

DECYZJE

DECYZJA KOMISJI (UE) 2017/70

z dnia 25 lipca 2016 r.

w sprawie pomocy państwa SA.37185 (2015/C) (ex 2013/N) udzielonej i częściowo wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz finansowania Centro de ensayos de alta tecnología ferroviaria de Antequera (CEATF)

(notyfikowana jako dokument nr C(2016) 4573)

(Jedynie tekst w języku hiszpańskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) Pismem z dnia 5 sierpnia 2013 r. Hiszpania dokonała uprzedniego zgłoszenia Komisji pomocy na rzecz finansowania ośrodka badań nad zaawansowanymi technologiami w kolejnictwie w Antequera („Centro de ensayos de alta tecnología ferroviaria de Antequera”, „CEATF”). Zgłoszenie zarejestrowano w dniu 30 września 2013 r. Komisja zwróciła się o udzielenie informacji uzupełniających w pismach z dnia 28 listopada 2013 r. oraz 28 marca, 25 lipca i 5 grudnia 2014 r., na które władze hiszpańskie udzieliły odpowiedzi pismami z dnia 6 lutego, 20 maja i 15 października 2014 r. oraz 23 stycznia 2015 r.
- (2) Pismem z dnia 23 marca 2015 r. Komisja przedstawiła Hiszpanii decyzję o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu, dotyczącego wyżej wymienionego środka.
- (3) Decyzję Komisji o wszczęciu postępowania („decyzja o wszczęciu postępowania”) opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat przedmiotowej pomocy.
- (4) Na wniosek Komisji w dniu 28 maja 2015 r. odbyło się spotkanie z władzami hiszpańskimi. W dniu 2 lipca 2015 r. Hiszpania przedstawiła uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania. Komisja zwróciła się o udzielenie dodatkowych informacji w pismach z dnia 8 września i 15 października 2015 r. oraz z dnia 15 stycznia 2016 r., na które władze hiszpańskie udzieliły odpowiedzi pismami z dnia 28 września i 13 listopada 2015 r. oraz 21 stycznia 2016 r.
- (5) W dniach 7, 9, 10, 16, 17 i 23 lipca 2015 r. Komisja otrzymała uwagi od przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze kolejowym. Te dziesięć przedsiębiorstw to: przewoźnicy kolejowi, producenci taboru lub przedsiębiorstwa zapewniające obiekty do testowania wirtualnego lub zajmujące się testowaniem materiałów.

⁽¹⁾ Dz.U. C 188 z 5.6.2015, s. 10.

⁽²⁾ Por. przypis 1.

- (6) Komisja przekazała Hiszpanii te uwagi w piśmie z dnia 24 września 2015 r., na które władze hiszpańskie udzieliły odpowiedzi pismem z dnia 14 października 2015 r.
- (7) Ponadto w dniu 26 lipca 2013 r. władze hiszpańskie przedstawiły Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji projekt – w postaci zgłoszonej następnie DG ds. Konkurencji w dniu 30 września 2013 r. – określony jako „duży projekt”, który miał zostać sfinansowany w ramach wieloregionalnego programu operacyjnego obowiązującego w tym czasie w Hiszpanii ⁽³⁾. Władze hiszpańskie wycofały projekt pismem z dnia 14 kwietnia 2015 r.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY

2.1. Cel i opis projektu CEATF

- (8) Zgłoszony środek dotyczy publicznego finansowania infrastruktury badawczej zaprojektowanej jako ośrodek badań nad taborem dużych prędkości i powiązanych urządzeń. Celem projektu CEATF jest zapewnienie wyjątkowej infrastruktury w Europie, umożliwiającej przeprowadzanie procesu testowania, walidacji i zatwierdzania taboru dużych prędkości.
- (9) Projekt CEATF obejmuje tor doświadczalny, na którym pociągi mogą osiągać bardzo duże prędkości (do 520 km/h), oraz instalacje pomocnicze, które umożliwiają badanie, zatwierdzanie i udoskonalanie ruchomego wyposażenia kolejowego oraz elementów infrastruktury i konstrukcji nośnej. Dokładniej rzecz ujmując, obiekty dostępne w ośrodku umożliwiają prowadzenie badań nad dynamiką pociągów, nowymi rozwiązaniami w zakresie trakcji i hamowania pociągów oraz nad układami sygnalizacyjnymi w infrastrukturze kolejowej.
- (10) Tor doświadczalny ma kształt kręgu o długości 58 km z odcinkiem prostego toru o długości 9 km umożliwiającym osiągnięcie prędkości do 520 km/h. Tor ma łuki o dużym promieniu, które przy określonej przechyłce toru umożliwiają jazdę z określoną prędkością i przyspieszeniem bocznym.
- (11) Hiszpania wskazała, że omawiany tor doświadczalny został zaprojektowany w celu wykorzystania do homologacji typu taboru poruszającego się z prędkością do 520 km/h, co odpowiada homologacji typu na łukach o dużym i bardzo dużym promieniu ⁽⁴⁾.
- (12) Ten tor doświadczalny jest wyposażony również w dwa odcinki podwójnych torów i peronów, które można wykorzystywać do celów homologacji typu taboru osiągającego prędkość 250 km/h ⁽⁵⁾ lub mniejszą, a także do celów testowania infrastruktury i konstrukcji nośnej.
- (13) Tor jest wyposażony w tory łącznikowe, które można wykorzystywać do homologacji typu na małych i bardzo małych łukach.
- (14) Instalacje pomocnicze obejmują zintegrowane centrum usług kolejowych („Centro Integral de Servicios Ferroviarios”, „CISF”), w którym znajdują się laboratoria, biura i pomieszczenia szkoleniowe. Laboratoria składają się z wielofunkcyjnego warsztatu i obszaru do przygotowania testów; pomieszczenia te służą ułatwieniu przeprowadzania montażu i demontażu elementów wyposażenia pociągów, wykonywania zadań z zakresu tworzenia różnych układów pokładowych oraz prowadzenia działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej. Część tego obszaru jest przeznaczona do prowadzenia badań nad optymalnym zachowaniem taboru na potrzeby walidacji i homologacji pojazdów kolejowych w przyszłości.
- (15) Instalacje pomocnicze obejmują również tory do prowadzenia konkretnych testów, podstację wielonapięciową zasilającą te tory oraz centrum kontroli ruchu.

⁽³⁾ Wieloregionalny program operacyjny „Działalność badawcza, rozwojowa i innowacyjna prowadzona przez przedsiębiorstwa i dla przedsiębiorstw – fundusz technologiczny” („Research, Development and Innovation (R&D&I) for and by Enterprises – Technology Fund”) przyjęty przez Komisję w dniu 7 grudnia 2007 r. (decyzja C/2007/6316). W programie uruchamia się wsparcie Wspólnoty we wszystkich regionach Hiszpanii w ramach Celów Konwergencji oraz Konkurencyjność Regionalna i Zatrudnienie.

⁽⁴⁾ Drugi zestaw uwag przekazanych przez władze hiszpańskie, otrzymanych i zarejestrowanych w dniu 20 maja 2014 r., s. 12, potwierdzonych w uwagach władz hiszpańskich z dnia 22 stycznia 2015 r.

⁽⁵⁾ Zgodnie z opisem w sekcji 2.3.1 poniżej na etapie przeprowadzania studium wykonalności w projekcie wprowadzano zmiany w zakresie projektu technicznego do kwietnia 2013 r., kiedy to ADIF przedłożył w Ministerstwie Robót Publicznych i Transportu projekt w jego ostatecznym kształcie.

- (16) Budowę i użytkowanie toru doświadczalnego powierzono by partnerstwu publiczno-prywatnemu (PPP) zrzeczającemu ADIF (Administrador de Infraestructura ferroviaria, zob. motyw 24 poniżej) i konsorcjum przedsiębiorstw. Konsorcjum przedsiębiorstw powinno przyjąć formę prawną spółki celowej („Sociedad de Propósito Específico” – „SPE”) (6), która będzie odpowiedzialna za budowę ośrodka badań, a następnie za jego funkcjonowanie przez 25 lat. ADIF wyznacza się na właściciela CEATF.
- (17) Władze hiszpańskie wskazały, że przed publikacją zaproszenia do składania ofert w hiszpańskim dzienniku urzędowym w dniu 2 lipca 2013 r. (7) odbyły się spotkania z potencjalnymi zainteresowanymi przedsiębiorstwami i przeprowadzono skoordynowane ankiety. Według władz hiszpańskich otrzymane odpowiedzi potwierdziły, że realizacja projektu cieszy się dużym zainteresowaniem sektora prywatnego (8). Największe zainteresowanie projektem wykazały przedsiębiorstwa w sektorze budowlanym (40,43 % otrzymanych kwestionariuszy) i producenci taboru (12,76 % otrzymanych kwestionariuszy). Odnośne przedsiębiorstwa wskazały, że są zainteresowane uczestnictwem w projekcie i podjęciem ryzyka z zastrzeżeniem uzyskania określonych gwarancji odnośnie do ich inwestycji, co wynika z faktu, że informacje dotyczące rentowności dostępne w momencie przeprowadzenia ankiety były niewystarczające do złożenia jednoznacznej deklaracji (9).
- (18) Pierwsze zaproszenie do składania ofert w celu dokonania wyboru spółki celowej uznano jednak za nieważne w październiku 2013 r., ponieważ żaden oferent nie wykazał zainteresowania projektem. Następnie proces wyboru oferenta został zawieszony w oczekiwaniu na podjęcie przez Komisję ostatecznej decyzji w sprawie projektu.
- (19) Władze hiszpańskie potwierdziły, że w CEATF ma być prowadzona wyłącznie działalność gospodarcza. Ewentualne użytkowanie ośrodka przez ADIF lub jednostkę zależną ADIF, ADIF Alta Velocidad, w 25-letnim okresie obowiązywania umowy do celów prowadzenia własnych badań odbywałoby się na takich samych warunkach, jakie mają zastosowanie do innych użytkowników.
- (20) Władze hiszpańskie wskazały, że obecnie w Europie funkcjonują trzy ośrodki badań w dziedzinie kolei (Cerhenice (Velim) w Republice Czeskiej, Wildenrath w Niemczech i Valenciennes we Francji). Zdaniem władz hiszpańskich obiekty te umożliwiają jedynie testowanie przy niższych prędkościach (zob. tabela 1 poniżej).

Tabela 1

Porównanie pozostałych działających ośrodków badań w dziedzinie kolei w Europie, jednego w Stanach Zjednoczonych i CEATF

	Velim (Republika Czeska)	Wegberg-Wildenrath (Niemcy)	Valenciennes (1) (Francja)	TTCI – Pueblo (Stany Zjednoczone)	CEATF (Hiszpania)
Rok budowy	1963	1997	1999	1998	Budowa w planie
Liczba torów	2	5	4	4	1
Długość (w km)	3,9 i 13,3	0,4–6,1	1,6–2,7	5,6–21,7	9 odcinka prostego 58 toru pętlowego
Maksymalna prędkość (w km/h)	210	160 (długi tor)	110	265 (długi tor)	520
Właściciel	Instytut badań w dziedzinie kolei, oddział krajowego przewoźnika kolejowego	Siemens	CEF SA (w 61 % w posiadaniu Alstom)	Stowarzyszenie Kolei Amerykańskich	Krajowy przewoźnik kolejowy – ADIF

Źródło: Władze hiszpańskie.

(1) <http://www.c-e-f.fr/>

(6) Aby zapoznać się z bardziej szczegółowym opisem, zob. sekcja 2.4 decyzji o wszczęciu postępowania.

(7) Hiszpański dziennik urzędowy (BOE) nr 157 z dnia 2 lipca 2013 r.

(8) Deloitte, „Final conclusions on the questionnaires received on the project for the development, construction, maintenance and operation of ADIF's railway ring in Antequera under public-private partnership”, dnia 8 października 2012 r.

(9) Streszczenie sprawozdania Deloitte, zamieszczone w uwagach władz hiszpańskich przesłanych w dniu 22 stycznia 2015 r.

- (21) Władze hiszpańskie wskazały, że hiszpańscy producenci taboru w celu testowania torów najczęściej korzystają z obiektów oferowanych przez Velim i Wildenrath, ale również przez ośrodek badań TTCI w Pueblo w Stanach Zjednoczonych.
- (22) Testowanie taboru dużych prędkości odbywa się również z zastosowaniem linii kolejowych wykorzystywanych do celów zarobkowych, na których można rozwinąć maksymalną prędkość konstrukcyjną wynoszącą 350 km/h, przy czym testy wykonuje się przy prędkościach dochodzących do 385 km/h, zgodnie z wymogami normy (10 % powyżej prędkości znamionowej pociągu). Testy wykonuje się w nocy, kiedy na rzecz pasażerów nie są świadczone żadne usługi kolejowe o charakterze zarobkowym.

