłem i Koninem (149 km), natomiast koncesję dla odcinka między Świeckiem i Nowym Tomysłem posiada Autostrada Wielkopolska II S.A.

⁽³⁾ W dniu 12 września 1997 r. Minister i koncesjonariusz zawarli umowę koncesyjną (tzw. „umowę pierwotną”), a następnie dotyczącą tej umowy aneks nr 1 z dnia 7 lipca 1998 r. W dniu 29 października 1999 r. został zawarty aneks nr 2, który stanowi również wersję ujednoliconą umowy koncesyjnej.

⁽⁴⁾ Dz.U. nr 102, poz. 1075.

⁽⁵⁾ Zgodnie z zasadami uzgodnionymi w załączniku J do umowy koncesyjnej, określającymi wykorzystanie środków finansowych przed budową i w jej trakcie oraz pierwszeństwo w dostępie do środków finansowych z przepływów pieniężnych po zakończeniu budowy. Ogólna zasada jest taka, że pierwszeństwo w spłacie mają zaciągnięte kredyty.

⁽⁶⁾ Sekcję I otwarto jako odcinek autostrady płatnej w dniu 22 grudnia 2002 r., sekcję II – 27 listopada 2003 r., a sekcję III – 27 października 2004 r.

- (13) Od początku pobierania opłat stosowano 5 stawek opłat dla użytkowników autostrady. Stawka zależała od kategorii pojazdu (5 kategorii) określonej w polskim prawie (⁷⁾).
- (14) Zgodnie z postanowieniami umowy koncesyjnej w dniu rozpoczęcia poboru opłat wysokość stawek opłat pobieranych od użytkowników nie mogła być wyższa niż wysokość ustalona dla poszczególnych kategorii pojazdów w poniższej tabeli nr 2.

Tabela nr 2

Początkowe stawki opłat wg umowy koncesyjnej (netto)

	Kategoria pojazdu 1	Kategoria pojazdu 2	Kategoria pojazdu 3	Kategoria pojazdu 4	Kategoria pojazdu 5
W każdym z 3 punktów poboru opłat	[...] (*) PLN	[...] PLN	[...] PLN	[...] PLN	[...] PLN

(*) Informacje poufne

- (15) Później koncesjonariusz mógł podwyższać stawki, aby zmaksymalizować przychód. Stawki opłat nie mogły jednak, zgodnie z postanowieniami umowy koncesyjnej, przekroczyć maksymalnego pułapu określonego w tabeli nr 3 poniżej.

Tabela nr 3

Maksymalne stawki poboru opłat wg załącznika P do umowy koncesyjnej (netto)

	Kategoria pojazdu 1	Kategoria pojazdu 2	Kategoria pojazdu 3	Kategoria pojazdu 4	Kategoria pojazdu 5
W każdym z 3 punktów poboru opłat	[...] PLN	[...] PLN	[...] PLN	[...] PLN	[...] PLN

- (16) Do rozpoczęcia pobierania opłat (nabycia prawa poboru opłat) stawki określone w tabeli nr 1 oraz od rozpoczęcia pobierania opłat stawki określone w tabeli nr 2 były indeksowane według następującego wzoru:

$$T_p = T_o \times I_p \times Ca_p$$

gdzie:

T_p – jest skorygowaną opłatą w dniu „n”,

T_o – jest maksymalną opłatą w dniu poprzedniej korekty „o”,

I_p – jest współczynnikiem inflacji,

Ca_p – jest współczynnikiem różnicy kursów wymiany, równym lub wyższym od 1.

Przyczyny wprowadzenia mechanizmu kompensacyjnego

- (17) W 2005 r. do polskiej ustawy o autostradach płatnych wprowadzono zmianę mającą na celu wyeliminowanie podwójnej opłaty uiszczanej przez pojazdy ciężarowe za korzystanie z tego samego odcinka drogi (⁸⁾ (zwaną dalej „nowelizacją”). Zmiana ta stanowiła transpozycję dyrektywy 1999/62/WE (⁹⁾ do prawa krajowego. Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy: „W tym samym czasie nie można na ten sam odcinek drogi nałożyć opłat za przejazd

(⁷) Kategorie pojazdów zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat za przejazd autostradą:

- kategoria 1: motocykle i pojazdy samochodowe o dwóch osiach;
- kategoria 2: pojazdy samochodowe o dwóch osiach, z których co najmniej jedna wyposażona jest w koło bliźniacze, i pojazdy samochodowe o dwóch osiach z przyczepami;
- kategoria 3: pojazdy samochodowe o trzech osiach i pojazdy samochodowe o dwóch osiach, z których co najmniej jedna wyposażona jest w koło bliźniacze z przyczepami;
- kategoria 4: pojazdy samochodowe o więcej niż trzech osiach, pojazdy samochodowe o trzech osiach z przyczepami i pojazdy samochodowe o więcej niż trzech osiach z przyczepami;
- kategoria 5: pojazdy niemieszczące się w kategoriach od 1 do 4 i pojazdy, których wymiary, nacisk na oś lub ciężar przekraczają normy określone w przepisach o ruchu drogowym.

(⁸) Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz.U. nr 155, poz. 1297).

(⁹) Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Dz.U. L 187 z 20.7.1999, s. 42, ze zmianami.

i opłat za korzystanie z infrastruktury”. W rezultacie od dnia 1 września 2005 r. pojazdy ciężarowe wykupujące winietę (kartę opłaty drogowej) w celu korzystania z dróg krajowych w Polsce zostały zwolnione z uiszczania opłat na autostradach objętych umowami koncesyjnymi.

- (18) Zgodnie z nowelizacją dochód utracony na skutek zmiany prawa miał być zwracany na rzecz podmiotów zarządzających autostradami z Krajowego Funduszu Drogowego (zwanego dalej „KFD”). Podstawę rekompensaty miał stanowić mechanizm myta wirtualnego⁽¹⁰⁾.
- (19) Zgodnie z nowelizacją sposób oraz terminy zwrotu środków finansowych określać miały umowy koncesyjne. Nowelizacja przewidywała, że koncesjonariuszom przysługiwał zwrot środków finansowych w wysokości 70 % kwoty stanowiącej iloczyn faktycznej liczby przejazdów autostradą płatną oraz wynegocjowanej ze spółką eksploatującą (koncesjonariuszem) stawki opłaty za przejazd autostradą pojazdów ciężarowych, które wniosły już opłatę winietową. Ponadto wynegocjowana z koncesjonariuszami stawka opłaty za przejazd autostradą nie mogła być wyższa niż stawka opłaty dla pojazdów ciężarowych stosowana w dniu wejścia w życie nowelizacji.
- (20) W konsekwencji zmieniono umowę koncesyjną dla odcinka autostrady A2 między Nowym Tomysłem i Koninem przez podpisanie w dniu 14 października 2005 r. aneksu nr 6, na którego podstawie z opłat za przejazd autostradą A2 na odcinku Nowy Tomyśl – Konin zwolniono pojazdy ciężarowe, tj. pojazdy należące do kategorii 1–5 o masie przekraczającej 3,5 tony, które wniosły opłatę winietową. W zamian spółka AW S.A. zaczęła otrzymywać co miesiąc rekompensatę z tytułu utraty dochodu, obliczaną na podstawie myta wirtualnego⁽¹¹⁾.

Podstawowe zasady obliczania myta wirtualnego

- (21) Stosownie do przepisów nowelizacji rozróżnia się następujące rodzaje stawek:
1. stawka stosowana⁽¹²⁾ – tj. stawka liczona i indeksowana na podstawie umowy koncesyjnej, tzn. stawka mająca zastosowanie bezpośrednio przed 1 września 2005 r. (w dniu wejścia w życie nowelizacji) dla pojazdów korzystających z autostrady;
 2. stawka wynegocjowana⁽¹³⁾ (dalej zwana „stawką AGRI”), tj. za podstawę obliczenia rekompensaty dla koncesjonariusza przyjmuje się myto wirtualne.
- (22) Stawka stosowana miała zgodnie z intencjami ustawodawcy pełnić funkcję limitu dla ustalenia poziomu stawki AGRI, ponieważ zgodnie z art. 3 nowelizacji stawka AGRI nie może być wyższa niż stawka stosowana.
- (23) Antycypując skutki nowelizacji, w lipcu 2005 r. AW S.A. sporządziła symulację sytuacji finansowej spółki, w jakiej znajdzie się ona po wprowadzeniu mechanizmu kompensacyjnego bazującego na stawce AGRI w oparciu o limit wynikający ze stawki stosowanej.
- (24) Z symulacji wynikało, że ustalenie stawki AGRI nawet na poziomie stawki stosowanej obowiązującej w dniu uchwalenia nowelizacji (bezpośrednio przed 1 września 2005 r.) nie zagwarantuje utrzymania wskaźników finansowych projektu na poziomie sprzed wejścia w życie nowelizacji (wyplacana rekompensata pogorszyłaby sytuację finansową AW S.A., warunek neutralności nowelizacji dla koncesjonariusza nie zostałby spełniony).
- (25) Dlatego też przed wejściem w życie nowelizacji AW S.A. podwyższyła stawkę opłat pobieranych od kierowców pojazdów kategorii 2, 3 i 4 do poziomu maksymalnej stawki, jaką dopuszczała wówczas umowa koncesyjna, formalnie do poziomu [...], [...] i [...] PLN brutto⁽¹⁴⁾. W praktyce jednak wysokość stawki stosowanej była na poziomie niższym, ponieważ równoległe z dokonaną podwyżką został wprowadzony system rabatów, stosowanych przez spółkę wobec wszystkich kierowców pojazdów ciężarowych⁽¹⁵⁾.

Krok pierwszy – stawka opłaty wynegocjowana

- (26) Jak wspomniano wyżej, nowelizacja nie przewidywała automatycznej płatności bez przeprowadzenia negocjacji z koncesjonariuszami. W przypadku AW S.A. negocjacje zaowocowały zawarciem aneksu nr 6 określającego wysokość stawki AGRI, tj. stawki opłaty za przejazd pojazdów ciężarowych posiadających ważną winietę.

⁽¹⁰⁾ Myto wirtualne to wykonywana według umowy płatność za każdy pojazd korzystający z drogi, uiszczana przez rząd na rzecz prywatnego przedsiębiorstwa eksploatującego drogę wybudowaną lub utrzymywaną z wykorzystaniem finansowania z prywatnej inicjatywy finansowej. Płatności są przynajmniej częściowo uzależnione od liczby pojazdów korzystających z odcinka drogi. Myto wirtualne lub opłaty naliczane od pojazdu wyplacane są bezpośrednio przedsiębiorstwu bez interwencji ze strony użytkowników ani dokonywania przez nich bezpośredniej płatności.

⁽¹¹⁾ W praktyce zwrot środków finansowych za przejazd autostradą dotyczył w przeważającej mierze pojazdów kategorii 2–4.

⁽¹²⁾ Zgodnie z art. 3 nowelizacji.

⁽¹³⁾ Zgodnie z art. 37a ust. 7 ustawy o autostradach w brzmieniu nadanym w art. 1 nowelizacji.

⁽¹⁴⁾ Stawki dla pojazdów kategorii 1 i 5 wynosiły odpowiednio [...] PLN i [...] PLN.

⁽¹⁵⁾ Uwzględniając stosowany przez AW S.A. system rabatowy, stawki faktycznie pobierane na autostradzie kształtowały się na poziomie 11, 27, 41, 63 i 110 PLN brutto, odpowiednio dla kategorii pojazdów 1–5.