2.2. Beneficjent

- (23) ADIF jako planowany właściciel ośrodka zwrócił się o finansowanie publiczne na rzecz budowy CEATF.
- (24) ADIF, utworzony w 2005 r., to przedsiębiorstwo będące w 100 % własnością państwa, przy czym odpowiedzialność za jego działalność spoczywa na Ministerstwie Robót Publicznych i Transportu („Ministerio de Fomento”). ADIF jest właścicielem hiszpańskiej infrastruktury kolejowej i odpowiada za zarządzanie tą infrastrukturą (budowę, obsługę techniczną, naprawy i administrację).
- (25) Dekretem królewskim z mocą ustawy nr 15 z dnia 13 grudnia 2013 r. w sprawie restrukturyzacji ADIF⁽¹⁰⁾ utworzono nowe przedsiębiorstwo publiczne pod nazwą ADIF-Alta Velocidad. W rezultacie oddział odpowiedzialny za budowę tradycyjnej krajowej sieci kolejowej i zarządzanie nią (ADIF) obecnie funkcjonuje odrębnie od oddziału zajmującego się zarządzaniem liniami kolejowymi dużych prędkości (ADIF Alta Velocidad).
- (26) Według władz hiszpańskich działalność ADIF obejmuje: budowę infrastruktury kolejowej, na którą składają się tory, stacje i terminale towarowe, administrowanie infrastrukturą kolejową, zarządzanie ruchem kolejowym, rozdział zdolności przepustowej pomiędzy przewoźników kolejowych, pobór opłat z tytułu korzystania z infrastruktury, stacji i terminalu towarowego oraz eksploatacja aktywów własnych (takich jak portfel własności przemysłowej i intelektualnej). Wymienione działania stanowią działalność gospodarczą. Do pozostałej działalności gospodarczej należą: wynajem przestrzeni pod sklepy, targi handlowe, wystawy, stoiska, kampanie promocyjne lub występy na stacjach ADIF⁽¹¹⁾. Udział procentowy dochodu ADIF z tego rodzaju działalności wynosi 99,97 %. Władze hiszpańskie wskazują jednak, że ADIF może również wykonywać inne rodzaje działalności, które ich zdaniem mają charakter pozagospodarczy, czego przykładem jest działalność w zakresie badań i rozwoju.

2.3. Opis środka pomocy

2.3.1. Opracowanie projektu, podstawa prawna i finansowanie

- (27) W lutym 2009 r. Ministerstwo Robót Publicznych i Transportu powierzyło ADIF zadanie określenia wykonalnych wariantów dotyczących obiektu badawczego w dziedzinie kolejnictwa umożliwiającego prowadzenie działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej na potrzeby opracowania zaawansowanych rozwiązań w sektorze kolei dużych prędkości.
- (28) W dniu 15 grudnia 2009 r. ADIF i Rząd Wspólnoty Autonomicznej Andaluzji („Junta de Andalucía”, za pośrednictwem jego Rady ds. Innowacji, Nauki i Przedsiębiorstw) formalnie zawarli protokół ustaleń określający zobowiązanie obu instytucji do utworzenia ośrodka na rzecz technologii w dziedzinie kolejnictwa („Centro de Tecnologías Ferroviarias”, „CTF”⁽¹²⁾) w parku technologicznym w Andaluzji oraz obiektu badawczego w dziedzinie kolejnictwa, czyli CEATF, w prowincji Malaga.
- (29) Pierwsza wersja projektu przedstawiona Ministerstwu Robót Publicznych i Transportu w dniu 1 czerwca 2010 r. dotyczyła budowy głównego toru pętlowego o długości 57 km przeznaczonego do ruchu pociągów dużych prędkości (osiągających maksymalną prędkość testową 450 km/h) oraz dwóch dodatkowych torów (o długości 20 i 5 km) na potrzeby testowania pociągów metra i tramwajów (o maksymalnej prędkości 220 km/h). Przeanalizowano różne lokalizacje toru głównego oraz różne warianty projektowe. W pierwotnym dokumencie przedstawiono cztery warianty alternatywne dotyczące toru głównego i dwa dotyczące torów dodatkowych, a dokument ten został opracowany do celów przeprowadzenia oceny oddziaływania projektu na środowisko.

⁽¹⁰⁾ Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, tekst opublikowany w hiszpańskim dzienniku urzędowym (BOE) nr 299, dnia 14 grudnia 2013 r.

⁽¹¹⁾ Komercyjnie zarządzane przez departament ADIF ds. stacji pasażerskich (źródło: www.adif.es).

⁽¹²⁾ Klaster technologiczny w dziedzinie kolejnictwa działający w tym samym regionie – zob. motyw 12 decyzji o wszczęciu postępowania.

- (30) Równoległe do badań ADIF mających na celu określenie najodpowiedniejszego wariantu na potrzeby ośrodka badań w dziedzinie kolei dużych prędkości Hiszpania włączyła wnioski dotyczące tego rodzaju projektu do swojego programu operacyjnego (zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 ⁽¹³⁾), aby uzyskać środki z EFRR ⁽¹⁴⁾.
- (31) W dniu 1 grudnia 2010 r. ADIF wstępnie zatwierdził badanie „Informative study for Testing and experimentation facilities associated with the ADIF railway technology centre in Malaga”. W odnośnym dokumencie przedstawiono wielokryteriową analizę dwóch wariantów alternatywnych dotyczących toru głównego (1 A i 1B) oraz dwóch wariantów alternatywnych dotyczących toru dodatkowego (1B1 i 1B2). W dokumencie za najodpowiedniejsze uznano warianty 1B i 1B1.
- (32) W dniu 27 grudnia 2010 r. Ministerstwo Nauki i Innowacji i ADIF podpisały umowę („convenio de colaboración”) na finansowanie budowy i wyposażenia ośrodka badań nad technologiami w dziedzinie kolei dużych prędkości. W szczególności państwo zgodziło się na zapewnienie finansowania na rzecz ADIF w formie pożyczek i dotacji. Dotację zakwalifikowano jako „zaliczkę” ze środków EFRR ⁽¹⁵⁾.
- (33) ADIF zaczął otrzymywać transfery od państwa w styczniu 2011 r. Według władz hiszpańskich ⁽¹⁶⁾ środki uzyskane w ramach tych zaliczek wykorzystano częściowo na przeprowadzenie studiów wykonalności a częściowo na budowę laboratoriów (CISF) w lokalizacji, w której projekt CEATF miał być ustanowiony w regionie Antequera.
- (34) W rezultacie długiego procesu administracyjnego i konsultacyjnego oraz w związku z określonymi uwagami udzielonymi w ramach pierwszych konsultacji społecznych ADIF podjął decyzję o ponownym rozważeniu zakresu projektu. Do dokumentacji włączono oraz przeanalizowano szczegółowo nowy wariant alternatywny (1C), w którym założono budowę jednego toru umożliwiającego osiągnięcie na prostym odcinku prędkości do 520 km/h i zrezygnowano z torów dodatkowych (zastępując je dwoma odcinkami torów przyłączonych do toru głównego).
- (35) ADIF przeprowadził następnie dodatkowe badanie i sporządził plan „Basic Plan for the test and research facilities of the ADIF Railway Technology Centre in Malaga. Main and secondary circuit and connections”. W przedmiotowym dokumencie, opartym na wariantcie 1C, przedstawiono projekt w formie opisanej w sekcji 2.1 powyżej. Ten plan przedłożono Dyrekcji Generalnej ds. Kolei w Ministerstwie Robót Publicznych i Transportu, która podjęła decyzję o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w dniu 8 kwietnia 2013 r. ⁽¹⁷⁾.
- (36) Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych projekt został zatwierdzony na szczeblu ministerialnym w dniu 27 czerwca 2013 r. (przez Dyrekcję Generalną ds. Kolei w Ministerstwie Robót Publicznych i Transportu) z zastrzeżeniem ostatecznego zatwierdzenia przez Radę Ministrów.
- (37) W dniu 28 czerwca 2013 r. Rada Ministrów formalnie zatwierdziła projekt ⁽¹⁸⁾ i jego finansowanie oraz upoważniła Ministerstwo Robót Publicznych i Transportu do przeprowadzenia za pośrednictwem ADIF przetargu na budowę i użytkowanie CEATF ⁽¹⁹⁾.
- (38) W rezultacie finansowanie zgłoszonego projektu oparto najpierw na umowie z dnia 27 grudnia 2010 r., a następnie na decyzji Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2013 r.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

⁽¹⁴⁾ Protokół posiedzenia „Comité de seguimiento del programa operativo de I+D+I por y para el beneficio de las empresas – Fondo tecnologico 2007–2013” – z dnia 11 czerwca 2010 r. Komitetowi przewodniczy Dyrektor Generalny EFRR w hiszpańskim Ministerstwie Gospodarki, a w jego skład wchodzi przedstawiciele uczestników programu operacyjnego (zarówno organów administracji publicznej, jak i przedsiębiorstw) oraz Komisji.

⁽¹⁵⁾ Władze hiszpańskie przedłożyły tekst umowy w wiadomości e-mail z dnia 2 lipca 2015 r.

⁽¹⁶⁾ Wiadomości e-mail wysłane przez władze hiszpańskie w dniach 1 i 8 czerwca 2015 r., potwierdzone w uwagach przedstawionych w dniu 13 listopada 2015 r. s. 5 i załącznikach do tych uwag.

⁽¹⁷⁾ Publikacja w hiszpańskim dzienniku urzędowym (BOE), dnia 17 kwietnia 2013 r.

⁽¹⁸⁾ Zgodnie ze specyfikacją techniczną określoną jako ostateczna (maksymalna prędkość, liczba i kształt torów, lokalizacja i typ testowanego taboru).

⁽¹⁹⁾ Uchwała Krajowego Departamentu ds. Infrastruktury, Transportu i Mieszkalnictwa zatwierdzająca projekt i przedstawiająca jego cele i kolejne etapy. Zob. motyw 10 decyzji o wszczęciu postępowania.

2.3.2. Instrument pomocy

- (39) Zgodnie z decyzją z dnia 28 czerwca 2013 r. łączne koszty projektu wyniosły 358,6 mln EUR ⁽²⁰⁾. Finansowanie publiczne obejmuje całkowite koszty projektu i przyznawane jest przez Ministerstwo Gospodarki i Konkurencyjności w następujący sposób:
- 99,6 mln EUR w formie pożyczek (91,3 mln EUR ze środków Convenio INNVENTA 2010; 1,7 mln EUR ze środków Programa INNPLANTA 2010; oraz 6,6 mln EUR ze środków Programa INNPLANTA 2011) ⁽²¹⁾.
 - 259 mln EUR w formie dotacji, wypłacanej z ogólnego budżetu państwa i określonej jako „zaliczki” ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) (253,2 mln EUR ze środków Convenio INNVENTA 2010; 3,9 mln EUR w ramach zaproszenia do składania wniosków w Programa INNPLANTA 2010; oraz 1,9 mln EUR ze środków Programa INNPLANTA 2011).
- (40) W odniesieniu do pożyczek na rzecz ADIF z tytułu projektu wymienionych w motywie 39 lit. a) powyżej władze hiszpańskie przedstawiły następujące dane:

Tabela 2

Struktura i spłata pożyczek z tytułu projektu CEATF

Program	STOPA PROCENTOWA (%)	OKRES SPŁATY	MAKSYMALNA KWOTA (mln EUR)
INNVENTA 2010	1,17	2016–2024	91,3
INNPLANTA 2010	1,17	2015–2025	1,7
INNPLANTA 2011	0,00	2014–2018	0,8
	3,06	2015–2025	5,8
			99,6

Źródło: Władze hiszpańskie.

- (41) Wynagrodzenie z tytułu udzielenia pożyczek podlega różnym stopom procentowym w zależności od transz i programów, w ramach których udzielono tych pożyczek.
- (42) Aby porównać stopy procentowe dotyczące wyżej wymienionych pożyczek z rzeczywistymi stopami rynkowymi, władze hiszpańskie przedstawiły wykaz pożyczek komercyjnych udzielonych ADIF/ADIF Alta velocidad w ostatnich pięciu latach, wraz z ich warunkami ⁽²²⁾ (wyłączając EBI):
- w 2010 r. ADIF udzielono siedmiu pożyczek: trzech według stałej stopy oprocentowania wynoszącej 4,036–4,580 %, a pozostałych czterech udzielono według zmiennej stopy oprocentowania obliczanej według trzy- do dwunastomiesięcznej stopy EURIBOR, wobec której zastosowano marżę 100–170 punktów bazowych w zależności od czasu trwania pożyczki;
 - w 2011 r. ADIF udzielono 11 pożyczek o zmiennej stopie oprocentowania obliczanej według trzy- do sześciomiesięcznej stopy EURIBOR, wobec której zastosowano marżę 210–250 punktów bazowych w zależności od czasu trwania pożyczki. Przykładowo w dniu 8 kwietnia 2011 r. ADIF udzieliła pożyczki w wysokości 75 mln EUR o czasie trwania wynoszącym siedem lat i o zmiennej stopie oprocentowania obliczanej według sześciomiesięcznej stopy EURIBOR, wobec której zastosowano marżę 230 punktów bazowych (przy trzyletnim okresie karencji i zwrocie co pół roku);

⁽²⁰⁾ Dokładna kwota to 358 552 309,00 EUR zaokrąglona do 358,6 mln EUR; zob. decyzja Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2013 r. [http://prensa.adif.es/ade/u08/GAP/Prensa.nsf/0/80A8FA05AE117307C1257B9B00284BC1/\\$file/130628%20Anillo%20Ferroviario%20Antequera%20Consejo%20Ministros.pdf?OpenElement](http://prensa.adif.es/ade/u08/GAP/Prensa.nsf/0/80A8FA05AE117307C1257B9B00284BC1/$file/130628%20Anillo%20Ferroviario%20Antequera%20Consejo%20Ministros.pdf?OpenElement)

⁽²¹⁾ Źródło: s. 85 protokołu ustaleń dotyczącego zgłoszenia (wrzesień 2013 r.) oraz wiadomość e-mail z dnia 2 lipca 2015 r. i uwagi przedstawione w dniu 13 listopada 2015 r. Strukturę finansowania w formie dotacji (określonej jako „zaliczka na poczet dotacji”) i pożyczek określono w umowie podpisanej w 2010 r., natomiast budżet został zaktualizowany po przyjęciu decyzji w dniu 28 czerwca 2013 r.

⁽²²⁾ Władze hiszpańskie wymieniły w wykazie wszystkie pożyczki przyznane ADIF i ADIF-Alta Velocidad, ale ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2013 r., tj. od daty dokonania podziału ADIF na ADIF i ADIF-Alta Velocidad. ADIF zachował aktywa związane z torem doświadczalnym.

- c) Komisja zauważa, że marża punktów bazowych zastosowana do pożyczek udzielonych ADIF wzrosła w latach 2013 i 2014 do 450 punktów bazowych ⁽²³⁾.

2.3.3. Środki finansowe już wypłacone ADIF

- (43) Hiszpania wskazała również, że do listopada 2015 r. ADIF otrzymał łączną kwotę netto w wysokości 139,9 mln EUR obejmującą „zaliczki na poczet dotacji” i pożyczki. W tabelach 3, 4 i 5 poniżej szczegółowo przedstawiono finansowanie otrzymane przez ADIF od stycznia 2011 r.:

Tabela 3

Aktualne dane dotyczące kwot otrzymanych przez ADIF – listopad 2015 r.

(mln EUR)

	INNVENTA	INNPLANTA 2010	INNPLANTA 2011	OGÓŁEM (netto)
Zaliczki na poczet dotacji	130,0	3,9	1,25	135,2
Pożyczki	—	1,7	3,0	4,7
OGÓŁEM	130,0	5,6	4,2	139,9

Źródło: Władze hiszpańskie.

Tabela 4

Informacje dotyczące transz dotacji

ZALICZKI NA POCZET DOTACJI				
	Data	Działalność		Kwoty (w EUR)
Convenio Innventa				
(1)	17.1.2011			30 000 000
(2)	17.1.2012			100 000 000
			Innventa ogółem (1+2)	130 000 000
Programa Innplanta 2010				
(3)	17.1.2011	Działanie 2		3 023 790
(4)	11.1.2012	Działanie 2		966 210
(5)	28.2.2013	Działanie 2	zwrot	- 25 084
			Innplanta ogółem w 2010 r. (3+4+5)	3 964 916

⁽²³⁾ W 2012 r. stała stopa oprocentowania wynosiła 4,884 % a zmienna stopa oprocentowania była obliczana według trzy- do sześciomiesięcznej stopy EURIBOR, wobec której zastosowano marżę 275–400 punktów bazowych w zależności od czasu trwania pożyczki. W 2013 r. stała stopa oprocentowania wynosiła 6,28 % a zmienna stopa oprocentowania obliczana była według sześciomiesięcznej stopy EURIBOR, wobec której zastosowano marżę 400–450 punktów bazowych w zależności od czasu trwania pożyczki.

ZALICZKI NA POCZET DOTACJI				
	Data	Działalność		Kwoty (w EUR)
Programma Innplanta w 2011 r.				
(6)	2.5.2012	Działanie 16		161 000
(7)	13.2.2013	Działanie 16		857 500
(8)	10.1.2014	Działanie 16		857 500
(9)	16.7.2014	Działanie 16	zwrot	- 627 591
			Innplanta ogółem w 2011 r. (6+7+8+9)	1 248 409
(10)	Ogółem środki wypłacone w ramach wszystkich programów (1+2+3+4+6+7+8)			135 866 000
(11)	Ogółem środki zwrócone w ramach wszystkich programów (5+9)			- 652 675
			Ogółem pozostałe środki w ramach wszystkich programów (netto) (10+11)	135 213 325,00

Źródło: Władze hiszpańskie.

Tabela 5

Informacje dotyczące transz pożyczek według stosowanej stopy procentowej

POŻYCZKI				
	Data	Działalność	Stopa procentowa (%)	Kwoty (w EUR)
Convenio Innventa				
			Ogółem	00
Programa Innplanta 2010				
(1)	17.1.2011	Działanie 2	1,17	1 295 910
(2)	11.1.2012	Działanie 2	1,17	414 090
(3)	28.2.2013	Działanie 2	1,17	zwrot - 10 750
			Innplanta ogółem w 2010 r. (1+2+3)	1 699 250

POŻYCZKI					
	Data	Działalność	Stopa procentowa (%)		Kwoty (w EUR)
Programma Innplanta w 2011 r.					
(4)	2.5.2012	Działanie 13	3,06		236 000
(5)	13.2.2013	Działanie 13	3,06		5 087 000
(6)	27.11.2013	Działanie 13	3,06	zwrot	- 2 839 388
(7)	2.5.2012	Działanie 16	3,06		69 000
(8)	13.2.2013	Działanie 16	3,06		367 500
(9)	10.1.2014	Działanie 16	3,06		367 500
(10)	16.7.2014	Działanie 16	3,06	zwrot	-268 467
				Innplanta ogółem w 2011 r. (4+5+6+7+8+9+10)	3 019 145
(11)	Ogółem środki wypłacone w ramach wszystkich programów (1+2+3+4+6+7+8)				7 837 000
(12)	Ogółem środki zwrócone w ramach wszystkich programów (5+9)				- 3 118 605
Ogółem pozostałe środki w ramach wszystkich programów (netto) (10+11)					4 718 395

Źródło: Władze hiszpańskie.

- (44) Łączna ⁽²⁴⁾ kwota wypłacona przez państwo hiszpańskie na rzecz ADIF wynosi 143 703 000 EUR, w tym 135 866 000 EUR w formie dotacji i 7 837 000 EUR w formie pożyczek. Komisja odnotowuje, że z informacji przedstawionych przez władze hiszpańskie wynika, iż w latach 2011–2014 ADIF zwrócił już kwotę dotacji w wysokości 652 675 EUR i kwotę pożyczek w wysokości 3 118 605 EUR. Według władz hiszpańskich kwota pozostająca do spłaty wynosi 139 931 720 EUR (netto), w tym 135 213 325 EUR z tytułu dotacji i 4 718 395 EUR z tytułu pożyczek. Władze hiszpańskie wskazały, że z tej kwoty ADIF wydał już 20,46 mln EUR ⁽²⁵⁾.
- (45) W kontekście formalnego postępowania wyjaśniającego władze hiszpańskie potwierdziły, że już wydana kwota 20,46 mln EUR pochodziła z wyżej wymienionych programów (INNVENTA 2010, INNPLANTA 2010 i 2011) i żadne wydatki nie zostały pokryte z zasobów ADIF pochodzących z prowadzonej przez ADIF działalności gospodarczej. Ponadto władze hiszpańskie przedstawiły wykaz podpisanych zamówień i wykonanych robót (zob. motyw 33 powyżej w odniesieniu do wykonanych robót). Każde zamówienie zostało skategoryzowane w zależności od jego przedmiotu i elementu ogólnego projektu, w odniesieniu do którego zamówienie zostało złożone. ADIF wydał 6,54 mln EUR na badania i wstępne roboty w związku z torami testowymi i 13,92 mln EUR na budowę i wyposażenie CISE.

⁽²⁴⁾ Liczba 139 931 720 oznacza kwotę już po odliczeniu częściowego zwrotu pożyczek i dotacji.

⁽²⁵⁾ Kwota 19,8 mln EUR wskazana w uwagach z dnia 20 maja 2014 r., załącznik II „negatywne skutki braku realizacji projektu”, s. 10. W uwagach władz hiszpańskich z dnia 28 września 2015 r. kwota została zaktualizowana i wynosiła 20,46 mln EUR.

3. DECYZJA O WSZCZĘCIU FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

(46) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości co do:

a) domniemanego braku pomocy:

- na poziomie ADIF. W tej kwestii Komisja odnotowała, że ADIF to przedsiębiorstwo publiczne prowadzące zarówno działalność gospodarczą, jak i działalność pozagospodarczą, które otrzymuje finansowanie publiczne zapewniane przez Ministerstwo Gospodarki i Konkurencyjności (zasoby państwowe). Ponieważ pomoc udzielana jest na rzecz ADIF do celów prowadzenia działalności gospodarczej (wynajem obiektów osobom trzecim, zob. motyw 19) a ADIF został wyznaczony jako właściciel infrastruktury poza jakkolwiek procedurą przetargową, wydaje się, że środek stanowi pomoc państwa na rzecz ADIF w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu,
- na poziomie spółki celowej. Chociaż można by założyć brak pomocy państwa, jeżeli w ramach procedury przetargowej umożliwiono by sytuację, w której oferta najkorzystniejsza ekonomicznie odpowiadałaby wartości koncesji, to jednak procedurę przetargową ogłoszoną w lipcu 2013 r. uznano w październiku 2013 r. za nieważną, po czym nie przeprowadzono żadnej innej procedury wyboru na warunkach konkurencyjnych. W związku z tym w decyzji o wszczęciu postępowania wyrażono wątpliwości w odniesieniu do istnienia pomocy państwa na tym poziomie ⁽²⁶⁾,
- na poziomie użytkowników ośrodka CEATF. Chociaż infrastruktura byłaby dostępna dla wszystkich potencjalnych użytkowników, to ze względu na brak realnego biznesplanu Komisja wyraża wątpliwości w kwestii, czy przewidziane ceny dostępu faktycznie odzwierciedlałyby poziomy rynek;

b) zgodności pomocy z prawem:

- na podstawie informacji dostępnych w dniu przyjęcia decyzji o wszczęciu postępowania Komisja odnotowała, że 19,8 mln EUR wydano przed zgłoszeniem środka Komisji, oraz zażądała wyjaśnienia, czy zasoby wykorzystane na potrzeby prac wykonanych przed zgłoszeniem tego środka miały charakter prywatny czy publiczny;

c) zgodności takiego finansowania z zasadami ramowymi Komisji dotyczącymi pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną („zasady ramowe dotyczące badań, rozwoju i innowacji”) ⁽²⁷⁾:

- Komisja wyraziła obawy w kwestii przyczynienia się projektu do osiągnięcia dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie, niezbędności i odpowiedniości projektu, efektu zachęty pomocy i jej proporcjonalności. Ponadto Komisja wskazała, że nie można wykluczyć nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową.

4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

(47) Jak stwierdzono w motywie 5 powyżej, w toku formalnego postępowania wyjaśniającego, uwagi przedłożyło dziesięć przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze kolejowym.

(48) Po pierwsze, większość respondentów zakwestionowała istnienie popytu na obiekt badawczy działający przy tak dużych prędkościach (tzn. powyżej 385 km/h), wskazując, że obecnie sektor kolei dużych prędkości w Europie ogranicza się do prędkości 320–350 km/h ⁽²⁸⁾. Według jednego przewoźnika kolejowego już prędkość 300 km/h umożliwia osiągnięcie optymalnej pod względem skuteczności rynku równowagi między zużyciem energii a czasem podróży.

(49) Dwa przedsiębiorstwa wskazały, że z technicznego punktu widzenia w liniach kolei dużych prędkości obecnie stosuje się tory na podsypce, które umożliwiają poruszanie się taboru z prędkością dochodzącą do 350 km/h. Znaczne zwiększenie prędkości handlowej wymagałoby zmiany infrastruktury oraz wymiany istniejących torów i układanie ich na podbudowach betonowych, co wiązałoby się z ogromnymi kosztami inwestycji i kosztami operacyjnymi. Ponieważ koszty użytkowania i obsługi technicznej związane z torowiskiem linii kolejowych używanych do celów zarobkowych rosną wraz ze wzrostem prędkości, wynikające z nich ceny biletów uiszczane przez podróżnych spowodowałyby, że podróżowanie koleją byłoby niekonkurencyjne w porównaniu z transportem lotniczym.

⁽²⁶⁾ Zob. motyw 43 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 198 z 27.6.2014, s. 1.

⁽²⁸⁾ Prędkość handlowa dochodząca do 350 km/h wymagałaby przeprowadzenia testów przy maksymalnej prędkości 385 km/h.