- (27) Polska poinformowała, że metodę kompensacji, opisaną w aneksie nr 6 do umowy koncesyjnej, oparto na podstawowym założeniu, że sytuacja finansowa koncesjonariusza nie powinna ulec zmianie. Oznacza to, że jego sytuacja finansowa nie powinna ani poprawić się, ani pogorszyć w porównaniu z sytuacją sprzed zmiany przepisów. Uzgodniono, że cel ten zostanie osiągnięty, jeżeli wewnętrzna stopa zwrotu⁽¹⁶⁾ (zwana dalej „IRR”) z inwestycji AW S.A. w przedmiotowy odcinek autostrady A2 pozostanie na tym samym poziomie, na jakim znajdowałyby się, gdyby nie zmieniono przepisów (tj. gdyby zmiana przepisów nie skutkowałą utratą dochodu).
- (28) Koncesjonariusz i GDDKiA uzgodnili, że obliczenie rekompensaty dla koncesjonariusza odbędzie się w drodze dwuetapowej procedury opartej na modelach finansowych (modelach bankowych, zwanych dalej „MB”) opracowanych przez niezależnego eksperta.
- (29) MB wykazały przewidywany przepływ pieniężny (tj. przewidywane koszty, które ma pokryć koncesjonariusz, oraz przewidywane przychody z opłat za przejazd) i umożliwiły obliczenie IRR z inwestycji oraz odpowiedniego poziomu myta wirtualnego, czyli stawki AGRI.
- (30) Modele finansowe (tj. MB) przedstawione przez AW S.A. celem uzasadnienia proponowanej wysokości stawki AGRI zostały zweryfikowane pod względem poprawności rachunkowej przez doradcę finansowego GDDKiA, firmę Ernst & Young Corporate Finance Sp. z o.o.⁽¹⁷⁾. Podczas analizy porównano podstawowe parametry ekonomiczne na podstawie modeli finansowych opracowanych przez AW S.A. w następujących wariantach (w nawiasie zakładana przez koncesjonariusza IRR):
- bazowy model finansowy z zamknięcia finansowego z 2000 r., zakładający istnienie rzeczywistego poboru opłat do końca koncesji ([...] %);
 - bazowy model finansowy zaktualizowany na dzień 31 grudnia 2004 r., zakładający istnienie rzeczywistego poboru opłat do końca koncesji ([...] %) (dalej: „model bazowy”) – najaktualniejszy model finansowy, jakim dysponowały strony negocjacji, przedstawiający sytuację finansową AW S.A. przed nowelizacją;
 - model finansowy z 2005 r., zakładający istnienie winiet od 1 września 2005 r. do końca obowiązywania umowy koncesyjnej ([...] %).
- (31) Każdy z modeli był analizowany pod kątem wskaźników pokrycia obsługi zadłużenia (DSCR, LLCR) oraz wewnętrznej stopy zwrotu (IRR). W rezultacie tej analizy określono bazowy poziom stawki AGRI na [...], [...], [...], [...] i [...] PLN brutto. Poziom ten podlegał następnie indeksacji na warunkach przewidzianych w aneksie nr 6⁽¹⁸⁾.
- (32) Począwszy od 1 września 2005 r. koncesjonariusz zaczął otrzymywać miesięczne rekompensaty obliczane na podstawie stawki AGRI.

Etap drugi – przegląd wysokości stawki AGRI

- (33) Zawierając aneks nr 6 do umowy koncesyjnej, strony wprowadziły obowiązek dokonania przeglądu wysokości stawki AGRI do dnia 30 listopada 2007 r. Przegląd mógł prowadzić do zmniejszenia lub zwiększenia stawki AGRI, a co za tym idzie do zmniejszenia lub zwiększenia łącznej kwoty zwrotu środków finansowych na rzecz koncesjonariusza.
- (34) Najpóźniej do dnia 1 lipca 2007 r. koncesjonariusz miał obowiązek przekazania GDDKiA raportu weryfikacyjnego, wykazującego wpływ stawki AGRI na podstawowe wskaźniki finansowe projektu. Gdyby wskaźniki te znajdowały się na innym poziomie niż ten ustalony przy podpisywaniu aneksu nr 6 (tj. na poziomie, który miał odzwierciedlać sytuację finansową AW S.A. w chwili wejścia w życie nowelizacji), stawka AGRI miała zostać zmieniona w taki sposób, aby przywrócić pierwotnie założony poziom wskaźników.
- (35) Najpóźniej do 15 października 2007 r. GDDKiA powinna była powiadomić koncesjonariusza o tym, czy akceptuje rekomendowaną skorygowaną stawkę AGRI. W przypadku braku akceptacji skorygowanej stawki AGRI w tym terminie strony mogły podjąć działania mające na celu pogodzenie odmiennych stanowisk co do wysokości proponowanej skorygowanej stawki. W razie braku uzgodnienia stanowisk do dnia 30 listopada 2007 r., do obliczania kwot należnych koncesjonariuszowi z tytułu refundacji miała być stosowana dotychczas obowiązująca stawka AGRI (począwszy od 1 grudnia 2007 r.). Każda ze stron miała prawo poddać sprawę ustalenia korekty stawki AGRI rozstrzygnięciu w trybie przewidzianym w art. 24.3 umowy koncesyjnej (tj. arbitrażu).

⁽¹⁶⁾ Wewnętrzna stopa zwrotu (IRR) lub ekonomiczna stopa zwrotu (ERR) jest stopą zwrotu stosowaną w procesie tworzenia budżetu kapitałowego w celu pomiaru i porównywania rentowności inwestycji. Im wyższa wewnętrzna stopa zwrotu projektu, tym bardziej pożądane jest podjęcie się jego realizacji.

⁽¹⁷⁾ Polska utrzymuje, że z uwagi na ograniczenia czasowe doradca finansowy nie był jednak w stanie zweryfikować poprawności samych danych stanowiących podstawę analizy AW S.A.

⁽¹⁸⁾ Według aneksu nr 6 stawka stosowana nie miała podlegać indeksacji.