- (50) Po drugie, w odniesieniu do kwestii samego testowania, jeden producent taboru podkreśla, że nawet jeżeli tego rodzaju obiekty umożliwiają przeprowadzanie zaawansowanych badań, walidację i homologację wyposażenia taboru, infrastruktury i elementów konstrukcji nośnej kolei dużych prędkości, określone testy można przeprowadzić lepiej bezpośrednio, korzystając z linii kolejowych użytkowanych do celów zarobkowych, czyli z rzeczywistej infrastruktury. Ponadto inny producent taboru wskazał, że produkowane pociągi podlegałyby dodatkowym testom w zwykłej sieci w państwie przeznaczenia. Obie uwagi ilustrują brak popytu.
- (51) Ponadto przedsiębiorstwo zapewniające środowisko testowe zauważa, że istnieje już możliwość testowania metodą wirtualną za pomocą zaawansowanych platform ICT, która – na potrzeby przyszłego testowania kolei dużych prędkości – może okazać się rozwiązaniem opłacalnym ze względu na uniknięcie kosztów operacyjnych i kosztów obsługi technicznej związanych z obiektami do przeprowadzania badań fizycznych, co skutkowałoby znacznym ograniczeniem budżetu przeznaczanego przez przedsiębiorstwa kolejowe na badania i rozwój.
- (52) Po trzecie, zaledwie jedno przedsiębiorstwo, które również zajmuje się testowaniem materiałów, stwierdziło, że CEATF zapewniałby możliwość tworzenia nowych projektów w zakresie rozwoju. Dwa inne przedsiębiorstwa wskazały, że korzystałyby z tego obiektu badawczego, jeżeli doszłoby do jego budowy.
- (53) Jedno z wyżej wspomnianych przedsiębiorstw stwierdziło, że istnienie lokalnego ośrodka badań mogłoby przyczynić się do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej przez hiszpańskich producentów taboru z siedzibą na terytorium państwa.
- (54) Po czwarte, jeżeli chodzi o budowę i użytkowanie tego ośrodka badań, niektóre zainteresowane strony podkreśliły, że realizacja tego rodzaju projektu wymagałaby wyraźnego i solidnego uzasadnienia biznesowego na poparcie takiej inwestycji. W wielu uwagach podkreślano, że – jeżeli doszłoby do budowy ośrodka badań i jego użytkowania – należy zapewnić otwarty i niedyskryminacyjny dostęp do ośrodka na warunkach rynkowych.
- (55) Ponadto szereg osób trzecich przedstawiło uwagi dotyczące lokalizacji geograficznej obiektu CEATF. Wspomniane osoby trzecie podkreślają, że południowa część Hiszpanii leży w znacznym oddaleniu od zdecydowanej większości europejskich przedsiębiorstw kolejowych i producentów taboru. Z taką lokalizacją wiąże się istotne ryzyko i koszty, ponieważ transport prototypów pociągów jest bardzo kosztowny, co siłą rzeczy przyniosłoby przewagę hiszpańskim producentom taboru.

5. UWAGI HISZPANII

5.1. Istnienie pomocy

- (56) Władze hiszpańskie dokonały częściowego przeglądu swojego stanowiska w kwestii istnienia pomocy, ze szczególnym uwzględnieniem ewentualnego zakłócenia konkurencji w wyniku pomocy. Władze hiszpańskie wskazały, że można wyróżnić trzy zakresy prędkości, w ramach których projekt CEATF może albo nie może konkurować z innymi obiektami położonymi na terytorium Unii Europejskiej:
- a) testy przy prędkościach poniżej 210 km/h: władze hiszpańskie potwierdziły, że tego rodzaju testy wykonywane w CEATF mogłyby konkurować z testami wykonywanymi w innych obiektach w Europie. Władze hiszpańskie stwierdziły jednak, że CEATF nie miałby przewagi, jeżeli chodzi o odnośne testy, ponieważ koszty stałe związane z użytkowaniem i obsługą techniczną w Antequera byłyby zbyt wysokie w porównaniu z innymi ośrodkami zaprojektowanymi do działania przy takich prędkościach;
- b) testy przy prędkościach z zakresu 210–385 km/h: władze hiszpańskie przyznały, że w tym segmencie może dochodzić do konkurencji między testami prowadzonymi w CEATF a testami prowadzonymi na istniejących torowiskach linii kolejowych używanych do celów transportu zarobkowego. Władze hiszpańskie wskazują jednak, że odnośne testy stanowią jedynie nieznaczną część wszystkich testów, którym poddaje się elementy infrastruktury torowej i konstrukcji nośnej, tabor i wzajemne oddziaływanie na siebie tych elementów. Tego rodzaju testy ograniczałyby się zatem do określonych rodzajów taboru testowanego w „klasycznych” warunkach użytkowania. Ponadto, jak już wspomniano powyżej, władze hiszpańskie wskazały, że koszty odnośnych testów w obiekcie CEATF byłyby zbyt wysokie, aby mogły być konkurencyjne;
- c) testy przy prędkościach powyżej 385 km/h: władze hiszpańskie utrzymują, że nie istnieje rynek testów przeprowadzanych przy takich prędkościach, a co za tym idzie, części finansowania, którą przeznaczono na budowę obiektu badawczego do przeprowadzania testów przy prędkościach przekraczających 385 km/h, nie należy uznawać za pomoc.

- (57) Władze hiszpańskie nalegają, aby kwestię podziału testów według różnych prędkości traktować czysto teoretycznie, ponieważ w praktyce możliwość prowadzenia testów w CEATF przy prędkościach poniżej 210 km/h lub w przedziale 210–385 km/h byłaby ograniczona ze względu na wysokie koszty obsługi technicznej i wysokie koszty operacyjne.
- (58) Podsumowując, po częściowym ponownym rozważeniu swojego stanowiska w kwestii istnienia pomocy Hiszpania stwierdza, że wyłącznie finansowanie budowy elementów CEATF umożliwiających testowanie przy prędkościach poniżej 385 km/h należy uznać za pomoc państwa i poddać ocenie zgodnie z zasadami ramowymi dotyczącymi badań, rozwoju i innowacji. W uwagach z dnia 2 lipca 2015 r. władze hiszpańskie przedstawiły ocenę i wskazały, że te koszty stanowią 25,1 % kosztów projektu i wynoszą 90,2 mln EUR bez VAT. Władze hiszpańskie oszacowały zatem, że koszt odcinka obiektów CEATF przeznaczonego do przeprowadzania testów przy prędkościach przekraczających 385 km/h wynosi 240,6 mln EUR, i uznały, iż kwoty tej nie należy uznawać za pomoc ⁽²⁹⁾.

5.2. Zgodność z rynkiem wewnętrznym

- (59) Ponadto w uwagach władze hiszpańskie potwierdzają swoje stanowisko dotyczące zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym:
- a) obiekt CEATF przyczyniłby się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie, ponieważ poprzez zwiększenie inwestycji w badania, rozwój i innowacje wpisalby się w program operacyjny na rzecz inteligentnego wzrostu dla Hiszpanii, przyjęty w lutym 2015 r. ⁽³⁰⁾, którego jednym z celów jest unowocześnienie infrastruktury badań, rozwoju i innowacji, aby zwiększyć zdolności Hiszpanii w zakresie innowacyjności. Według Hiszpanii państwo ma najbardziej rozwiniętą sieć kolej dużych prędkości w Europie, a tego rodzaju obiekt badawczy bez wątpienia zaowocowałby nowymi przełomami technologicznymi;
- b) władze hiszpańskie uzasadniają konieczność przyznania pomocy państwa na rzecz tego projektu w oparciu o multidyscyplinarny charakter testów technicznych, które mają być przeprowadzane. W ich opinii ze względu na różnorodność obszarów działalności przedsiębiorstw zaangażowanych w odnośne testy (np. przedsiębiorstwa zajmujące się robotami publicznymi, komunikacją, sygnalizacją, trakcją, taborem) żadne przedsiębiorstwo nie osiągnęłoby masy krytycznej ani nie miałoby zdolności finansowej, która umożliwiłaby dokonanie inwestycji porównywalnej z inwestycją, jaka jest konieczna na potrzeby CEATF, i która mogłaby przyciągnąć i zrzeszyć inne przedsiębiorstwa. Jeżeli chodzi o finansowanie projektu i istnienie niedoskonałości rynku spowodowanej niedoskonałością bądź asymetrią informacji, władze hiszpańskie potwierdziły, że do celów budowy CEATF nie jest dostępne żadne inne źródło finansowania oprócz finansowania publicznego, „uwzględniając badania dotyczące rentowności przeprowadzone przez ADIF”;
- c) w związku z tym Hiszpania potwierdza, że środek pomocy jest odpowiedni, ponieważ nie istnieje żaden właściwy instrument pomocy inny niż finansowanie publiczne, co wynika z faktu, że przepływy pieniężne w ramach projektu pokryłyby zaledwie 8,13 % inwestycji (deficyt w zakresie finansowania wynosiłby wtedy 91,87 %). Ponadto ze względu na sytuację w zakresie przepływów pieniężnych nie udało się wyłonić spółki celowej w ramach pierwszego przetargu, ponieważ przedsiębiorstwa oszacowały, że przepływy pieniężne byłyby niewystarczające do pokrycia inwestycji początkowej;
- d) zdaniem władz hiszpańskich pomoc ma efekt zachęty. Hiszpania utrzymywała, że chociaż analiza ekonomiczna projektu wskazuje ujemną wartość bieżącą netto w wysokości -362,5 mln EUR, to jednak z perspektywy społeczno-ekonomicznej wartość bieżąca netto projektu byłaby dodatnia i wyniosłaby 17,3 mln EUR (biorąc pod uwagę utworzone miejsca pracy oraz inną działalność wynikającą z ustanowienia CEATF w regionie);
- e) władze hiszpańskie wskazały, że aby obliczyć kwotę pomocy państwa i maksymalną intensywność pomocy mającą zastosowanie do projektu, należy wziąć pod uwagę jedynie tę część inwestycji, która odpowiada części projektu mogącej stanowić skuteczną konkurencję dla innych obiektów (zdaniem władz hiszpańskich kwota ta wynosi 90,2 mln EUR). Jak wspomniano w motywie 58 powyżej, władze hiszpańskie uważają, że odnośna część stanowi 25,1 % całkowitej wartości inwestycji. Według władz hiszpańskich w przypadku infrastruktury badawczej wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej dozwolony poziom intensywności pomocy to 60 %, zgodnie z pkt 89 zasad ramowych dotyczących badań, rozwoju i innowacji, a zatem ADIF musiałby zapewnić zaledwie 10 % wartości inwestycji ($0,4 \times 25,1 \% = 10 \%$). Mimo to władze hiszpańskie wskazują, że przeznaczając bezpośrednio 39,2 mln EUR, ADIF zapewniłby finansowanie na wyższym poziomie równym 20 % części niepokrytej z dochodu generowanego w ramach projektu, w postaci pożyczki udzielonej według stopy procentowej na poziomie 1,17 %. Według Hiszpanii procedura przetargowa i procedura udzielania zamówień gwarantują ograniczenie pomocy do minimum. Władze hiszpańskie uznają zatem, że pomoc jest proporcjonalna i ograniczona do niezbędnego minimum;

⁽²⁹⁾ Ponieważ władze hiszpańskie przyznają, że istnieją koszty dodatkowe wspólne dla obu odcinków obiektu CEATF, których nie można potraktować osobno i przydzielić do poszczególnych odcinków, podanych wartości nie można uznać za dokładną alokację kosztów.

⁽³⁰⁾ https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/announcements/new-eu-regional-funds-programme-will-transform-spain-smarter-and-more-competitive-economy_en

- f) według Hiszpanii nie dojdzie do nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową, biorąc pod uwagę niekorzystną sytuację CEATF pod względem konkurencyjności wynikającą z wysokich kosztów operacyjnych i wysokich kosztów obsługi technicznej CEATF związanych z testami przy prędkościach poniżej 210 km/h. Ponieważ koszty użytkowania i obsługi technicznej linii dużych prędkości są trzykrotnie wyższe niż koszty linii użytkowanych przy regularnych prędkościach, to w praktyce CEATF zostałyby wyłączone z rynku, jeżeli chodzi o tego rodzaju testy;
- g) Hiszpania gwarantuje, że pomoc będzie zgodna z wszystkimi wymogami w zakresie przejrzystości przewidzianymi w mających zastosowanie unijnych aktach wykonawczych.
- (60) Jak wskazano w motywie 6 powyżej, uwagi od osób trzecich zostały przekazane władzom hiszpańskim w dniu 24 września 2015 r. W odpowiedzi z dnia 14 października 2015 r. władze hiszpańskie odnotowały, że uwagi te miały charakter bardzo ogólny, jeżeli chodzi o potencjalne użytkowanie ośrodka CEATF, i opierały się na wizji rozwoju rynku badań w kolejnictwie prezentowanej przez dane przedsiębiorstwa.

6. OCENA ŚRODKA POMOCY

6.1. Istnienie pomocy

- (61) Artykuł 107 ust. 1 Traktatu stanowi, że „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek 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”.
- (62) Komisja rozważyła kwestię, czy można uznać za pomoc środki finansowe przyznane ADIF na podstawie umowy z dnia 27 grudnia 2010 r. oraz łączne finansowanie przyznane na projekt na podstawie decyzji Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2013 r.

6.1.1. Działalność gospodarcza

- (63) Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie definiuje przedsiębiorstwa jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą, niezależnie od ich statusu prawnego i sposobu ich finansowania⁽³¹⁾. Klasyfikacja określonego podmiotu jako przedsiębiorstwa zależy zatem wyłącznie od charakteru jego działalności.
- (64) W 1999 r. Sąd uznał, że „zapewnianie infrastruktury przez podmioty odpowiedzialne za zarządzanie taką infrastrukturą” może stanowić działalność gospodarczą⁽³²⁾. Wyraźnie wynika z tego, że budowa infrastruktury będącej przedmiotem wykorzystania gospodarczego stanowi działalność gospodarczą⁽³³⁾.
- (65) W badanym przypadku budowa ośrodka CEATF bezpośrednio wiąże się z jego użytkowaniem, a władze hiszpańskie potwierdziły, że działalność badawcza w CEATF ma charakter gospodarczy. Wspomniana działalność faktycznie obejmuje usługi, które będą oferowane na rynku.
- (66) Komisja uznaje zatem, że budowa i użytkowanie CEATF stanowią działalność gospodarczą.

6.1.2. Zasoby państwowe

- (67) Projekt jest finansowany w ramach zaliczek na poczet dotacji i pożyczek przyznawanych przez Ministerstwo Gospodarki i Konkurencyjności. Są to zasoby państwowe.

⁽³¹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r. w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98 Pavlov i in., ECLI:EU:C:2000:428, pkt 74; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze i in., ECLI:EU:C:2006:8, pkt 107.

⁽³²⁾ Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-128/98 Aéroports de Paris/Komisja, ECLI:EU:T:2000:290, utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 października 2002 r. w sprawie C-82/01 P Aéroports de Paris/Komisja, ECLI:EU:C:2002:617, pkt 75–80.

⁽³³⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisja, ECLI:EU:C:2012:821, pkt 43–44, oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie C-518/13 Eventech, ECLI:EU:C:2015:9, pkt 42.

6.1.3. Selektywna korzyść gospodarcza

6.1.3.1. Na rzecz ADIF

- (68) Środek jest przyznawany wyłącznie na rzecz jednego przedsiębiorstwa, ADIF⁽³⁴⁾, ma on zatem charakter selektywny.
- (69) ADIF uzyskuje korzyść dzięki temu środkowi, który stanowi wkład w finansowanie CEATF w postaci zaliczek na poczet dotacji i pożyczek.
- (70) Po pierwsze, zaliczki na poczet dotacji stanowią bezpośredni transfer zasobów państwowych na rzecz ADIF, co wyraźnie stanowi korzyść gospodarczą.
- (71) Po drugie, jeżeli chodzi o pożyczki udzielone na rzecz ADIF, należy ustalić, czy zastosowana stopa procentowa odpowiada stopie rynkowej.
- (72) W komunikacie Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych⁽³⁵⁾ „komunikat z 2008 r.” ustanawia się stopę zastępczą dla stóp rynkowych mających zastosowanie do pożyczek. W uwagach przedstawionych w listopadzie 2015 r. władze hiszpańskie wskazały, że postępowały zgodnie z tą metodyką i zastosowały marżę 100 punktów wobec stopy mającej zastosowanie do Hiszpanii. Następnie władze hiszpańskie oszacowały kwoty odsetek zaoszczędzonych na różnicy między stopą rynkową a stopą procentową stosowaną w ramach programu, uwzględniając szczególne warunki każdej pożyczki (amortyzacja, czas trwania i okres karencji). Władze hiszpańskie doszły do wniosku, że mające zastosowanie stopy rynkowe w odniesieniu do transz wypłaconych w ramach programu Innplanta 2010 są wyższe od stopy procentowej zastosowanej w ramach programu, jednak niższe od stóp rynkowych mających zastosowanie w odniesieniu do transz wypłaconych w ramach programu Innplanta 2011 (3,06 %) ⁽³⁶⁾.
- (73) Marże zastosowane wobec stóp obliczanych na podstawie komunikatu z 2008 r. zależą od ratingu danego przedsiębiorstwa i od oferowanego poziomu zabezpieczenia. W tej kwestii Komisja odnotowuje, że rating ADIF nierozdzielnie wiąże się z ratingiem państwa hiszpańskiego⁽³⁷⁾. Komisja zauważa również, że władze hiszpańskie nie przedstawiły szczegółowych informacji dotyczących poziomu zabezpieczenia oferowanego w odniesieniu do pożyczek uzyskanych w ramach poszczególnych programów. Z tabeli 6 poniżej wyraźnie wynika, że w pewnym momencie w pierwszej połowie 2012 r. rating ADIF został obniżony z ratingu „A” do ratingu „B”. Władze hiszpańskie zastosowały marżę 100 punktów bazowych w odniesieniu do wszystkich pożyczek udzielonych ADIF. Należy zauważyć, że w przypadku przedsiębiorstwa o ratingu „A” taka marża oznacza niski poziom zabezpieczenia. Natomiast w przypadku przedsiębiorstwa o ratingu „B” marża na poziomie 100 punktów bazowych oznacza jednak zwykły (a nie niski) poziom zabezpieczenia.
- (74) W toku formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja zażądała od władz hiszpańskich przedstawienia informacji na temat pożyczek, które ADIF uzyskał w warunkach rynkowych w okresie od dnia 20 lipca 2010 r. do dnia 20 lipca 2015 r. (wyłączając EBI). Władze hiszpańskie przedstawiły wykaz pożyczek komercyjnych udzielonych ADIF/ADIF Alta velocidad na przestrzeni ostatnich pięciu lat, przedstawiając jednocześnie warunki, na których pożyczki te zostały udzielone⁽³⁸⁾ (wyłączając EBI)⁽³⁹⁾.
- (75) W odniesieniu do tych pożyczek uzyskanych w warunkach rynkowych zapewniono informacje wystarczające do określenia odpowiedniej rynkowej stopy procentowej dla każdego roku od 2011 do 2014 r.

⁽³⁴⁾ Do celów pomocy państwa uznaje się, że ADIF jako właściciel infrastruktury przeznaczonej do prowadzenia działalności gospodarczej jest „przedsiębiorstwem”. Władze hiszpańskie nie zakwestionowały powyższego założenia w toku formalnego postępowania wyjaśniającego.

⁽³⁵⁾ Dz.U. C 14 z 19.1.2008, s. 6.

⁽³⁶⁾ Stopa bazowa, powiększona o 100 punktów bazowych stanowiących marżę minimalną zgodnie z komunikatem z 2008 r., wyniosła 2,49 % za styczeń 2011 r., 3,07 % za styczeń 2012 r., 2,67 % za maj 2012 r., 1,66 % za luty 2013 r. i 1,53 % za styczeń 2014 r.

⁽³⁷⁾ <https://www.moodys.com/credit-ratings/Administrador-de-Infraestruct-Ferrovias-credit-rating-3010> rating kredytowy ADIF ustalono w związku z ratingiem rządu hiszpańskiego.

⁽³⁸⁾ Władze hiszpańskie wymieniły wszystkie pożyczki uzyskane przez ADIF i ADIF-Alta Velocidad, ale ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2013 r., w którym to dokonano podziału ADIF na ADIF i ADIF-Alta Velocidad, przy czym ADIF zachował aktywa związane z linią kolejową. Władze hiszpańskie przedstawiły następujące informacje: datę wypłaty, termin wymagalności, nazwę banku, finansowany projekt, kwotę podlegającą spłacie i okres karencji.

⁽³⁹⁾ Zob. motyw 42 powyżej.

Tabela 6

Informacje dotyczące obliczenia rynkowej stopy procentowej stosowanej do pożyczek wypłaconych na rzecz ADIF

Data wypłaty	Stopy procentowe zastosowane wobec pożyczek wypłaconych na rzecz ADIF (%)	Rating kredytowy ADIF	Komunikat z 2008 r.		Propozycja obliczenia rynkowej stopy procentowej przedstawiona przez władze hiszpańskie (%)	Pożyczki komercyjne uzyskane przez ADIF	Obliczenie rynkowej stopy procentowej na podstawie warunków udzielenia pożyczek komercyjnych (%)
			Stopa bazowa (%)	Punkty bazowe dodawane w ramach zabezpieczenia na zwykłym lub niskim poziomie			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
17.1.2011	1,17	Aa1	1,49	75–100	2,49	Za 2011 r.: Euribor 6M (3.1.2011) + 227 punktów bazowych (średnia)	$1,224 + 2,27 = 3,494$
11.1.2012	1,17	Aa2	2,07	75–100	3,07	Za 2012 r.: Euribor 6M (2.1.2012) + 352 punktów bazowych (średnia)	$1,606 + 3,52 = 5,126$
2.5.2012	3,06	Baa1	1,67	100–220	2,67	-" (2.5.2012)	$0,992 + 3,52 = 4,512$
13.2.2013	1,17/3,06	Ba1	0,66	100–220	1,66	Za 2013 r.: Euribor 6M (1.2.2013) + 425 punktów bazowych (średnia)	$0,38 + 4,25 = 4,63$
10.1.2014	3,06	Ba1	0,53	100–220	1,53	Za 2014 r.: Euribor 6M (2.1.2014) + 215 punktów bazowych (średnia)	$0,387 + 2,15 = 2,537$

(76) Na podstawie tabeli 6 można odnotować stałą tendencję, zgodnie z którą rynkowe stopy procentowe w oparciu o pożyczki komercyjne uzyskane przez ADIF (prawa kolumna) przewyższają stopy proponowane przez Hiszpanię. Ponieważ w komunikacie z 2008 r. przewidziano jedynie stopę zastępczą dla stóp rynkowych, Hiszpania nie przedstawiła żadnych dowodów na poparcie wniosku dotyczącego poziomu dostępnego zabezpieczenia, a ze spójnych dowodów z dokumentów wynika, że stopy faktycznie uiszczane przez ADIF na rynku były znacznie wyższe, Komisja uznaje, że stopy uiszczane przez ADIF na rynku stanowią odpowiedni poziom referencyjny umożliwiający ustalenie, czy pożyczki udzielone na potrzeby projektu przynoszą korzyść ADIF.

(77) Na podstawie tabeli 6 można uznać, że stopy procentowe zastosowane wobec pożyczek udzielonych na rzecz ADIF w związku z projektem nie osiągają poziomu odpowiednich rynkowych stóp procentowych obliczonych na podstawie warunków, na których ADIF uzyskał pożyczki komercyjne, z wyjątkiem pożyczek przyznanych w 2014 r. W związku z tym warunki, na jakich w latach 2011–2013 przyznano na rzecz ADIF różne pożyczki w kwocie 7 469 500 EUR, przynoszą korzyść ADIF w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

6.1.3.2. Na rzecz spółki celowej i przyszłych użytkowników CEATF

- (78) W decyzji o wszczęciu postępowania ⁽⁴⁰⁾ Komisja wyjaśniła, że można założyć brak pomocy państwa, wyłącznie jeżeli w ramach procedury przetargowej umożliwiono sytuację, w której oferta najkorzystniejsza ekonomicznie odpowiada wartości rynkowej koncesji, oraz jeżeli dane państwo członkowskie sprawdza, czy wynikię opłaty koncesyjne są zgodne z cenami rynkowymi, przeprowadzając analizę zdyskontowanych przepływów pieniężnych oraz porównanie z opłatami uiszczanymi w innych regionach z tytułu podobnych usług ⁽⁴¹⁾. Komisja wskazała, że nawet jeżeli Hiszpania ustaliłaby określone podstawowe elementy struktury opłat na zasadzie *ex ante*, nie stanowiłoby to jednak podstawy do niekwestionowania otwartego i niedyskryminacyjnego charakteru przedmiotowej procedury.
- (79) Komisja rozważyła również możliwe istnienie pośredniej korzyści na poziomie użytkowników infrastruktury.
- (80) Ponieważ nie dokonano wyboru spółki celowej ze względu na niepowodzenie pierwszego przetargu i nie ma przesłanek świadczących o przeprowadzeniu drugiego przetargu w przyszłości, nie można wyciągnąć ostatecznych wniosków w kwestii istnienia korzyści na poziomie spółki celowej. Podobnie nie można wyciągnąć jednoznacznych wniosków w kwestii istnienia pomocy na poziomie użytkowników.

6.1.4. Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (81) Jeśli pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję niektórych przedsiębiorstw w stosunku do pozycji zajmowanej przez inne konkurencyjne przedsiębiorstwa w ramach wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej, należy uznać, że ma ona wpływ na tę wymianę ⁽⁴²⁾.
- (82) Nie ma wątpliwości, że korzyści przyznane na rzecz ADIF wzmacniają pozycję tego przedsiębiorstwa w stosunku do pozycji zajmowanej przez inne konkurencyjne przedsiębiorstwa w ramach wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej.
- (83) Jak wskazano w sekcji 5.1 powyżej, władze hiszpańskie uznają, że CEATF może konkurować z innymi europejskimi obiektami przeznaczonymi do przeprowadzania testów przy prędkościach poniżej 210 km/h oraz z istniejącymi liniami otwartymi dla ruchu w zakresie testów przy prędkościach z zakresu 210–385 km/h. W rezultacie obecnie Hiszpania stwierdza, że wyłącznie finansowanie budowy elementów CEATF umożliwiających testowanie przy prędkościach poniżej 385 km/h należy uznać za pomoc państwa i poddać ocenie zgodnie z zasadami ramowymi dotyczącymi badań, rozwoju i innowacji. W tej kwestii władze hiszpańskie twierdzą również, że finansowanie publiczne przeznaczone na ten rodzaj działalności ograniczałoby się do kwoty 90,2 mln EUR.
- (84) Ośrodek CEATF konkurowałby z innymi obiektami w Unii Europejskiej oferującymi usługi testowania kolei dużych prędkości, ponieważ jest on idealnie przystosowany do przeprowadzania testów przy prędkościach poniżej 385 km/h. Ponieważ z przedstawionych dowodów wynika, że popyt na testy przy wyższych prędkościach jest znikomy lub nawet zerowy (zob. informacje szczegółowe w motywach 48–51 powyżej), istnieje duże prawdopodobieństwo, że testowanie przy prędkościach poniżej 385 km/h stałoby się główną działalnością prowadzoną w CEATF.
- (85) Zasoby państwowe przyznane na rzecz ADIF do celów budowy CEATF zostałyby wykorzystane do subsydiowania wejścia na rynek nowego konkurenta.
- (86) W świetle ustaleń przedstawionych w motywach 82–85 powyżej pomoc przyznana na rzecz ADIF może prowadzić do zakłócenia konkurencji i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

6.1.5. Wniosek dotyczący istnienia pomocy

- (87) Komisja uznaje, że finansowanie publiczne przyznane na rzecz ADIF do celów budowy CEATF na podstawie decyzji Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2013 r. i umowy z dnia 27 grudnia 2010 r. kwalifikuje się jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

⁽⁴⁰⁾ Zob. motywy 43 i 44 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁴¹⁾ Sprawa SA.38302 Pomoc inwestycyjna na rzecz portu w Salerno, decyzja z dnia 27 marca 2014 r., motyw 46.