- (36) Punktem odniesienia dla obliczenia i uzgodnienia nowej (zweryfikowanej) wysokości stawki AGRI była:
- a) wysokość realnej łącznej stopy zwrotu faktycznie osiągniętej na inwestycji podporządkowanej⁽¹⁹⁾ (IRR), zgodnie z modelem finansowym z czerwca 2007 r.⁽²⁰⁾, wskutek stosowania zwrotu środków finansowych na podstawie nowelizacji z uwzględnieniem stawki AGRI w wysokości określonej aneksem nr 6, w powiązaniu z
 - b) łączną stopą zwrotu z inwestycji podporządkowanej (IRR), przewidzianą w modelu bazowym, tj. modelu finansowym zaktualizowanym w dniu 31 grudnia 2004 r. [zob. pkt 28 lit. b) powyżej] – przed dokonaniem konwersji uprawnień.
- (37) Jeśli z powyższego porównania wynikałoby, że faktyczna stopa zwrotu jest wyższa od stopy zwrotu przewidzianej w modelu bazowym (IRR = [...] %), wtedy stawka AGRI powinna zostać obniżona w celu zlikwidowania nadmiernej stopy zwrotu, jaką osiągnęliby akcjonariusze AW S.A.
- (38) Tak więc weryfikacja stawki AGRI miała opierać się na porównaniu wyników wskazanych w modelu bazowym z wynikami z modelu finansowego z czerwca 2007 r., uwzględniającego faktycznie osiągnięte przychody i poniesione koszty w okresie wrzesień 2005–grudzień 2006 r. oraz zawierającego prognozę przychodów i kosztów zaktualizowaną w oparciu o rzeczywiste wyniki z okresu 2005–2006.
- (39) Wyniki raportu weryfikacyjnego przedstawionego przez AW S.A. wskazywały na konieczność zwiększenia stawki AGRI (zwiększenia kwoty rekompensat wypłacanych AW S.A.). Doradcy GDDKiA nie przedstawili żadnych merytorycznych zastrzeżeń do raportu weryfikacyjnego.
- (40) Z powodu przedłużających się rozmów i procesu weryfikacji strony (tj. AW S.A. i GDDKiA) nie doszły do porozumienia w kwestii poddanej przeglądowi stawki AGRI do dnia 30 listopada 2007 r. Pismem z dnia 28 listopada 2007 r. GDDKiA poinformowała AW S.A., że wobec wątpliwości co do poprawności założeń przyjętych na potrzeby aneksu nr 6 – które nie mogły zostać skorygowane w ramach raportu weryfikacyjnego – GDDKiA nie zaakceptowała skorygowanej stawki AGRI (proponowanej przez AW S.A. i wynikającej z raportu weryfikacyjnego) i poinformowała AW S.A., iż nie uznaje skorygowanej wysokości stawki AGRI.
- (41) Wątpliwości GDDKiA zainicjowały spór między stronami co do poprawności określenia skorygowanej stawki AGRI, a co za tym idzie – co do faktycznej wysokości kwot zwracanych na rzecz AW S.A.
- (42) Niezależnie jednak od istnienia powyższego sporu, od 1 listopada 2007 r. była stosowana skorygowana stawka AGRI⁽²¹⁾, określona przez AW S.A. w ramach mechanizmu weryfikacji (tj. stawka w wysokości kwestionowanej przez GDDKiA), zgodna z postanowieniami aneksu nr 6 do umowy koncesyjnej.

Spór o model bazowy

- (43) Polska zarzuca AW S.A., iż wykorzystując studium ruchu i przychodów WSA (Wilbur Smith Associates) z 1999 r., zamiast bardziej aktualnego studium WSA z czerwca 2004 r., które wykazywało niższe przychody, jakie w konsekwencji generowałyby niższą IRR w modelu bazowym, spółka zawiżyła prognozowaną stopę zwrotu w modelu bazowym (który zdeterminował stawkę AGRI w ramach mechanizmu weryfikacji w 2007 r.). Innymi słowy, zdaniem Polski AW S.A. w sposób nierzetelny przedstawiła swoją sytuację finansową bezpośrednio przed wejścia w życie nowelizacji, co doprowadziło do wypłat rekompensat w wysokości przewyższającej przychody, jakie AW S.A. byłaby w stanie realizować, gdyby wykorzystano studium WSA z czerwca 2004 r.
- (44) Według raportu zamówionego przez GDDKiA i Ministerstwo Infrastruktury, przygotowanego przez PricewaterhouseCoopers (PwC), zastosowanie w modelu bankowym studium ruchu i przychodów WSA z czerwca 2004 r. zamiast studium z 1999 r. (w połączeniu z drobnymi korektami metodycznymi i podatkowymi) zmniejszyłoby IRR projektu z [...] % do [...] %⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Inwestycja podporządkowana oznacza kwoty, z wyłączeniem przychodów, które mają być wniesione lub pożyczone koncesjonariuszowi (przez akcjonariuszy koncesjonariusza lub inne podmioty) i które mają być przeznaczone na pokrycie wydatków. Obliczanie stopy zwrotu z inwestycji podporządkowanej oznacza zatem stopę zwrotu (zysk), jaki osiągną inwestorzy AW S.A. ze środków przeznaczonych na realizację inwestycji.

⁽²⁰⁾ Ostateczna wersja tego modelu finansowego została dostarczona GDDKiA w dniu 24 października 2007 r. i opierała się na sytuacji z czerwca 2007 r.

⁽²¹⁾ Skorygowana stawka AGRI wynosi: [...] PLN (kat. 2), [...] PLN (kat. 3) i [...] PLN (kat. 4), wszystkie kwoty brutto.

⁽²²⁾ W rzeczywistości wskazany spadek o [...] % podyktowany jest dwoma czynnikami: zastosowaniem bardziej aktualnego studium ruchu i przychodów z 2004 r. (-[...] %) oraz korektami metodycznymi i podatkowymi naniesionymi w modelu bazowym przez PwC (-[...] %).

- (45) W dniu 13 listopada 2008 r. Minister złożył oświadczenie o uchyleniu się od skutków prawnych oświadczenia woli zawartego w aneksie nr 6, twierdząc między innymi, że aneks nr 6 został zawarty przez ówczesnego Ministra Infrastruktury w wyniku błędu, gdyż nie był on świadomy, iż spółka nie uwzględniła prognoz dotyczących ruchu i przychodów na odcinku autostrady A2 między Nowym Tomysłem i Koninem przygotowanych w 2004 r., a więc bardziej aktualnych od prognoz opracowanych w roku 1999, wykorzystanych podczas negocjacji aneksu nr 6. W ocenie Ministra fakt niezastosowania przez AW S.A. najaktualniejszych w dniu podpisywania aneksu nr 6 danych dotyczących poziomu ruchu oraz przychodów spowodował, iż błędnie odzwierciedlono w nim sytuację finansową spółki przed wprowadzeniem w ramach nowelizacji tzw. „systemu winietowego” i związanego z nim obowiązku zwrotu środków finansowych na rzecz koncesjonariuszy.
- (46) W opinii Ministra Infrastruktury, popartej raportem PwC, zwrot środków finansowych na rzecz AW S.A. był nadmierny, a kwota nadpłaty za okres od 1 września 2005 r. do 30 czerwca 2011 r. wyniosła 894 956 889 PLN brutto (około 224 mln EUR ⁽²³⁾) (zwana dalej „nadpłatą”) ⁽²⁴⁾.
- (47) Minister w piśmie z dnia 30 września 2010 r. zaproponował AW S.A. projekt porozumienia w sprawie zwrotu państwu nadpłaconych kwot. Spółka AW S.A. odrzuciła projekt porozumienia, zatem w dniu 14 października 2010 r. Minister Infrastruktury ⁽²⁵⁾ przekazał do AW S.A. wezwanie do spłaty nienależnego świadczenia.
- (48) Ze względu na fakt, że AW S.A. nie dokonała zapłaty kwoty określonej w wezwaniu, Minister oraz GDDKiA pismem z dnia 8 listopada 2010 r. zwrócili się do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa z wnioskiem o wszczęcie w imieniu Skarbu Państwa postępowania sądowego oraz wykonywanie zastępstwa procesowego w sprawie dotyczącej odzyskania kwot z tytułu rekompensat nienależnie wypłaconych na rzecz spółki AW S.A.
- (49) Równocześnie, korzystając z prawa ustanowionego umową koncesyjną, AW S.A. zakwestionowała uchylenie się od skutków prawnych aneksu nr 6 do umowy koncesyjnej i skierowała sprawę do sądu arbitrażowego.
- (50) Sąd arbitrażowy orzekł w sprawie na korzyść koncesjonariusza, stwierdzając, że aneks nr 6 jest ważny i państwo powinno przestrzegać jego postanowień ⁽²⁶⁾. W czerwcu 2013 r. władze polskie postanowiły zakwestionować orzeczenie sądu arbitrażowego i skierowały skargę o jego unieważnienie do sądu krajowego. Sprawa jest w toku.

Zakończenie stosowania mechanizmu kompensacyjnego

- (51) Potrzeba stosowania rekompensaty z tytułu myta wirtualnego wygasła w dniu 30 czerwca 2011 r. ze względu na wprowadzenie przez Polskę w dniu 1 lipca 2011 r. elektronicznego systemu poboru opłat „viaTOLL”, który zastąpił winiety. System „viaTOLL” jest obowiązkowy dla wszystkich pojazdów ciężarowych i umożliwia jego użytkownikom rozliczanie płatności elektronicznych w związku z korzystaniem z sieci płatnych dróg na podstawie przejechanych kilometrów i kategorii drogi.
- (52) Ponieważ systemem tym są objęte tylko wybrane drogi, a nie cała sieć dróg w Polsce (jak w przypadku winiet), wyeliminowana została możliwość naliczenia podwójnej opłaty. W związku z tym koncesjonariusze mogli znów nakładać opłaty na wszystkie pojazdy ciężarowe wjeżdżające na płatne autostrady zgodnie z zasadami określonymi w umowach koncesyjnych.

3. OCENA

- (53) W przedmiotowym przypadku przeprowadzona przez Komisję ocena ogranicza się do zmiany umowy koncesyjnej ze spółką AW S.A. dotyczącej rekompensaty z tytułu zwolnienia pojazdów ciężarowych z obowiązku uiszczenia opłaty za korzystanie z autostrady w okresie od 1 września 2005 r. do 30 czerwca 2011 r.

3.1. Istnienie pomocy państwa

- (54) 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”.

⁽²³⁾ Zastosowany kurs wymiany: 1 EUR = 4 PLN.

⁽²⁴⁾ Plus odsetki, które w czasie zgłoszenia sprawy do Komisji, czyli w sierpniu 2012 r., wyniosły co najmniej 324 mln PLN (około 81 mln EUR).

⁽²⁵⁾ Którego kompetencje w przedmiotowym zakresie przejął następnie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

⁽²⁶⁾ Orzeczenie sądu arbitrażowego w całości opierało się na przepisach krajowego prawa cywilnego, bez żadnych odniesień do przepisów w sprawie pomocy państwa.

(55) Kryteria ustanowione w art. 107 ust. 1 TFUE mają charakter łączny. Aby zatem stwierdzić, że notyfikowane środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, spełnione muszą zostać wszystkie wskazane poniżej warunki. Mianowicie wsparcie finansowe:

- zostało przyznane przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych,
- sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów,
- zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, oraz
- wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

3.1.1. Działalność gospodarcza i pojęcie przedsiębiorstwa

(56) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja musi w pierwszej kolejności ustalić, czy AW S.A. jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu jego finansowania⁽²⁷⁾. Za działalność gospodarczą uznaje się każdą działalność polegającą na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku⁽²⁸⁾.

(57) W tym kontekście Komisja zauważa, że autostrada A2 między Nowym Tomysłem i Koninem jest eksploatowana przez spółkę AW S.A. na zasadach komercyjnych, ponieważ każdy pojazd dopuszczony do jazdy po autostradach może korzystać z autostrady A2 po uiszczeniu opłaty za przejazd. Z powyższego wynika, że podmiot eksploatujący przedmiotową infrastrukturę jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

3.1.2. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

(58) Pojęcie pomocy państwa obejmuje każdą korzyść przyznaną z zasobów państwowych przez samo państwo lub przez organ pośredniczący na podstawie udzielonych mu uprawnień⁽²⁹⁾.

(59) W przedmiotowej sprawie rekompensata z tytułu zwolnienia pojazdów ciężarowych z obowiązku uiszczenia opłaty za korzystanie z autostrady w okresie od 1 września 2005 r. do 30 czerwca 2011 r. była wypłacana spółce AW S.A. z Krajowego Funduszu Drogowego (zwanego dalej „KFD”). KFD został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego (zwanym dalej „BGK”), polskim banku będącym własnością państwa. Podstawowym źródłem pochodzenia środków finansowych KFD są dochody z opłat paliwowych nałożonych na wprowadzane do obrotu w Polsce paliwa i gaz do pojazdów silnikowych (uiszczanych przez producentów i importerów paliw silnikowych) oraz z opłat za przejazd autostradą pobieranych przez GDDKiA. Podstawę do wykorzystania środków finansowych KFD stanowi roczny plan finansowy, opracowywany przez BGK i zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych, z uwzględnieniem zaleceń ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dotyczących funduszy przydzielonych na realizację inwestycji w ramach programów operacyjnych współfinansowanych przez Unię Europejską. W związku z tym Komisja uważa, że rekompensata wypłacana spółce AW S.A. była finansowana z zasobów państwowych i można ją przypisać państwu.

3.1.3. Selektowna korzyść gospodarcza

(60) Komisja zauważa, że zwolnienie pojazdów ciężarowych z opłat na skutek zmiany prawa dotyczącego płatnych autostrad⁽³⁰⁾ doprowadziło do utraty dochodów przez koncesjonariuszy.

(61) Komisja ma jednak wątpliwości, czy umowa koncesyjna dotycząca odcinka autostrady A2 między Nowym Tomysłem i Koninem dawała koncesjonariuszowi prawo do rekompensaty z tytułu strat poniesionych wskutek zmiany przepisów. Umowa koncesyjna nie określa jednoznacznie, że państwo zobowiązane jest do wypłaty rekompensaty na rzecz koncesjonariusza w przypadku zmian przepisów powodujących utratę dochodów przez koncesjonariusza. Ponadto Komisja zauważa, że zgodnie z umową koncesyjną to koncesjonariusz ponosi ryzyko związane z natężeniem ruchu i poziomem dochodów z opłat za przejazd.

(62) W związku z powyższym, na tym etapie Komisja uważa, że rekompensata z tytułu zmiany przepisów stanowiła nową korzyść dla koncesjonariusza, która nie była przewidziana w umowie koncesyjnej, a tym samym nie była konieczna do przywrócenia równowagi ekonomicznej przedmiotowej umowie.

⁽²⁷⁾ Sprawa C-35/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. 1998, s. I-3851; sprawa C-41/90 Höfner i Elser, Rec. 1991, s. I-1979; sprawa C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurances przeciwko Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Rec. 1995, s. I-4013; sprawa C-55/96 Job Centre, Rec. 1997, s. I-7119.

⁽²⁸⁾ Sprawa 118/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. 1987, s. 2599; sprawa 35/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. 1998, s. I-3851.

⁽²⁹⁾ Sprawa C-482/99 Francja przeciwko Komisji (dalej: „Stardust Marine”), Rec. 2002, s. I-4397.

⁽³⁰⁾ Zob. przypis 8.

- (63) Komisja zwraca się do Polski i stron trzecich o przedstawienie uwag i dalszych informacji koniecznych do oceny, czy umowa koncesyjna dawała spółce AW S.A. prawo do otrzymania rekompensaty na wypadek zmiany przepisów.
- (64) Zakładając, że koncesjonariusz miał prawo do otrzymania rekompensaty z tytułu zwolnienia pojazdów ciężarowych z obowiązku uiszczania opłaty, Komisja zauważa, że taka rekompensata z tytułu utraty dochodów nie stanowiłaby korzyści gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, gdyby ograniczała się do rozsądnie przewidywanych strat koncesjonariusza (zgodnie z najlepszymi dostępnymi prognozami). Natomiast nadmierna rekompensata stanowiłaby korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (65) Strony uzgodniły, że rekompensata (wypłacana z zastosowaniem mechanizmu myta wirtualnego) powinna zostać ustanowiona na poziomie niepowodującym pogorszenia ani poprawy sytuacji koncesjonariuszy w porównaniu z sytuacją, która miałyby miejsce, gdyby nadal mogli oni pobierać opłaty za przejazd od pojazdów ciężarowych. Ponadto strony uzgodniły, że cel ten zostanie osiągnięty, jeżeli rekompensata nie wpłynie na wewnętrzną stopę zwrotu projektu (tj. rekompensata nie spowoduje zwiększenia ani zmniejszenia wewnętrznej stopy zwrotu projektu).
- (66) Mając na uwadze, że IRR jest powszechnie stosowanym wskaźnikiem służącym do pomiaru i porównywania rentowności inwestycji, na podstawie którego inwestor podejmuje decyzję o realizacji inwestycji, Komisja jest zdania, iż wybór IRR do obliczenia poziomu rekompensaty stanowi odpowiednią metodykę
- (67) Komisja uważa również, że określenie poziomu myta wirtualnego w drodze dwuetapowej procedury z zastosowaniem modelu finansowego jest dopuszczalne. Komisja zauważa, że na etapie drugim możliwe było zweryfikowanie poziomu myta wirtualnego w zależności od zmiany rzeczywistego natężenia ruchu na skutek zmiany przepisów.
- (68) W związku z tym, zakładając że koncesjonariusz miał prawo zgodnie z umową koncesyjną do rekompensaty za utratę dochodów na skutek zmiany przepisów, metodyka zastosowana przez władze polskie, o ile została zastosowana poprawnie, jest dopuszczalna i nie powinna skutkować żadną nadmierną korzyścią dla koncesjonariusza.
- (69) Komisja zwraca również uwagę na fakt, że w grudniu 2013 r. przyjęła decyzję dotyczącą rekompensaty wypłaconej spółce SAM S.A., koncesjonariuszowi autostrady A4 łączącej Katowice z Krakowem⁽³¹⁾. Podstawą mechanizmu kompensacyjnego na rzecz koncesjonariusza autostrady A4 była ta sama nowelizacja polskiego prawa dotyczącego płatnych autostrad⁽³²⁾ oraz takie same założenia metodyczne, według których rekompensata nie powinna wpływać na sytuację finansową koncesjonariusza (tj. nie powinna wpływać na IRR projektu).
- (70) Jeśli chodzi o faktyczne zastosowanie metodyki w sprawie AW S.A., Komisja zauważa, że weryfikacji poziomu myta wirtualnego (tj. na etapie drugim, kiedy weryfikowano poziom myta wirtualnego na podstawie danych dotyczących rzeczywistego natężenia ruchu) dokonano w inny sposób niż w przypadku autostrady A4.
- (71) Przy weryfikacji poziomu myta wirtualnego w przypadku autostrady A4 rzeczywistymi danymi w modelu finansowym zastąpiono wyłącznie prognozy dotyczące natężenia ruchu pojazdów ciężarowych, natomiast innych danych (tj. danych dotyczących pojazdów lekkich) nie uaktualniono.
- (72) W sprawie AW S.A. model bazowy zastąpiono od czerwca 2007 r. nowym modelem finansowym, który obejmował dane dotyczące rzeczywistego natężenia ruchu oraz kosztów z okresu próbnego w odniesieniu do pojazdów ciężarowych i lekkich oraz uaktualnione prognozy dotyczące natężenia ruchu i kosztów również w odniesieniu do pojazdów ciężarowych i lekkich. Oznacza to, że w okresie próbnym – kiedy weryfikowano poziom myta wirtualnego, władze polskie przejęły od koncesjonariusza całe ryzyko związane z natężeniem ruchu i kosztami w odniesieniu do wszystkich pojazdów korzystających z autostrady (ciężarowych i lekkich). W konsekwencji państwo zagwarantowało całkowicie poziom IRR w okresie próbnym⁽³³⁾, również dla pojazdów lekkich, których nie dotyczyła zmiana przepisów.
- (73) Zdaniem Komisji przyniosło to koncesjonariuszowi nową korzyść gospodarczą w porównaniu z postanowieniami początkowej umowy koncesyjnej, zgodnie z którą koncesjonariusz ponosił całe ryzyko związane z natężeniem ruchu i kosztami. Ponadto korzyść ta nie wydawała się uzasadniona potrzebą rekompensaty dla koncesjonariusza za możliwe negatywne skutki zmiany przepisów.

⁽³¹⁾ N 541/2010 – Myto wirtualne jako rekompensata na rzecz spółki Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (SAM S.A.) – autostrada A4 (Katowice – Kraków).

⁽³²⁾ Zob. przypis 8.

⁽³³⁾ Ujmując inaczej, w przypadku np. spadku natężenia ruchu pojazdów lekkich lub wzrostu kosztów operacyjnych podyktowanego innymi czynnikami niż wzrost natężenia ruchu pojazdów ciężarowych, płatności na rzecz koncesjonariusza mogłyby rekompensować również takie uszczerplenie dochodów lub wzrost kosztów.

- (74) Komisja zwraca się do Polski i stron trzecich o przedstawienie uwag i dalszych informacji koniecznych do oceny, czy stosowanie mechanizmu kompensacyjnego, przynajmniej w okresie od września 2005 r. do 31 grudnia 2006 r., spowodowało przejście przez państwo od koncesjonariusza ryzyka związanego z natężeniem ruchu pojazdów lekkich i dochodami.
- (75) Komisja zwraca się również do Polski i stron trzecich o przedstawienie informacji koniecznych do oceny domniemanej korzyści finansowej koncesjonariusza, wynikającej z przejścia przez państwo całego ryzyka związanego z natężeniem ruchu i dochodami w okresie od września 2005 r. do 31 grudnia 2006 r.
- (76) Kolejne wątpliwości Komisji dotyczą wewnętrznej stopy zwrotu (IRR) przewidzianej w modelu bazowym, tj. modelu finansowym stanowiącym podstawę dla ustalenia początkowego myta wirtualnego. Polska poinformowała, że na etapie weryfikowania myta wirtualnego (tj. jesienią 2007 r.) zorientowała się, że w celu obliczenia początkowej IRR (tj. wewnętrznej stopy zwrotu przed zmianą ustawy) spółka AW S.A. skorzystała ze studium prognoz dotyczących ruchu i przychodów z 1999 r. zamiast z bardziej aktualnego studium z 2004 r.
- (77) Z tego powodu model bazowy wykazał wyższą IRR ([...]%) niż w przypadku, gdyby wykorzystano aktualniejsze prognozowane dane w oparciu o studium z 2004 r. (IRR = [...]%). W konsekwencji Polska stoi na stanowisku, że wypłaciła spółce AW S.A. nadmierną rekompensatę. Zdaniem władz polskich nadwyżka rekompensaty wynosi 894 mln PLN (223,5 mln EUR) plus odsetki od tej kwoty, które w sierpniu 2012 r. wynosiły 324 mln PLN (81 mln EUR).
- (78) Komisja zauważa, że podstawowym problemem w zastosowanej metodyce jest początkowa IRR, tj. wewnętrzna stopa zwrotu charakteryzująca projekt bezpośrednio przed wprowadzeniem myta wirtualnego. Jeżeli IRR w modelu bazowym była wyższa niż IRR projektu przed wprowadzeniem mechanizmu myta wirtualnego (jak twierdzi Polska), metoda kompensacji spowodowałaby, że płatności rekompensat na rzecz AW S.A. byłyby wyższe od prawidłowych. Komisja nie rozumie, dlaczego do określenia wysokości IRR nie skorzystano z najnowszych dostępnych prognoz dotyczących ruchu.
- (79) W konsekwencji Komisja ma wątpliwości, czy wykorzystanie studium dotyczącego ruchu i przychodów z 1999 r. nie spowodowało przyznania nowej korzyści gospodarczej na rzecz AW S.A., która nie była konieczna do zniwelowania negatywnych skutków zmiany przepisów dla koncesjonariusza i zapewniania równowagi ekonomicznej przedmiotowej umowy.
- (80) Komisja zwraca się do Polski i stron trzecich o przedstawienie uwag i dalszych informacji koniecznych do oceny, czy metodyka kompensacji i/lub sposób stosowania tej metodyki przyniosły spółce AW S.A. nadmierną korzyść gospodarczą, która nie była konieczna do zachowania równowagi ekonomicznej umowy koncesyjnej, i jaka była skala tej korzyści.
- (81) W związku z powyższym Komisja uważa, na obecnym etapie, iż oceniane płatności rekompensat przyniosły spółce AW S.A. korzyść gospodarczą.

3.1.4. Selektyność

- (82) Artykuł 107 ust. 1 TFUE zawiera wymóg, zgodnie z którym aby dany środek został określony jako pomoc państwa, musi on sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. W przedmiotowej sprawie Komisja zauważa, że ustawa z dnia 28 lipca 2005 r.⁽³⁴⁾ określająca zasady rekompensaty z tytułu utraconych dochodów wynikających ze zniesienia podwójnych opłat za przejazd na autostradach płatnych dotyczyła wyłącznie podmiotów eksploatujących płatne autostrady. Środek ten jest zatem selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponadto, rekompensata dla każdego koncesjonariusza została przyznana w następstwie indywidualnych negocjacji pomiędzy koncesjonariuszem a państwem. Stanowiła zatem szczególnie środek dostosowany do potrzeb każdego koncesjonariusza.

3.1.5. Zakłócenie konkurencji oraz wpływ na wymianę handlową

- (83) Gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących na rynku wewnętrznym, należy uznać, że ma ona wpływ na te przedsiębiorstwa⁽³⁵⁾. Wystarczy, że beneficjent pomocy konkuruje z innymi przedsiębiorstwami na rynkach otwartych na konkurencję⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym.

⁽³⁵⁾ Sprawa T-214/95 Het Vlaamse Gewest przeciwko Komisji, Rec. 1998, s. II-717.

- (84) Domniemana korzyść gospodarcza, jaką dany środek przyniósł AW S.A., umacnia pozycję gospodarczą, ponieważ zwiększa dochody spółki. Ponadto rynek budowy i eksploatacji autostrad w Polsce jest otwarty dla każdego podmiotu gospodarczego działającego w UE. Domniemana korzyść spółki AW S.A. może zatem zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

3.1.6. Wniosek

- (85) W związku z powyższym Komisja wstępnie stwierdza, że rekompensata z tytułu zwolnienia pojazdów ciężarowych z obowiązku uiszczania opłaty za korzystanie z autostrady w okresie od 1 września 2005 r. do 30 czerwca 2011 r. stanowi w całości lub częściowo pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Z uwagi na fakt, że rekompensata została już przekazana do dyspozycji AW S.A., Komisja również wstępnie stwierdza, że Polska nie przestrzegła zakazu przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE ⁽³⁶⁾.

3.2. Zgodność pomocy

- (86) Komisja analizowała, czy określoną wyżej potencjalną pomoc w formie płatności rekompensaty z tytułu zwolnienia pojazdów ciężarowych z obowiązku uiszczania opłaty za korzystanie z autostrady w okresie od 1 września 2005 r. do 30 czerwca 2011 r. można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (87) Artykuł 107 ust. 3 TFUE przewiduje pewne odstępstwa od ogólnej zasady określonej w art. 107 ust. 1 TFUE, według której pomoc państwa jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Przedmiotową pomoc można ocenić wyłączenie na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, który stanowi, że: „pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”, może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. W tym względzie Komisja zauważa, że żadne wytyczne dotyczące pomocy państwa nie mają bezpośrednio zastosowania do infrastruktury autostrad i ich eksploatacji.
- (88) Komisja zwraca uwagę, że chociaż Polska uważa możliwą nadmierną rekompensatę na rzecz spółki AW S.A. za pomoc państwa, nie przedstawiono żadnych argumentów, które przemawiałyby za zgodnością tej pomocy z rynkiem wewnętrznym.
- (89) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zadaniem państwa członkowskiego jest przedstawienie możliwych powodów zgodności z rynkiem wewnętrznym i wykazanie, że spełnione są przesłanki do uznania takiej zgodności ⁽³⁷⁾.
- (90) Na tym etapie Komisja wstępnie stwierdza, że przedmiotowa rekompensata stanowi w całości lub częściowo pomoc operacyjną, zmniejszającą bieżące wydatki podmiotu eksploatującego autostradę. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości ⁽³⁸⁾ taka pomoc operacyjna jest co do zasady niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (91) Komisja zauważa jednak, że autostrada A2 między Nowym Tomysłem i Koninem przebiega w regionie znajdującym się w niekorzystnej sytuacji, objętym odstępstwem określonym w art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, a zatem Komisja zbadała, czy daną pomoc operacyjną można uznać za zgodną na podstawie wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 ⁽³⁹⁾ (zwanym dalej „wytycznymi”).
- (92) Zgodnie z pkt 76 wytycznych pomoc operacyjna w regionach kwalifikujących się w ramach odstępstwa na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE może zostać przyznana pod warunkiem, że (i) jest ona uzasadniona z uwagi na jej wkład w rozwój regionalny i jej charakter oraz (ii) jej poziom jest proporcjonalny do ograniczeń, które ma złagodzić.
- (93) Komisja uważa, że pomoc operacyjna skutkująca w tej sprawie wyłącznie wzrostem wewnętrznej stopy zwrotu projektu dla inwestorów nie wnosi żadnego wkładu w rozwój regionalny regionów, przez które przebiega dana płatna autostrada. Na obecnym etapie Komisja uważa zatem, że kryteria określone w pkt 76 wytycznych nie są spełnione. Komisja nie dysponuje informacjami, które pozwoliłyby jej uznać pomoc za zgodną z pkt 76 wytycznych ani żadnym innym przepisem dotyczącym pomocy państwa.

3.2.1. Wniosek dotyczący zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym

- (94) W związku z powyższym Komisja na chwilę obecną stwierdza, że rekompensata wypłacona spółce AW S.A. z tytułu zwolnienia pojazdów ciężarowych z obowiązku uiszczania opłaty za korzystanie z autostrady w okresie od 1 września 2005 r. do 30 czerwca 2011 r. stanowi w całości lub częściowo pomoc operacyjną niezgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (95) Komisja zwraca się do Polski i stron trzecich o przedstawienie uwag w tej sprawie.

⁽³⁶⁾ Sprawa T 109/01 Fleuren Compost przeciwko Komisji, Rec. 2004, s. II-127.

⁽³⁷⁾ Sprawa C-364/90 Włochy przeciwko Komisji.

⁽³⁸⁾ Sprawa T-459/93 Siemens SA przeciwko Komisji, Rec. 1995, s. II-01675.

⁽³⁹⁾ Dz.U. C 54 z 4.3.2006, s. 13.

4. ZAPROSZENIE DO PRZEDSTAWIENIA UWAG

W świetle powyższych ustaleń Komisja, stanowiąc zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zobowiązuje Polskę do przedstawienia uwag oraz wszystkich informacji, które mogą pomóc w ocenie przedmiotowej pomocy/środka, w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania niniejszego pisma. W szczególności Komisja zobowiązuje Polskę do przedstawienia informacji, które mogą pomóc w ustaleniu, czy:

- AW S.A. miała tytuł prawny do rekompensaty za utratę dochodów wskutek zmiany prawa,
- metodyka kompensacji i/lub sposób stosowania tej metodyki przyniosły spółce AW S.A. korzyść gospodarczą i jaka była skala tej korzyści,
- objętą postępowaniem pomoc państwa na rzecz AW S.A. można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Komisja zwraca się do władz polskich o niezwłoczne przekazanie kopii niniejszego pisma potencjalnemu beneficjentowi pomocy.

Komisja pragnie przypomnieć Polsce, że art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ma skutek zawieszający, jak również chciałaby zwrócić uwagę na art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, który stanowi, że cała bezprawnie przyznana pomoc może zostać odzyskana od beneficjenta.

Komisja ostrzega Polskę, że poinformuje zainteresowane strony, publikując niniejsze pismo i jego streszczenie w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Poinformuje również zainteresowane strony z państw należących do 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 takie zainteresowane strony zostaną poproszone o przedstawienie uwag w terminie jednego miesiąca od dnia ukazania się takiej publikacji.