⁽⁴²⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie C-518/13 Eventech, ECLI:EU:C:2015:9, pkt 66, oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-197/11 i C-203/11 Libert i in., ECLI:EU:C:2013:288, pkt 77.

6.2. Zgodność pomocy z prawem

- (88) Władze hiszpańskie zgłosiły środek na podstawie art. 108 ust. 3 Traktatu w dniu 20 września 2013 r. Władze hiszpańskie wskazały również, że do czasu zatwierdzenia linii kolejowej przez Komisję nie zostanie ona zbudowana ⁽⁴³⁾.
- (89) Hiszpania przyznała pomoc na podstawie umowy z dnia 27 grudnia 2010 r. i decyzji Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2013 r. Część tej pomocy została już wypłacona, jak wspomniano w motywie 44 powyżej.
- (90) Ponieważ pomoc przyznano, zanim została ona zatwierdzona przez Komisję, należy ją uznać za pomoc niezgodną z prawem w rozumieniu art. 1 lit. f) rozporządzenia Rady (WE) 2015/1589 ⁽⁴⁴⁾.

6.3. Zgodność z rynkiem wewnętrznym

- (91) Po ustaleniu, że przedmiotowy środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, Komisja musi następnie ocenić, czy środek ten można uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- (92) Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że ⁽⁴⁵⁾ „gdy Komisja decyduje o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego do państwa członkowskiego i do przedsiębiorstwa będącego potencjalnym beneficjentem nowej pomocy należy obowiązek przedstawienia Komisji dowodów mogących wykazać, że dana pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem”. Jak określono poniżej, władze hiszpańskie i beneficjent ADIF nie przedstawili przekonujących dowodów na zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem ani w zgłoszeniu i przekazanych później uwagach, ani w uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania i w uwagach przedstawionych na etapie formalnego postępowania wyjaśniającego.
- (93) Władze hiszpańskie wskazały, że finansowanie publiczne na rzecz CEATF w stopniu, w jakim tego rodzaju finansowanie stanowi pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu, należy uznać za zgodne w rynkiem wewnętrznym, zważywszy na przyświecający projektowi ogólny cel w zakresie badań, rozwoju i innowacji oraz uwzględniając zasady ramowe dotyczące badań, rozwoju i innowacji mające zastosowanie do infrastruktury badań, rozwoju i innowacji ⁽⁴⁶⁾.
- (94) Z wniosku przedstawionego w sekcji 6.2 wynika, że pomoc jest niezgodna z prawem. Zgodnie z pkt 126 zasad ramowych dotyczących badań, rozwoju i innowacji „niezgodną z prawem pomoc na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną ocenia się zgodnie z zasadami obowiązującymi w dniu przyznania pomocy”.
- (95) W czasie przyznania pomocy obowiązywały zasady ramowe dotyczące badań, rozwoju i innowacji z 2006 r. ⁽⁴⁷⁾.
- (96) Zasady ramowe dotyczące badań, rozwoju i innowacji z 2006 r. nie zawierają przepisów szczegółowych dotyczących pomocy na infrastruktury badawcze. Komisja uważa zatem, że ocena środka pomocy musi opierać się bezpośrednio na art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu. Przepis ten 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.

⁽⁴³⁾ Zob. uwagi władz hiszpańskich z dnia 6 lutego 2014 r., odpowiedź na pytanie 7 udzielona przez hiszpańskie ministerstwo finansów i administracji publicznej, s. 13.

⁽⁴⁴⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9).

⁽⁴⁵⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-480/09 P AceaElectrabel Produzione/Komisja, ECLI:EU:C:2010:787, pkt 99 oraz cytowane w nim orzecznictwo.

⁽⁴⁶⁾ Zgodnie z pkt 15 ppkt (ff) zasad ramowych dotyczących badań, rozwoju i innowacji „infrastruktura badawcza» oznacza obiekty, zasoby i powiązane z nimi usługi, które są wykorzystywane przez środowisko naukowe do prowadzenia badań naukowych w swoich dziedzinach; definicja ta obejmuje wyposażenie naukowe lub zestaw instrumentów, zasoby oparte na wiedzy, takie jak zbiory, archiwa lub uporządkowane informacje naukowe, infrastrukturę dostępową opartą na technologiach informacyjno-komunikacyjnych, taką jak sieć »Grid«, infrastrukturę komputerową, oprogramowanie i infrastrukturę łączności, oraz wszelkie inne unikalne środki niezbędne do prowadzenia badań naukowych. Infrastruktury badawcze tego typu mogą być zlokalizowane w jednej placówce lub »rozproszone« (zorganizowana sieć zasobów)”.

⁽⁴⁷⁾ Wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (Dz.U. C 323 z 30.12.2006, s. 1).

- (97) W celu ustalenia zgodności środka z art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu Komisja przeprowadza test bilansujący, porównując pozytywne skutki polegające na przyczynieniu się do osiągnięcia dobrze zdefiniowanych celów leżących we wspólnym interesie z negatywnym wpływem na wymianę handlową i konkurencję na wspólnym rynku. W tym zakresie Komisja rozważa następujące zasady ⁽⁴⁸⁾:
- a) przyczynienie się do osiągnięcia dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie: cel środka pomocy państwa musi leżeć we wspólnym interesie zgodnie z art. 107 ust. 3 Traktatu;
 - b) konieczność interwencji państwa: środek pomocy państwa musi być ukierunkowany na sytuację, w której pomoc może spowodować istotną poprawę, jaka nie może nastąpić w wyniku działania rynku, np. poprzez usunięcie niedoskonałości lub rozwiązanie problemu związanego ze sprawiedliwością lub spójnością;
 - c) odpowiedniość środka pomocy: proponowany środek pomocy musi być odpowiednim instrumentem polityki do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie;
 - d) efekt zachęty: pomoc musi zmienić zachowanie przedmiotowego przedsiębiorstwa w taki sposób, że angażuje się ono w dodatkową działalność, której nie podjęłoby bez przyznanej pomocy lub którą podjęłoby w ograniczonym lub innym zakresie lub miejscu;
 - e) proporcjonalność pomocy: kwota pomocy i intensywność pomocy muszą być ograniczone do minimum niezbędnego do pobudzenia dodatkowych inwestycji lub działań danego przedsiębiorstwa;
 - f) uniknięcie nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi: negatywne skutki pomocy muszą być wystarczająco ograniczone, aby ogólny wpływ środka był pozytywny;
 - g) przejrzystość pomocy: państwom członkowskim, Komisji, podmiotom gospodarczym oraz opinii publicznej należy zapewnić łatwy dostęp do wszystkich stosownych aktów i informacji na temat pomocy przyznawanej na ich podstawie.

6.3.1. *Przyczynienie się do osiągnięcia dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie*

- (98) W zgłoszeniu i odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania (zob. motyw 59 decyzji o wszczęciu postępowania i sekcja 5.2 powyżej) władze hiszpańskie podkreśliły, że projekt przyczynia się do zwiększenia inwestycji w badania, rozwój i innowacje w Hiszpanii, co stanowi jeden z celów leżących we wspólnym interesie określonych w ramach strategii „Europa 2020” i wpisuje się w program operacyjny na rzecz inteligentnego wzrostu dla Hiszpanii przyjęty w lutym 2015 r. Władze hiszpańskie utrzymują, że CEATF stanowi infrastrukturę naukowo-techniczną, która umożliwi testowanie multidyscyplinarnych aspektów technicznych w sektorze kolei. Władze hiszpańskie twierdzą ponadto, że inwestycja w CEATF zintensyfikuje rozwój gospodarczy regionu – Andaluzji – w którym odnotowuje się wysoką stopę bezrobocia.
- (99) Po pierwsze, powyższe argumenty należy ocenić w świetle popytu na tego rodzaju obiekt badawczy oraz z uwzględnieniem działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, którą można by w nim prowadzić.
- (100) Jak wskazano w motywach 60–62 decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja zakwestionowała istnienie popytu na tę szczególną infrastrukturę badawczą wśród producentów taboru i sprzętu kolejowego. W szczególności Komisja odniosła się do niepowodzenia pierwszego przetargu na budowę i użytkowanie CEATF oraz do wysokich kosztów budowy i użytkowania sieci kolejowych przeznaczonych do świadczenia usług z zakresu transportu zarobkowego przy prędkościach powyżej 350 km/h, które nie byłyby rentowne ani w obecnych warunkach rynkowych, ani w przewidywalnej przyszłości ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁸⁾ Przykładowo SA 32835 (2011/N) – Northwest Urban Investment Fund (JESSICA) (Dz.U. C 281 z 24.9.2011, s. 2, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240234/240234_1247477_97_2.pdf oraz SA 38769 (2015/N) – Green Deal for Electric Vehicle Charging Infrastructure, dokument jeszcze nieopublikowany, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/258489/258489_1710979_137_2.pdf

⁽⁴⁹⁾ Jeżeli chodzi o argument podniesiony przez władze hiszpańskie, które przypomniały, że na kwestionariusz przesłany do ponad 80 przedsiębiorstw odpowiedzi udzieliło 47 przedsiębiorstw, z czego 26 wskazało, że byłoby skłonnych dzielić ryzyko związane z projektem, należy zauważyć, iż wspomniane 26 przedsiębiorstw pochodzi głównie z sektora budowlanego, którego interes gospodarczy wiąże się z etapem budowy ośrodka, a nie prowadzonej w nim działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej. Ponadto żadne z tych przedsiębiorstw nie potwierdziło faktycznego zainteresowania poprzez ostateczne przedstawienie oferty w przetargu zorganizowanym w 2013 r., który został uznany za nieważny ze względu na brak uczestników.

- (101) Uwagi przedstawione przez osoby trzecie w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania potwierdziły stanowisko Komisji, zgodnie z którym na rynku nie ma zapotrzebowania na infrastrukturę badawczą przeznaczoną do testowania pociągów dużych prędkości (testy prowadzone przy prędkościach powyżej 385 km/h na potrzeby usług zarobkowych świadczonych przy prędkościach powyżej 350 km/h).
- (102) Żaden producent taboru nie przewiduje rozwoju produktów działających przy tak dużych prędkościach ze względu na brak popytu na rynku na operacje pociągów dużych prędkości w transporcie zarobkowym. Niektórzy przewoźnicy kolejowi wysunęli argumenty dotyczące skuteczności rynku (równowaga między zużyciem energii i czasem podróży), którą osiąga się przy gospodarczym wykorzystaniu pociągów dużych prędkości w Europie przy znacznie niższych prędkościach (średnio w Europie – 280–300 km/h, maksymalnie – 320–350 km/h) oraz wskazali wzrost wykładniczy inwestycji w infrastrukturę, kosztów jej użytkowania i obsługi technicznej przy prędkościach powyżej 300 km/h, co spowodowałoby, że ceny biletów kolejowych byłyby niekonkurencyjne w porównaniu z cenami biletów lotniczych. Brak jest dowodów wskazujących na istnienie popytu na rynku na budowę nowych linii kolejowych używanych do celów transportu zarobkowego lub na zmodernizowanie istniejących torowisk do celów świadczenia usług transportowych przy prędkościach przekraczających 320–350 km/h, a co za tym idzie – na obiekt badawczy w dziedzinie kolejnictwa przeznaczony do testów przy prędkościach przekraczających takie limity ⁽⁵⁰⁾.
- (103) Dodatkowe szczegółowe argumenty przemawiające za brakiem popytu na infrastrukturę CEATF wynikają z jej położenia geograficznego, które – zdaniem niektórych respondentów – będzie wymagało znacznych nakładów czasowych i wydatków związanych z transportem.
- (104) Za brakiem zapotrzebowania na specjalny obiekt do badań fizycznych przemawiają również argumenty dotyczące dostępności bardziej zaawansowanych i opłacalnych rozwiązań na potrzeby testów przy dużych prędkościach w przyszłości, takich jak rozwiązania oparte na technologiach ICT przy zastosowaniu testowania metodą wirtualną.
- (105) Twierdzenie, że zgłoszona pomoc na budowę infrastruktury na potrzeby obiektu do prowadzenia testów przy dużych prędkościach przyczyniłaby się do prowadzenia dodatkowej działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej w sektorze kolejowym, jest zatem sprzeczne z informacjami zgromadzonymi przez Komisję.
- (106) Po drugie, inne cele związane z polityką przytoczone przez władze hiszpańskie, w szczególności korzyści społeczno-ekonomiczne wynikające z tworzenia nowych miejsc pracy w regionie Antequera ⁽⁵¹⁾, nie mają znaczenia z punktu widzenia oceny kwestii przyczynienia się zgłoszonej pomocy do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji. Chociaż władze hiszpańskie twierdzą, że z perspektywy społeczno-ekonomicznej projekt CEATF wygenerowałby wartość bieżącą netto na poziomie 17,3 mln EUR, nie przedstawiły one przekonujących dowodów na istnienie korzyści na tyle istotnych, aby rekompensowały koszty budowy i straty z działalności operacyjnej generowane przez planowaną infrastrukturę w całym okresie jej użytkowania. Wydaje się, że deklarowane korzyści ograniczają się do utworzenia miejsc pracy w sektorze budowlanym na etapie budowy infrastruktury. Oznacza to, że projekt miałby jedynie krótkotrwały, przejściowy wpływ na lokalną gospodarkę, daleki od przyczynienia się do osiągnięcia długoterminowego celu polegającego na promowaniu trwałego wzrostu w regionie Andaluzja ⁽⁵²⁾.
- (107) W świetle ustaleń przedstawionych w motywach 98–106 powyżej Komisja uznaje, że Hiszpania nie przedstawiła wystarczających dowodów na poparcie twierdzenia, iż projekt przyczynia się do osiągnięcia dobrze zdefiniowanego celu leżącego we wspólnym interesie.

6.3.2. Konieczność interwencji państwa

- (108) Władze hiszpańskie uzasadniają konieczność przyznania pomocy państwa na rzecz tego projektu multidyscyplinarnym charakterem testów technicznych, które mają być przeprowadzane. W ich opinii ze względu na różnorodność obszarów działalności przedsiębiorstw potencjalnie zaangażowanych w odnośne testy (np. przedsiębiorstwa zajmujące się robotami publicznymi, komunikacją, sygnalizacją, trakcją i taborami) żadne

⁽⁵⁰⁾ Nie dziwi zatem fakt, że jedynym przedsiębiorstwem, które wyraziło pozytywną opinię popierając ten projekt, jest hiszpańskie przedsiębiorstwo, które – jak wynika z uwag innych respondentów – w praktyce uzyskałoby preferencyjny dostęp do obiektu ze względu na bliskie położenie w niewielkiej odległości od ośrodka. Wydaje się zatem, że przedstawiając uwagi, wspomniane przedsiębiorstwo kierowało się możliwością osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, a nie obiektywną oceną zapotrzebowania na tego rodzaju obiekt.

⁽⁵¹⁾ Zob. również przypis 17 w decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁵²⁾ Przykładowo w wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020 (Dz.U. C 209 z 23.7.2013, s. 1), w których konkretnie przewiduje się tworzenie miejsc pracy, cel ten rozważa się w szerszym kontekście osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (podkreślenie dodano). W praktyce nawet, gdy Komisja dysponowała wytycznymi dotyczącymi pomocy na rzecz tworzenia miejsc pracy (wytyczne w sprawie pomocy w zakresie zatrudnienia, Dz.U. C 334 z 12.12.1995, s. 4), uznano, że pomoc na potrzeby tworzenia miejsc pracy ograniczona do co najmniej jednego newralgicznego sektora, w którym panuje nadwyżka siły roboczej lub kryzys, jest również postrzegana w sposób mniej przychylny, ponieważ jej negatywny wpływ na zatrudnienie w konkurencyjnych sektorach w innych państwach członkowskich zasadniczo przeważa nad wspólnym interesem polegającym na przyjmowaniu aktywnych środków służących ograniczeniu bezrobocia (zob. pkt 23).

przedsiębiorstwo samodzielnie nie osiągnęłoby masy krytycznej ani nie miałoby zdolności finansowej, która umożliwiłaby dokonanie równie dużej co inwestycja, jaka jest konieczna na potrzeby CEATF, ani nie mogłoby przyciągnąć i zrzeszyć inne przedsiębiorstwa w celu dokonania tego rodzaju inwestycji. Jeżeli chodzi o finansowanie projektu, władze hiszpańskie stwierdziły, że do celów budowy CEATF nie jest dostępne żadne inne źródło finansowania oprócz finansowania publicznego, „uwzględniając badania dotyczące rentowności przeprowadzone przez ADIF”.

- (109) Przedstawiony przez władze hiszpańskie argument dotyczy domniemanej niedoskonałości rynku przejawiającej się problemem z koordynacją finansowania budowy planowanego obiektu. Wydaje się, że założono, iż ponieważ żadne pojedyncze przedsiębiorstwo nie byłoby skłonne podjąć się sfinansowania projektu ze względu na brak równowagi między kosztami projektu a jego spodziewanymi korzyściami (na poziomie pojedynczego przedsiębiorstwa), jedynym możliwym sposobem utrzymania inwestycji byłoby utworzenie konsorcjum zrzeszającego różne przedsiębiorstwa prowadzące działalność w różnych dziedzinach technicznych, dzięki czemu zapewniono by pełne wykorzystanie potencjału planowanego obiektu w ramach jego wspólnego użytkowania.
- (110) Dokumentacja nie zawiera jednak żadnych dowodów na występowanie obiektywnych trudności uniemożliwiających skuteczne nawiązanie tego typu współpracy między przedsiębiorstwami, które potencjalnie byłyby nią zainteresowane. Wręcz przeciwnie, interwencja rządu hiszpańskiego mająca ułatwić utworzenie spółki celowej w ramach procedury otwartej oraz niepowodzenie tego przetargu oznaczają zamiast tego, że prawdziwy problem mający wpływ na finansowanie zgłoszonego projektu jest inny – a mianowicie jest nim brak rentowności projektu. O braku zasadności argumentu wysuniętego przez władze hiszpańskie świadczy fakt, że nawet w momencie, w którym władze hiszpańskie podjęły decyzję o przystąpieniu do alokacji finansowania publicznego na rzecz ADIF w celu rozpoczęcia robót, żaden prywatny niezależny inwestor nie wyraził zainteresowania uczestnictwem w finansowaniu.
- (111) Komisja stwierdza zatem, że Hiszpania nie przedstawiła wystarczających dowodów na istnienie niedoskonałości rynku polegającej na braku koordynacji na poziomie finansowania CEATF.
- (112) Ponadto należy zauważyć, że w praktyce decyzyjnej Komisji w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji wyróżnia się trzy rodzaje szczególnej niedoskonałości rynku: niedoskonałość bądź asymetrię informacji; problemy z koordynacją i tworzeniem sieci w zakresie działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej oraz transfer wiedzy. Władze hiszpańskie nie wykazały jednak, aby w badanej sprawie zaistniał którykolwiek z powyższych szczególnych rodzajów niedoskonałości rynku.
- (113) Jeżeli chodzi o trudności mające wpływ na finansowanie projektu CEATF, nie przedstawiono żadnego dowodu na to, że ewentualny brak lub asymetria informacji wiążących się konkretnie z możliwą do zidentyfikowania i ryzykowną działalnością badawczą, rozwojową i innowacyjną zniechęcałyby strony sektora prywatnego do finansowania projektu. Jeżeli chodzi o problemy z koordynacją i tworzeniem sieci w zakresie działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, z oświadczeń władz hiszpańskich wyraźnie wynika, że w ośrodku badań nie planowano prowadzenia żadnej współpracy między ADIF a przemysłem. Wydaje się, że pomoc ma na celu zachęcenie przedsiębiorstw do uczestnictwa albo w projektowaniu, albo w użytkowaniu infrastruktury CEATF i nie służy skłonieniu ich do nawiązania konkretnej współpracy mającej na celu prowadzenie w ośrodku wspólnej działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej. Ponadto Hiszpania nie przedstawiła żadnych argumentów potwierdzających istnienie transferu wiedzy na korzyść osób trzecich, do jakiego mogłoby dojść dzięki realizacji projektu CEATF.
- (114) Hiszpania nie przedstawiła żadnych innych argumentów na poparcie twierdzenia, zgodnie z którym pomoc może spowodować istotną poprawę, jaka nie może nastąpić w wyniku działania rynku.
- (115) W świetle ustaleń przedstawionych w motywach 108–113 powyżej Komisja uznaje, że nie dowiedziono konieczności interwencji państwa.

6.3.3. Odpowiedniość środka pomocy

- (116) Państwa członkowskie mogą dokonywać różnych wyborów w odniesieniu do instrumentów polityki, a w ramach kontroli pomocy państwa nie narzuca się jednego sposobu interwencji w gospodarkę. Pomoc państwa na podstawie z art. 107 ust. 1 Traktatu można jednak uzasadnić wyłącznie odpowiednością danego instrumentu do osiągnięcia celu polityki publicznej i przyczynienia się do osiągnięcia co najmniej jednego celu leżącego we wspólnym interesie ⁽⁵³⁾.

⁽⁵³⁾ Aby zapoznać się z omówieniem kwestii odpowiedniości środka, zob. sprawy C 25/2004 – DVB-T Berlin-Brandenburg (Dz.U. L 200 z 22.7.2006, s. 14) lub N 854/06 – Soutien de l'agence de l'innovation industrielle en faveur du programme mobilisateur pour l'innovation industrielle TVMSL (Dz.U. C 182 z 4.8.2007, s. 5).

- (117) Komisja zazwyczaj uznaje środek za odpowiedni instrument, jeżeli dane państwo członkowskie rozważyło kwestię, czy istnieją alternatywne warianty strategiczne, które są równie odpowiednie do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie, a jednocześnie w mniejszym stopniu zakłócają konkurencję w porównaniu z selektywną pomocą państwa, oraz jeżeli państwo członkowskie może wykazać odpowiedniość środka pod względem realizacji celów dotyczących skuteczności lub równości.
- (118) Władze hiszpańskie nie przedstawiły żadnych informacji dotyczących ewentualnych alternatywnych instrumentów polityki lub innych instrumentów pomocy na potrzeby finansowania projektu. W odpowiedzi na wątpliwości wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania władze hiszpańskie ograniczyły się do stwierdzenia, że w tym przypadku w świetle domniemanego deficytu w zakresie finansowania sięgającego 91,87 % wartości projektu żaden instrument inny niż finansowanie publiczne nie byłby odpowiedni.
- (119) Komisja odnotowuje, że fakt, iż zgłoszony projekt pomimo pomocy nadal w dużej mierze przynosi straty, nie oznacza, że pomoc państwa jest odpowiednim instrumentem.
- (120) Co więcej, nie dowiedziono, iż projekt przyczynia się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie polegającego na zwiększeniu działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, a tym samym nie dowiedziono również odpowiedniości instrumentu inwestycyjnego wybranego przez rząd hiszpański. Inne środki, które faktycznie przyczyniłyby się do zwiększenia działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, byłyby instrumentami bardziej odpowiednimi do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie.
- (121) Podobne argumenty mają zastosowanie do pozostałych celów leżących we wspólnym interesie, na które powołała się Hiszpania. Jak odnotowano powyżej w motywie 106, nowe miejsca pracy głównie ograniczyłyby się do sektora budowlanego i miałyby charakter tymczasowy. Pomoc państwa na rzecz budowy infrastruktury, która prawdopodobnie nie będzie wykorzystywana, nie stanowi instrumentu polityki odpowiedniego do pobudzenia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.

6.3.4. *Efekt zachęty*

- (122) Pomoc państwa musi mieć efekt zachęty. Wymagany efekt zachęty występuje, jeżeli pomoc zmienia zachowanie beneficjenta w odniesieniu do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie i wyeliminowania określonej niedoskonałości rynku.
- (123) Władze hiszpańskie wskazały, że bez pomocy ośrodek CEATF nie zostałby wybudowany: władze hiszpańskie utrzymują, że pomoc ma efekt zachęty, ponieważ bez pomocy projekt nie zostałby nigdy zrealizowany.
- (124) W badanej sprawie Komisja odnotowuje jednak, że o ile pomoc umożliwiła budowę obiektu badawczego w dziedzinie kolejnictwa, oddanego do dyspozycji przyszłego właściciela – ADIF, o tyle nie wydaje się, aby pomoc powodowała zmianę zachowania ADIF lub innych podmiotów pod względem prowadzenia w budowanym obiekcie badawczym dodatkowej działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej.
- (125) W toku formalnego postępowania wyjaśniającego władze hiszpańskie nie przedstawiły żadnych nowych informacji ani argumentów w odniesieniu do zmiany zachowania ADIF wynikającej z przyznanej pomocy. Podczas gdy z dostępnych danych wynika, że zgłoszony projekt pomimo przyznania pomocy nadal będzie przynosił straty, władze hiszpańskie nie zdołały wykazać, że projekt mimo to przyniesie istotne korzyści dla społeczeństwa związane z badaniami, rozwojem i innowacjami. Wręcz przeciwnie, z uwag otrzymanych od ewentualnych użytkowników infrastruktury w toku formalnego postępowania wyjaśniającego można wnioskować, że w kontekście popytu projekt w obecnym kształcie nie zaspokaja niespełnionych wymogów po stronie popytu w przypadku przedsiębiorstw zaangażowanych w działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną w sektorze kolejowym.
- (126) Nie przedstawiono żadnych podstaw, które uzasadniałyby odstąpienie przez Komisję od wstępnej oceny wyrażonej w decyzji o wszczęciu postępowania. Zasadniczo pomoc przeznaczona jest na budowę infrastruktury, w przypadku której nie dowiedziono, że wniosłaby ona wartość dodaną w porównaniu z istniejącymi rozwiązaniami alternatywnymi (tj. przejazdami badawczymi w ramach zwykłych sieci kolejowych), co jest dalekie od tworzenia efektu zachęty.

6.3.5. *Proporcjonalność pomocy*

- (127) Komisja uznaje pomoc za proporcjonalną wtedy, gdy takiego samego wyniku nie można by osiągnąć przy mniejszej pomocy.

- (128) Władze hiszpańskie zgłosiły projekt jako projekt zgodny z zasadami ramowymi dotyczącymi badań, rozwoju i innowacji, co oznacza, że maksymalna intensywność pomocy dozwolona do celów pokrycia inwestycji w infrastrukturę badawczą wykorzystywaną do celów gospodarczych jest ograniczona do dodatkowych kosztów netto wynoszących nie więcej niż 60 % kosztów kwalifikowalnych (pkt 89 zasad ramowych dotyczących badań, rozwoju i innowacji). W przedmiotowej sprawie wsparcie publiczne pokryje 100 % kosztów.
- (129) Ze względu na brak lub niewystarczalność inwestycji sektora prywatnego w infrastrukturę CEATF badana pomoc nie wydaje się proporcjonalna.

6.3.6. Uniknięcie nadmiernego negatywnego wpływu na konkurencję i wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi

- (130) Artykuł 107 ust. 3 lit. c) Traktatu zawiera wymóg, zgodnie z którym pozytywne zmiany, jakie przynosi dany środek, muszą równoważyć jego negatywny wpływ na konkurencję i wymianę handlową.
- (131) Komisja uznaje, że władze hiszpańskie nie dowiodły istnienia pozytywnych skutków spowodowanych zastosowaniem badanego środka. Komisja uznaje zatem, że budowa CEATF nie będzie skutkowała osiągnięciem celu przyświecającego projektowi, polegającego na zwiększeniu badań i rozwoju w konkretnej dziedzinie, czyli w zakresie usług transportu kolejowego dużych prędkości, ponieważ popyt na rynku na tego rodzaju infrastrukturę i związane z nią usługi badawcze i rozwojowe jest w najlepszym przypadku znikomy lub w ogóle nie istnieje. Komisja uznaje również, że nie wykazano żadnej niedoskonałości rynku ani nie przedstawiono dowodu na przyczynienie się środka do istotnej zmiany w zachowaniu beneficjenta.
- (132) Jeżeli chodzi o pozostałe pozytywne skutki środka, na które powołuje się Hiszpania, Komisja uznaje, że tymczasowe tworzenie miejsc pracy, głównie w sektorze budowlanym, zostałyby osiągnięte bardzo dużym kosztem i przyniosłoby ograniczoną wartość dodatnią.
- (133) Co więcej, ponieważ badany środek umożliwia wejście na rynek nowego konkurenta w wyniku zastosowania ogromnego finansowania publicznego, Komisja uznaje, że odnośny środek będzie miał negatywny wpływ na konkurencję. Przyznanie takiej pomocy kwestionowałoby wcześniejsze inwestycje dokonane przez konkurentów w ich obiektach badawczych oraz doprowadziłoby do ograniczenia przyszłych inwestycji w obsługę techniczną lub udoskonalania takich infrastruktur.
- (134) Pomoc ma wpływ na rynek usług w zakresie testowania wyposażenia kolejowego w Unii Europejskiej. Jak już wspomniano w decyzji o wszczęciu postępowania, na tym rynku w Unii Europejskiej obecnie działalność prowadzą trzy ośrodki badań w dziedzinie kolejnictwa: Cerhenice (Velim) w Republice Czeskiej, Wildenrath w Niemczech i Valenciennes we Francji, w których testy przeprowadza się przy prędkościach dochodzących do 210 km/h. Testowanie taboru dużych prędkości odbywa się z zastosowaniem linii kolejowych wykorzystywanych do celów transportu zarobkowego⁽⁵⁴⁾, na których można rozwinąć maksymalną prędkość konstrukcyjną wynoszącą 350 km/h, przy czym testy wykonuje się przy prędkościach dochodzących do 385 km/h, zgodnie z wymogami normy (10 % powyżej prędkości znamionowej pociągu).
- (135) Wynika z tego, że nie zachodzi idealna substytucyjność pomiędzy usługami badawczymi oferowanymi w CEATF, z jednej strony, a innymi obiektami i testami przeprowadzanymi na sieciach kolejowych wykorzystywanych do transportu zarobkowego, z drugiej strony, ze względu na różne maksymalne prędkości testowe. Istniejąca już możliwość prowadzenia testów przy prędkościach dochodzących do 385 km/h w sieciach kolejowych wykorzystywanych do transportu zarobkowego odpowiada faktycznemu i potencjalnemu popytowi na usługi badawcze w zakresie przedmiotowej prędkości znaczącej z ekonomicznego punktu widzenia. Jeżeli chodzi o przyszły potencjalny popyt na prowadzenie testów przy prędkościach dochodzących do 520 km/h, z dostępnych informacji i uwag przedstawionych przez uczestników rynku wynika, że taki wariant nie będzie znaczący z ekonomicznego punktu widzenia, przynajmniej nie w możliwej do przewidzenia przyszłości. Obiekt badawczy CEATF będzie zatem stanowić bezpośrednią konkurencję zarówno dla odnośnych istniejących obiektów, jak i dla sieci kolei publicznej. Komisja uznaje zatem, że środek ma na celu subsydiowanie wejścia na rynek nowego konkurenta w całości z zasobów państwowych i w rezultacie może prowadzić do znacznego zakłócenia konkurencji na rynku.
- (136) Badany środek pomocy może mieć również negatywny wpływ na konkurencję na rynkach niższego szczebla w zakresie testowanych produktów w dziedzinie kolejnictwa (w tym taboru i wyposażenia). Jak wskazano w uwagach otrzymanych w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania, położenie geograficzne obiektu w praktyce może przynosić przewagę konkurencyjną na korzyść krajowych producentów taboru, ponieważ jest bardziej prawdopodobne, że korzystaliby oni z CEATF bez ponoszenia istotnych kosztów transportu.

⁽⁵⁴⁾ Na przykład – Rete Feroviaria Italiana we Włoszech, SNCF we Francji, DB Bahn w Niemczech.

- (137) Uwzględniając brak wystarczających dowodów na istnienie pozytywnych skutków zgłoszonej pomocy, co Komisja odnotowała w sekcjach 6.3.1–6.3.5, uznaje się, że negatywny wpływ środka pod względem faktycznego i ewentualnego zakłócenia konkurencji przewyższa jego domniemane skutki pozytywne.

6.3.7. Przejrzystość pomocy

- (138) W związku z wcześniejszymi ustaleniami rozważenie stopnia przejrzystości pomocy nie jest konieczne.

6.3.8. Wnioski dotyczące zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym

- (139) W świetle ustaleń przedstawionych w sekcjach 6.3.1–6.3.7 powyżej Komisja stwierdza, że zgłoszonego środka pomocy nie można uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu.

6.4. Odzyskanie pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym

- (140) Zgodnie z dobrze utrwalonym orzecznictwem art. 16 ust. 1 rozporządzenia (WE) 2015/1589 stanowi, że: „w przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy niezgodnej z prawem, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji pomocy od beneficjenta [...]”.
- (141) Z utrwalonego orzecznictwa sądów Unii wynika również, że nałożenie na państwo członkowskie obowiązku wycofania pomocy uznanej przez Komisję za niezgodną z rynkiem wewnętrznym służy przywróceniu stanu pierwotnego⁽⁵⁵⁾. W tym kontekście sądy Unii ustaliły, że cel ten uznaje się za osiągnięty, jeżeli beneficjent pomocy przyznanej niezgodnie z prawem dokonał jej zwrotu (w tym odsetek) i utracił korzyść posiadaną względem konkurentów rynkowych, a ponadto została przywrócona sytuacja sprzed wypłaty pomocy⁽⁵⁶⁾.
- (142) Komisja stwierdza, że pomoc przyznana przez Hiszpanię na rzecz ADIF jest niezgodna z prawem i rynkiem wewnętrznym. Należy ją zatem odzyskać w celu przywrócenia sytuacji istniejącej na rynku przed przyznaniem pomocy. Proces odzyskiwania powinien obejmować czas od dnia odniesienia korzyści przez beneficjentów, to jest począwszy od dnia przekazania im pomocy, zaś kwota, jaką należy odzyskać, powinna być powiększona o kwotę odsetek naliczanych do dnia jej skutecznego odzyskania.
- (143) Z informacji przedstawionych przez Hiszpanię i streszczonych w motywach 43 i 44 oraz w tabelach 3, 4 i 5 powyżej wynika, że całkowita kwota środków finansowych wypłaconych na rzecz ADIF w latach 2011–2014 wynosi 143 703 000 EUR (w tym 135 866 000 EUR w formie dotacji i 7 837 000 EUR w formie pożyczek).
- (144) Komisja obliczyła stopę procentową, która byłaby dostępna na rynku, na podstawie informacji przedstawionych przez Hiszpanię w odniesieniu do pożyczek komercyjnych faktycznie zaciągniętych przez ADIF w badanym okresie. Komisja uznaje jednak, że na wynik jej obliczeń może mieć wpływ istnienie innych pożyczek, o których nie została powiadomiona. W związku z tym do celów obliczenia różnicy między stopami procentowymi faktycznie ustalonymi w przypadku pożyczek przyznanych na rzecz ADIF a rynkową stopą procentową, czyli do celów obliczenia elementu pomocy, który należy odzyskać, wyznacza się termin dwóch miesięcy od daty przyjęcia niniejszej decyzji, w którym Hiszpania może przedstawić Komisji dowody na wszelkie inne pożyczki komercyjne zaciągnięte przez ADIF w badanym okresie.
- (145) Hiszpania jest zatem obowiązana do odzyskania od ADIF zarówno zaliczek na poczet dotacji, które zostały już wypłacone ADIF, a których ADIF jeszcze nie spłacił, a także elementu pomocy zawartego w pożyczkach przyznanych w latach 2011, 2012 i 2013, który – bez uszczerbku dla możliwości, o której mowa w motywach powyżej – stanowi różnicę między stopą procentową przyjętą w odniesieniu do danej pożyczki a rynkową stopą procentową wskazaną w tabeli 6 powyżej (zob. motyw 75 powyżej). Całkowita kwota pomocy do odzyskania obejmuje odsetki od zwracanej pomocy naliczane od momentu wypłaty poszczególnych dotacji lub pożyczek aż do momentu ich spłaty.

⁽⁵⁵⁾ Zob. między innymi wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-278/92, C-279/92 i C-280/92 Hiszpania/Komisja, ECLI:EU:C:1994:325, pkt 75.

⁽⁵⁶⁾ Zob. między innymi wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-75/97 Belgia/Komisja, ECLI:EU:C:1999:311, pkt 64 i 65.

- (146) O ile w przypadku dotacji odsetki od zwracanej pomocy należy obliczać na podstawie kwoty głównej dotacji, o tyle w przypadku pożyczek odsetki od zwracanej pomocy należy obliczać na podstawie elementu pomocy zawartego w tych pożyczkach.
- (147) Hiszpania nie powinna dokonywać żadnych nowych płatności w związku z przedmiotowym projektem.
- (148) Jak wskazano w motywie 88 powyżej, władze hiszpańskie stwierdziły, że tor doświadczalny CEATF nie zostanie zbudowany bez zatwierdzenia przez Komisję. W świetle powyższego Komisja uznaje, że nie ma powodu, dla którego ADIF miałby zatrzymać pożyczki, zważywszy na fakt, że zostały one udzielone wyłącznie w związku z tym konkretnym projektem. Z tego powodu Komisja żąda bezzwłocznego wstrzymania i zwrotu pożyczek przyznanych na rzecz ADIF.

7. WNIOSEK

- (149) Zaliczki na poczet dotacji i pożyczki przyznane przez Hiszpanię na rzecz ADIF stanowią pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Hiszpania przyznała pomoc z naruszeniem obowiązku zgłoszenia i klauzuli zawieszającej ustanowionych w art. 108 ust. 3 Traktatu.
- (150) Komisja stwierdza, że przedmiotowa pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (151) W rezultacie pomoc należy odzyskać od beneficjenta, ADIF, wraz z naliczonymi odsetkami,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Finansowanie publiczne w formie pożyczek według stóp poniżej rynkowych stóp procentowych oraz dotacji w kwocie 358 552 309 EUR przyznane przez Hiszpanię na rzecz Administrador de Infraestructura ferroviaria (ADIF) na podstawie umowy z dnia 27 grudnia 2010 r. i decyzji Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2013 r. do celów budowy CEATF stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.

Artykuł 2

Pomoc, o której mowa w art. 1, jest niezgodna z prawem, ponieważ została przyznana z naruszeniem obowiązku zgłoszenia i klauzuli zawieszającej wynikających z art. 108 ust. 3 Traktatu.

Artykuł 3

Pomoc państwa, o której mowa w art. 1, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 4

1. Hiszpania bezzwłocznie odzyskuje pomoc, o której mowa w art. 1, w zakresie, w jakim została ona wypłacona ADIF.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji ADIF, do dnia jej faktycznego odzyskania.
3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004⁽⁵⁷⁾. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjentów, czyli od dnia wypłaty dotacji i transz pożyczek, do dnia jej faktycznego odzyskania.
4. Hiszpania anuluje wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy, o której mowa w art. 1, ze skutkiem od daty przyjęcia niniejszej decyzji.
5. Hiszpania żąda wstrzymania i zwrotu pożyczek przyznanych ADIF.

⁽⁵⁷⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).

Artykuł 5

Hiszpania zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 6

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Hiszpania przekazuje Komisji następujące informacje:

- a) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od ADIF;
- b) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
- c) dokumenty potwierdzające, że ADIF nakazano zwrot pomocy.

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 1, Hiszpania na bieżąco informuje Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Hiszpania bezzwłocznie przedstawia informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Hiszpania dostarcza również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od ADIF.

Artykuł 7

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Hiszpanii.

Sporządzono w Brukseli dnia 25 lipca 2016 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji
