



Spis treści

II Akty o charakterze nieustawodawczym

DECYZJE

- ★ Decyzja Komisji (UE) 2018/117 z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN) – Irlandia – niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów tranzytowych i transferowych (notyfikowana jako dokument nr C(2017) 4932) ⁽¹⁾ 1
- ★ Decyzja Komisji (UE) 2018/118 z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz Iberpotash (notyfikowana jako dokument nr C(2017) 5877) ⁽¹⁾ 25
- ★ Decyzja Komisji (UE) 2018/119 z dnia 18 września 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) – Zjednoczone Królestwo – Alternatywny pakiet zastępujący zobowiązanie Royal Bank of Scotland do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow (notyfikowana jako dokument nr C(2017) 6184) ⁽¹⁾ 49

⁽¹⁾ Tekst mający znaczenie dla EOG.

II

(Akty o charakterze nieustawodawczym)

DECYZJE

DECYZJA KOMISJI (UE) 2018/117

z dnia 14 lipca 2017 r.

w sprawie pomocy państwa SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN)

Irlandia – niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów tranzytowych i transferowych

(notyfikowana jako dokument nr C(2017) 4932)

(Jedynie tekst w języku angielskim 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 ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W piśmie z dnia 21 lipca 2009 r., które zostało zarejestrowane przez Komisję w dniu 22 lipca 2009 r. pod numerem CP 231/2009, Komisja otrzymała skargę złożoną przez przewoźnika lotniczego Ryanair Ltd (obecnie Ryanair Designated Activity Company, zwanego dalej: „Ryanair”), w sprawie przyznania przez Irlandię niezgodnej z prawem i nielegalnej pomocy państwa za pośrednictwem podatku od transportu lotniczego, wprowadzonego przez to państwo jako akcyza za pasażerów odlatujących na pokładzie statku powietrznego z portów lotniczych w Irlandii.
- (2) W piśmie z dnia 28 lipca 2009 r. Komisja przedstawiła skargę Irlandii i wystąpiła o zajęcie przez nią stanowiska w sprawie twierdzeń zawartych w piśmie z dnia 21 lipca 2009 r.
- (3) Pismem z dnia 26 sierpnia 2009 r. Irlandia złożyła wniosek o przedłużenie terminu na odpowiedź, który został zaakceptowany przez Komisję pismem z dnia 3 września 2009 r.
- (4) W dniu 15 października 2009 r. Irlandia odpowiedziała na pismo Komisji, a odpowiedź ta została zarejestrowana przez Komisję w tym samym dniu.
- (5) Jako że domniemana pomoc została wdrożona bez uprzedniego powiadomienia Komisji, sprawę zarejestrowano jako środek niezgłoszony. Komisja przeprowadziła wstępne postępowanie wyjaśniające zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE.

⁽¹⁾ Dz.U. C 220 z 17.6.2016, s. 13.

- (6) Decyzją z dnia 13 lipca 2011 r. („decyzja z 2011 r.”) ⁽¹⁾, która została przyjęta pod koniec etapu wstępnego postępowania wyjaśniającego, Komisja odrzuciła większość zarzutów przedstawionych w skardze przedsiębiorstwa Ryanair. Komisja stwierdziła w szczególności, że niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Niemniej Komisja podjęła także decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie zróżnicowanych stawek podatkowych mających zastosowanie do lotów do docelowych portów lotniczych odległych maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie oraz wszystkich innych lotów.
- (7) Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 24 września 2011 r., Ryanair wniósł skargę o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji z 2011 r. w zakresie, w jakim stwierdza ona, że niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Sprawę zarejestrowano pod numerem T-512/11.
- (8) W dniu 25 lipca 2012 r. Komisja przyjęła decyzję („decyzja z 2012 r.”) w sprawie stosowania zróżnicowanych stawek podatku od transportu lotniczego ⁽²⁾. Komisja uznała, że Irlandia przyznała pomoc państwa w formie niższej stawki podatku od transportu lotniczego mającej zastosowanie do lotów do docelowych portów lotniczych odległych maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie w okresie od 30 marca 2009 r. do 28 lutego 2011 r. Ponadto Komisja uznała, że pomoc państwa jest niezgodna z prawem i z rynkiem wewnętrznym oraz zobowiązała Irlandię do odzyskania od beneficjentów niezgodnej pomocy.
- (9) Skargami wniesionymi w dniu 1 listopada 2012 r. i 15 listopada 2012 r. przedsiębiorstwa Ryanair i Aer Lingus odwołały się od decyzji z 2012 r. Sprawy te zarejestrowano pod numerami T-473/12 i T-500/12.
- (10) Wyrokiem z dnia 25 listopada 2014 r. Sąd stwierdził nieważność decyzji z 2011 r. w zakresie, w jakim w decyzji tej uznano, że niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE ⁽³⁾. Sąd stwierdził, że Komisja powinna była wsząć formalne postępowanie wyjaśniające określone w art. 108 ust. 2 TFUE.
- (11) Wyrokiem z dnia 5 lutego 2015 r. Sąd stwierdził nieważność decyzji z 2012 r. w sprawie zróżnicowanych stawek podatkowych mających zastosowanie do lotów do docelowych portów lotniczych odległych maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie w zakresie, w jakim w decyzji tej nakazano odzyskanie od beneficjentów pomocy w kwocie ustalonej na 8 EUR od pasażera ⁽⁴⁾. Komisja złożyła odwołanie od tego wyroku do Trybunału Sprawiedliwości.
- (12) Po stwierdzeniu nieważności decyzji z 2011 r. Komisja poinformowała Irlandię pismem z dnia 28 września 2015 r., że podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 TFUE w związku z niestosowaniem podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych. Decyzję tę („decyzja o wszczęciu postępowania”) opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽⁵⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag dotyczących przedmiotowego środka.
- (13) Irlandia przedstawiła uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania pismem z dnia 22 grudnia 2015 r., które zostało zarejestrowane przez Komisję w dniu 6 stycznia 2016 r.
- (14) Komisja otrzymała uwagi od dwóch zainteresowanych stron. Pismem z dnia 23 sierpnia 2016 r. Komisja przekazała otrzymane uwagi Irlandii, aby mogła się ona do nich odnieść. W związku z brakiem odpowiedzi ze strony Irlandii Komisja ponownie wezwała Irlandię pismem z dnia 17 października 2016 r. do zgłoszenia opinii na temat uwag otrzymanych od zainteresowanych stron.
- (15) Pismem z dnia 9 grudnia 2016 r. Komisja zwróciła się do Irlandii o udzielenie dodatkowych informacji. Irlandia udzieliła odpowiedzi w piśmie z dnia 18 stycznia 2017 r. W piśmie tym Irlandia przedstawiła swoją opinię na temat uwag otrzymanych od zainteresowanych stron.
- (16) Wyrokiem z dnia 21 grudnia 2016 r. Trybunał Sprawiedliwości uchylił wyroki Sądu w zakresie, w jakim wyroki te stwierdzały nieważność decyzji z 2012 r. ⁽⁶⁾. W ten sposób Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że Irlandia musi odzyskać od przewoźników lotniczych korzystających z niezgodnej z prawem pomocy państwa kwotę 8 EUR za każdego pasażera.

⁽¹⁾ Decyzja Komisji z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie pomocy państwa SA.29064 (2011/NN) – Zwolnienie z głównego podatku lotniskowego, Irlandia (Dz.U. C 306 z 18.10.2011, s. 10).

⁽²⁾ Decyzja Komisji 2013/199/UE z dnia 25 lipca 2012 r. w sprawie pomocy państwa SA.29064 (11/C, ex 11/NN) – Zróżnicowane stawki podatku od transportu lotniczego wprowadzone przez Irlandię (Dz.U. L 119 z 30.4.2013, s. 30).

⁽³⁾ Wyrok Sądu z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie T-512/11 Ryanair przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2014:989.

⁽⁴⁾ Wyrok Sądu z dnia 5 lutego 2015 roku w sprawie T-473/12 Aer Lingus Ltd przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2015:78.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 220 z 17.6.2016, s. 13.

⁽⁶⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawach połączonych C-164/15 P i C-165/15 P Komisja przeciwko Aer Lingus Ltd i Ryanair, ECLI:EU:C:2016:990.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA I WCZEŚNIEJSZEJ PROCEDURY

2.1. Podatek od transportu lotniczego

- (17) Podatek od transportu lotniczego został ustanowiony na mocy art. 55 ust. 2 ustawy finansowej nr 2 z 2008 r. („ustawa finansowa”) ⁽¹⁾. Ustawa finansowa weszła w życie z dniem 30 marca 2009 r. Art. 55 ust. 2 ustawy finansowej przewiduje, że przewoźnicy lotniczy płacą podatek od transportu lotniczego w odniesieniu do „każdego pasażera odlatującego z portu lotniczego na pokładzie statku powietrznego w przypadku portów lotniczych znajdujących się w Irlandii”.
- (18) Pojęcia użyte w art. 55 ust. 2 ustawy finansowej są zdefiniowane w art. 55 ust. 1. Definicja pojęcia „pasażer” występująca w art. 55 ust. 2 ustawy finansowej wyraźnie wyklucza „pasażera tranzytowego lub transferowego”, co oznacza, że odlot „pasażera tranzytowego lub transferowego” nie stanowi „odlotu pasażera”, z tytułu którego przewoźnicy lotniczy są zobowiązani do zapłaty podatku od transportu lotniczego. „Pasażera tranzytowego” definiuje się jako „pasażera, który znajduje się na pokładzie statku powietrznego lądującego w porcie lotniczym w trakcie podróży i który kontynuuje swoją podróż na pokładzie tego statku powietrznego”. Ponadto „pasażer transferowy” oznacza „pasażera, który przylatuje do portu lotniczego i który odlatuje z tego portu lotniczego kolejnym lotem, niebędącym lotem do portu lotniczego, w którym podróż pasażera się zaczęła, przy czym obydwa loty stanowią część pojedynczej rezerwacji, a okres między planowym czasem przylotu do portu lotniczego a planowym czasem odlotu z tego portu lotniczego nie przekracza 6 godzin”. Z kolei „port lotniczy” oznacza port lotniczy w rozumieniu ustawy Air Navigation and Transport (Amendment) Act z 1998 r., jednak nie obejmuje portów lotniczych, w przypadku których liczba odlotów pasażerów w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczyła 10 000 ⁽²⁾.
- (19) W chwili wprowadzenia podatku od transportu lotniczego art. 55 ust. 2 lit. b) ustawy finansowej przewidywała, że „podatek od transportu lotniczego jest naliczany, pobierany i odprowadzany w zależności od odległości między miejscem odlotu a miejscem zakończenia lotu według następujących stawek: i) 2 EUR w przypadku lotu z portu lotniczego do docelowego portu lotniczego odległego maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie, ii) 10 EUR we wszystkich innych przypadkach”.
- (20) Po przeprowadzeniu przez Komisję postępowania wyjaśniającego w sprawie możliwego naruszenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 ⁽³⁾ i art. 56 TFUE dotyczącego swobody świadczenia usług zmieniono stawki ze skutkiem od dnia 1 marca 2011 r., stosując, począwszy od tej daty, jednolitą stawkę podatkową w wysokości 3 EUR w przypadku wszystkich odlotów bez względu na odległość od portu lotniczego w Dublinie ⁽⁴⁾.
- (21) Podatek od transportu lotniczego został zniesiony ze skutkiem od dnia 1 kwietnia 2014 r.

2.2. Funkcjonowanie podatku od transportu lotniczego

- (22) W piśmie z dnia 18 stycznia 2017 r. Irlandia wyjaśniła, że zgodnie z wytycznymi wydanymi przez biuro Revenue Commissioners („Revenue Commissioners”) w dniu 30 marca 2009 (zob. motyw 84) w celu określenia należnej stawki podatkowej w przypadku podróży składających się z kilku odcinków przewoźnik lotniczy powinien rozpatrywać podróż jako całość. Irlandia podała przykład lotu składającego się z dwóch odcinków podróży: pierwszego na trasie Dublin – Shannon i drugiego na trasie Shannon – Nowy Jork. Shannon oddalone jest od portu lotniczego w Dublinie o mniej niż 300 km, natomiast Nowy Jork jest położony od portu lotniczego w Dublinie w odległości przekraczającej 300 km. Miejsce docelowe (Nowy Jork) oddalone jest od portu lotniczego w Dublinie o ponad 300 km. W opinii Irlandii konieczne jest rozpatrywanie podróży jako całości (tzn. z Dublina do Nowego Jorku), w związku z czym do takiego lotu stosuje się podatek od transportu lotniczego według stawki w wysokości 10 EUR. Odlot z Shannon mógł zostać zignorowany – w takim sensie, że żaden (dodatkowy) podatek od transportu lotniczego nie jest należny, o ile pasażer spełnia definicję „pasażera transferowego” lub „pasażera tranzytowego” w porcie lotniczym w Shannon zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy finansowej. Przewoźnik lotniczy powinien być zatem rozpatrywać podróż jako całość i zastosować stawkę odpowiednią dla miejsca docelowego ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Zmieniony artykułem 18 ustawy finansowej z 2009 r. i artykułem 48 ustawy finansowej z 2011 r.

⁽²⁾ Zgodnie z art. 2 ustawy Air Navigation and Transport (Amendment) Act z 1998 r. „port lotniczy” oznacza łączny obszar gruntów wchodzących w skład lotniska i wszystkie grunty będące w posiadaniu władz portu lotniczego lub przez nie zajmowane, w tym hangary dla statków powietrznych, drogi i parkingi, które są wykorzystywane lub mają być wykorzystywane w całości lub w części do celów działania takiego lotniska lub w związku z jego działaniem.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania usług lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3).

⁽⁴⁾ W kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja przedstawiła swoje wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 18 marca 2010 r., określające jej stanowisko, zgodnie z którym Irlandia przez zróżnicowanie stawek podatku od transportu lotniczego uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 oraz art. 56 TFUE. W następstwie wezwania do usunięcia uchybienia władze irlandzkie zmieniły system podatkowy.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. L 46 z 17.2.2004, s. 1) przewiduje, że w przypadku lotów łączonych miejsce docelowe oznacza miejsce lądowania ostatniego lotu, natomiast w przypadku oddzielnych lotów miejsce docelowe definiuje się jako miejsce lądowania określone na bilecie przedstawionym na stanowisku kontrolnym.

- (23) Air Lingus, który pobierał podatek od transportu lotniczego w latach 2009–2014 zgodnie z wytycznymi wydanymi przez biuro Revenue Commissioners, także potwierdził w uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania, że podatek od transportu lotniczego nie obowiązywał w odniesieniu do poszczególnych odcinków podróży. Zamiast tego zdarzenie podlegające opodatkowaniu stanowiła podróż, która zaczynała się w Irlandii, a należny podatek zależał od miejsca docelowego określonego na bilecie, niezależnie od tego, czy pasażer uczestniczył w jednym locie czy w większej ich liczbie, aby dotrzeć do miejsca docelowego.
- (24) Jeżeli chodzi o stawkę podatku od transportu lotniczego w okresie od 30 marca 2009 r. do 1 marca 2011 r., Irlandia oświadczyła, że niższa stawka w wysokości 2 EUR od pasażera obowiązywała tylko w przypadku gdy miejsce docelowe podróży jako całości, niezależnie od liczby lotów w ramach tej podróży, było oddalone maksymalnie o 300 km od portu lotniczego w Dublinie, natomiast wyższa stawka obowiązywała „we wszystkich innych przypadkach”. W opinii Irlandii niższa stawka (2 EUR) stanowiła wyjątek od ogólnej zasady.
- (25) W tabeli 1, która zawiera informacje otrzymane od Irlandii, przedstawiono sposób stosowania podatku od transportu lotniczego przed wprowadzeniem jednolitej stawki tego podatku i po jej wprowadzeniu w 2011 r. w odniesieniu do wszystkich odlotów podlegających opodatkowaniu.

Tabela 1

Przykłady podróży i należnego podatku przed zmianą stawki podatku od transportu lotniczego i po jej zmianie w 2011 r.

	Okres	Miejsce odlotu	Międzyzyladowanie	Miejsce docelowe	Należny podatek (EUR)
a)	30.3.2009– 1.3.2011	Dublin	Shannon	Nowy Jork	10
b)	2.3.2011– 31.3.2014	Dublin	Shannon	Nowy Jork	3
c)	30.3.2009– 1.3.2011	Dublin	Brak	Nowy Jork	10
d)	2.3.2011– 31.3.2014	Dublin	Brak	Nowy Jork	3
e)	30.3.2009– 1.3.2011	Dublin	Cork	Cardiff	2
f)	2.3.2011– 31.3.2014	Dublin	Cork	Cardiff	3
g)	30.3.2009– 1.3.2011	Dublin	Brak	Cardiff	2
h)	2.3.2011– 31.3.2014	Dublin	Brak	Cardiff	3
i)	30.3.2009– 31.3.2014	Nowy Jork	Shannon	Dublin	Zerowy
j)	30.3.2009– 31.3.2014	Nowy Jork	Brak	Dublin	Zerowy

- (26) W opinii Irlandii przykłady zamieszczone w tabeli 1 można objaśnić w następujący sposób:
- a) miejscem docelowym jest Nowy Jork (ponad 300 km od portu lotniczego w Dublinie), więc lot podlega stawce podatku od transportu lotniczego w wysokości 10 EUR. Odlot z miejsca międzyzyladowania w Shannon jest zwolniony z podatku od transportu lotniczego, ponieważ pasażer jest pasażerem tranzytowym lub transferowym w porcie lotniczym w Shannon;
- b) tak samo jak w przypadku a), z tym, że w tym okresie obowiązuje jednolita stawka w wysokości 3 EUR;
- c) miejscem docelowym jest Nowy Jork (ponad 300 km od portu lotniczego w Dublinie), więc lot podlega stawce podatku od transportu lotniczego w wysokości 10 EUR;

- d) tak samo jak w przypadku c), z tym, że w tym okresie obowiązuje jednolita stawka w wysokości 3 EUR;
 - e) miejscem docelowym jest Cardiff (poniżej 300 km od portu lotniczego w Dublinie), więc lot podlega stawce podatku od transportu lotniczego w wysokości 2 EUR. Odlot z miejsca międzylądowania w Cork jest zwolniony z podatku od transportu lotniczego, ponieważ pasażer jest pasażerem tranzytowym lub transferowym w porcie lotniczym w Cork;
 - f) tak samo jak w przypadku e), z tym, że w tym okresie obowiązuje jednolita stawka w wysokości 3 EUR;
 - g) miejscem docelowym jest Cardiff (poniżej 300 km od portu lotniczego w Dublinie), więc lot podlega stawce podatku od transportu lotniczego w wysokości 2 EUR;
 - h) tak samo jak w przypadku g), z tym, że w tym okresie obowiązuje jednolita stawka w wysokości 3 EUR;
 - i) w przypadku tej podróży nie występuje należny podatek od transportu lotniczego. Port lotniczy wyjścia (Nowy Jork) nie znajduje się w Irlandii, a odlot z miejsca międzylądowania w Shannon podlega zwolnieniu, ponieważ pasażer jest pasażerem tranzytowym lub transferowym w tym porcie lotniczym. Stanowisko to obowiązywało przed zmianą stawek i po ich zmianie w 2011 r.;
 - j) w przypadku tej podróży nie występuje należny podatek od transportu lotniczego. Port lotniczy wyjścia nie znajduje się w Irlandii.
- (27) Przykłady te nie uwzględniają sytuacji, w której podróż rozpoczyna i kończy się poza Irlandią, ale wiąże się z międzylądowaniem w Irlandii, np. Londyn–Nowy Jork z międzylądowaniem w porcie lotniczym w Dublinie. Niemniej z wszystkich wyjaśnień przedstawionych przez Irlandię wynika, że bez wątplenia podatek od transportu lotniczego nie byłby należny z tytułu takiej podróży. Odlot z Londynu nie podlegałby podatkowi od transportu lotniczego, ponieważ londyńskie porty lotnicze nie są portami lotniczymi według definicji w art. 55 ust. 1 ustawy finansowej, jako że znajdują się one poza Irlandią, a z kolei odlot z Dublina nie podlegałby opodatkowaniu w zakresie, w jakim pasażer kwalifikuje się jako pasażer transferowy lub tranzytowy.
- (28) Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Irlandię podatek od transportu lotniczego został wprowadzony w odpowiedzi na wyzwania finansowe związane ze światowym kryzysem finansowym i gospodarczym w celu zwiększenia dochodów podatkowych. Irlandia nie wymieniła żadnych innych celów, takich jak np. ochrona środowiska.

2.3. Decyzja z 2011 r.

- (29) Jak wskazano w motywie 6, decyzja z 2011 r. została przyjęta po zakończeniu etapu wstępnego postępowania wyjaśniającego, które rozpoczęło się w dniu 21 lipca 2009 r.
- (30) W celu dokonania oceny, czy niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów tranzytowych i transferowych ma charakter selektywny, Komisja zidentyfikowała w pierwszej kolejności właściwy system podatkowy odniesienia. Komisja uznała, że cel i struktura systemu podatku od transportu lotniczego polegają na opodatkowaniu pasażerów odlatujących z portów lotniczych znajdujących się w Irlandii w celu zwiększenia dochodów podatkowych budżetu państwa. Na podstawie informacji przedstawionych przez Irlandię Komisja ustaliła, że pierwszy odcinek podróży składającej się z kilku odcinków jest zawsze zwolniony z podatku od transportu lotniczego. Irlandia przedstawiła także przykłady podróży z Nowego Jorku do Dublina i z Dublina do Nowego Jorku z międzylądowaniem w Shannon i bez niego oraz przykłady stosowanych stawek podatku od transportu lotniczego. Jako system odniesienia przyjęto zatem podatek naliczany w odniesieniu do każdego pasażera odlatującego z portu lotniczego na pokładzie statku powietrznego w przypadku portów lotniczych znajdujących się w Irlandii. Ponadto Komisja uznała, że pasażerowie transferowi i tranzytowi to pasażerowie odlatujący z irlandzkich portów lotniczych, w związku z czym wydają się być elementem tego systemu odniesienia. Wyłączenie pasażerów transferowych i tranzytowych stanowiło tym samym odejście od zwykłego stosowania tych ogólnych ram podatkowych.
- (31) Następnie Komisja zbadała, czy wyłączenie pasażerów transferowych i tranzytowych z podatku od transportu lotniczego jest uzasadnione charakterem lub ogólnymi zasadami systemu podatkowego w danym państwie członkowskim. Komisja ustaliła, że celem podatku od transportu lotniczego jest zachowanie neutralności w odniesieniu do trasy wybranej w celu dotarcia do miejsca docelowego, niezależnie od tego, czy występuje międzylądowanie, a także uniknięcie podwójnego opodatkowania. Zgodnie z decyzją z 2011 r. w przypadku gdyby podatek od transportu lotniczego był stosowany do pasażerów tranzytowych i transferowych, mogło by się zdarzyć, że przewoźnik byłby zobowiązany do dwukrotnej zapłaty podatku z tytułu podróży z międzylądowaniem. W związku z tym uznano, że zwolnienie pasażerów tranzytowych i transferowych z podatku od transportu lotniczego, które skutkuje opodatkowaniem pasażerów w ten sam sposób niezależnie od pokonywanej trasy, jest zgodny ze specyfiką i logiką przedmiotowego systemu podatkowego.
- (32) Komisja wywnioskowała na tej podstawie, że wyłączenie pasażerów transferowych i tranzytowych z podatku od transportu lotniczego jest zgodne ze specyfiką i logiką zidentyfikowanego systemu podatkowego ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Argumentacja w motywach 30–32, wniosek w motywie 37 decyzji z 2011 r.

2.4. Wyrok Sądu w sprawie T-512/11

- (33) Jak wskazano w motywie 10, wyrokiem w sprawie T-512/11 Sąd stwierdził nieważność decyzji z 2011 r. w zakresie, w jakim w decyzji tej uznano, że niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (34) Sąd stwierdził, że wstępne postępowanie wyjaśniające trwające około dwóch lat znacznie przekracza okres zwykle wymagany w przypadku wstępnego postępowania wyjaśniającego prowadzonego zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE.
- (35) Ponadto Sąd uznał badanie Komisji za niekompletne i niewystarczające. Sąd stwierdził w szczególności, że istnieją niespójności między treścią pisma Irlandii z dnia 15 października 2009 r., o którym mowa w motywie 4, a decyzją z 2011 r.
- (36) W tym względzie Sąd uznał, że Komisja zaaprobowwała stanowisko Irlandii, zgodnie z którym część podróży zwolniona z płatności podatku od transportu lotniczego stanowi jej pierwszy odcinek, mimo że przykłady z tabeli zamieszczonej w motywie 9 decyzji z 2011 r. nie mogły uzasadniać takiego wniosku. O ile, w opinii Sądu, może tak być w odniesieniu do przykładu dotyczącego pasażerów podróżujących z Dublinu do Nowego Jorku i zatrzymujących się na międzylądowanie w Shannon, którzy podlegają płatności podatku od transportu lotniczego, to nie jest jasne i Komisja nie wyjaśnia, dlaczego pasażerowie wybierający trasę w odwrotnym kierunku, tzn. z Nowego Jorku do Dublinu, z takim samym międzylądowaniem, nie podlegają płatności podatku od transportu lotniczego z tytułu wylotu z portu lotniczego w Shannon, gdzie następuje międzylądowanie.
- (37) Ponadto, odnosząc się do faktu, że w opinii władz irlandzkich względy neutralności powodują przyznanie zwolnień tym samym kategoriom pasażerów także w systemach opodatkowania podróży lotniczych innych państw członkowskich, z wyraźnym powołaniem się na przykład Zjednoczonego Królestwa, Sąd uznał, że opłata lotniskowa obowiązująca w Zjednoczonym Królestwie nie może stanowić właściwego modelu odniesienia w przedmiotowym przypadku, ponieważ model obowiązujący w Zjednoczonym Królestwie przewiduje, że opodatkowaniu podlega zawsze pierwszy odcinek podróży, co nie odpowiada stanowisku przedstawionemu przez irlandzkie władze w piśmie z dnia 15 października 2009 r. i potwierdzonemu przez Komisję decyzją z 2011 r.
- (38) Sąd podkreślił także fakt, że pismo z dnia 15 października 2009 r. nie odnosi się wyraźnie do potrzeby uniknięcia podwójnego opodatkowania. Ponadto Sąd zauważył, że Irlandia zadeklarowała gotowość do rozpatrzenia możliwości dostosowania przepisów dotyczących pasażerów transferowych i tranzytowych przez usunięcie wymogu pojedynczej rezerwacji stanowiącego część definicji pasażera transferowego oraz że Komisja nie zajęła stanowiska w związku z tym oświadczeniem.
- (39) Niespójności te dały podstawę do stwierdzenia, że w chwili przyjmowania decyzji z 2011 r. Komisja nie dysponowała informacjami pozwalającymi na przeprowadzenie wystarczająco kompletnej analizy selektywności środka oraz na stwierdzenie, że zasady stosowania zwolnienia nie budzą wątpliwości.
- (40) Sąd stwierdził, że w przypadku braku jakiegokolwiek analizy ewentualnej zgodności kwestionowanego środka z rynkiem wewnętrznym Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, aby zebrać wszelkie istotne informacje pozwalające na zweryfikowanie braku selektywności kwestionowanego środka i na ewentualne stwierdzenie, że nie stanowi on pomocy państwa, a także umożliwiające wnioskodawcy i innym zainteresowanym stronom przedstawienie uwag w związku z tym postępowaniem.

3. PODSTAWY WSZCZĘCIA FORMALNEGO POSTĘPOWANIA

- (41) W następstwie wydania wyroku w sprawie T-512/11 Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające w celu zebrania informacji pozwalających na zweryfikowanie, czy niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych nie jest selektywne, a także umożliwiającących wnioskodawcy i innym zainteresowanym stronom przedstawienie uwag w związku z tym postępowaniem.
- (42) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że niestosowanie podatku od transportu lotniczego do odlotów pasażerów transferowych i tranzytowych powoduje uszczuplenie dochodów podatkowych państwa, jest zatem finansowane przy użyciu zasobów państwowych i zdaje się przyznawać korzyść przewoźnikom lotniczym, którzy z tego korzystają. Ponadto na etapie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja nie mogła wykluczyć, że niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych ma charakter selektywny.
- (43) Komisja stwierdziła zatem wstępnie, że skoro wszystkie kryteria określone w art. 107 ust. 1 TFUE mogą być *a priori* spełnione, środek może stanowić pomoc państwa dla operatorów linii lotniczych obsługujących trasy objęte zwolnieniem pasażerów transferowych i tranzytowych z podatku od transportu lotniczego.

- (44) Komisja wezwała zatem Irlandię do ponownego przedstawienia powodów przyjęcia podatku od transportu lotniczego oraz do wyjaśnienia, dlaczego podatek ten nie ma zastosowania do pasażerów transferowych i tranzytowych.
- (45) Komisja wezwała także Irlandię do szczegółowego przedstawienia, w jaki sposób należy interpretować art. 55 ustawy finansowej. Komisja zażądała, by Irlandia przedstawiła jasne przykłady zastosowania podatku od transportu lotniczego do wszystkich istotnych kategorii tras, doprecyzowała, czy z tego podatku zwolniony jest w szczególności drugi odcinek podróży, a także, czy, ogólnie rzecz biorąc, zwolnieni z niego są wszyscy pasażerowie transferowi i tranzytowi, a także przedstawiła wszystkie inne informacje, które w opinii Irlandii są użyteczne w tym względzie. Komisja wezwała także Irlandię do przedstawienia tych przykładów w odniesieniu do okresów przed wprowadzeniem poprawki zmieniającej stawki podatku od transportu lotniczego i po jej wprowadzeniu w 2011 r.
- (46) Zakładając wstępnie, że systemem odniesienia jest podatek, który jest naliczany od każdego pasażera odlatującego na pokładzie statku powietrznego z irlandzkiego portu lotniczego, Komisja wyraziła wątpliwość, czy niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych stanowi odstępstwo od podatkowego systemu odniesienia z powodu zróżnicowania między podmiotami gospodarczymi, które w świetle celu przyświecającemu systemowi podatkowemu zainteresowanego państwa członkowskiego znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, i czy w konsekwencji stanowi to przyznanie korzyści konkretnym przewoźnikom lotniczym.
- (47) Jednakże Komisja stwierdziła również, że nazwa i brzmienie podatku od transportu lotniczego mogą sugerować, że jego przewodnią zasadą jest raczej opodatkowanie podróży lotniczych z portów lotniczych znajdujących się w Irlandii, aniżeli każdego odlotu z portów lotniczych znajdujących się w tym państwie. Przy tym założeniu w opinii Komisji niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych wydaje się wynikać bezpośrednio z tej zasady, ponieważ podróż lotnicza może obejmować więcej niż jeden odlot z portu lotniczego znajdującego się w Irlandii.

4. UWAGI IRLANDII NA TEMAT DECYZJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

- (48) W uwagach z dnia 22 grudnia 2015 r. dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania Irlandia odrzuciła wszelkie sugestie, że zwolnienie pasażerów transferowych i tranzytowych stanowi pomoc państwa.

4.1. Na temat interpretacji i stosowania art. 55 ustawy finansowej

- (49) Irlandia stwierdziła, że obowiązek zapłaty podatku od transportu lotniczego określa ustawa finansowa, która musi podlegać ścisłej interpretacji. Opierając się na orzecznictwie irlandzkiego Sądu Najwyższego Irlandia podkreśliła, że zgodnie z przepisami prawnymi tego państwa podatnik może być zobowiązany do zapłaty podatku lub może znaleźć się w niekorzystnym położeniu wyłącznie w przypadku, w którym jest to wyraźnie określone przepisami prawa, i zacytowała wyrok w sprawie *Texaco (Ireland) Ltd. przeciwko Murphy (Inspector of Taxes)*: „zgodnie z utrwaloną zasadą praworządności nie można nałożyć podatków na obywatela, chyba że brzmienie ustawy wyraźnie nakłada takie zobowiązanie”⁽¹⁾. Na tej podstawie Irlandia stwierdziła, że w celu określenia, czy podróż podlega opodatkowaniu podatkiem od transportu lotniczego, konieczne jest uwzględnienie zapisów ustawy finansowej. Jakakolwiek wątpliwość dotycząca stosowania ustawy finansowej przemawiałaby na korzyść podatnika.
- (50) Zgodnie z art. 55 ust. 2 lit. c) ustawy finansowej podatek od transportu lotniczego staje się „wymagalny w momencie, gdy pasażer odlatuje z portu lotniczego samolotem”. W tym zakresie Irlandia zauważyła, że:
- definicja „pasażera” wyklucza (z zastrzeżeniem pewnych warunków) osoby niepełnosprawne, poniżej drugiego roku życia lub będące pasażerami transferowymi lub tranzytowymi,
 - definicja „portu lotniczego” wyklucza także niektóre podróże, ponieważ podatek nie jest należny z tytułu odlotu z portu lotniczego znajdującego się poza Irlandią i z niektórych portów lotniczych o małej liczbie pasażerów⁽²⁾,
 - Definicja „statku powietrznego” wyklucza statki powietrzne, które nie są w stanie przewieźć więcej niż 20 pasażerów oraz statki powietrzne wykorzystywane do celów państwowych lub wojskowych.
- (51) W świetle motywu 50 Irlandia stwierdziła, że podatek od transportu lotniczego nie jest należny od pasażerów transferowych i tranzytowych niezależnie od odcinka podróży. Irlandia potwierdziła, że drugi odcinek podróży nie jest automatycznie zwolniony z podatku. W opinii Irlandii drugi odcinek podróży może podlegać lub nie podlegać opodatkowaniu w zależności od zastosowania art. 55 ustawy finansowej do danej sytuacji, w tym w zależności od tego, czy pasażer jest pasażerem transferowym lub tranzytowym (to samo dotyczy pierwszego odcinka podróży). Definicja „portu lotniczego” może także wykluczać niektóre podróże, ponieważ podatek od transportu lotniczego nie jest należny z tytułu odlotu z portu lotniczego znajdującego się poza Irlandią.

⁽¹⁾ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 maja 1992 r., *Texaco (Ireland) Ltd przeciwko Murphy (Inspector of Taxes)*, Irish Tax Reports (IV) 1988–1993.

⁽²⁾ W tym względzie Irlandia odnosi się do definicji „portu lotniczego” zawartej w art. 55 ust. 1 ustawy finansowej z późniejszymi zmianami.

- (52) Ponadto Irlandia zauważyła, że wyłączenie pasażerów transferowych i tranzytowych jest normalnie stosowane w ramach podatków od transportu lotniczego wdrożonych przez inne państwa, np. Zjednoczone Królestwo, Francję i Niemcy. Irlandia stwierdziła, że zasady dotyczące każdego podatku muszą być interpretowane w odniesieniu do właściwego prawa krajowego.

4.2. Na temat interpretacji zwolnienia pasażerów transferowych i tranzytowych

- (53) Irlandia wypowiedziała się na temat pkt 88 wyroku w sprawie T-512/11, który odnosi się do następującego stwierdzenia zawartego w motywie 20 decyzji z 2011 r.: „W sprawie niestosowania podatku do pasażerów tranzytowych i transferowych władze irlandzkie stwierdzają, że w związku z faktem nieopodatkowania jakiegokolwiek pierwszego odcinka całej podróży pasażer nie ponosi kary za to, że trasa obejmuje międzylądowanie w celu dotarcia do miejsca docelowego”. W przytoczonym punkcie wyroku w sprawie T-512/11 Sąd wskazał, że choć Komisja nie ma powodu, by wątpić w informacje zawarte w piśmie Irlandii z dnia 15 października 2009, na którym opiera się motyw 20 decyzji z 2011 r., nie zmienia to faktu, że nawet przy uwzględnieniu interpretacji władz irlandzkich, zgodnie z którą jakiegokolwiek pierwszy odcinek podróży obejmującej międzylądowanie jest zwolniony z podatku od transportu lotniczego, przykłady przedstawione w tabeli w ust. 9 decyzji z 2011 r. nie stanowią uzasadnienia tej interpretacji. Sąd zauważył, że nie jest jasne i Komisja nie wyjaśnia, dlaczego pasażerowie podróżujący z Nowego Jorku do Dublinu z międzylądowaniem w Shannon nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od transportu lotniczego z tytułu odlotu z portu lotniczego w Shannon, w którym następuje międzylądowanie. Irlandia odniosła się do pkt 13 swojego pisma z dnia 15 października 2009, który ma następujące brzmienie: „w odniesieniu do pasażerów transferowych zwolnienie zapewnia jedynie nieopodatkowanie podatkiem od transportu lotniczego pierwszego odcinka całej podróży”. Irlandia zaważyła, że punkt ten nawiązuje do opisu lotu na trasie Dublin – Nowy Jork z międzylądowaniem w Shannon i jest on poprawny w odniesieniu do takiej podróży, jednak niepoprawne jest przyjmowanie takiego przypadku jako ogólnej zasady, zgodnie z którą pierwszy odcinek jakiegokolwiek podróży nigdy nie podlegałby opodatkowaniu podatkiem od transportu lotniczego.
- (54) W odniesieniu do przykładu przedstawionego przez Sąd w pkt 88 wyroku w sprawie T-512/11, dotyczącego podróży z Nowego Jorku do Dublinu z międzylądowaniem w Shannon, Irlandia wyjaśniła, że podatek od transportu lotniczego nie jest należny z tytułu żadnego z odcinków składających się na tę podróż z powodu brzmienia ustawy finansowej, w szczególności:
- pierwszy odcinek (z Nowego Jorku do Shannon) jest zwolniony, ponieważ podatek jest pobierany tylko z tytułu odlotów z irlandzkich portów lotniczych,
 - drugi odcinek (z Shannon do Dublinu) jest zwolniony, ponieważ w porcie lotniczym w Shannon pasażer kwalifikuje się jako pasażer tranzytowy lub transferowy zgodnie z definicją w art. 55 ust. 1 ustawy finansowej.
- (55) W konkluzji Irlandia stwierdziła, że cała podróż z Nowego Jorku do Dublinu z międzylądowaniem w Shannon będzie zwolniona z podatku od transportu lotniczego z powodu brzmienia ustawy finansowej. W opinii Irlandii wyjaśnienia przedstawione w jej piśmie z dnia 15 października 2009 r. miały na celu objaśnienie przepisów prawa, ale nie są one wiążące.

4.3. Na temat uzasadnienia zwolnienia pasażerów tranzytowych i transferowych oraz systemu odniesienia stosowanego do oceny zwolnienia

- (56) Jeżeli chodzi o powody zwolnienia pasażerów transferowych i tranzytowych, Irlandia wyjaśniła, że nie należy stosować oddzielnego opodatkowania poszczególnych lotów, jeżeli w rzeczywistości stanowią one odcinki jednej podróży. W tym względzie Irlandia odniosła się do:
- tekstu definicji „pasażera transferowego” lub „pasażera tranzytowego” do celów podatku od transportu lotniczego zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy finansowej (przepis jest cytowany w motywie 18),
 - tekstu pisma Irlandii z dnia 15 października 2009 r. skierowanego do Komisji, w którym Irlandia wyjaśniła, że podatek od transportu lotniczego ma na celu opodatkowanie jednej podróży, nawet jeżeli podzielona jest ona na różne odcinki.
- (57) W szczególności Irlandia odniosła się do hipotetycznego scenariusza przedstawionego w piśmie do Komisji z dnia 15 października 2009 r., który zakłada lot ze Stanów Zjednoczonych z międzylądowaniem w Shannon i kontynuację podróży do Dublinu. W tym fragmencie stwierdzono, że „bez wątpienia jest to lot ze Stanów Zjednoczonych do Dublinu, a fakt międzylądowania nie powinien powodować powstania zobowiązania w postaci podatku od transportu lotniczego”. W opisie lotu w przeciwnym kierunku stwierdzono, że „w przypadku lotów za granicę obejmujących międzylądowanie jedyny cel zwolnienia polega na zapewnieniu, żeby obydwie odcinki podróży nie musiały być opodatkowane oddzielnie”. W opinii Irlandii na podkreślenie zasługuje fakt, że podróż z Dublinu do Stanów Zjednoczonych jest postrzegana jako jedna podróż, która powinna zatem podlegać podatkowi od transportu lotniczego tylko raz, nawet jeżeli obejmuje ona kilka odlotów.

- (58) Irlandia oświadczyła, że jest to powód, dla którego art. 55 ust. 1 ustawy finansowej wyraźnie wyklucza pasażerów „transferowych” i „tranzytowych”, określonych w tym artykule, z zakresu podatku od transportu lotniczego.
- (59) Uwzględniając system odniesienia przewidziany przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania jako i) podatek naliczany z tytułu każdego „odlotu” albo też ii) podatek naliczany z tytułu każdej „podróży”, która może obejmować kilka odcinków, Irlandia zasugerowała, że celem podatku od transportu lotniczego jest opodatkowanie każdej podróży tylko raz. W opinii Irlandii podatek od transportu lotniczego należałoby rozpatrywać bardziej jako podatek z tytułu podróży aniżeli z tytułu odlotów. Art. 55 ust. 2 ustawy finansowej odnosi się do „odlotu” jako zdarzenia powodującego powstanie zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od transportu lotniczego. Definicje i artykuły ustawy finansowej opisane w motywach 18 i 19 pokazują jednak, że opodatkowaną usługą jest podróż, a faktycznym celem jest opodatkowanie podróży, nie odlotów.

4.4. Na temat rozróżnienia między bezpośrednimi przewoźnikami lotniczymi a innymi przewoźnikami

- (60) Irlandia stwierdziła, że ocena, czy przewoźnicy lotniczy obsługujący tylko połączenia bezpośrednie i przewoźnicy obsługujący loty łączone znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w świetle celu przypisanego do systemu podatkowego danego państwa członkowskiego, może stanowić tylko wtórny powód odrzucenia skargi. Irlandia podnosi głównie, że podatek od transportu lotniczego miał na celu opodatkowanie podróży, a nie pojedynczych odlotów. Wskutek tego zwolnienie pasażerów transferowych i tranzytowych odzwierciedla jedynie fakt, że jedna podróż może składać się z kilku „odcinków”. Ponadto Irlandia zauważyła, że podatek od transportu lotniczego nie został ustanowiony w celu wspierania czy penalizacji jakiegokolwiek modelu biznesu.

4.5. Na temat charakteru i ogólnej struktury podatku

- (61) Irlandia stwierdziła wreszcie, że jeżeli zwolnienie pasażerów transferowych i tranzytowych przyznaje korzyści niektórym przewoźnikom lotniczym, może to wynikać bezpośrednio z podstawowych i przewodnich zasad irlandzkiego systemu podatkowego, takich jak unikanie podwójnego opodatkowania czy neutralność podatkowa.
- (62) Przywołując treść swojego pisma z dnia 15 października 2009 r., Irlandia wyjaśniła, że zwolnienie ma na celu uniknięcie nadużywania podatku od transportu lotniczego. W szczególności ma ono na celu uniknięcie dyskryminacji pasażerów, których podróż obejmuje międzylądowanie. Siłą rzeczy takie odniesienie do dyskryminacji dotyczyło porównania a) pasażerów, których podróż obejmuje międzylądowanie oraz b) pasażerów odbywających bezpośredni lot. Celem było jednakowe traktowanie obydwu tych grup, co stanowi poparcie stwierdzenia, że cel podatku od transportu lotniczego polega na opodatkowaniu każdej podróży tylko raz.
- (63) Irlandia powołała się także na potrzebę unikania podwójnego opodatkowania. Mimo że ta zasada mogła nie zostać przytoczona w piśmie Irlandii z dnia 15 października 2009 r., pismo to odwoływało się do kwestii słuszności i równego traktowania, zgodnie z którymi państwa powstrzymują się od podwójnego opodatkowania. Irlandia powołała się w podobny sposób na zasadę neutralności podatkowej.

5. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

5.1. Uwagi przedsiębiorstwa Ryanair

- (64) Ryanair uważa, że środek ma charakter selektywny, w związku z czym stanowi pomoc państwa zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE i nie wyczerpuje znamion żadnego ze zwolnień określonych w art. 107 ust. 2 i ust. 3 TFUE.
- (65) Przewoźnik lotniczy zauważył, że przedstawione przez niego uwagi należy odczytywać, biorąc pod uwagę:
- skargę z dnia 21 lipca 2009 r. złożoną do Komisji w sprawie przyznania niezgodnej z prawem pomocy za pośrednictwem podatku od transportu lotniczego,
 - wniosek z dnia 24 września 2011 r. skierowany do Sądu w sprawie T-512-11, wraz z załącznikami,
 - inne oświadczenia w formie pisemnej i ustnej z dnia 24 września 2011 przedłożone do Sądu w sprawie T-512/11, w tym w szczególności odpowiedź z dnia 17 stycznia 2012 r.

5.1.1. Na temat dokładnego zakresu podatku od transportu lotniczego, jego uzasadnienia oraz przyczyny jego niestosowania do pasażerów transferowych i tranzytowych

- (66) Ryanair zgadza się, że wyłączenie pasażerów transferowych i tranzytowych w przykładzie dotyczącym lotu na trasie Dublin – Shannon – Nowy Jork dotyczyłoby drugiego odcinka podróży. W związku z tym Ryanair twierdzi, że całkowity podatek należny przed zmianą stawek ze skutkiem od dnia 1 marca 2011 r. powinien być obejmować tylko niższą stawkę w wysokości 2 EUR (dla trasy Dublin – Shannon) zamiast 10 EUR, jak pokazano w tabeli 1.

- (67) Ponadto nawet jeżeli Irlandia przedstawi dowody, że stosowanie tego środka było w praktyce spójne z interpretacją, zgodnie z którą pierwszy odcinek podróży był zwolniony z podatku od transportu lotniczego, Ryanair uważa, że nie byłoby to wystarczające, aby zaradzić zakłóceniom, znajdującym swe odbicie w ustawie finansowej.

5.1.2. *Na temat „zwykłego” systemu podatkowego lub podatkowego systemu odniesienia*

- (68) Ryanair wstrzymuje się z przedstawieniem swojego stanowiska w sprawie definicji i znaczenia „zwykłego” systemu podatkowego lub podatkowego systemu odniesienia w oczekiwaniu na wynik odwołania do Trybunału Sprawiedliwości od wyroku w sprawach połączonych C-164/15 P i C-165/15 P ⁽¹⁾. Ryanair utrzymuje, że przyjęta przez Komisję definicja „zwykłego” systemu podatkowego lub podatkowego systemu odniesienia jest niespójna z niektórymi wnioskami Komisji zawartymi w pozostałej części decyzji o wszczęciu postępowania.

5.1.3. *Na temat tego, czy niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych stanowi odstępstwo od systemu odniesienia*

- (69) Odnosząc się do ust. 44 decyzji o wszczęciu postępowania i cytując ten fragment tekstu, Ryanair pyta, w jaki sposób Komisja, w oparciu o swój poprzedni wniosek na temat podatkowego systemu odniesienia, stwierdza w ust. 44, że „celem podatku od transportu lotniczego jest opodatkowanie podróży lotniczych rozpoczynających się w porcie lotniczym znajdującym się w Irlandii”, a następnie dochodzi bez dalszego wyjaśnienia ani analizy do nielogicznego wniosku, że w świetle tego celu „właściwe może być rozróżnienie między sytuacją prawną i faktyczną przewoźników lotniczych świadczących wyłącznie usługi w zakresie połączeń bezpośrednich a przewoźnikami lotniczymi, którzy świadczą także usługi przewidujące transfer lub tranzyt w porcie lotniczym” ⁽²⁾. Poprzedni wniosek, do którego odnosi się Ryanair, znajduje się w ust. 42 decyzji o wszczęciu postępowania, w którym Komisja wyraża wstępną opinię, że podatkowym systemem odniesienia jest podatek naliczany w odniesieniu do każdego pasażera odlatującego z portu lotniczego na pokładzie statku powietrznego w przypadku portów lotniczych znajdujących się w Irlandii.
- (70) Ryanair postrzega cytaty z ust. 44 decyzji o wszczęciu postępowania jako próbę uzasadnienia rozróżnienia między sytuacją prawną i faktyczną przewoźników lotniczych świadczących wyłącznie usługi w zakresie połączeń bezpośrednich a sytuacją przewoźników lotniczych, którzy świadczą także usługi przewidujące transfer lub tranzyt w porcie lotniczym. Ryanair uważa takie rozróżnienie za błędne i godne ubolewania, ponieważ w sposób oczywisty stanowiłoby ono podstawę ostatecznej decyzji, że badany środek nie stanowił pomocy państwa.
- (71) W swoich uwagach Ryanair odnosi się do ust. 45 decyzji o wszczęciu postępowania, w której Komisja, uwzględniając praktykę decyzyjną w ramach unijnej procedury kontroli połączeń przedsiębiorstw, wyjaśnia, że usługi obejmujące transfer lub tranzyt stanowią, z perspektywy klienta, podróż z portu lotniczego pochodzenia do portu lotniczego przeznaczenia, a nie dwie oddzielne podróże. Ryanair uważa, że w ten sposób Komisja myli bardzo wąskie techniczne zadanie, jakim jest zdefiniowanie właściwych rynków produktowych w sprawach dotyczących połączeń, z pojęciem „porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej” w sprawach dotyczących pomocy państwa. Odnosząc się do orzecznictwa Sądu i decyzji o wszczęciu postępowania ⁽³⁾, Ryanair podnosi, że pojęcie „porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej” nie jest uwarunkowane przez substytucyjność popytu i podaży (które to kryteria, jak uważa Ryanair, są zazwyczaj stosowane w przeglądach dotyczących połączeń i w innych sprawach z zakresu konkurencji i na które w tym przypadku powołuje się Komisja), ale są funkcją celów wyznaczonych w ramach przedmiotowego systemu.
- (72) Ryanair uważa, że „porównywalna sytuacja faktyczna i prawna” w sprawach dotyczących pomocy państwa mają prawie zawsze dużo szerszy zakres niż „właściwe rynki produktowe” w sprawach dotyczących połączeń, ponieważ cele założone przez system krajowy w tej sprawie dotyczącej pomocy państwa lub w innych takich sprawach nie miały żadnego związku z definicją właściwego rynku produktowego w sprawach dotyczących kontroli połączeń. W tym względzie Ryanair ponownie odnosi się do orzecznictwa Sądu, zgodnie z którym Sąd nie wyznaczył granic „porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej” w oparciu o perspektywę klientów lub modele biznesu beneficjentów, co Komisja proponowałaby uczynić w tej decyzji.

⁽¹⁾ Jak wyjaśniono w motywie 16, Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w dniu 21 grudnia 2016 r.

⁽²⁾ Ust. 44 decyzji o wszczęciu postępowania brzmi następująco: „Niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych stanowi odstępstwo od powszechnego systemu, w ramach którego podatki temu podlega każdy pasażer odlatujący z portu lotniczego na pokładzie statku powietrznego w przypadku portów lotniczych znajdujących się w Irlandii. Pozostaje jednak kwestia otwartą, czy odstępstwo to powoduje różnicowanie między podmiotami gospodarczymi, które w świetle celu przyświecającemu podatki od transportu lotniczego znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Jeżeli celem podatku od transportu lotniczego jest opodatkowanie podróży lotniczych rozpoczynających się w porcie lotniczym znajdującym się w Irlandii, właściwe może być rozróżnienie między sytuacją faktyczną i prawną przewoźników lotniczych świadczących wyłącznie usługi w zakresie połączeń bezpośrednich a sytuacją przewoźników lotniczych, którzy świadczą także usługi przewidujące transfer lub tranzyt w porcie lotniczym”.

⁽³⁾ Odniesienie przykładowo do wyroku Sądu z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie T-308/00, Salzgitte przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2013:30, pkt 81, przez analogię z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie C-143/99, Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, ECLI:EU:C:2001:598. Ryanair odnosi się także do ust. 21 i 28–30 decyzji o wszczęciu postępowania.

- (73) W swoich uwagach Ryanair odnosi się do praktyki decyzyjnej Komisji, np. w obszarze działalności w zakresie internetowych i stacjonarnych gier hazardowych, zgodnie z którą Komisja zaakceptowałaby twierdzenie, że przedsiębiorstwa o różnych modelach biznesu znajdują się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej w rozumieniu motywu 72 ⁽¹⁾.
- (74) Ryanair tłumaczy, że jeżeli system odniesienia dla podatku od transportu lotniczego stanowi podatek naliczany od każdego pasażera odlatującego z portu lotniczego na pokładzie statku powietrznego w przypadku portów lotniczych znajdujących się w Irlandii, jedyną logiczną konsekwencją może być fakt, że system musiał być niezależny od opinii pasażerów co do ich podróży oraz od przedmiotowego modelu biznesu. Odmienne interpretacja odzwierciedlałaby selektywne podejście, węższe niż cel podatku od transportu lotniczego, spełniając tym samym jedną z kluczowych przesłanek pomocy państwa.
- (75) W szczególności selektywność tej decyzji wynikałaby z faktu, że chociaż tradycyjni przewoźnicy lotniczy obsługujący loty transferowe i tranzytowe oraz przewoźnicy obsługujący tylko loty bezpośrednie (np. Ryanair) znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej dla celów pomocy państwa, tylko ci pierwsi skorzystaliby ze zwolnienia z podatku od transportu lotniczego w odniesieniu do pasażerów transferowych i tranzytowych.
- (76) Ryanair twierdzi, że beneficjentów tego zwolnienia można łatwo zdefiniować *a priori*. Ponadto nie można stwierdzić, że zwolnienie było skierowane, w sposób niedyskryminujący, do każdego przewoźnika lotniczego. Po pierwsze w przypadku przewoźnika lotniczego przejście z modelu biznesu opartego na świadczeniu usług przewozu bezpośredniego na model gwiazdzysty jest praktycznie niemożliwe. Według wiedzy, jaką dysponuje Ryanair, nie istnieje ani jeden przypadek takiej zmiany na rynku. Po drugie taka zmiana byłaby na dalszym etapie utrudniona z powodu ograniczeń przepustowości w większości portów lotniczych.
- (77) Podsumowując, Ryanair uważa, że niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych stanowiło jawne odstępstwo od systemu odniesienia i celów założonych przez podatek od transportu lotniczego w rozumieniu, w jakim pojęcia te są interpretowane w orzecznictwie unijnym. Z tego względu Ryanair odnosi się do swoich wcześniejszych pism, zgodnie z którymi rzeczywiste, aczkolwiek niedeklarowane, cele Irlandii polegały na selektywnym wsparciu wybranych krajowych przewoźników lotniczych i promowaniu portu lotniczego w Dublinie jako międzynarodowego węzła lotniczego.

5.1.4. *Na temat tego, czy niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych wynika bezpośrednio z jego podstawowych i przewodnich zasad*

- (78) Ryanair odrzuca stwierdzenie, że zwolnienie pasażerów transferowych i tranzytowych z podatku od transportu lotniczego wynika bezpośrednio „z jego podstawowych i przewodnich zasad”. Ryanair postrzega decyzję o wszczęciu postępowania jako próbę uzasadnienia takiego wniosku zestawem przeznaczonych argumentów zebranych *ex post facto* przez Irlandię i Komisję w celu wykluczenia jasnych implikacji „systemu odniesienia” i „celu” podatku od transportu lotniczego, które zostały określone wcześniej w decyzji o wszczęciu postępowania, za pomocą mglistego terminu „podstawowe i przewodnie zasady”.
- (79) Uwzględniając sekcję 6.1.5 decyzji o wszczęciu postępowania, Ryanair przedstawia uwagi dotyczące pewnych zasad, które, jak uważa, zostały przyjęte jako założenia przez Komisję lub Irlandię:

— Na temat „jasności stosowania” ⁽²⁾: Ryanair podnosi pytanie, czy [należy uznać, że] taka „jasność” zostałaby osiągnięta przez selektywne obejście systemu odniesienia i celu podatku od transportu lotniczego.

— Na temat uniknięcia „nadmiernego stosowania podatku od transportu lotniczego” ⁽³⁾: Ryanair uważa to pojęcie za niejasne. Ryanair odnosi się do decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa mającej na celu zmniejszenie kosztów przedsiębiorstw o dużym zapotrzebowaniu na energię elektryczną poprzez finansowanie wsparcia energii z odnawialnych źródeł energii ⁽⁴⁾, w szczególności do motywu 32 przytoczonej decyzji, w której określono, że „środek jest także selektywny, ponieważ tylko [użytkownicy energochłonni] w ramach niektórych szczególnych sektorów mogą z niego skorzystać”. Na tej podstawie Ryanair wnioskuje, że uczciwe i sprawiedliwe stosowanie podatku od transportu lotniczego dostarcza tylko dodatkowego argumentu przeciwko zwolnieniu pasażerów transferowych i tranzytowych. Z tego samego względu Komisja powinna uznać, że zwolnienie przewoźników lotniczych, którzy są intensywnymi użytkownikami infrastruktury portu lotniczego z uwagi na stosowany przez nich model gwiazdzysty, stanowi pomoc państwa. Ryanair uważa, że jeżeli, jak Komisja wspomina w decyzji o wszczęciu postępowania, Irlandia zamierzała chronić pasażerów przed skutkami odbicia lotu z międzylądowaniem ⁽⁵⁾, wówczas przedmiotowy środek stanowi pomoc o charakterze socjalnym i należy dokonać przeglądu jego zgodności z art. 107 ust. 2 TFUE.

⁽¹⁾ Decyzja Komisji z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.34469 (2014/NN ex 2012/CP) – Zróznicowane stawki podatku od internetowych i stacjonarnych gier hazardowych w Hiszpanii (Dz.U. C 136 z 24.4.2015, s. 1), motyw 56.

⁽²⁾ Zob. ust. 48 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³⁾ Decyzja Komisji z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.42424 – Zmniejszenie wkładu na finansowanie wsparcia dla OZE w przypadku użytkowników energochłonnych, Dania (Dz.U. C 369 z 6.11.2015, s. 1), motyw 32.

- Na temat założenia, że „wyłączenie pasażerów transferowych i tranzytowych jest normalne w ramach podatków od transportu lotniczego stosowanych przez inne państwa, np. Zjednoczone Królestwo”: W odniesieniu do ust. 41–44 swojego wcześniejszego wniosku do Sądu w sprawie T-512/11 Ryanair odrzuca argument „powszechnej praktyki międzynarodowej”. Ryanair uważa, że odniesienie do Zjednoczonego Królestwa jako rzekomo podobnego przykładu jest niespójne z tym, w jaki sposób Komisja rozumie, po późniejszej korekcie swego stanowiska, mechanizm podatku od transportu lotniczego, zgodnie z omówieniem tego mechanizmu w sekcji 6.1.2 decyzji o wszczęciu postępowania.
 - Na temat założenia, że „nazwa i zapisy dotyczące podatku od transportu lotniczego mogą sugerować, że jego przewodnią zasadą jest raczej opodatkowanie podróży lotniczych z portów lotniczych znajdujących się w Irlandii, aniżeli każdego odlotu z portów lotniczych znajdujących się w tym państwie” ⁽¹⁾: Ryanair uważa, że stanowisko to nie może być utrzymane, ponieważ w odnośnym przepisie prawnym definiującym podatek od transportu lotniczego słowo „każdy” jest użyte tylko raz i tylko w związku ze słowem „odlot”, a nie ze słowem „podróż”. Ryanair podkreśla, że „odlot” nie jest tym samym, co „podróż”. Z tego względu domyśl Komisji, że tekst ustawy finansowej skupia się na „każdej podróży”, a nie na „każdym odlocie”, stanowił zwykłe zaprzeczenie jasnej litery i znaczenia tekstu ustawy finansowej, aby uzasadnić to, czego uzasadnić się nie da. Ogólnie ujmując, nazwa, jaką państwo członkowskie nadaje środkowi, nie jest czynnikiem, od którego prawo Unii uzależnia stwierdzenie, czy środek stanowi pomoc państwa.
- (80) W odniesieniu do długości wstępnego postępowania wyjaśniającego, sporu i formalnego postępowania wyjaśniającego Ryanair stwierdza, że odnośne fakty powinny być już wystarczająco jasne. W tych okolicznościach Ryanair jest zaniepokojony faktem, że uwaga Komisji zawarta w decyzji o wszczęciu postępowania, zgodnie z którą obecny wniosek Komisji dotyczący zgodności kwestionowanego zwolnienia z „podstawową i przewodnią zasadą” podatku od transportu lotniczego może wymagać przeglądu w świetle informacji zebranych w toku formalnego postępowania wyjaśniającego, daje bardzo niewiele nadziei, że Komisja faktycznie zmieni swoje stanowisko. W tym względzie Ryanair podkreśla, że w żadnym wypadku nie należy pozwolić, aby jakkolwiek informacja lub jakkolwiek argument *ex post facto* mogły zniekształcić jasną literę i implikacje kwestionowanego zwolnienia pasażerów transferowych i tranzytowych czy też były wykorzystane jako pretekst do uznania w tej decyzji, że pomoc nie wystąpiła.

5.1.5. Na temat istnienia pomocy państwa

- (81) W świetle przekazanych przez siebie informacji Ryanair wzywa Komisję do ponownego rozpatrzenia wstępnych ustaleń.
- (82) W przekazanych uwagach Ryanair zgadza się ze stanowiskiem Komisji, że w zakresie, w jakim przedmiotowy środek stanowi pomoc państwa, nie spełnia on znamion żadnego ze zwolnień określonych w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE.

5.2. Uwagi przedsiębiorstwa Aer Lingus

- (83) Aer Lingus twierdzi, że zwolnienie pasażerów transferowych i tranzytowych z podatku od transportu lotniczego nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE z dwóch powodów:
- w ramach systemu odniesienia podatku od transportu lotniczego opodatkowaniu podlegają odloty na pokładzie statku powietrznego z irlandzkiego portu lotniczego przez odniesienie do całej podróży, w związku z czym podróż składająca się z dwóch lotów łączonych traktowana jest jako jedna podróż, przy czym podróże rozpoczynające się poza Irlandią nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od transportu lotniczego. Podatek od transportu lotniczego pobierany jest jednorazowo, w odniesieniu do całej trasy podróży. Na podstawie tego „systemu odniesienia do podróży” podatku od transportu lotniczego nie można uznać za podatek selektywny, nie stanowi on zatem pomocy państwa,
 - nawet jeśli Komisja miałaby podtrzymać swoją wstępną opinię, że system odniesienia podatku od transportu lotniczego opiera się na każdym odlocie z irlandzkiego portu lotniczego, zwolnienie pasażerów transferowych i tranzytowych nie jest selektywne, ponieważ nie wprowadza ono różnicy pomiędzy podmiotami gospodarczymi: przewoźnicy bezpośredni doświadczają obiektywnie odmiennych warunków w porównaniu z przewoźnikami lotniczymi, którzy świadczą usługi na rzecz pasażerów transferowych i tranzytowych. W każdym przypadku zwolnienie byłoby uzasadnione, ponieważ stanowi ono odpowiedź na obawy związane z podwójnym opodatkowaniem oraz dostosowane jest do zasady przewodniej podatku od transportu lotniczego, polegającej na odniesieniu podatku do podróży.

5.2.1. W sprawie celu podatku od transportu lotniczego

- (84) Aer Lingus wystąpił do Revenue Commissioners o wyjaśnienia w sprawie interpretacji ustawy finansowej. W dniu 30 marca 2009 r. urząd Revenue Commissioners przesłał wiadomość e-mail do Aer Lingus, w której wyjaśniono

⁽¹⁾ Zob. ust. 49 decyzji o wszczęciu postępowania.

interpretację ustawy finansowej. Aer Lingus utrzymuje, że na podstawie tej wiadomości z interpretacji art. 55 ust. 2 ustawy finansowej jasno wynika, że podatek ustalany jest na podstawie miejsca docelowego, niezależnie od wszelkich miejsc pośrednich międzylądowań. Aer Lingus twierdzi, że bez względu na liczbę odcinków podróży podatek pobierany jest na podstawie miejsca docelowego pasażera i wyliczany jednorazowo, poprzez odniesienie do całości podróży, bez względu na to, czy składa się na nią pojedynczy lot czy kilka lotów. Stosowny fragment wiadomości e-mail z dnia 30 marca 2009 r. brzmi:

„Lot kończy się w miejscu docelowym pasażera zgodnie z dokonaną przez niego rezerwacją, niezależnie od trasy określonej przez operatora linii lotniczych dla jego miejsca docelowego. W przedstawionym przez Państwa scenariuszu lotów transatlantyckich [Shannon – Dublin – Chicago] w przypadku zarezerwowania lotu z Shannon do Chicago liniami Aer Lingus, Aer Lingus powinien zastosować podatek w wysokości 10 EUR, ponieważ lot kończy się w Chicago, tj. ponad 300 km od portu lotniczego w Dublinie. Międzylądowanie nic tutaj nie zmienia” (podkreślenia dodane przez Aer Lingus).

- (85) Zdaniem Aer Lingus powyższa interpretacja jest spójna z definicjami pasażera transferowego i tranzytowego, które odnoszą się do „podróży” pasażera, a nie do jego lotu. Według Aer Lingus wynika z niej, że „podróż” może przebiegać bez międzylądowań lub przewidywać międzylądowanie trwające nie dłużej niż sześć godzin.

5.2.2. *W sprawie powodów opodatkowania podróży pasażera zaczynającej się w Irlandii, a nie lotu transferowego/tranzytowego*

- (86) Według Aer Lingus omawiane zwolnienie jest zastosowaniem podstawowej zasady, że stawka podatku jest wyliczana na podstawie miejsca docelowego, niezależnie od wszelkich miejsc pośrednich międzylądowań.
- (87) Aer Lingus uważa ponadto, że zwolnienie pozwoli uniknąć podwójnego opodatkowania nie tylko w Irlandii, lecz także w wymiarze transgranicznym. W tym względzie Aer Lingus odwołuje się do fragmentu wiadomości e-mail otrzymanej od Revenue Commissioners, o której mowa w motywie 84:

„Definicja »pasażera transferowego« ma na celu zapobieganie oddzielnemu opodatkowaniu poszczególnych odcinków podróży [...], gdy przerwa między lotami nie przekracza 6 godzin. Jeżeli między lotami jest ponad sześć godzin przerwy, »pasażer transferowy« nie jest zwolniony z podatku, a każdy odcinek podróży zostaje oddzielnie opodatkowany (tj. dwa wyloty, z których każdy podlega właściwej stawce podatku od transportu lotniczego)” (podkreślenia dodane przez Aer Lingus).

- (88) Na podstawie fragmentu zacytowanego w motywie 87 Aer Lingus stwierdza, że to, czy pasażer lotu z irlandzkiego portu lotniczego, stanowiącego część podróży o dwóch odcinkach (lub o większej ich liczbie) podlega podatkowi od transportu lotniczego, zależy w pierwszej kolejności od miejsca pierwszego odlotu, a w drugiej kolejności od końcowego miejsca docelowego. Pozwoliłoby to uniknąć:

- opodatkowania więcej niż jednego odcinka podróży podatkiem od transportu lotniczego, oraz
- opodatkowania jednego odcinka podróży podatkiem od transportu lotniczego, podczas gdy równoważny podatek innej jurysdykcji stosowany jest już do tej samej podróży.

- (89) Aer Lingus tłumaczy, że omawiane zwolnienie nie jest stosowane wyłącznie w przypadku irlandzkiego podatku od transportu lotniczego, ale stanowi integralny element innych systemów podatku od transportu lotniczego. W tym względzie Aer Lingus wskazuje na stosowaną w Zjednoczonym Królestwie opłatę lotniskową (ang. *air passenger duty*), na podstawie której loty łączone uznawane są za pojedynczą podróż, a nie za dwie oddzielne podróże, pod warunkiem że połączenie spełnia określone wymogi szczegółowe⁽¹⁾. Ponadto Aer Lingus wyjaśnia, że choć definicja „lotu łączonego” zależy od szeregu czynników, w tym odstępu czasowego między właściwymi lotami oraz od tego, czy połączenie jest lotem krajowym w Zjednoczonym Królestwie czy lotem międzynarodowym, zdaniem Aer Lingus nadrzędną zasadą jest to, że loty łączone są traktowane jako pojedyncza podróż, a opłata lotniskowa pobierana jest tylko od podróży, w przypadku których uznano, że rozpoczynają się w Zjednoczonym Królestwie. W drodze wyjątku loty rozpoczynające i kończące się w tym samym państwie nie jest uznawane za łączone (np. Paryż–Londyn–Marsylia), przy czym opłata lotniskowa jest pobierana od podróży rozpoczynających się w Zjednoczonym Królestwie. Co więcej, Aer Lingus zaznacza, że loty łączone muszą być wyszczególnione na tym samym bilecie lub biletach łączonych, aby kwalifikować się do zwolnienia dla lotów z przesiadką. W związku z powyższym samodzielne układanie połączeń przesiadkowych nie kwalifikuje się do takiego zwolnienia.

⁽¹⁾ Zob. stronę internetową HM Revenue and Customs, Excise Notice 550: Air Passenger Duty, <https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-550-air-passenger-duty/excise-notice-550-air-passenger-duty>.

(90) Aer Lingus przedstawia inne przykłady podatków ⁽¹⁾:

- Francja: Francuski podatek *Aviation Civile Taxe* zwalnia pasażerów przesiadających się we francuskim porcie lotniczym (międzylądowanie trwające nie więcej niż 24 godziny) oraz bezpośrednich pasażerów tranzytowych (ten sam numer lotu i statek powietrzny). Podatek wyliczany jest przez odniesienie do punktu końcowego podróży na podstawie jednego biletu.
- Austria: Podatek wyliczany przez odniesienie do najdalszego punktu podróży z lotem łączonym na podstawie jednego biletu, jeżeli transfer następuje w ciągu 24 godzin.
- Niemcy: Podatek wyliczany na podstawie geograficznie najdalszego punktu wskazanego na bilecie; obowiązuje zasada 12 lub 24 godzin, w zależności od państwa, w którym następuje transfer.

5.2.3. W sprawie zastosowania podatku od transportu lotniczego przed i po 2011 r.

(91) Aer Lingus przytoczył przykłady, odtworzone w tabeli 2, w celu przedstawienia zastosowania podatku od transportu lotniczego oraz powodów zwolnienia pasażerów transferowych i tranzytowych.

Tabela 2

Przykłady zastosowania podatku od transportu lotniczego przed i po 2011 r. przytoczone przez Aer Lingus

Trasa		Przed 2011 r. (EUR)	Po 2011 r. (EUR)	Zdarzenie podlegające opodatkowaniu
1	Dublin – Nowy Jork	10	3	— Odlot z irlandzkiego portu lotniczego — Dystans podróży: ponad 300 km
2	Nowy Jork – Dublin	0	0	— Brak odlotu z irlandzkiego portu lotniczego — Prawdopodobieństwo opodatkowania podatkiem w USA
3	Dublin – Manchester	2	3	— Odlot z irlandzkiego portu lotniczego — Dystans podróży: mniej niż 300 km
4	Manchester – Dublin	0	0	— Brak odlotu z irlandzkiego portu lotniczego — Prawdopodobieństwo opodatkowania podatkiem brytyjskim
5	Londyn – Dublin – Nowy Jork <i>Międzylądowanie: mniej niż sześć godzin</i>	0	0	— Odlot z brytyjskiego portu lotniczego nie podlega opodatkowaniu podatkiem irlandzkim, ale podlega opodatkowaniu podatkiem brytyjskim — Odlot z irlandzkiego portu lotniczego jest zgodny z definicją transferu, dlatego jest zwolniony z podatku
6	Londyn – Dublin – Nowy Jork <i>Międzylądowanie: ponad sześć godzin</i>	10	3	— Odlot z brytyjskiego portu lotniczego nie podlega opodatkowaniu podatkiem irlandzkim, ale podlega opodatkowaniu podatkiem brytyjskim — Odlot z irlandzkiego portu lotniczego nie jest zgodny z definicją transferu, dlatego podlega opodatkowaniu podatkiem irlandzkim: dystans podróży wynosi ponad 300 km

⁽¹⁾ Aer Lingus przytoczył fragmenty dokumentu IATA „List of Ticket and Airport Taxes and Fees” zawierającego informacje dotyczące podatków obowiązujących w Austrii, Niemczech i Francji.

	Trasa	Przed 2011 r. (EUR)	Po 2011 r. (EUR)	Zdarzenie podlegające opodatkowaniu
7	Nowy Jork – Shannon – Dublin <i>Międzylądowanie: mniej niż sześć godzin</i>	0	0	— Odlot z portu lotniczego w USA nie podlega opodatkowaniu podatkiem irlandzkim, ale może podlegać opodatkowaniu podatkiem w USA — Odlot z irlandzkiego portu lotniczego jest zgodny z definicją transferu, dlatego jest zwolniony z podatku irlandzkiego
8	Nowy Jork – Shannon – Dublin <i>Międzylądowanie: ponad sześć godzin</i>	2	3	— Odlot z portu lotniczego w USA nie podlega opodatkowaniu podatkiem irlandzkim, ale może podlegać opodatkowaniu podatkiem w USA — Odlot z irlandzkiego portu lotniczego nie jest zgodny z definicją transferu, dlatego podlega opodatkowaniu podatkiem irlandzkim: dystans podróży wynosi ponad 300 km
9	Dublin – Shannon – Nowy Jork <i>Międzylądowanie: mniej niż sześć godzin</i>	10	3	— Odlot z irlandzkiego portu lotniczego (DUB): podlega opodatkowaniu podatkiem irlandzkim — Odlot z irlandzkiego portu lotniczego (SNN) jest zgodny z definicją transferu, dlatego nie podlega opodatkowaniu podatkiem irlandzkim — Dystans podróży: ponad 300 km
10	Dublin – Shannon – Nowy Jork <i>Międzylądowanie: ponad sześć godzin</i>	12	6	— Odlot z irlandzkiego portu lotniczego (DUB): podlega opodatkowaniu podatkiem irlandzkim, a dystans podróży wynosi mniej niż 300 km — Odlot z irlandzkiego portu lotniczego (SNN) nie jest zgodny z definicją transferu, dlatego podlega opodatkowaniu podatkiem irlandzkim; dystans podróży wynosi ponad 300 km

(92) Aer Lingus przedstawił uwagi do tabeli 2:

- tabela 2 przedstawia rzeczywiste przykłady pobierania podatku od transportu lotniczego na różnych trasach, zgodnie z równoległymi wytycznymi opracowanymi przez Revenue Commissioners (o których mowa w motywach 84 i 87),
- przykłady 1–4, odnoszące się do podróży bez przesiadek, pokazują, że, aby podróż mogła zostać uznana za zdarzenie podlegające opodatkowaniu irlandzkim podatkiem od transportu lotniczego, odlot musi nastąpić z irlandzkiego portu lotniczego,
- przykłady 5–8, przedstawiające podróże rozpoczynające się poza Irlandią, pokazują, jak dzięki zwolnieniu pasażer unika płacenia podatku od transportu lotniczego w różnych jurysdykcjach podatkowych w związku z jedną podróżą; a także, że międzylądowanie musi ograniczać się do sześciu godzin,
- przykłady 9–10, obejmujące podróże rozpoczynające się w Irlandii z lotami łączonymi w Irlandii, pokazują, jak dzięki zwolnieniu pasażer unika płacenia podatku od transportu lotniczego więcej niż raz, pod warunkiem że czas międzylądowania nie przekracza 6 godzin; przy czym podatek wyliczany jest przez odniesienie do całej podróży.

5.2.4. W sprawne stosowania podatku od transportu lotniczego przez Aer Lingus oraz zwolnienia pasażera transferowego/tranzytowego

(93) Aer Lingus odnosi się do decyzji o wszczęciu postępowania, zawierającej odniesienie do pisma Irlandii z dnia 15 października 2009 r., w którym wyjaśniono, że w przypadku podróży składającej się z kilku odcinków z podatku od transportu lotniczego zwolniony jest jej pierwszy odcinek ⁽¹⁾. Aer Lingus podkreśla, że nie uznaje tej zasady i nie jest w stanie udzielić informacji, dlaczego została ona zaproponowana.

⁽¹⁾ Ust. 19–20 decyzji o wszczęciu postępowania.

- (94) Zdaniem Aer Lingus tego rodzaju zasada jest niezgodna z wytycznymi Revenue Commissioners, przesłanymi w wiadomości e-mail z dnia 30 marca 2009 r., o której mowa w motywie 84, oraz z faktyczną metodą wyliczania podatku od transportu lotniczego przez Aer Lingus. Nie byłaby ona zgodna z przykładami w ust. 20 decyzji o wszczęciu postępowania, które nie przedstawiają zastosowania zwolnienia pasażerów tranzytowych na pierwszym odcinku podróży, lecz pokazują, że podróż nie podlega opodatkowaniu podatkiem od transportu lotniczego, jeżeli rozpoczyna się ona poza Irlandią ⁽¹⁾.
- (95) Aer Lingus utrzymuje, że podatek od transportu lotniczego pobierany był zgodnie z wytycznymi Revenue Commissioners i że dane na temat kwot były przekazywane organom w drodze oświadczenia własnego ⁽²⁾.

5.2.5. W sprawie istnienia pomocy państwa

- (96) Aer Lingus uważa, że zwolnienie pasażerów transferowych i tranzytowych z podatku od transportu lotniczego nie ma charakteru selektywnego. Według Aer Lingus pominięcie pasażera transferowego lub tranzytowego jest nieodłącznym elementem systemu podatku od transportu lotniczego, ponieważ podatek ten nie obowiązuje dla poszczególnych odcinków podróży. Zdarzeniem podlegającym opodatkowaniu jest bowiem podróż, która rozpoczyna się w Irlandii, a należny podatek zależy od miejsca docelowego wskazanego na bilecie, niezależnie od tego, czy pasażer dociera do miejsca docelowego za pomocą jednego lotu czy kilku lotów.
- (97) W tej kwestii Aer Lingus odwołuje się do ust. 41 decyzji o wszczęciu postępowania, w którym Komisja wyraziła wstępną opinię, że zdarzeniem podlegającym opodatkowaniu jest podróż, która rozpoczyna się w Irlandii, a należny podatek zależy od miejsca docelowego wskazanego na bilecie, niezależnie od tego, czy pasażer dociera do miejsca docelowego za pomocą jednego lotu czy kilku lotów.

„Kolejnym potencjalnym systemem odniesienia może być podatek naliczany w odniesieniu do podróży lotniczej rozpoczynającej się w porcie lotniczym w Irlandii, przy czym pojęcie »podróży lotniczej« rozumiane jest jako podróż z portu lotniczego w Irlandii do miejsca docelowego, która może składać się z jednego lub kilku odcinków. Jeżeli byłyby to właściwy system odniesienia, oczywiste jest, że podatek od transportu lotniczego nie powinien być stosowany w odniesieniu do pasażerów transferowych lub tranzytowych. W związku z powyższym środek ten nie byłby selektywny” (podkreślenia dodane przez Aer Lingus).

5.2.6. W sprawie pozostałych kwestii

- (98) Zakładając, że Komisja podtrzyma swoją wstępną opinię, że systemem odniesienia podatku od transportu lotniczego jest opodatkowanie każdego odlotu (pojedynczo), stanowisko Aer Lingus jest następujące:
- zwolnienie pasażerów transferowych/tranzytowych nie jest selektywne, oraz
 - nawet gdyby zwolnienie to zostało uznane za selektywne, byłoby ono uzasadnione.

5.2.6.1. W sprawie pierwszego punktu „zwolnienie pasażerów transferowych/tranzytowych nie jest selektywne”

- (99) Odwołując się do orzecznictwa ⁽³⁾, Aer Lingus twierdzi, że niestosowanie podatku od transportu lotniczego do odlotów pasażerów transferowych i tranzytowych byłoby selektywne tylko wtedy, gdy prowadziłoby to do rozróżnienia między podmiotami gospodarczymi, które, w świetle wyznaczonego celu podatku od transportu lotniczego, znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. W tym zakresie Aer Lingus odnosi się do kwestii, czy niestosowanie podatku do pasażerów transferowych i tranzytowych sprzyja przewoźnikom, takim jak Aer Lingus (oferującym pojedyncze bilety na podróże składające się z dwóch lub więcej lotów) względem przewoźników bezpośrednich (który nie oferują pojedynczych biletów na tego rodzaju podróże, dlatego muszą pobierać podatek od transportu lotniczego za każdy lot pasażerów, których podróż obejmuje samodzielnie ułożone połączenie przesiadkowe).
- (100) Aer Lingus stwierdza, że z uwagi na odmienną sytuację faktyczną i prawną między usługami świadczonymi wyłącznie w zakresie połączeń bezpośrednich oraz usługami w zakresie pojedynczego biletu – zwłaszcza pod względem kosztów ponoszonych przez przewoźników oraz poziomu usług świadczonych pasażerom – zwolnienie pasażerów transferowych i tranzytowych nie było selektywne, przede wszystkim z następujących powodów:
- niewątpliwie znaczna część pasażerów Aer Lingus decyduje się samodzielnie ułożyć połączenie przesiadkowe ⁽⁴⁾, bez względu na powód, mimo że Aer Lingus ma możliwość zaoferowania pojedynczego

⁽¹⁾ Zob. przykłady w motywie 20 decyzji o wszczęciu postępowania powtórzone powyżej w motywie (91).

⁽²⁾ Aer Lingus przedstawił przykład takiego zgłoszenia oraz wyjaśnił, że w przedstawionych wyliczeniach po prostu odlicza się podaną liczbę pasażerów transferowych/tranzytowych.

⁽³⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie C-143/99 Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Zementwerke, ECLI:EU:C:2001:598.

⁽⁴⁾ Pasażer, który dokonuje kilku niezależnych rezerwacji na różne loty składające się na jego podróż, w przeciwieństwie do pojedynczej rezerwacji obejmującej kilka lotów u jednego usługodawcy.

biletu na całą podróż. Z definicji Aer Lingus nie jest w stanie zidentyfikować i określić liczby pasażerów, którzy preferują podróżowanie przy wykorzystaniu samodzielnie ułożonego połączenia przesiadkowego – podobnie jak przewoźnicy bezpośredni nie są w stanie jasno określić liczby takich pasażerów (którzy mogą, na przykład, zaplanować przesiadkę korzystając z usług innego przewoźnika). W przypadku pasażerów, którzy samodzielnie układają połączenie przesiadkowe, Aer Lingus znajduje się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej co przewoźnicy wyłącznie bezpośredni,

- sytuacja faktyczna i prawna przedsiębiorstwa Aer Lingus jest jednak odmienna w odniesieniu do pasażerów, którzy wykupują podróże transferowe lub tranzytowe na podstawie pojedynczego biletu. W tej kwestii Aer Lingus odnosi się do fragmentu ostatniego zdania ust. 45 [44] ⁽¹⁾ decyzji o wszczęciu postępowania, w którym według Aer Lingus Komisja sama przyznaje, że „właściwe może być rozróżnienie między sytuacją faktyczną i prawną bezpośrednich przewoźników lotniczych a sytuacją przewoźników lotniczych, którzy świadczą także usługi przewidujące transfer lub tranzyt w porcie lotniczym”.

(101) W odniesieniu do fragmentów decyzji o wszczęciu postępowania dotyczących różnic między podróżami składającymi się z kilku lotów w ramach pojedynczej rezerwacji a podróżami składającymi się z kilku lotów w ramach oddzielnych rezerwacji Aer Lingus, w kontekście selektywności, zgłasza następujące uwagi:

- w odniesieniu do fragmentu „Modele biznesowe przewoźników lotniczych skupiających się na połączeniach bezpośrednich i przewoźników świadczących usługi, które mogą obejmować transfer lub tranzyt, są bardzo różne” ⁽²⁾. Aer Lingus podkreśla, że wdraża szczegółowe procedury dotyczące zabierania na pokład pasażerów transferowych i tranzytowych. Obejmuje to operacje płynnego transferu pasażerów, za pośrednictwem punktów transferowych i taryf, a także odpowiedzialność za utratę lotów łączonych (np. zapewnienie opieki, pomocy, zakwaterowania). Według przedsiębiorstwa Aer Lingus wiąże się to ze znacznymi kosztami i obowiązkami, z których żadne nie dotyczą pasażerów samodzielnie układających połączenia przesiadkowe,
- w odniesieniu do fragmentu „Usługi obejmujące transfer/tranzyt stanowią, z perspektywy klienta, podróż z portu lotniczego pochodzenia do portu lotniczego przeznaczenia, a nie dwie oddzielne podróże” ⁽³⁾. Aer Lingus wyjaśnia, że, z punktu widzenia pasażerów, doświadczenie związane z usługą również jest inne z uwagi na uniknięcie licznych odpraw, wielu biletów, ewentualnych różnic w limitach dopuszczalnego bagażu itd.,
- w odniesieniu do fragmentu „Cała podróż składająca się z dwóch lub więcej odcinków jest sprzedawana jako całość i można ją odbyć na podstawie pojedynczego biletu” ⁽⁴⁾. Aer Lingus wyjaśnia, że oczywiście nie dotyczy to samodzielnie ułożonych połączeń przesiadkowych. Podróż z samodzielnie ułożonym połączeniem przesiadkowym wymagałaby faktycznie co najmniej dwóch oddzielnych biletów (i dwóch oddzielnych umów), potencjalnie u dwóch różnych przewoźników lotniczych. Pojedynczy bilet wymagałby pojedynczej umowy z jednym przewoźnikiem lotniczym,
- w odniesieniu do fragmentu „Pasażerowie zazwyczaj nie muszą odbierać swoich bagaży w przypadku transferu” ⁽⁵⁾. Według przedsiębiorstwa Aer Lingus sytuacja wygląda inaczej w przypadku pasażerów samodzielnie układających połączenia przesiadkowe. Żaden irlandzki port lotniczy nie świadczy usług transferu bagaży na rzecz pasażerów samodzielnie układających połączenia przesiadkowe,
- w odniesieniu do fragmentu „Kontrola pasażerów i bagaży zazwyczaj wygląda inaczej” ⁽⁶⁾. Aer Lingus wyjaśnia, że pasażerowie samodzielnie układający połączenia przesiadkowe muszą zgłaszać się na oddzielne odprawy przed każdym lotem.

5.2.6.2. W sprawie drugiego punktu „nawet gdyby zwolnienie to zostało uznane za selektywne, byłoby ono uzasadnione”

(102) Aer Lingus twierdzi, że środek ten zapobiega podwójnemu opodatkowaniu i stosowany jest w Irlandii oraz w wymiarze transgranicznym. Tego rodzaju zwolnienie jest powszechnie stosowane w innych jurysdykcjach, chociażby w Zjednoczonym Królestwie.

(103) Aer Lingus ponadto uważa, że podstawową zasadą podatku od transportu lotniczego jest jego wyliczanie przez odniesienie do całej podróży. W przypadku pojedynczego biletu bilet taki odpowiada pojedynczej podróży (jeżeli żadne międzylądowanie nie trwa dłużej niż sześć godzin). Jednakże w przypadku samodzielnie ułożonego połączenia przesiadkowego, w przypadku którego podróż składa się z dwóch oddzielnych rezerwacji, każda rezerwacja przetwarzana jest przez dwa oddzielne systemy rezerwacji przewoźników lotniczych, dlatego pasażer nie będzie uznawany za pasażera transferowego.

⁽¹⁾ Aer Lingus błędnie odwołało się do ust. 45 decyzji o wszczęciu postępowania, który nie zawiera zdania przytoczonego w stosownym fragmencie uwag na temat decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽²⁾ Ostatnie zdanie ust. 45 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³⁾ Pierwsze zdanie ust. 45 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁴⁾ Druga część zdania ust. 45 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁵⁾ Ostatnia część drugiego zdania ust. 45 decyzji o wszczęciu postępowania.

5.3. Uwagi Irlandii na temat uwag zainteresowanych stron

- (104) Zasadniczo Irlandia zgadza się z uwagami Aer Lingus, z wyjątkiem stwierdzeń ujętych w motywach 93 i 94. Zdaniem Irlandii Aer Lingus zacytował pismo Irlandii z dnia 15 października 2009 r. stwierdzające, że w przypadku podróży o kilku odcinkach pierwszy odcinek jest zawsze zwolniony z podatku od transportu lotniczego. Irlandia zamieściła odniesienie do swojego pisma z dnia 22 grudnia 2015 r., w którym wyjaśnia, że jest to nieporozumienie. Pismo Irlandii z dnia 15 października 2009 r. zawiera szczegółowy przykład, w którym pierwszy odcinek podróży nie podlega opodatkowaniu podatkiem od transportu lotniczego. Irlandia uważa jednak, że nie należy interpretować go jako ogólnego stwierdzenia, że pierwszy odcinek zawsze podlega zwolnieniu.
- (105) W odniesieniu do uwag zgłoszonych przez Ryanair w związku z należnym podatkiem (zob. motyw 65) Irlandia wskazała, że Ryanair nie obsługuje pasażerów transferowych ani tranzytowych, zatem nie dysponuje praktycznym doświadczeniem w stosowaniu zasad dotyczących podatku od transportu lotniczego. Ponadto zdaniem Irlandii Ryanair nie przedstawił żadnych objaśnień do swojego toku rozumowania.

6. OCENA NIESTOSOWANIA PODATKU OD TRANSPORTU LOTNICZEGO DO PASAŻERÓW TRANZYTOWYCH I TRANSFEROWYCH

6.1. Uwagi wstępne: właściwa interpretacja podatku od transportu lotniczego w odniesieniu do zwolnienia pasażerów tranzytowych i transferowych

- (106) W swoim piśmie z dnia 15 października 2009 r. Irlandia stwierdziła, że zwolnienie pasażerów transferowych i tranzytowych zapewnia zwolnienie „pierwszego odcinka” całej podróży z podatku od transportu lotniczego. Stwierdzenie to doprowadziło do nieporozumienia co do właściwej interpretacji takiego zwolnienia, jak wynika z postanowienia Sądu w sprawie T-512/11.
- (107) W świetle uwag Irlandii i osób trzecich obecnie oczywiste jest, że irlandzkie ustawodawstwo powinno być rozumiane zgodnie z sekcją 2.2 powyżej.
- (108) Wyjaśniono w niej, że zgodnie z art. 55 ust. 2 ustawy finansowej przewoźnicy lotniczy zobowiązani są do zapłaty podatku od transportu lotniczego za każdy odlot pasażera na pokładzie statku powietrznego z irlandzkiego portu lotniczego, podczas gdy pasażerowie transferowi i tranzytowi nie są uznawani za pasażerów w rozumieniu art. 55 ust. 2 ustawy finansowej, zatem podatek od transportu lotniczego nie jest stosowany do ich odlotów. W rezultacie nie można stwierdzić, że podatek od transportu lotniczego stosowany jest zasadniczo do określonego odcinka podróży lotniczej.
- (109) Należy zaznaczyć, że w momencie przyjęcia decyzji z 2011 r. w przypadku lotów do miejsc położonych w promieniu do 300 kilometrów od portu lotniczego w Dublinie i pozostałych lotów obowiązywały dwie różne stawki. Obecnie jasne jest, że stosowana stawka podatkowa zależy od odległości od miejsca docelowego, niezależnie od miejsca tranzytu lub transferu. Na przykład podróż z Dublina do Nowego Jorku z międzylądowaniem w Shannon podlega stawce opodatkowania w wysokości 10 EUR, a nie 2 EUR. Odlot z portu lotniczego w Dublinie powoduje opodatkowanie podatkiem od transportu lotniczego w wysokości 10 EUR, mimo że Shannon położone jest w promieniu 300 kilometrów od portu lotniczego w Dublinie, ponieważ odległość między portem lotniczym w Dublinie a Nowym Jorkiem przekracza ten próg. Ponadto odlot po międzylądowaniu w porcie lotniczym w Shannon nie podlega opodatkowaniu podatkiem od transportu lotniczego, ponieważ w tym porcie lotniczym pasażer jest pasażerem tranzytowym lub transferowym.
- (110) Uznanie pasażera za pasażera tranzytowego lub transferowego w irlandzkim porcie lotniczym nie zależy od położenia portu lotniczego, z którego przyleciał on do irlandzkiego portu lotniczego. Port taki mógłby równie dobrze znajdować się poza Irlandią, np. w przypadku podróży z Londynu do Nowego Jorku z międzylądowaniem w Shannon trwającym nie dłużej niż sześć godzin. W przypadku takiej podróży podatek od transportu lotniczego nie jest naliczany, ponieważ port lotniczy wyjścia znajduje się w Londynie, tj. poza Irlandią, a pasażer uznawany jest za pasażera transferowego lub tranzytowego w momencie odlotu z portu lotniczego w Shannon.

6.2. Istnienie pomocy

6.2.1. Wprowadzenie

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

- (112) Aby środek został uznany za pomoc w rozumieniu przytoczonego przepisu, musi on spełniać wszystkie następujące warunki: i) środek można przypisać państwu i musi on być finansowany z zasobów państwowych; ii) musi on przynosić korzyść beneficjentowi, którym musi być przedsiębiorstwo (prowadzące działalność gospodarczą); iii) korzyść ta musi być selektywna; oraz iv) środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem oraz wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (113) W przedmiotowym przypadku należy najpierw rozważyć, czy niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych może wiązać się z selektywną korzyścią dla określonych przewoźników lotniczych.

6.2.2. Selektowność

6.2.2.1. Wprowadzenie

- (114) Środek jest selektywny, jeżeli sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (115) W zakresie środków stosowanych do wszystkich przedsiębiorstw spełniających określone kryteria, które zmniejszają obciążenia ponoszone przez te przedsiębiorstwa w normalnym trybie, selektowność środka należy zasadniczo oceniać w drodze trzyetapowego badania ⁽¹⁾. W pierwszej kolejności identyfikuje się powszechny lub zwykły system podatkowy obowiązujący w danym państwie członkowskim: „system odniesienia”. Po drugie należy ustalić, czy dany środek stanowi odstępstwo od tego systemu w zakresie, w jakim wprowadza zróżnicowanie podmiotów gospodarczych, które w świetle celów tego systemu, są w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Jeżeli dany środek nie stanowi odstępstwa od systemu odniesienia, nie jest środkiem selektywnym. Jeżeli jednak stanowi on odstępstwo (a tym samym jest selektywny *prima facie*), na trzecim etapie badania należy ustalić, czy dany środek stanowiący odstępstwo od systemu odniesienia jest uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą podatkowego systemu odniesienia. Jeżeli środek selektywny *prima facie* na pierwszy rzut oka jest uzasadniony charakterem lub ogólną strukturą systemu, nie zostanie uznany za selektywny i w związku z tym nie będzie objęty zakresem art. 107 ust. 1 TFUE.
- (116) W określonych, wyjątkowych przypadkach nie można zastosować tego trzyetapowego podejścia z uwagi na praktyczne skutki przedmiotowych środków. Należy wówczas ocenić również, czy państwo członkowskie określiło granice systemu odniesienia w sposób spójny, czy wręcz przeciwnie – w sposób wyraźnie arbitralny lub stronniczy, tak aby uprzywilejować niektóre przedsiębiorstwa. W przeciwnym wypadku zamiast ustanawiać obowiązujące ogół przedsiębiorstw przepisy ogólne, od których przewiduje się odstępstwa na rzecz pewnych przedsiębiorstw, państwo członkowskie mogłoby osiągnąć ten sam skutek (i obejść zasady pomocy państwa), dostosowując i łącząc przepisy podatkowe w taki sposób, że ich zastosowanie w praktyce pociągałoby za sobą zróżnicowane obciążenie podatkowe różnych przedsiębiorstw ⁽²⁾. W tym zakresie należy wspomnieć, że art. 107 ust. 1 TFUE nie rozróżnia pomiędzy środkami odpowiedniej interwencji państwa poprzez odniesienie do ich przypadków albo celów, ale definiuje je w stosunku do ich skutków, a zatem niezależnie od zastosowanych technik ⁽³⁾.
- (117) Poniżej trzyetapowemu badaniu zostanie poddane najpierw zwolnienie pasażerów tranzytowych i transferowych z podatku od transportu lotniczego (sekcje 6.2.2.2 oraz 6.2.2.3). W drugiej kolejności Komisja rozważy, czy podatek od transportu lotniczego został opracowany przez państwo członkowskie w sposób wyraźnie arbitralny lub stronniczy, tak aby uprzywilejować niektóre przedsiębiorstwa (sekcja 6.2.2.4).

6.2.2.2. Określenie systemu odniesienia

- (118) System odniesienia to poziom, względem którego ocenia się selektowność danego środka. System odniesienia obejmuje spójny zbiór zasad, które zwykle mają zastosowanie – na podstawie obiektywnych kryteriów – do wszystkich przedsiębiorstw wchodzących w jego zakres, jak określono w celu tego systemu. Określenie systemu odniesienia zależy zatem od elementów takich jak podatnicy, podstawa opodatkowania, zdarzenia podlegające opodatkowaniu oraz obowiązująca stawka podatkowa.

⁽¹⁾ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2011 r. w sprawach połączonych C-78/08 do C-80/08 *Paint Graphos i in.*, EU:C:2011:550, pkt 49; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2011 r. w sprawie C-279/08 P *Komisja przeciwko Niderlandom*, ECLI:EU:C:2011:551, pkt 62; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie C-143/99 *Adria-Wien Pipeline przeciwko Finanzlandesdirektion für Kärnten*, ECLI:EU:C:2001:598, pkt 42 do 54; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-308/01 *GIL Insurance przeciwko Commissioners of Customs & Excise*, ECLI:EU:C:2004:252, pkt 72. Zob. również pkt 127 i 128 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa”), Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 29.

⁽²⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawach połączonych C-106/09 P i C-107/09 P *Komisja i Hiszpania przeciwko Rządowi Gibraltaru i Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:2011:732. Zob. również pkt 129–131 zawiadomienia w sprawie pojęcia pomocy państwa.

⁽³⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-487/06 P *British Aggregates przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2008:757, pkt 85 i 89 i przytoczone tam orzecznictwo oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2011 r. w sprawie C-279/08 P *Komisja przeciwko Niderlandom*, ECLI:EU:C:2011:551, pkt 51.

6.2.2.3. Podatek od transportu lotniczego

- (119) Podatek od transportu lotniczego sam w sobie stanowi szczególny system podatkowy, który nie jest częścią większego systemu podatkowego. W związku z powyższym system odniesienia nie wykracza poza granice podatku od transportu lotniczego.
- (120) Kluczowym pytaniem w tym przypadku jest, czy niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów tranzytowych i transferowych stanowi część czy odstępstwo od systemu odniesienia. W pierwszym przypadku uznaje się, że podatek od transportu lotniczego jest podatkiem stosowanym do wszystkich pasażerów odlatujących z Irlandii, których podróż może składać się z jednego lotu lub większej ich liczby. W tym podejściu logiczne jest, że podatek nie jest pobierany dwukrotnie, gdy w skład całej podróży wchodzi więcej niż jeden odlot z irlandzkiego portu lotniczego. Ponadto pasażerowie, którzy rozpoczynają podróż w państwie trzecim, nie podlegają opodatkowaniu, ponieważ podróż nie rozpoczyna się w irlandzkim porcie lotniczym („system podróży”). W drugim przypadku uznaje się, że podatek od transportu lotniczego jest podatkiem stosowanym do wszystkich pasażerów odlatujących na pokładzie statku powietrznego z portu lotniczego w Irlandii, a niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów tranzytowych i transferowych stanowi odstępstwo od tej zasady („system odlotu”).
- (121) Przy pierwszej analizie brzmienie art. 55 ust. 2 lit. a) ustawy finansowej („każdy odlot pasażera na pokładzie statku powietrznego z portu lotniczego”) może sugerować, że system odlotu stanowi właściwy system odniesienia. Pokrywa się to ze wstępną opinią Komisji wyrażoną w decyzji o wszczęciu postępowania: system odniesienia stanowi podatek naliczany w odniesieniu do każdego pasażera odlatującego z irlandzkiego portu lotniczego na pokładzie statku powietrznego.
- (122) Wstępny wniosek opierał się na tym, że ustawa finansowa zawierała odniesienie do opodatkowania odlotów. Niemniej jednak na podstawie przeprowadzonego formalnego postępowania wyjaśniającego oraz zgromadzonych dalszych informacji na temat właściwej interpretacji art. 55 ust. 2 ustawy finansowej oraz w świetle wyjaśnień Irlandii, że podatek od transportu lotniczego miał być odprowadzany od każdej podróży rozpoczynającej się w irlandzkim porcie lotniczym, nawet w przypadku podróży obejmujących wiele odcinków (zob. motyw 59), można stwierdzić, że celem systemu było opodatkowanie podróży powietrznych rozpoczynających się w Irlandii. Na tej podstawie oraz w związku z wymienionymi poniżej powodami system odniesienia stanowi opodatkowanie podróży rozpoczynających się w Irlandii.
- (123) Po pierwsze należy zauważyć, że definicja „pasażera” nie obejmuje pasażerów transferowych ani tranzytowych. W związku z powyższym brzmienie ustawy finansowej pozwala na wyciągnięcie wniosku, że system odniesienia jest „systemem podróży” wykluczającym pasażerów transferowych i tranzytowych, ponieważ odlot pasażera transferowego lub tranzytowego nie stanowi „odlotu pasażera” w rozumieniu art. 55 ust. 2 ustawy finansowej, więc, tym samym, nie stanowi zdarzenia podlegającego opodatkowaniu⁽¹⁾. Uznanie systemu odniesienia za „system podróży” jest także zgodne z głównym celem ustawodawstwa, na co Irlandia wskazała w swoich uwagach do decyzji o wszczęciu postępowania.
- (124) Ponadto sposób funkcjonowania podatku od transportu lotniczego potwierdza, że jest to podatek związany z podróżami lotniczymi. W związku z powyższym w okresie, gdy stosowano zróżnicowane stawki, stawka podatku wyliczana była przez odniesienie podatku do miejsca docelowego widniejącego na bilecie pasażera, niezależnie od tego, czy pasażer odbywał jeden lot czy większą ich liczbę w celu dotarcia do miejsca docelowego (zob. odpowiednio motyw 22 i 23 oraz przykłady stosowania podatku od transportu lotniczego zamieszczone w tabeli 2). Na przykład podatek należny w przypadku pasażera podróżującego z Dublina do Nowego Jorku z międzylądowaniem w Shannon wynosił 10 EUR, a nie 2 EUR (zob. motyw 91).
- (125) Ponadto Komisja zauważa, że zasadniczo uzasadnione jest opodatkowanie transportu lotniczego na podstawie stawki stosowanej jednorazowo w odniesieniu do podróży lotniczej z danego portu lotniczego w Irlandii do danego miejsca docelowego, sprzedawanej w ramach pojedynczej rezerwacji zamiast oddzielnego opodatkowania poszczególnych odcinków pojedynczej podróży. Oddzielne opodatkowanie oznaczałoby, że podatek byłby opłacany dwukrotnie za pasażera lecącego w transferze, który przesiada się do innego statku powietrznego w irlandzkim porcie lotniczym, co mogłoby wiązać się z kwestiami słuszności i równego traktowania (zob. motyw 63).
- (126) Akcyzy, takie jak podatek od transportu lotniczego, stosowane są zazwyczaj w odniesieniu do nabycia produktu końcowego lub usługi przez klienta, a nie do oddzielnych elementów, które mogą składać się na produkt końcowy lub usługę. Z powodów wyjaśnionych poniżej podróż składająca się z kilku odcinków, podczas której pasażer kwalifikuje się jako pasażer tranzytowy lub transferowy w każdym porcie lotniczym międzylądowania, może być uznana za pojedynczą usługę.

⁽¹⁾ Dlatego właściwsze wydaje się stwierdzenie, że podatek od transportu lotniczego nie dotyczy pasażerów tranzytowych ani transferowych niż uznanie, że tego rodzaju pasażerowie są „zwolnieni” z tego podatku.

- (127) W tej kwestii należy zaznaczyć, że przewoźnicy lotniczy sprzedają swoje usługi jako podróże z danego miejsca wylotu (A) do miejsce docelowego (B), nawet jeżeli tego rodzaju podróż przewiduje lądowanie w pośrednim porcie lotniczym (C). Z zasady tego rodzaju usługa polega na przewozie lotniczym z punktu A do punktu B, przy czym występowanie pośredniego portu lotniczego w punkcie C ma drugorzędne znaczenie, stanowiąc, z ostatecznego punktu widzenia pasażera, nieistotny element usługi (z wyjątkiem ewentualnego wpływu na całkowity czas podróży pasażera) ⁽¹⁾. Zasadniczo opodatkowanie pośredniej podróży sprzedawanej jako pojedyncza usługa z punktu A do punktu B przez punkt C w ten sam sposób co bezpośredniej podróży z punktu A do punktu B (gdzie w obu przypadkach punkt A leży w Irlandii) jest zatem akceptowalne i niedyskryminacyjne, ponieważ oba rodzaje usług zaspokajają te same potrzeby klienta (czyli podróż z punktu A do punktu B).
- (128) Należy jeszcze rozważyć, czy definicje pasażerów tranzytowych i transferowych zawarte w ustawie finansowej oddają te zasady. Kwestię tę przeanalizowano w poniższych motywach.
- (129) Jak wspomniano w motywie 18, pasażerowie tranzytowi są zdefiniowani jako pasażerowie, którzy pozostają na pokładzie tego samego statku powietrznego w trakcie lotu przychodzącego i wychodzącego. Komisja uważa, że w takiej sytuacji jasne jest, że stanowi to przykład pojedynczej podróży, gdzie jedyna różnica polega na tym, że w odróżnieniu od lotu bezpośredniego statek powietrzny odbywa krótki postój w danym porcie lotniczym w drodze do miejsca docelowego.
- (130) W przypadku pasażerów transferowych do ich zdefiniowania w porcie lotniczym C podczas podróży z portu lotniczego A do portu lotniczego B przez port lotniczy C stosowane są trzy warunki: (i) maksymalny czas spędzony w porcie lotniczym C nie powinien przekraczać 6 godzin; (ii) porty A i B nie mogą być tym samym portem lotniczym; oraz (iii) loty z portu A do portu C oraz z portu C do portu B muszą zostać nabyte jako „pojedyncza rezerwacja”. Komisja uważa, że wszystkie te trzy warunki są stosowne i proporcjonalne. Ppkt (i) zapewnia, by port lotniczy C był faktycznie portem lotniczym międzylądowania, w którym pasażer przede wszystkim oczekuje na lot łączony i przygotowuje się do niego, a nie „ukrytym” miejscem docelowym. W tym przypadku limit sześciu godzin jest rozsądny, zapewniając, by port lotniczy C był faktycznie portem lotniczym międzylądowania ⁽²⁾. Ppkt (ii) zapewnia, by podróż nie była ukrytym lotem bezpośrednim z portu A do portu C i z powrotem. Jeżeli chodzi o pkt (iii), jak wyjaśniono poniżej w motywach 132–134, zapewnia on, by podróż z portu A do portu B sprzedawana była klientowi jako pojedyncza, zintegrowana usługa.
- (131) Zwolnienie pasażerów transferowych z podatku od transportu lotniczego wymusza warunek, żeby wszystkie loty stanowiące pojedynczą podróż były rezerwowane na podstawie pojedynczej rezerwacji.
- (132) Podczas dokonywania przez pasażera pojedynczej rezerwacji na kilka lotów (lub „odcinków”) zawiera on pojedynczą umowę z dostawcą, obejmującą poszczególne loty. Natomiast gdy pasażer dokonuje więcej niż jednej rezerwacji kilku różnych lotów, zawiera on oddzielne, niezależne umowy z co najmniej jednym dostawcą. Już na tym przykładzie widać, że pojedyncza rezerwacja odpowiada zakupowi pojedynczej usługi, składającej się z kilku elementów, podczas gdy kilka rezerwacji odpowiada kilku różnym usługom, które pasażer nabywa oddzielnie.
- (133) W ramach pojedynczej rezerwacji cała podróż składająca się z co najmniej dwóch lotów sprzedawana jest jako jedna rezerwacja, a pasażer otrzymuje jeden bilet i jeden numer rezerwacji na całą podróż. Ponadto jak wskazano zarówno w uwagach Irlandii, jak i Aer Lingus, w sprawie decyzji o wszczęciu postępowania (zob. motyw 101), istnieje szereg istotnych różnic między podróżą składającą się z kilku lotów sprzedawanych w ramach pojedynczej rezerwacji a podróżą składającą się z kilku lotów sprzedawanych w ramach oddzielnych rezerwacji. Przede wszystkim w przypadku pojedynczej rezerwacji pasażer nie musi stosować się do szeregu różnych wymogów w zakresie odprawy, bagażu, dokumentów podróży w odniesieniu do poszczególnych lotów wchodzących w skład danej podróży. Zamiast tego musi on spełniać zbiór wymogów obejmujących całą podróż do miejsca docelowego. Ponadto w przypadku odwołania lub dużego opóźnienia lotu, w wyniku którego pasażer spóźni się na lot łączony, organizator podróży na podstawie pojedynczej rezerwacji ponosi odpowiedzialność za utratę lotu łączonego (m.in. poprzez zapewnienie opieki, wsparcia i zakwaterowania, zmianę rezerwacji na następny dostępny lot lub zaoferowanie odszkodowania).
- (134) Podróż składająca się z kilku odcinków, które rezerwowane są oddzielnie, wiąże się z zakupem niezależnych usług. W związku z tym jeżeli na przykład pasażer spóźni się na drugi lot przez opóźniony przylot w ramach pierwszego lotu, pasażer nie może zwrócić się o pomoc do organizatora drugiego lotu. Pasażer zostałby po prostu uznany za pasażera, który był na liście, ale nie stawił się do odprawy na drugi lot. Ponadto w przypadku zakupu kilku lotów na podstawie oddzielnych rezerwacji pasażer musi odbierać swój bagaż w każdym porcie lotniczym oraz zgłaszać się do odprawy na kolejne loty. Aer Lingus podkreślił, że żaden irlandzki port lotniczy nie świadczy usług transferu bagażu na rzecz pasażerów samodzielnie układających połączenie przesiadkowe (zob. motyw 101).

⁽¹⁾ Jest to zgodne ze zwykłą praktyką Komisji w zakresie spraw dotyczących ochrony konkurencji i połączeń, polegającą na zdefiniowaniu rynków właściwych dla regularnych przewozów lotniczych na podstawie podejścia opartego na miejscu wylotu i miejscu docelowym.

⁽²⁾ Zjednoczone Królestwo, podobnie jak Irlandia, stosuje warunek sześciu godzin w celu zdefiniowania pasażerów lotów łączonych (przynajmniej w przypadkach, gdy pierwszy lot ląduje przez godziną 17).

- (135) W świetle powyższego główna różnica między tymi dwoma sytuacjami jest taka, że w pierwszym przypadku pasażer nabywa zintegrowaną usługę (podróż z portu A do portu B) z dwoma elementami połączonymi przez usługodawcę, podczas gdy w drugim przypadku pasażer samemu łączy te dwa elementy na własne ryzyko, tym samym dokonując zakupu dwóch oddzielnych usług. Zatem pasażer lecący z portu lotniczego A do portu lotniczego B przez port lotniczy C na podstawie pojedynczej rezerwacji wykupuje usługę, która zasadniczo różni się od usług zakupionych przez pasażera, który oddzielnie rezerwuje lot z portu lotniczego A do portu lotniczego C oraz lot z portu lotniczego C do portu lotniczego B.
- (136) Przykład, że pojedyncza rezerwacja obejmująca kilka lotów znacząco różni się od kilku lotów w ramach oddzielnych rezerwacji znaleźć można w zawiadomieniu do pasażerów, które zamieścił na swojej stronie internetowej easyJet, jeden z głównych przewoźników bezpośrednich w Unii:
- „easyJet jest przewoźnikiem bezpośrednim (prowadzącym wyłącznie loty z portów lotniczych odlotu do portów lotniczych przylotu) i nie świadczy usług w zakresie lotów łączonych pozwalających na kontynuowanie podróży naszymi lotami lub lotami prowadzonymi przez innych przewoźników lotniczych. Jeżeli zarezerwowali Państwo u nas dalszy lot, stanowi to odrębną umowę, a każdy oddzielny lot jest uznawany przez nas za oddzielną podróż”⁽¹⁾.
- (137) W związku z powyższym oddzielne opodatkowanie tych dwóch usług jest proporcjonalne i niedyskryminacyjne, podczas gdy pośrednia podróż wykupiona w ramach pojedynczej rezerwacji zostaje opodatkowana jednorazowo.
- (138) W świetle powyższej oceny (zob. motywy 131–137) Komisja uważa zatem, że definicje pasażerów transferowych i tranzytowych na podstawie ustawy finansowej są zgodne z celem opodatkowania pojedynczych podróży lotniczych z danego miejsca pochodzenia w Irlandii do danego miejsca docelowego, zakupionych przez klienta jako pojedyncza, zintegrowana usługa.
- (139) Można stwierdzić, że systemem odniesienia jest podatek od transportu lotniczego określony w ustawie finansowej, stąd podatek ten nie jest stosowany do pasażerów transferowych i tranzytowych (system podróży).

6.2.2.4. Odstępstwo od systemu odniesienia

- (140) Zważywszy na fakt, iż niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych stanowi części systemu odniesienia, nie stwierdzono żadnych odstępstw od systemu odniesienia.
- (141) W rezultacie ocena podatku od transportu lotniczego na podstawie trzyetapowego podejścia nie wykazuje żadnych oznak selektywności.

6.2.2.5. Podatek od transportu lotniczego nie został zaprojektowany w sposób wyraźnie arbitralny lub stronniczy, tak aby uprzywilejować niektóre przedsiębiorstwa

- (142) W celu wyciągnięcia ostatecznego wniosku w sprawie selektywności należy ustalić, czy podatek od transportu lotniczego został zaprojektowany przez Irlandię w sposób wyraźnie arbitralny lub stronniczy, tak aby uprzywilejować niektóre przedsiębiorstwa.
- (143) W swoich uwagach w sprawie decyzji o wszczęciu postępowania Ryanair przekonywał w istocie, że zwolnienie pasażerów tranzytowych i transferowych z podatku od transportu lotniczego prowadzi do nieuzasadnionej dyskryminacji pomiędzy dwoma modelami biznesu, mianowicie między modelem biznesu przewoźników w systemie gwiazdowym, który oferuje pojedyncze rezerwacje obejmujące kilka lotów, oraz modelem biznesu przewoźników bezpośrednich, takich jak Ryanair, którzy nie oferują takiej możliwości, oraz że nie można twierdzić, że zwolnienie było skierowane, w sposób niedyskryminujący do każdego przewoźnika lotniczego.
- (144) Należy po pierwsze zaznaczyć, że nie ma żadnych dowodów w aktach na to, że Irlandia przewidziała niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów tranzytowych i transferowych, tak aby uprzywilejować niektóre przedsiębiorstwa. W tej kwestii można zauważyć, że szereg państw członkowskich stosuje podobne podatki, z których także zwolnieni są pasażerowie tranzytowi i transferowi.
- (145) Argument przedstawiony przez Ryanair, że w przypadku przewoźnika lotniczego przejście z modelu biznesu polegającego na świadczeniu usług przewozu bezpośredniego na model gwiazdowy jest praktycznie niemożliwe oraz że według wiedzy tego przewoźnika nie istnieje ani jeden przypadek takiej zmiany na rynku, powinien zostać doprecyzowany, ponieważ Ryanair zaczął oferować loty łączone⁽²⁾. W maju 2017 r. Ryanair ogłosił uruchomienie pierwszych lotów z przesiadką w porcie lotniczym Rzym–Fiumicino, pierwszy raz zapewniając swoim klientom możliwość zarezerwowania lotu łączonego prowadzonego przez Ryanair i bezpośredniego transferu na taki lot. W tej sprawie dyrektor handlowy Ryanair oświadczył: „Ryanair ma przyjemność po raz

⁽¹⁾ Zob. <http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit> (data dostępu: 28 marca 2017 r.).

⁽²⁾ Zob. <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (data dostępu: 1 czerwca 2017 r.).

pierwszy uruchomić usługę lotów łączonych w porcie lotniczym Rzym–Fiumicino, umożliwiając klientom zarezerwowanie lotu łączonego prowadzonego przez Ryanair po najniższych stawkach w Europie. Na początku w Rzymie dostępnych będzie 10 relacji, a klienci będą mogli przesiąść się na następny lot bez konieczności udawania się do strefy ogólnodostępnej, podczas gdy ich bagaże zostaną nadane do miejsca docelowego. Ta nowa usługa w ramach 4. roku programu »Always Getting Better« zostanie wprowadzona w całej sieci Ryanair (kolejne relacje w Rzymie zostaną dodane w nadchodzących tygodniach i miesiącach), jeżeli próba przeprowadzona na lotnisku Rzym–Fiumicino zakończy się sukcesem⁽¹⁾. Klienci otrzymywać będą jeden numer rezerwacji na oba loty. Pokazuje to, że Ryanair zaczął świadczyć nową usługę, którą przewoźnik uważa za nowość i coś zupełnie innego od lotów bezpośrednich, które dotąd prowadził.

- (146) Po drugie można zauważyć, że podatek od transportu lotniczego prowadzi do oddzielnego opodatkowania różnych usług, mianowicie kilku lotów zakupionych na podstawie kilku rezerwacji oraz pojedynczej, zintegrowanej usługi podlegającej jednorazowemu opodatkowaniu, czyli lotów będących odcinkami jednej podróży zakupionej na podstawie jednej rezerwacji. W świetle powyższych powodów (zob. sekcja 6.2.2.3 niniejszej decyzji) zróżnicowanie to wynika z fundamentalnych różnic między usługami, jakie klient nabywa w poszczególnych sytuacjach, co przekłada się na ważne skutki praktyczne, zwłaszcza w zakresie odprawy, zarządzania bagażami oraz odpowiedzialnością przewoźnika lotniczego w przypadku utraty lotu łączonego. Fakt, że niektórzy przewoźnicy lotniczy przyjęli model biznesu skupiający się na obsłudze połączeń bezpośrednich, podczas gdy inni koncentrują się na usługach sieciowych, nie oznacza, że zróżnicowane opodatkowanie obiektywnie innych usług jest przejawem dyskryminacji. Jak wyjaśniono wyżej w sekcji 6.2.2.3, opodatkowanie podróży powietrznych rozpoczynających się w Irlandii można uznać za uzasadnione – jako przeciwieństwo w stosunku do opodatkowania każdego odlotu pasażera na pokładzie statku powietrznego poza Irlandię.
- (147) Komisja zauważa, że stwierdzenia przedsiębiorstwa Ryanair dotyczące domniemanej dyskryminacji wydają się być domyślnie oparte na założeniu, że niektórzy pasażerowie organizują podróż powietrzną przez wykupienie kilku lotów u tego przewoźnika w celu odbycia podróży z jednego portu lotniczego do drugiego „za pośrednictwem” innych portów lotniczych oraz że tego rodzaju loty powinny być traktowane jednakowo jak pojedyncza rezerwacja⁽²⁾. W przeciwnym razie Ryanair nie miałby powodów uważać, że jest dyskryminowany w porównaniu z innymi przewoźnikami lotniczymi, którzy oferują pojedynczą rezerwację obejmującą kilka lotów. Niemniej jednak Ryanair nie wskazał, że przewoził on tego rodzaju pasażerów w okresie, kiedy stosowano podatek od transportu lotniczego ani nie przedstawił danych liczbowych dotyczących takich pasażerów⁽³⁾. Co więcej, żaden z elementów zawartych w oświadczeniach przedłożonych przez Ryanair nie pozwala zakwestionować uwag zawartych w motywach 132–134, które uzasadniają uznawanie kilku lotów zakupionych w ramach jednej rezerwacji za usługę zasadniczo różniącą się od kilku lotów łączących te same porty lotnicze, ale zakupionych na podstawie oddzielnych rezerwacji, które w rzeczywistości stanowią szereg niezależnych usług.
- (148) Jak wspomniano w motywie 38, w wyroku w sprawie T-512/11 Sąd zauważył, że Irlandia była gotowa rozważyć zmiany w podatku od transportu lotniczego polegające, w razie potrzeby, na usunięciu wymogu pojedynczej rezerwacji z definicji pasażera transferowego.
- (149) Formalne postępowanie wyjaśniające wykazało (zob. motywy 131–148), że warunek pojedynczej rezerwacji nie miał charakteru dyskryminacyjnego, ponieważ zapewniał opodatkowanie podatkiem od transportu lotniczego wyłącznie podróży rozpoczynających się w irlandzkim porcie lotniczym, sprzedawanych klientom jako pojedyncze, zintegrowane usługi. W związku z powyższym Komisja stwierdza, że Irlandia nie musiała usuwać warunku pojedynczej rezerwacji z definicji pasażera transferowego, aby zapewnić, by pomoc państwa nie występowała.
- (150) Można uznać, że Irlandia nie zaprojektowała podatku od transportu lotniczego w sposób wyraźnie arbitralny ani stronniczy, tak aby uprzywilejować niektóre przedsiębiorstwa. Przeciwnie, niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów tranzytowych i transferowych jest rozsądne i uzasadnione.

6.2.3. Wniosek dotyczący istnienia pomocy

- (151) W świetle powyższej oceny środek objęty postępowaniem wyjaśniającym nie spełnia co najmniej jednego z warunków określonych w art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ nie jest selektywny. Biorąc pod uwagę, że różne warunki pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE stosowane są łącznie, stwierdza się, że środek nie stanowi pomocy państwa. Zatem nie ma potrzeby oceny, czy spełniane są pozostałe przesłanki do zakwalifikowania środka jako pomocy państwa.

⁽¹⁾ Zob. <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (data dostępu: 1 czerwca 2017 r.).

⁽²⁾ Dotyczy to na przykład pasażera, który kupuje bilet na lot z Shannon do Dublina oraz oddzielny bilet na lot z Dublina do Barcelony, przy czym między lądowaniem w porcie lotniczym w Dublinie a wylotem do portu lotniczego w Barcelonie upływa nie więcej niż sześć godzin. W ramach podatku od transportu lotniczego zarówno odlot z Shannon, jak i odlot z Dublina stanowią zdarzenia podlegające opodatkowaniu. Niemniej jednak gdyby definicja pasażerów transferowych nie odnosiła się do pojęcia jednej rezerwacji, odlot z Dublina nie stanowiłby zdarzenia podlegającego opodatkowaniu w ramach podatku od transportu lotniczego; wyłącznie odlot z Shannon byłby zdarzeniem podlegającym opodatkowaniu.

⁽³⁾ W przeszłości Ryanair aktywnie odradzał pasażerom przesiadki na dalsze loty Ryanair. Zob. decyzja Komisji z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie połączenia COMP/M.4439 – Ryanair/Aer Lingus (Dz.U. C 47 z 20.2.2008, s. 14), motyw 48.

7. WNIOSEK

(152) Niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych i tranzytowych nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niestosowanie podatku od transportu lotniczego do pasażerów transferowych, wprowadzone przez Irlandię na mocy ustawy finansowej nr 2 z 2008 r. nie stanowiło pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Irlandii.

Sporządzono w Brukseli dnia 14 lipca 2017 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji

DECYZJA KOMISJI (UE) 2018/118**z dnia 31 sierpnia 2017 r.****w sprawie pomocy państwa SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz Iberpotash***(notyfikowana jako dokument nr C(2017) 5877)***(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) W skardze z dnia 30 listopada 2012 r. poinformowano Komisję, że Hiszpania wdrożyła kilka domniemanych środków pomocy na rzecz przedsiębiorstwa Iberpotash S.A., przemianowanego w 2014 r. na ICL Iberia Súa & Sallent (oba zwane dalej „Iberpotash”). Skarżący, który pragnie nie ujawniać swej tożsamości („skarżący”), uzupełnił swoją skargę dodatkowymi uwagami w dniach 28 grudnia 2012 r., 14 lutego 2014 r., 24 lutego 2014 r., 6 maja 2014 r. i 27 stycznia 2015 r.
- (2) Skargę przedłożono Hiszpanii w dniu 10 stycznia 2013 r. wraz z wezwaniem do udzielenia informacji. Hiszpania udzieliła odpowiedzi w dniu 8 marca 2013 r. W dniach 14 maja 2013 r., 16 stycznia 2014 r. i 26 marca 2014 r. przesłano do Hiszpanii dodatkowe wezwania do udzielenia informacji. W odpowiedzi na te wezwania Hiszpania udzieliła Komisji dalszych informacji w pismach odpowiednio z dnia 13 czerwca 2013 r., 14 lutego 2014 r. i 15 kwietnia 2014 r.
- (3) W dniu 30 stycznia 2015 r. przesłano skarżącemu pismo z oceną wstępną. W odpowiedzi na pismo z oceną wstępną skarżący przekazał dalsze informacje w dniu 5 marca 2015 r. (wstępna odpowiedź) i 21 kwietnia 2015 r. (ostateczna odpowiedź na pismo z oceną wstępną). Ponadto w dniu 9 marca 2015 r. miało miejsce spotkanie ze skarżącym, a w dniu 4 czerwca 2015 r. skarżący przedstawił dodatkowe informacje.
- (4) Ostateczna odpowiedź skarżącego na pismo z oceną wstępną została przesłana do Hiszpanii celem przedstawienia uwag w dniu 9 czerwca 2015 r. wraz z dodatkowym wezwaniem do udzielenia informacji. Hiszpania udzieliła odpowiedzi w dniu 8 lipca 2015 r. Na wniosek Hiszpanii w dniu 31 lipca 2015 r. przesłano do tego państwa nieopatrzoną klauzulą poufności wersję pisma z oceną wstępną.
- (5) Pismem z dnia 26 stycznia 2016 r. Komisja powiadomiła Hiszpanię o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego dwóch domniemanych środków pomocy. W tym samym piśmie Komisja stwierdziła, że pozostałe trzy zaskarżane środki nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu.
- (6) Decyzję Komisji o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat dwóch domniemanych środków pomocy.
- (7) W piśmie z dnia 19 kwietnia 2016 r. Hiszpania przedstawiła swoje uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania. W piśmie z dnia 6 października 2016 r. Komisja zwróciła się do Hiszpanii z prośbą o przedstawienie dodatkowych informacji, które zostały przedłożone przez to państwo w piśmie z dnia 28 listopada 2016 r.
- (8) Komisja otrzymała uwagi od trzech zainteresowanych stron trzecich, w tym od Iberpotash, domniemanego beneficjenta pomocy. Przekazała te uwagi Hiszpanii, aby państwo to mogło się do nich odnieść; uwagi Hiszpanii otrzymano w pismach z dnia 27 lipca 2016 r. i 6 kwietnia 2017 r.

⁽¹⁾ Dz.U. C 142 z 22.4.2016, s. 18.⁽²⁾ Por. przypis 1.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS POMOCY

2.1. BENEFICJENT

- (9) Przedsiębiorstwo Iberpotash jest właścicielem i zarządcą dwóch kopalni potażu w dorzeczu rzeki Llobregat w regionie Bages w Katalonii: jednej kopalni w Súrri oraz drugiej – w Sallent i Balsareny. Potaż stosuje się do produkcji nawozów. Ponadto Iberpotash wytwarza i sprzedaje sól, głównie do celów przemysłowych.
- (10) Iberpotash jest spółką zależną ICL Fertilisers, izraelskiej korporacji wielonarodowej będącej największym producentem nawozów na świecie. Kopalnie potażu, które działały w tym regionie już w 1920 r., były własnością państwa do 1998 r. Przedsiębiorstwo Iberpotash nabyło kopalnie potażu w Súrri oraz w Sallent/Balsareny na podstawie umowy kupna-sprzedaży zawartej w dniu 21 października 1998 r. z Sociedad Estatal de Participaciones Industriales – SEPI, publiczną spółką holdingową państwa hiszpańskiego.

2.2. DOMNIEMANE ŚRODKI POMOCY PAŃSTWA

- (11) Według skarżącego władze hiszpańskie zapewniły przedsiębiorstwu Iberpotash niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa za pomocą kilku środków. Wszystkie te domniemane środki pomocy mają związek z obowiązkami Iberpotash w zakresie ochrony środowiska naturalnego w odniesieniu do kopalń w dorzeczu Llobregat i hałd odpadów soli powstałych na terenie tych kopalń w następstwie dziesiętek lat ich działalności. Te domniemane środki pomocy państwa obejmują:
- a) nieprzestrzeganie przez władze hiszpańskie przepisów art. 14 dyrektywy 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽³⁾ („dyrektywa w sprawie odpadów wydobywczych”), co rzekomo doprowadziło do obniżenia gwarancji finansowych wymaganych do uzyskania zezwoleń na prowadzenie kopalń Iberpotash („Środek 1: obniżony poziom gwarancji finansowych”);
 - b) zrealizowanie przez władze hiszpańskie inwestycji mających na celu ograniczenie lub naprawienie szkód rzekomo wyrządzonych środowisku przez Iberpotash z naruszeniem zasady „zanieczyszczający płaci”. Inwestycje te obejmują:
 - budowę nowego zbiornika na solankę działającego od 2008 r. („Środek 2: nowy zbiornik na solankę”),
 - prace nad ulepszeniem obiektów uzdatniania wody w Abrera i Sant Joan Despí nad rzeką Llobregat („Środek 3: prace nad ulepszeniem obiektów uzdatniania wody”),
 - przykrycie hałdy odpadów soli na terenie kopalni Iberpotash w Vilafruns („Środek 4: przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns”);
 - c) finansowanie badania środowiskowego dotyczącego hałdy odpadów Cogulló („Środek 5: badanie dotyczące hałdy odpadów Cogulló”).
- (12) Według szacunków skarżącego łączna domniemana pomoc na rzecz Iberpotash w ramach tych środków wynosi pomiędzy 260 a 407 mln EUR.
- (13) Skarżący złożył także oddzielną skargę dotyczącą domniemanego naruszenia prawa UE w dziedzinie środowiska. W oparciu o tę skargę Komisja w lipcu 2014 r. wystosowała do Hiszpanii wezwanie do usunięcia uchybienia, wszczynając postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z dyrektywy w sprawie odpadów wydobywczych. We wrześniu 2015 r. w dodatkowym wezwaniu do usunięcia uchybienia rozszerzono zakres postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, włączając do tego zakresu nieprzestrzeganie przepisów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽⁴⁾ („ramowa dyrektywa wodna”). Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest w toku ⁽⁵⁾.

2.3. PODSTAWY WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

- (14) W dniu 26 stycznia 2016 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w odniesieniu do środków 1 i 4 ⁽⁶⁾ („decyzja o wszczęciu postępowania”) w celu wyjaśnienia wątpliwości Komisji co do tego, czy środki te stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu oraz czy są one zgodne z rynkiem wewnętrznym.

⁽³⁾ Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 15).

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).

⁽⁵⁾ Domniemane naruszenia dyrektywy w sprawie odpadów wydobywczych wskazane w tym postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie są związane z wysokością gwarancji finansowych wymaganych przepisami art. 14 tej dyrektywy według oceny zawartej w niniejszej decyzji.

⁽⁶⁾ Por. przypis 1.

- (15) Jednocześnie Komisja stwierdziła, że środki 2, 3 i 5 nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Ponieważ powyższe stwierdzenie nie zostało zakwestionowane, środki 2, 3 i 5 nie są przedmiotem niniejszej decyzji i nie podlegają dalszej ocenie w jej ramach.

2.3.1. WĄTPLIWOŚCI DOTYCZĄCE ŚRODKA 1: OGRANICZONY POZIOM GWARANCJI FINANSOWYCH

- (16) Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania stwierdziła, że nie może wykluczyć, że Środek 1 może stanowić pomoc państwa. W szczególności Komisja miała wątpliwości co do tego, czy Środek 1 wiązał się z przekazaniem zasobów państwowych i zapewnił Iberpotash korzyść gospodarczą. Wezwała więc władze hiszpańskie i strony trzecie do przedstawienia większej liczby stosownych dowodów.
- (17) W zakresie, w jakim Środek 1 stanowił pomoc państwa, Komisja miała wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.

2.3.2. WĄTPLIWOŚCI DOTYCZĄCE ŚRODKA 4: PRZYKRYCIE HAŁDY ODPADÓW W VILAFRUNS

- (18) Komisja stwierdziła w decyzji o wszczęciu postępowania, że finansowanie ze środków publicznych przykrycia hałdy odpadów w Vilaforns mogło stanowić pomoc państwa. W szczególności uznała, że Środek 4 mógł zapewnić przedsiębiorstwu Iberpotash selektywną korzyść gospodarczą, umożliwiając bardziej skuteczne zapobieganie zanieczyszczeniom w obiekcie unieszkodliwiania odpadów będącym w posiadaniu Iberpotash, i w ten sposób zapewniając wypełnianie przez to przedsiębiorstwo jego obowiązków w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Komisja wezwała władze hiszpańskie i strony trzecie do przedstawienia uwag na temat tych wstępnych wniosków.
- (19) Ponadto Komisja stwierdziła, że ponieważ koszty inwestycji zostały w pełni sfinansowane przez organy publiczne, a Iberpotash ponosi jedynie dalsze koszty utrzymania, intensywność pomocy w ramach Środka 4 znacznie przekracza poza poziom intensywności pomocy dla przedsiębiorstw, które spełniają wymogi surowsze niż normy wspólnotowe lub które podnoszą poziom ochrony środowiska w przypadku braku norm wspólnotowych zgodnie z sekcją 3.1.1 Wytycznych wspólnotowych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska (2008/C 82/01) („wytyczne środowiskowe z 2008 r.”) (⁷). Dlatego też Komisja wyraziła swoje wątpliwości co do zgodności takiej pomocy z rynkiem wewnętrznym oraz wezwała władze hiszpańskie i strony trzecie do przedstawienia uwag na temat tych wstępnych ustaleń.

3. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

3.1. UWAGI IBERPOTASH

- (20) Przedsiębiorstwo Iberpotash w przeważającej części przedstawia uwagi zgodne z uwagami przedłożonymi przez Hiszpanię na temat obu środków będących przedmiotem postępowania.
- (21) Iberpotash stwierdza ponadto, że Środek 1 nie wiązał się z zasobami państwowymi, ponieważ do chwili obecnej Hiszpania nie przekazała żadnych zasobów temu przedsiębiorstwu. Poza tym ryzyko tego, że dojdzie do przekazania takich zasobów jest niewielkie, ponieważ Iberpotash nie boryka się z problemami gospodarczymi i będzie w stanie ponieść koszty renaturalizacji, jeżeli wysokość gwarancji okaże się niewystarczająca. Iberpotash wyraża te same wątpliwości, co Hiszpania w odniesieniu do selektywnego charakteru środków oraz tego, czy zapewniają one korzyść gospodarczą lub zakłócają konkurencję pomiędzy państwami członkowskimi.
- (22) Iberpotash podkreśla, że Środek 4 jest zgodny z wytycznymi środowiskowymi z 2008 r. oraz że intensywność pomocy mająca zastosowanie do restytucji terenów zanieczyszczonych wynosi 100 %.

3.2. UWAGI PIERWSZEJ ZAINTERESOWANEJ STRONY (SKARŻĄCY)

- (23) Pierwsza zainteresowana strona, która pragnie nie ujawniać swojej tożsamości, popiera wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego oraz argumenty Komisji zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania w odniesieniu do obu środków.
- (24) Pierwsza zainteresowana strona dodaje, że ustalenie niewystarczającej wysokości gwarancji oznacza duże obciążenie dla organów publicznych, które ponoszą koszty obowiązków Iberpotash w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Zauważa także, że Iberpotash odniósł korzyść gospodarczą, ponieważ przeznaczył zaoszczędzone zasoby finansowe na swoją działalność gospodarczą.
- (25) Pierwsza zainteresowana strona zgadza się z opinią Komisji, że pomoc ta jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ stanowi pomoc operacyjną.

(⁷) Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska (Dz.U. C 82 z 1.4.2008, s. 1).

- (26) Jeżeli chodzi o Środek 2, pierwsza zainteresowana strona zwraca uwagę Komisji na decyzję Sądu Prowincji – Barcelona z dnia 22 lutego 2016 r., w której potwierdzono odpowiedzialność przedsiębiorstwa Iberpotash za przywrócenie terenów zniszczonych przez jego działalność do poprzedniego stanu. Strona ta dodaje również, że przykrycie hałdy soli nie jest projektem „pilotażowym”, ponieważ żadne dokumenty związane z finansowaniem ze środków publicznych tego środka nie opisują w ten sposób tego projektu, oraz ze względu na fakt, że zastosowana metoda jest dobrze znana i wykorzystywana przez inne przedsiębiorstwa przemysłu wydobywczego od co najmniej 15 lat w przypadku podobnych hałd.

3.3. UWAGI DRUGIEJ ZAINTERESOWANEJ STRONY

- (27) Druga zainteresowana strona, która również pragnie nie ujawniać swej tożsamości, popiera decyzję o wszczęciu postępowania podjętą przez Komisję.
- (28) Odnośnie do Środka 1 strona ta odnotowuje ponadto, że kwestia zgodności wysokości gwarancji z mającym zastosowanie ustawodawstwem unijnym lub hiszpańskim jest bez znaczenia, ponieważ pomoc polega na tym, że państwo ponosi ryzyko finansowe związane z przywróceniem obiektów, których zmiany dotyczą, do poprzedniego stanu; ujęcie ilościowe tego ryzyka jest wyłącznie kwestią faktyczną, a nie prawną.
- (29) Ponadto druga zainteresowana strona kwestionuje zdolność przedsiębiorstwa Iberpotash do poniesienia kosztów renaturalizacji w momencie powstania takiego obowiązku, ponieważ jedynymi hiszpańskimi aktywami Iberpotash są kopalnie, które zostaną zamknięte i tym samym będą miały niewielką wartość po 2035 r.
- (30) Druga zainteresowana strona zwraca także uwagę na fakt, że naliczenie gwarancji w wystarczającej wysokości oznaczałoby dla Iberpotash roczny koszt co najmniej 2 806 000 EUR, co trudno uznać za nieznaczną kwotę. Strona ta dodaje, że ustalenie wysokości gwarancji na bieżącym poziomie prowadzi również do unikania przez Iberpotash konieczności ustanowienia zabezpieczenia na posiadanych przez to przedsiębiorstwo rezerwach finansowych.
- (31) Odnośnie do Środka 2 druga zainteresowana strona zauważa, że wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2009 r., dyrektywa Rady 75/442/EWG⁽⁸⁾ i mające zastosowanie przepisy hiszpańskiego prawa stanowią, że Iberpotash ponosi wyłączną odpowiedzialność za przykrycie hałdy w Vilafruns od momentu, w którym udzielono mu zezwoleń na wydobywanie, niezależnie od tego, czy kopalnia pozostaje aktywna, czy nie.
- (32) Jeżeli chodzi o Środek 4 druga zainteresowana strona twierdzi, że przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns jest obowiązkiem przedsiębiorstwa Iberpotash oraz że Iberpotash otrzymał selektywną korzyść w postaci sfinansowania tego przykrycia ze środków publicznych. Ponadto strona ta nie zgadza się z klasyfikacją przykrycia jako projektu pilotażowego obejmującego nową technikę restytucji. Strona twierdzi, że przykrycie hałdy odpadów soli geomembranami jest starą techniką stosowaną już od dawna np. przez alzackie i niemieckie przedsiębiorstwa produkujące potaż.
- (33) Wreszcie druga zainteresowana strona uważa, że kwestia tego, czy Iberpotash jest jedynym producentem potażu w Hiszpanii, nie ma znaczenia, ponieważ rynek potażu jest globalny. Skutki dla handlu są więc niezaprzeczalne, ponieważ w perspektywie geograficznej Iberpotash stanowi konkurencję dla francuskich producentów soli, jako że kopalnie w Súrri i Sallent znajdują się w bliskiej odległości (mniej niż 100 km) od granicy z Francją.
- (34) Zarówno pierwsza, jak i druga zainteresowana strona przedstawiły również uwagi odnośnie do pozostałych trzech środków poddanych analizie w decyzji o wszczęciu postępowania (środki dotyczące (i) nowego zbiornika na solankę, (ii) prac nad ulepszeniem obiektów uzdatniania wody i (iii) badania dotyczącego hałdy odpadów Cogulló). Jak opisano jednak w motywie 15, Komisja stwierdziła już w decyzji o wszczęciu postępowania, że środki te nie stanowią pomocy państwa i w związku z tym nie są przedmiotem formalnego postępowania wyjaśniającego. Uznano więc, że uwagi stron trzecich dotyczące wyłącznie środków nieobjętych formalnym postępowaniem wyjaśniającym nie mają znaczenia dla celów niniejszej decyzji.

4. UWAGI HISZPANII

4.1. UWAGI DOTYCZĄCE DECYZJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

- (35) W odniesieniu do Środka 1 Hiszpania uważa, że wysokość gwarancji była zawsze odpowiednia i określona zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem hiszpańskim i unijnym. W szczególności Hiszpania twierdzi, że ewentualne naruszenia dyrektywy w sprawie odpadów wydobywczych nie obejmują ustalenia wysokości gwarancji na zbyt niskim poziomie, dlatego też naruszenie dyrektywy w tym zakresie nie mogło mieć miejsca.

⁽⁸⁾ Dyrektywa Rady 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 194 z 25.7.1975, s. 39).

- (36) Ponadto odnośnie do kwestii ustalenia wysokości gwarancji na odpowiednim poziomie Hiszpania uznaje za nierozstrzygające oświadczenie z dnia 2 października 2013 r. złożone przez panią Assumptę Ferań (dyrektor dykcji zajmującej się ochroną środowiska w Generalitat de Catalunya) przed Komisją Ochrony Środowiska katalońskiego parlamentu, w którym stwierdziła ona, że gwarancja finansowa powinna wynosić 200 mln EUR. Według Hiszpanii oświadczenie to złożono podczas debaty prowadzonej w warunkach sporu partii politycznych, dlatego też było ono kierowane względami politycznymi. Hiszpania uważa również orzeczenie Wyższego Trybunału Katalonii z dnia 11 października 2011 r. za nierozstrzygające, jeżeli chodzi o sprawę ustalenia odpowiedniej wysokości gwarancji, ponieważ trybunał ten nie dokonał jej obliczenia.
- (37) Co więcej, Hiszpania uznaje badanie przytoczone przez skarżącego i omówione przez Komisję w motywie 71 decyzji o wszczęciu postępowania za nierzetelne, ponieważ w badaniu tym nie obliczono odpowiedniej wysokości gwarancji w oparciu o kryteria określone w dekrete 202/1994 z dnia 14 czerwca, czyli ustawodawstwie mającym zastosowanie do wysokości gwarancji.
- (38) Hiszpania twierdzi ponadto, że Środek 1 nie zapewnia selektywnej korzyści gospodarczej przedsiębiorstwu Iberpotash. Wszelką domniemaną korzyść ustalono w oparciu o ramy prawne mające zastosowanie również do wszystkich potencjalnych konkurentów. Ponadto kopalnie w Sallent i Súria stanowią jedyne takie aktywne kopalnie w Hiszpanii, dlatego Iberpotash nie mógł uzyskać korzyści, ponieważ na terytorium Hiszpanii nie ma porównywalnych kopalni.
- (39) Hiszpania utrzymuje, że nie zaangażowano tu żadnych zasobów państwowych, ponieważ jeśli wysokość gwarancji okaże się niewystarczająca, wymóg restytucji przez przedsiębiorstwo Iberpotash terenów zniszczonych przez działalność wydobywczą pozostanie w mocy. Hiszpania może wyegzekwować ten obowiązek ciążyący na Iberpotash przez zajęcie praw i mienia tego przedsiębiorstwa na hiszpańskim terytorium.
- (40) Wreszcie Hiszpania uważa, że Środek 1 nie zakłóca konkurencji ani nie ma wpływu na handel pomiędzy państwami członkowskimi, ponieważ koszty, które przedsiębiorstwo Iberpotash poniosłoby, gdyby musiało określić wyższą wysokość gwarancji, są znikome w porównaniu do standardów przemysłu wydobywania potażu.
- (41) Odnośnie do Środka 4 Hiszpania twierdzi, że przedsiębiorstwo Iberpotash nie mogło uzyskać korzyści gospodarczej, jako że nie było zanieczyszczającym i dlatego też nie miało obowiązku przykrycia hałdy odpadów soli w Vilafruns, zgodnie z mającym ogólnie zastosowanie ustawodawstwem hiszpańskim. Co więcej, Iberpotash ponosi koszty utrzymania przykrycia hałdy, dlatego, nawet jeżeli dzięki finansowaniu ze środków publicznych przedsiębiorstwo oszczędziło na kosztach budowy przykrycia hałdy, będzie musiało przeznaczyć znacznie większą kwotę na jej utrzymanie przez następne dziesięciolecia i w związku z tym straci wszelką korzyść gospodarczą uzyskaną w wyniku zastosowania tego środka.
- (42) Hiszpania utrzymuje, że Środek 4 nie może mieć charakteru selektywnego, jako że Iberpotash jest jedynym przedsiębiorstwem w Hiszpanii zajmującym się wydobywaniem potażu.
- (43) Ponadto środek ten nie ma zakłócającego wpływu na konkurencję pomiędzy państwami członkowskimi ze względu na fakt, że wydobywana sól nie może być przekazywana pomiędzy tymi państwami z powodu trudności związanych z transportem.
- (44) Jeżeli, pomimo wyżej przytoczonych argumentów, Komisja uzna, że Środek 4 stanowi pomoc państwa, Hiszpania jest zdania, że wchodzi on w zakres pomocy *de minimis* określonej w rozporządzeniach Komisji (WE) nr 1998/2006 ⁽⁹⁾ i (UE) nr 1407/2013 ⁽¹⁰⁾.
- (45) Wreszcie Hiszpania wnosi o uznanie zgodności Środka 4 na podstawie wytycznych środowiskowych z 2008 r. oraz w szczególności ze względu na innowacyjny charakter technologii wykorzystanej do przykrycia hałdy odpadów soli w Vilafruns, która to technologia, w odróżnieniu od tej stosowanej w innych kopalniach, ma na celu także zapobieganie wyciekom składowanego materiału.

4.2. ODPOWIEDŹ HISZPANII NA UWAGI PRZEDSTAWIONE PRZEZ STRONY TRZECIE

- (46) Hiszpania odpowiedziała na uwagi dotyczące Środka 1 przedstawione przez dwie zainteresowane strony, wskazując raz jeszcze na procedurę administracyjną obowiązującą w hiszpańskim prawie w zakresie egzekwowania obowiązków Iberpotash w obszarze ochrony środowiska naturalnego oraz w zakresie odzyskania od tego przedsiębiorstwa kwoty, którą Hiszpania zapłaci, jeżeli gwarancja przeznaczona na renaturalizację okaże się niewystarczająca. Możliwość wyegzekwowania zobowiązań Iberpotash oznacza, że nie występuje żadne obciążenie budżetu państwa i w rezultacie nie można mówić o przekazaniu zasobów państwa.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz.U. L 379 z 28.12.2006, s. 5).

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 1).

- (47) Hiszpania odpowiedziała na uwagi dotyczące Środka 4 przedstawione przez dwie zainteresowane strony, wyjaśniając, że zawarta w decyzji Sądu Prowincji – Barcelona z dnia 22 lutego 2016 r. lista obszarów, na których Iberpotash był zobowiązany wprowadzić środki renaturalizacji, nie obejmowała hałdy w Vilafruns ani nie wskazywała, że hałda ta jest źródłem zanieczyszczenia. Co więcej, osoby skazane na podstawie tej decyzji pracowały w przedsiębiorstwie, które eksploatowało kopalnię zanim Iberpotash uzyskał koncesję na wydobywanie. Poza tym osoby te zostały skazane za działania i zaniechania, które miały miejsce na długo przed przykryciem hałdy w Vilafruns.
- (48) Hiszpania powtarza także swoje argumenty dotyczące braku obowiązku Iberpotash w zakresie przykrycia hałdy w Vilafruns zgodnie z hiszpańskim prawem.
- (49) Wreszcie Hiszpania zauważa, że chociaż pierwsza zainteresowana strona podkreśliła, że żadne dokumenty związane z finansowaniem ze środków publicznych przykrycia hałdy nie opisują tego projektu jako projektu „pilotażowego”, strona ta nie kwestionuje faktu, że technologia zastosowana do przykrycia hałdy wyróżnia się na tle technologii wykorzystywanych w innych kopalniach potażu tym, że ma na celu także zapobieganie wyciekowi składowanego materiału. Fakt, że nie użyto słowa „pilotażowy”, nie wyklucza innowacyjnego charakteru zastosowanej technologii.

5. OCENA POMOCY

- (50) W niniejszej decyzji oceniono najpierw, czy dwa analizowane środki stanowią pomoc państwa na rzecz Iberpotash w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a następnie, czy ta pomoc, jeżeli występuje, jest zgodna z prawem i rynkiem wewnętrznym.

5.1. ISTNIENIE POMOCY PAŃSTWA

- (51) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (52) W celu stwierdzenia obecności pomocy państwa Komisja musi ocenić, czy analizowane środki spełniają łączne kryteria art. 107 ust. 1 TFUE (przekazanie zasobów państwowych oraz możliwość przypisania ich państwu, selektywna korzyść, potencjalne zakłócenie konkurencji i wpływ na handel wewnątrz UE).

5.1.1. ŚRODEK 1: OBNIŻONY POZIOM GWARANCJI FINANSOWYCH

- (53) W ramach prawa krajowego, a od 2014 r. także w ramach prawa unijnego w przypadku kopalń prowadzących działalność co najmniej od 1 maja 2008 r., operatorzy kopalń mają obowiązek ustanowić gwarancję finansową, której celem jest zapewnienie posiadania wystarczających środków zarezerwowanych na pokrycie kosztów restytucji terenu po zakończeniu prowadzonych przez nich działań wydobywczych. Ponadto organy publiczne na mocy odpowiednich przepisów prawa krajowego mogą wykorzystać te zasoby na finansowanie środków ochrony środowiska, które operatorzy ci byli zobowiązani podjąć, lecz tego nie zrobili. Operator może ustanowić takie gwarancje w formie gwarancji bankowej, za którą uiszcza opłatę. Według skarżącego Iberpotash otrzymał niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym pomoc w postaci ustalenia przez właściwe organy gwarancji finansowej w bardzo niskiej wysokości.

5.1.1.1. *Selektywna korzyść gospodarcza*

- (54) Komisja musi w pierwszej kolejności ocenić, czy poziomy gwarancji finansowych ustalone przez hiszpańskie władze były rzeczywiście niższe od wymaganych wg zasad obowiązujących w danym okresie. Jest to niezbędny warunek istnienia ewentualnej pomocy państwa w odniesieniu do tego środka. Jeżeli zaś poziom gwarancji ustalono zgodnie z obowiązującymi zasadami, oznaczałoby to, że Iberpotash został potraktowany jak każde inne przedsiębiorstwo w podobnej sytuacji i nie ma powodu, by twierdzić, że uzyskał selektywną korzyść w postaci konkretnego zastosowania zasad ustalania gwarancji finansowych do jego przypadku.

Mające zastosowanie ustawodawstwo

- (55) W związku z powyższym konieczne jest w pierwszej kolejności przedstawić odpowiednie przepisy unijnych i krajowych regulujących ustalanie gwarancji finansowych.

- (56) Zgodnie z art. 14 dyrektywy w sprawie odpadów wydobywczych właściwy organ krajowy, „przed rozpoczęciem jakichkolwiek operacji związanych z gromadzeniem lub składowaniem odpadów wydobywczych w obiekcie unieszkodliwiania odpadów, wymaga przedstawienia gwarancji finansowej (np.: w formie depozytu pieniężnego, w tym sponsorowanych przez przemysł wzajemnych funduszy gwarancyjnych) lub jej ekwiwalentu”. Celem tej gwarancji jest, by „wszystkie obowiązki wynikające z zezwolenia udzielonego na podstawie niniejszej dyrektywy, włącznie z przepisami dotyczącymi fazy po zamknięciu, zostały wypełnione” oraz by „w dowolnym czasie dostępne były fundusze na rekultywację terenu, na który miał wpływ obiekt unieszkodliwiania odpadów”.
- (57) Zgodnie z art. 14 ust. 2 tej dyrektywy obliczenie gwarancji jest dokonywane na podstawie (i) prawdopodobnego wpływu obiektu unieszkodliwiania odpadów na środowisko oraz (ii) założenia, że niezależne i odpowiednio wykwalifikowane osoby trzecie oceniają i wykonują wszelkie niezbędne prace rekultywacyjne. Wielkość gwarancji jest okresowo dostosowywana do zakresu niezbędnych prac rekultywacyjnych.
- (58) Jeżeli chodzi o przepisy krajowe, dyrektywa w sprawie odpadów wydobywczych została transponowana do prawa hiszpańskiego na mocy dekretu królewskiego 975/2009 z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie gospodarowania odpadami w górnictwie i kopalnictwie oraz ochrony i rekultywacji terenów zniszczonych przez działalność wydobywczą („dekret królewski 975/2009”). Zgodnie z pierwszym przejściowym rozporządzeniem (Disposición transitoria primera) dekretu królewskiego 975/2009 przepisy tego aktu w zakresie gwarancji finansowych (tzn. w szczególności art. 43) mają zastosowanie od dnia 1 maja 2014 r. do kopalń działających co najmniej od dnia 1 maja 2008 r. (czyli również do kopalń Iberpotash).
- (59) Natomiast przed rozpoczęciem stosowania dekretu królewskiego 975/2009 transponującego dyrektywę w sprawie odpadów wydobywczych zezwolenia, plany restytucji i gwarancje przedsiębiorstw przemysłu wydobywczego regulowała w Katalonii ustawa 12/1981 ustanawiająca dodatkowe środki ochrony obszarów przyrodniczych objętych działalnością wydobywczą („ustawa 12/1981”) ⁽¹¹⁾ oraz dekret 202/1994 ustanawiający kryteria określania gwarancji związanych z programami restytucji w działalności wydobywczej („dekret 202/1994”) ⁽¹²⁾. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy 12/1981 gwarancję finansową należy ustanawiać uwzględniając obszar objęty restytucją lub całkowite koszty takiej restytucji. W art. 2 dekretu 202/1994 określono kwotę gwarancji od hektara dla poszczególnych standardowych środków restytucji i wskazano, że w przypadku wszelkich innych szczególnych środków kwota ta powinna uwzględniać ich koszty ⁽¹³⁾. Ponadto w art. 3 dekretu 202/1994 zastrzeżono, że kwotę obliczoną na podstawie art. 2 należy obniżyć o 50 % w przypadku działalności wydobywczej zlokalizowanej poza obszarami przyrodniczymi o szczególnym znaczeniu (tak jak w przypadku kopalń Iberpotash).

Określenie wysokości gwarancji finansowych wymaganych od przedsiębiorstwa Iberpotash

- (60) Na podstawie tych przepisów krajowych Iberpotash uzyskał od Generalitat de Catalunya zezwolenie na wydobycie potażu w kopalni w Súrrii w dniu 9 listopada 2006 r., a w kopalni w Balsareny/Sallent – a w dniu 28 kwietnia 2008 r. W zezwoleniach tych, będących indywidualnymi decyzjami administracyjnymi, określono wysokość gwarancji finansowych na 1 130 128 EUR dla kopalni w Balsareny/Sallent i 773 682,28 EUR (podwyższonych w 2008 r. do 828 013,24 EUR) dla kopalni w Súrrii. Powyższe kwoty gwarancji zmieniono dopiero w 2015 r., kiedy władze hiszpańskie zaproponowały znacznie wyższe kwoty gwarancji wynoszące 6 979 471,83 EUR dla kopalni w Balsareny/Sallent (ze skutkiem dopiero po zatwierdzeniu przez Wyższy Trybunał Katalonii w grudniu 2016 r. – zob. poniżej) i 6 160 872,35 EUR dla kopalni w Súrrii (ze skutkiem od maja 2015 r.). Kwoty gwarancji określono w indywidualnych decyzjach szczególnych przyjętych przez Generalitat odnośnie do Iberpotash.

Dowody potwierdzające, że kwoty gwarancji Iberpotash są niższe od wymaganych

- (61) W tym względzie należy podkreślić, że ustalenie i zatwierdzenie kwot gwarancji finansowych na podstawie przepisów krajowych lub regionalnych mających zastosowanie w rozpatrywanym przypadku należy w pierwszej kolejności do właściwych organów do spraw środowiska. Wprawdzie Komisja jest odpowiedzialna za zapewnienie prawidłowej transpozycji i wdrożenia dyrektywy w sprawie odpadów wydobywczych, mającej zastosowanie do gwarancji finansowych Iberpotash od dnia 1 maja 2014 r., dyrektywa ta pozostawia jednak państwom członkowskim znaczną swobodę co do ustalenia dokładnej kwoty gwarancji. W związku z tym Komisja nie przeprowadziła własnej oceny prawidłowych poziomów gwarancji finansowych zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów wydobywczych, lecz ograniczyła się do oszacowania istniejących dowodów potwierdzających, że gwarancje finansowe były niewystarczające. Istnieje bowiem wiele dowodów wskazujących na to, że kwota gwarancji finansowych określona przez organy publiczne w 2006 i 2008 r. była rzeczywiście niższa od wymaganej w mającym zastosowanie ustawodawstwie.

⁽¹¹⁾ Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

⁽¹²⁾ Decreto 202/1994, de 14 de junio, por el que se establecen los criterios para la determinación de las fianzas relativas a los programas de restauración de actividades extractivas.

⁽¹³⁾ Zob. art. 2.4 lit. h) dekretu 202/1994.

- (62) Co istotne, Wyższy Trybunał Katalonii (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) orzekł w dniu 11 października 2011 r., że kwota gwarancji finansowej Iberpotash dotyczącej hałdy odpadów Cogulló przy kopalni w Balsareny/Sallent wynosząca 585 153 EUR była niższa od wymaganej. W orzeczeniu stwierdzono, że kwota gwarancji nie spełnia parametrów prawnych i regulacyjnych określonych w prawodawstwie krajowym, w szczególności w art. 8 ust. 2 ustawy 12/1981 i w dekreście 202/1994. W orzeczeniu oświadczone, że nawet w przypadku braku rozstrzygających dowodów („una prueba concluyente determinada”) potwierdzających prawidłową wysokość gwarancji, Trybunał jest w stanie stwierdzić, że kwota gwarancji wynosząca jedynie 585 153 EUR ewidentnie nie jest zgodna z tymi przepisami prawnymi. Trybunał uznał więc gwarancję za niewystarczającą oraz niezgodną z mającym zastosowanie ustawodawstwem i nakazał władzom hiszpańskim ustalenie nowego poziomu gwarancji finansowej. Orzeczenie to znalazło pełne potwierdzenie w ramach procedury apelacyjnej w wyroku Sądu Najwyższego (Tribunal Supremo) z dnia 9 lipca 2014 r. Wreszcie, jak zauważają władze hiszpańskie, Wyższy Trybunał Katalonii w swoim stanowisku z dnia 14 grudnia 2016 r. potwierdził, że nowo proponowana kwota 6 979 471,83 EUR odnosząca się do całej kopalni w Balsareny/Sallent jest odpowiednia.
- (63) W świetle orzeczenia krajowego Wyższego Trybunału Katalonii z dnia 11 października 2011 r. zawierającego autorytatywną interpretację stosownych przepisów krajowych Komisja uważa za wykazane, że pierwotna kwota gwarancji finansowej dotyczącej kopalni Iberpotash w Balsareny/Sallent określona w 2006 r. na 1 130 128 EUR (w tym 585 153 EUR odnośnie do hałdy odpadów Cogulló) była dalece niewystarczająca. Wyższy Trybunał Katalonii w swoim stanowisku z 2016 r. potwierdził, że całkowita kwota dla kopalni w Balsareny/Sallent powinna być najmniej 6 razy wyższa, a dla okresu poprzedzającego ogłoszenie planu Phoenix w 2011 r. – prawdopodobnie jeszcze wyższa, zob. motyw 73, 80 i 81 poniżej.
- (64) Chociaż nie wydano podobnego orzeczenia sądowego w odniesieniu do gwarancji dla kopalni w Súdrii, istnieją przekonujące dowody na to, że w przypadku postępowania sądowego równie prawdopodobne byłoby uznanie poziomu gwarancji za ewidentnie niewystarczający. Kwota pierwotnej gwarancji, wynosząca 773 682,28 EUR (podwyższona w 2008 r. do 828 013,24 EUR) odzwierciedla proporcjonalnie fakt, że kopalnia w Súdrii jest mniejsza od tej w Balsareny/Sallent, jeżeli chodzi o masę nagromadzonych odpadów i całkowitą powierzchnię hałd odpadów⁽¹⁴⁾. Ponadto gwarancję dotyczącą kopalni w Súdrii znacząco podwyższono w tym samym czasie, co gwarancję dotyczącą kopalni w Balsareny/Sallent (tzn. dopiero po nakazie sądowym i potwierdzeniu go w apelacji), do wysokości 6 160 872,35 EUR. Podwyższenie gwarancji dotyczącej kopalni w Súdrii (ponad 7 razy) było proporcjonalnie jeszcze większe niż w przypadku kopalni w Balsareny/Sallent. Dlatego, wobec braku jakichkolwiek innych czynników wyjaśniających różnicę w kwotach gwarancji pomiędzy kopalnią w Súdrii a kopalnią w Balsareny/Sallent, gwarancję dla tej pierwszej kopalni można również uznać za niewystarczającą.
- (65) Zarówno władze hiszpańskie, jak i Iberpotash potwierdzają w swoich oświadczeniach, że Wyższy Trybunał Katalonii uznał gwarancję dotyczącą El Cogulló za niewystarczającą. Usiłują złagodzić to orzeczenie trybunału, twierdząc, że: (i) trybunał uznał, że sytuacja ta, przynajmniej częściowo, sięga 1929 r., (ii) trybunał przyznał, że nie dysponuje żadnymi rozstrzygającymi dowodami oraz (iii) trybunał rzekomo nie stwierdził żadnego konkretnego naruszenia jakiegokolwiek normy prawnej. Jednak żaden z tych argumentów odnoszących się do orzeczenia nie ma wpływu na fakt stwierdzenia niewystarczalności gwarancji. Fakt, że władze hiszpańskie zmieniły wysokość gwarancji po potwierdzeniu orzeczenia w procedurze apelacyjnej i przedłożyły nową kwotę do zatwierdzenia przez trybunał, potwierdza adekwatność tego orzeczenia. Ponadto orzeczenie z dnia 11 października 2011 r. wyraźnie odnosi się do stosownych przepisów prawa określonych w art. 8 ust. 2 ustawy 12/1981 i w dekreście 202/1994.
- (66) Autorytatywne stanowisko sądu krajowego nie jest jedynym elementem, jako że dochodzenie ujawniło kilka innych dowodów potwierdzających, że pierwotny poziom gwarancji finansowych był bezpodstawnie niski.
- (67) Po pierwsze strony trzecie przedstawiły oficjalne protokoły z wysłuchania przed Komisją Ochrony Środowiska katalońskiego parlamentu z dnia 2 października 2013 r., zawierające jednoznaczne oświadczenie dyrektora generalnej ds. ochrony środowiska w Generalitat de Catalunya, w którym stwierdziła ona, że gwarancje były ewidentnie niewystarczające. Dyrektorka generalna zasugerowała, że wymagana kwota gwarancji mogłaby wynosić do 200 mln EUR. Mimo że protokoły dyskusji politycznej w parlamencie nie zawierają żadnego stosownego uzasadnienia postulowanej kwoty i w związku z tym należy do nich podchodzić ostrożnie, rzędy wielkości i różnica w porównaniu z faktyczną kwotą gwarancji potwierdzają wnioski wyciągnięte przez ekspertów w tej dziedzinie, którzy uznali wysokość gwarancji określonych w 2006 r. i 2008 r. za ewidentnie niewystarczającą.

⁽¹⁴⁾ Według badania ERF przytoczonego przez skarżącego (zob. motyw 68) w 2011 r. aktywna hałda odpadów w Balsareny/Sallent (El Cogulló) miała 35 hektarów powierzchni i masę odpadów na poziomie 41 mln ton, natomiast aktywna hałda odpadów w Súdrii (El Fusteret) miała 27 hektarów powierzchni i masę odpadów na poziomie 22 mln ton.

- (68) Po drugie skarżący przytoczył badanie z sierpnia 2012 r., którego przeprowadzenie zlecił ekspertom ds. środowiska („badanie ERF”). Badanie to było ekspertyzą, w której poddano analizie i zestawiono obszerne istniejące informacje (prawne, naukowe lub będące wynikiem badania rynku) w przedmiotowej sprawie. W badaniu ERF przeanalizowano istniejącą sytuację w zakresie wpływu kopalń Iberpotash na środowisko oraz opisano spodziewane przyszłe zmiany całkowitej ilości materiału nagromadzonego na hałdach odpadów. We wnioskach z badania stwierdzono, że wpływ na środowisko hałd odpadów jest znaczący, a w przyszłości spodziewany jest jego dalszy wzrost.
- (69) Na podstawie dostępnych informacji w badaniu ERF przewidziano następującą dynamikę zmian masy odpadów nagromadzonych na hałdach w Súrii i w Sallent do czasu zakończenia działalności wydobywczej w 2035 r.:

Tabela 1

Szacunkowe nagromadzenie odpadów na hałdach w Súrii i w Sallent

	Masa w 2012 r. (w tys. ton)	Roczny wzrost masy netto (w tys. ton rocznie)	Masa w 2035 r. (w tys. ton)
Sallent	41 000	1 454	74 531
Súria	22 000	525	33 895
SUMA	63 000	1 979	108 426

- (70) Ponadto w badaniu ERF przeanalizowano możliwe opcje restytucji hałd odpadów, w tym: (i) zasypanie odpadów w kopalniach podziemnych, (ii) rozpuszczenie soli zawartej w hałdach odpadów przez pompowanie wody i zrzucanie powstałej solanki do morza lub do składowisk podziemnych albo (iii) przykrycie hałd odpadów materiałem uniemożliwiającym przenikanie wody deszczowej i zapobiegającym wyciekowi soli do środowiska. Stwierdzono, że najodpowiedniejszą metodą w przypadku kopalń Iberpotash jest przykrycie hałd odpadów. Jest to dość prosta i dobrze znana metoda, która znalazła już zastosowanie w wielu przypadkach – była nawet wykorzystywana przez same władze katalońskie. Ponadto jest to najodpowiedniejsza metoda restytucji, jaką mogą przyjąć organy administracji publicznej w przypadku, gdy przedsiębiorstwo przemysłu wydobywczego nie wypełnia swoich zobowiązań, ponieważ w odróżnieniu od innych metod nie wymaga instalacji żadnej dodatkowej istotnej infrastruktury przemysłowej. W związku z powyższym w badaniu ERF obliczono szacunkowe koszty restytucji terenów Iberpotash za pomocą przykrycia hałd.
- (71) Obliczeń spodziewanych kosztów dokonano na podstawie analizy kosztów jednostkowych poszczególnych elementów przykrycia hałdy odpadów wynikających z badania rynku przeprowadzonego przez ekspertów wśród dostawców różnego rodzaju potrzebnych prac i zasobów, przy wykorzystaniu danych cenowych z 2012 r. opublikowanych przez Kataloński Instytut Techniki Budowlanej (Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya – ITEC). W badaniu wykorzystano także do celów porównawczych całkowite koszty restytucji w przypadku innych opcji zgodnie z szacunkami zawartymi w badaniu opracowanym w 2001 r. przez Symonds Group dla DG ds. Środowiska Komisji Europejskiej⁽¹⁵⁾. Badanie uwzględnia również koszty utrzymania i kontroli przykrytych hałd przez dodatkowe 10 lat po zakończeniu przykrycia. Koszty jednostkowe zastosowano następnie do szacunkowej ilości odpadów na hałdach w trzech różnych momentach w czasie: (i) faktyczne ilości w 2012 r., (ii) ilości spodziewane w 2015 r. (czyli w roku oczekiwanego rozpoczęcia produkcji soli z odpadów w nowej fabryce w Súrii) oraz (iii) ilości spodziewane w 2035 r. (w którym planowane jest zakończenie działalności wydobywczej Iberpotash). Obliczone w ten sposób łączne koszty restytucji w tych okresach podsumowano w poniższej tabeli:

Tabela 2

Szacunkowe koszty restytucji według badania ERF

Rok	Szacunkowe koszty restytucji (w mln EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Razem
2012	24,8	46,2	71,0

⁽¹⁵⁾ A study of the costs of improving management of mine waste, Symonds Group we współpracy z COWI, sprawozdanie dla DG ds. Środowiska, Komisja Europejska, sprawozdanie końcowe, październik 2001 r.

Rok	Szacunkowe koszty restytucji (w mln EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Razem
2015	26,9	52,3	79,2
2035	38,2	83,8	122,0

- (72) Na tej podstawie w badaniu ERF uznano, że kwota gwarancji finansowej oparta na nowych przepisach prawnych dekretu królewskiego 975/2009 zdecydowanie nie powinna być niższa od podstawowych kosztów restytucji wynoszących w 2012 r. dla obu kopalń 71 mln EUR, a odpowiednia jej wysokość, uwzględniając całkowite koszty w przyszłości, powinna wynosić raczej ok. 100 mln EUR.
- (73) Wreszcie w badaniu ERF przeanalizowano wpływ planowanego wydobycia i sprzedaży soli z hałd w oparciu o nowo ogłoszony plan Phoenix, którego wdrażanie rozpoczęto w 2012 r. Po rozważeniu różnych scenariuszy dotyczących przewidywanej produkcji potażu i soli w przyszłości (w tym najbardziej ambitnych planów Iberpotash dotyczących sprzedaży 1,5 mln ton soli rocznie) w badaniu ERF stwierdzono, że we wszystkich tych scenariuszach plan Phoenix spowodowałby jedynie spowolnienie, lecz nie zatrzymanie ciągłego rocznego przyrostu całkowitej ilości odpadów nagromadzonych w kopalniach Iberpotash. W najbardziej optymistycznym scenariuszu plan Phoenix doprowadziłby do ograniczenia całkowitej ilości odpadów składowanych na hałdach do 1 213 tys. ton rocznie (w porównaniu z 1 979 tys. ton rocznie w przypadku niezastosowania planu Phoenix). W związku z tym, chociaż plan Phoenix wywiera znaczący wpływ ograniczając roczne gromadzenie odpadów o prawie 40 %, w badaniu ERF stwierdza się, że planu Phoenix nie można uznać za samowystarczalny środek restytucji, a raczej jedynie za czynnik łagodzący, jako że doprowadzi on co najwyżej do spowolnienia rozrastania się istniejących hałd odpadów, ale nie do ich likwidacji.
- (74) Iberpotash twierdzi, że badanie ERF nie może służyć jako podstawa do obliczania wysokości gwarancji, ponieważ w samym badaniu przyznano, że nie jest ono oparte na stosownych przepisach dekretu 202/1994, oraz dlatego że badanie to zawiera liczne nieprecyzyjne i nieprawidłowe stwierdzenia oraz informacje.
- (75) Komisja przyznaje, że badanie to nie opiera się na stosownych przepisach dekretu 202/1994, natomiast skupia się na warunkach dekretu królewskiego 975/2009 transponującego dyrektywę w sprawie odpadów wydobywczych, koncentrując się na przewidywanych kosztach restytucji. Jednak wyniki badania wskazujące szacunkowe koszty restytucji dla poszczególnych kopalni Iberpotash opierają się na rzetelnej metodologii i rozsądnych założeniach, jak opisano powyżej w motywach 68–73. Dlatego też wyniki te można zastosować do obliczenia wysokości gwarancji również zgodnie z dekretem 202/1994. Świadczy o tym w szczególności art. 2.4 lit. h) dekretu 202/1994, w którym jest mowa o kosztach wszelkich innych konkretnych środków restytucji, które mogą być potrzebne – artykuł ten nie ogranicza więc obliczenia gwarancji tylko do poszczególnych środków wymienionych w poprzednich punktach art. 2 ⁽¹⁶⁾.
- (76) Ponadto znaczenie zakresu szkód dla środowiska i przewidywanych kosztów restytucji jest także, przynajmniej w dorożumiany sposób, uznane za ewidentne w treści orzeczenia Wyższego Trybunału Katalonii z dnia 11 października 2011 r., w którym odnotowano w odniesieniu do wysokości gwarancji finansowych, że: „kluczowym i głównym przepisem jest art. 8.2 ustawy nr 12/1981 [...] stanowiący, że w każdym przypadku odnoszącym się do restytucji kwotę należy ustalić w oparciu o obszar objęty restytucją, całkowite koszty restytucji lub oba te kryteria naraz [...] (»el precepto cardinal y central del caso es el artículo 8.2 de Ley 12/1981 [...] al disponer que en cualquier caso, en lo referente a la restauración, la cuantía debe fijarse en función de la superficie afectada por la restauración, por el coste global de la restauración o por ambos aspectos conjuntamente [...]«)”, a także stwierdzono, że zezwolenie jest niezgodne z obowiązującym prawem, ponieważ „nie określono w nim gwarancji w niniejszej sprawie zgodnie z limitami wynikającymi z przepisów prawa [...] (»no ha establecido una fianza ajustada al caso en los límites legales [...]«)”. Wreszcie te przewidywane koszty restytucji niewątpliwie należy stosować przy obliczaniu wysokości gwarancji zgodnie z art. 43 dekretu królewskiego 975/2009 mającego zastosowanie do Iberpotash od dnia 1 maja 2014 r.
- (77) Ponadto Komisja zauważa, że poza ogólną krytyką rzekomo nieprecyzyjnych i nieprawidłowych założeń badania ERF ani władze hiszpańskie, ani Iberpotash nie wskazały tych rzekomo nieprecyzyjnych i nieprawidłowych założeń ani nie przedstawiły żadnych konkretnych argumentów i nie zaproponowały żadnych własnych alternatywnych szacunków całkowitych kosztów restytucji kopalni Iberpotash.

⁽¹⁶⁾ Stosowność powoływania się w tym względzie na art. 2.4 lit. h) dekretu 202/1994 zdają się także potwierdzać uwagi Iberpotash na temat decyzji o wszczęciu postępowania (zob. w szczególności ust. 68 tych uwag).

- (78) Władze hiszpańskie twierdzą, że kwoty gwarancji spełniały kryteria zawarte w przepisach prawa krajowego, uwzględniając przewidywane koszty zgodnie z istniejącym wówczas planem restytucji. Ponadto Iberpotash przedstawił własną ekspertyzę w celu wykazania, że wysokość gwarancji była wystarczająca, jeżeli chodzi o oba kryteria wskazane w przepisach krajowych, tzn. rozmiar obszaru objętego restytucją i przewidywane koszty tej restytucji.
- (79) Jednak, jak opisano powyżej, orzeczenie trybunału ewidentnie nie potwierdziło faktu spełnienia kryteriów zawartych w przepisach prawa krajowego. Co więcej, środki uwzględnione w planie restytucji i wzięte pod uwagę w badaniu przedstawionym przez Iberpotash były ograniczone do budowy kanałów obwodowych, rezerwuarów na solankę powstałą w wyniku działania deszczu i podobnych środków mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia, ale ewidentnie nieprowadzących do trwałej restytucji hałd odpadów. Badanie to nie obejmowało więc ani nie oszacowano w nim właściwych środków restytucji mających znaczenie dla obliczenia przewidywanych kosztów. Ponieważ do obliczenia gwarancji finansowej należy stosować przewidywane rzeczywiste koszty restytucji zarówno zgodnie z prawodawstwem katalońskim (zob. motyw 75 powyżej), jak i unijnym, wnioski z badania przedstawionego przez Iberpotash nie mogą służyć jako podstawa do obliczenia pełnej i prawidłowej kwoty gwarancji. Jak pokazuje badanie ERF, a także przykłady podobnych hałd odpadów we Francji lub w Niemczech⁽¹⁷⁾, taka restytucja obejmuje zazwyczaj albo a) całkowitą likwidację hałd (np. przez zasypanie materiału pod ziemią), b) stopniowe odsalanie hałd przez pompowanie wody do hałdy i odprowadzanie powstałej solanki albo c) trwałe przykrycie hałd. Te właściwe środki restytucji są jednak znacząco droższe od budowy kanałów obwodowych, rezerwuarów na solankę powstałą w wyniku działania deszczu i podobnych środków mających na celu jedynie ograniczenie zanieczyszczenia. Fakt ten ilustrują także koszty przykrycia odpadów w Vilaforns, które wyniosły 7,9 mln EUR (bez rocznych kosztów utrzymania). Biorąc pod uwagę fakt, iż hałda w Vilaforns, gdzie składa się ok. 3 mln ton soli, jest małą hałdą w porównaniu do aktywnej hałdy Cogulló (Balsareny/Salent), gdzie składa się 41 mln ton, czy hałdy Fusteret (Súria), gdzie składa się 22 mln ton, całkowite koszty restytucji tych aktywnych kopalń i przykrycia odpowiednich hałd odpadów będą prawdopodobnie znacznie wyższe od kosztów dotyczących hałdy w Vilaforns.
- (80) Ponadto Iberpotash twierdzi, że ilość odpadów na hałdach zostanie znacznie zmniejszona w wyniku zastosowania planu Phoenix ogłoszonego w 2011 r., którego założeniem jest przetwarzanie odpadów z hałd w celu produkcji soli technicznej przeznaczonej do sprzedaży na rynku. W ramach tego projektu Iberpotash zamierza zbudować zakład soli próżniowej, pozyskując sól z odpadów wytworzonych podczas wydobywania potażu, a następnie sprzedawać tę sól na rynku. Przedsiębiorstwo oczekuje, że na początku będzie sprzedawać rocznie ok. 750 tys. ton soli, a w późniejszym okresie zamierza zwiększyć tę ilość do nawet 1,5 mln ton soli rocznie.
- (81) Jednak mimo że plan przetwarzania i sprzedaży przynajmniej części odpadów może zasadniczo doprowadzić do zmniejszenia wielkości i zasolenia hałd, a co za tym idzie, także do ograniczenia przewidywanych kosztów ich restytucji, Iberpotash ogłosił ten plan dopiero w 2011 r., a jego wdrażanie rozpoczęte w 2012 r. jest nadal w toku. Dlatego też plan Phoenix nie powinien być uwzględniany przy ustalaniu kwot gwarancji w 2006 i 2008 r., jako że w tym czasie jego wprowadzenie nie było jeszcze pewne.

Wniosek dotyczący istnienia selektywnej korzyści gospodarczej

- (82) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że zebrane dowody i przedstawione ekspertyzy potwierdzają stanowisko sądu krajowego, w którym stwierdzono, że pierwotne kwoty gwarancji finansowych były ewidentnie niewystarczające, by zapewnić właściwą restytucję.
- (83) Dlatego Komisja uważa, że gwarancje finansowe ustalone przez władze hiszpańskie w 2006 i 2008 r. były rzeczywiście niższe od gwarancji normalnie wymaganych na mocy obowiązujących przepisów krajowych. Zatem Iberpotash uzyskał korzyść gospodarczą w formie niższych rocznych opłat bankowych z tytułu gwarancji finansowej. Ponieważ zgodnie z oświadczeniem Iberpotash opłaty bankowe z tytułu gwarancji wynosiły rocznie 1 % kwoty gwarancji, znacznie niższa całkowita wysokość gwarancji obniżyła odpowiednio opłaty bankowe uiszczane przez Iberpotash, a co za tym idzie zmniejszyła ponoszone przez to przedsiębiorstwo koszty w porównaniu do innych operatorów, którzy musieli przestrzegać przepisów dotyczących gwarancji finansowych. Dlatego Komisja uważa, że Iberpotash uzyskał korzyść gospodarczą w następstwie obniżonego poziomu gwarancji finansowych.
- (84) Nie sposób zgodzić się z argumentacją władz hiszpańskich i Iberpotash, według której organy publiczne nie zapewniły temu przedsiębiorstwu żadnej korzyści ani preferencyjnego traktowania w wyniku rygorystycznego stosowania odpowiednich przepisów, ponieważ ustalono powyżej, że te decyzje organów publicznych doprowadziły do ustalenia niższego od normalnie wymaganego poziomu gwarancji finansowych. Ponadto

⁽¹⁷⁾ Zob. np. roczne sprawozdanie niemieckiego przedsiębiorstwa zajmującego się wydobywaniem potażu K+S Kali GmbH za rok 2015, s. 48 (<http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>), metody restytucji wykorzystane w przypadku alzackich hałd odpadów opisane w dokumencie ACA znajdującym się w załączniku 2 do oświadczenia hiszpańskich władz z dnia 19 kwietnia 2016 r. lub praca niemieckiego eksperta Henry'ego Rauche: *Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>.

argument, zgodnie z którym prawodawstwo katalońskie było bardziej restrykcyjne od podobnych przepisów na szczeblu krajowym lub w innych regionach Hiszpanii, nie ma tutaj zastosowania, ponieważ takie koszty zależą od konkretnego miejsca. Dlatego w kwestii gwarancji finansowych Iberpotash należało przestrzegać przepisów mających zastosowanie w Katalonii, gdzie były zlokalizowane hałdy odpadów. Organy publiczne pozwoliły przedsiębiorstwu Iberpotash utrzymywać niższe gwarancje finansowe od normalnie wymaganych w obowiązującym prawodawstwie katalońskim. W ten sposób Iberpotash uzyskał selektywną korzyść w formie niższych opłat bankowych z tytułu obniżonych gwarancji w porównaniu do innych operatorów znajdujących się w podobnej sytuacji.

- (85) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że Środek 1 zapewnił przedsiębiorstwu Iberpotash selektywną korzyść gospodarczą.

5.1.1.2. Przekazanie zasobów państwowych

- (86) Jeżeli chodzi o kryterium zasobów państwowych, skarżący utrzymuje, że zbyt niska gwarancja, niepokrywająca pełnych kosztów restytucji, pociąga za sobą (potencjalne) przekazanie takich zasobów. Według Skarżącego wystąpiło ryzyko, że jeżeli Iberpotash nie wypełni swoich zobowiązań w zakresie restytucji swoich terenów, państwo będzie musiało ponieść koszty tego procesu. Skarżący odnosi się do decyzji Komisji w sprawie Georgsmarienhütte ⁽¹⁸⁾, w której Komisja uznała zwolnienie producenta stali z obowiązków w zakresie ochrony środowiska naturalnego dotyczących recyklingu i usuwania pyłów przemysłowych za pomoc państwa.
- (87) Władze hiszpańskie i Iberpotash twierdzą, że nawet jeśli gwarancja byłaby niższa od wymaganej, na Iberpotash wciąż ciążyłby ogólny obowiązek restytucji kopalni i poniesienia kosztów tego procesu. Koszty te nie są w żaden sposób ograniczone wysokością gwarancji finansowej. W związku z tym państwo nie zwalnia Iberpotash z jego zobowiązań finansowych. Ponadto ryzyko, że Iberpotash w przyszłości nie będzie w stanie pokryć tych kosztów oraz że państwo będzie musiało interweniować przy użyciu zasobów państwowych, jest wyjątkowo niskie i mało prawdopodobne, biorąc pod uwagę dobrą sytuację finansową spółki dominującej Iberpotash. Władze hiszpańskie argumentują, że jeżeli w przyszłości Iberpotash nie wypełni tych zobowiązań, na terenie Hiszpanii znajduje się wystarczająca ilość aktywów Iberpotash, które organy mogą przejąć w celu pokrycia kosztów restytucji.
- (88) Komisja odnotowuje, że gwarancje, o których mowa w tym przypadku, nie są badane pod względem zasad pomocy państwa w zakresie kwoty opłaty, której być może nie naliczono w świetle ryzyka lub ekspozycji na ryzyko gwaranta (tzn. banku prywatnego, nie państwa), lecz pod względem ryzyka ponoszonego przez państwo w przypadku, gdyby kwota gwarancji była niższa od rzeczywistych kosztów szkód w środowisku, a przedsiębiorstwo, którego dotyczy gwarancja, nie pokryłoby lub nie byłoby w stanie ponieść pełnych kosztów restytucji.
- (89) Jeżeli chodzi o precedensową sprawę przytoczoną przez skarżącego, przypadek Georgsmarienhütte różnił się znacznie od omawianej tu sprawy, ponieważ kraj związkowy Dolna Saksonia przyjął na siebie odpowiedzialność za usunięcie pyłów i rzeczywiście wypłacił w tym celu kwotę 64,64 mln DEM. W omawianym tu przypadku było inaczej, ponieważ niezależnie od wysokości gwarancji Iberpotash pozostaje odpowiedzialny za restytucję swoich kopalni, a władze hiszpańskie nie zobowiązały się dotąd do pokrycia kosztów restytucji w miejsce przedsiębiorstwa Iberpotash. Sprawa Georgsmarienhütte nie może więc służyć jako precedens dla niniejszej sprawy.
- (90) Gwarancja finansowa Iberpotash ma formę gwarancji bankowej, która nie jest swobodnie dostępna dla państwa. Można ją stosować tylko w odniesieniu do ściśle określonych przez prawo środków, w szczególności w celu finansowania usuwania odpadów, restytucji terenu i innych środków ochrony środowiska, jeżeli Iberpotash nie wypełni swoich obowiązków w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Państwo nie uzyskuje żadnych odsetek od środków w ramach gwarancji ani żadnej innej korzyści finansowej, która mogłaby być zmniejszona w przypadku niższej kwoty gwarancji. Ponadto państwo nie znalazło się dotąd w sytuacji, w której potrzebowałoby wykorzystać gwarancję w którymkolwiek z wyżej wymienionych celów. Jednak, mimo że obniżona kwota gwarancji nie miała dotąd żadnego rzeczywistego wpływu na zasoby państwowe, sam ten fakt nie wyklucza istnienia potencjalnego oddziaływania na zasoby państwowe ze względu na zwiększone ryzyko, że państwo będzie zobowiązane wykorzystać swoje zasoby w przyszłości.
- (91) Powstanie konkretnego ryzyka nałożenia dodatkowych obciążeń na państwo w przyszłości wystarcza do celów spełnienia definicji pomocy państwa zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu ⁽¹⁹⁾. Trybunał Sprawiedliwości uznał również, że powiązanie środka pomocy państwa z zasobami państwowymi i wpływ tego środka na te zasoby nie muszą być bezpośrednie, żeby kryterium było spełnione.

⁽¹⁸⁾ Decyzja Komisji 1999/227/EWWiS z dnia 29 lipca 1998 r. w sprawie pomocy przyznanej przez kraj związkowy Dolna Saksonia (Niemcy) na rzecz Georgsmarienhütte GmbH (Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 72).

⁽¹⁹⁾ Zob. również sprawa C-200/97 Ecotrade, ECLI:EU:C:1998:579, w szczególności pkt 41.

- (92) Celem takich gwarancji finansowych jest zapewnienie, by przedsiębiorstwa przemysłu wydobywczego miały wystarczające środki zarezerwowane na pokrycie przyszłych kosztów restytucji, niezależnie od tego, jaka będzie ich sytuacja finansowa w (często dość odległej) przyszłości. W związku z tym oczywiste jest, że jeżeli kwota gwarancji jest znacznie niższa od przewidywanych kosztów restytucji, istnieje przynajmniej zwiększone ryzyko, że może to mieć wpływ na zasoby państwowe w przyszłości. Ryzyko potencjalnego obciążenia budżetu publicznego jest wyraźnie wyższe, niż gdyby kwota gwarancji została prawidłowo określona zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem, z należyтым uwzględnieniem przewidywanych kosztów restytucji. Jeżeli środki w ramach gwarancji okazały się znacząco niższe niż to konieczne, ostatecznie większa część tych kosztów będzie musiała zostać pokryta z zasobów państwowych, w przypadku gdy Iberpotash z jakiegokolwiek powodu nie będzie chciał lub nie będzie w stanie tego zrobić. Ponadto jeżeli Iberpotash nie będzie w przyszłości w stanie ponieść kosztów restytucji, jest mało prawdopodobne, by rzekoma możliwość przejęcia aktywów Iberpotash przez władze hiszpańskie przyniosła znaczne dodatkowe środki, ponieważ jedynymi hiszpańskimi aktywami Iberpotash (i całej grupy ICL) są kopalnie potażu. Kiedy kopalnie zostaną zamknięte, wartość tych aktywów będzie wątpliwa.
- (93) Fakt, że państwo będzie zobowiązane interweniować na własny koszt, jeżeli Iberpotash nie będzie chciał albo mógł podjąć niezbędnych działań w zakresie restytucji hałd odpadów, jest ugruntowany w mającym zastosowanie ustawodawstwie.
- (94) Po pierwsze, zgodnie z art. 102 ustawy 39/2015 ⁽²⁰⁾ państwo może podjąć środki w miejsce strony odpowiedzialnej prawnie za podjęcie takich środków. Hiszpania musiałaby (i) nakazać przedsiębiorstwu Iberpotash podjęcie szczegółowo określonych środków; (ii) poinformować Iberpotash, że w przeciwnym razie władze same podejmą takie środki, a także jaki będzie tego koszt; (iii) wprowadzić takie środki; oraz (iv) podjąć próbę odzyskania od Iberpotash poniesionych kosztów, co z definicji nie będzie możliwe, jeżeli Hiszpania będzie musiała zrealizować niewystarczającą gwarancję finansową. Chociaż decyzja ta jest formalnie dobrowolna, w przypadku gdy Iberpotash nie wykona swojego zobowiązania w zakresie restytucji kopalni, Hiszpania będzie zmuszona zapłacić z góry za restytucję, ponieważ w przeciwnym razie państwo to nie wypełniłoby własnych obowiązków.
- (95) Po drugie, jak opisano w motywie 13, Hiszpania może rzekomo naruszać swoje zobowiązania wynikające z dyrektywy w sprawie odpadów wydobywczych i ramowej dyrektywy wodnej. W związku z tym jeżeli Iberpotash opuści swoje obiekty po wyczerpaniu surowców mineralnych i nie przeprowadzi restytucji tych obiektów, z uwagi na niewystarczającą gwarancję jedynym sposobem dla Hiszpanii na spełnienie jej zobowiązań wynikających z tych dyrektyw oraz ostatecznie na uniknięcie dziennych okresowych kar pieniężnych nakładanych przez Trybunał Sprawiedliwości będzie pokrycie z własnych środków kosztów usunięcia hałd soli lub równie skutecznej restytucji.
- (96) Po trzecie, na mocy przepisów hiszpańskiej ustawy 27/2006 z dnia 18 lipca 2006 r. ⁽²¹⁾ władze hiszpańskie mogą zostać zmuszone do wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z przepisów ochrony środowiska. Jakkolwiek organizacja pozarządowa spełniająca kryteria określone w ustawie 27/2006 może, w przypadku naruszenia prawa w dziedzinie ochrony środowiska określonego w art. 18 ust. 1 ustawy 27/2006 (włączając naruszenia dotyczące zobowiązań w obszarze ochrony wód), wnieść sprawę do sądu, by zmusić organ do wypełniania obowiązków w zakresie ochrony środowiska naturalnego.
- (97) Po czwarte, w dyrektywie 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽²²⁾ w art. 6 ust. 3 wskazano, że jeśli podmiot gospodarczy odpowiedzialny za podjęcie działań zaradczych w odniesieniu do wszelkich szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu nie spełnia swoich obowiązków, właściwe władze mogą ostatecznie podjąć takie środki samodzielnie. Podobnie na mocy art. 5 ust. 3 właściwe władze mogą, jeżeli odpowiedni podmiot gospodarczy tego nie zrobi, podjąć niezbędne środki zapobiegawcze w celu usunięcia bezpośredniego zagrożenia wystąpienia szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu. Jeżeli Iberpotash nie podejmie niezbędnych środków restytucji po zakończeniu działalności wydobywczej, niepoddane restytucji hałdy odpadów mogą stać się bezpośrednim zagrożeniem dla środowiska, wymagającym ostatecznie działań zaradczych lub zapobiegawczych ze strony właściwych organów publicznych.
- (98) Wreszcie, władze hiszpańskie same wskazują ⁽²³⁾, że zgodnie z art. 9 ustawy 12/1981, w przypadku gdy operator nie wypełnia swoich zobowiązań, Administración de la Generalitat może nakazać podjęcie tych działań na koszt operatora. Władze hiszpańskie podkreślają, że w praktyce administracja wdraża odpowiednie środki, które są następnie finansowane z gwarancji finansowej lub, jeżeli gwarancja jest niewystarczająca, ze sprzedaży aktywów operatora. W związku z tym, jeśli gwarancja finansowa jest znacznie niższa od wymaganej, administracja publiczna naraża się na ryzyko, że aktywa operatora nie wystarczą na sfinansowanie odpowiednich wprowadzonych przez nią środków. Jest to potwierdzeniem faktu, że zbyt niska gwarancja finansowa zwiększa ryzyko,

⁽²⁰⁾ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a99>.

⁽²¹⁾ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁽²²⁾ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56).

⁽²³⁾ Zob. w szczególności ust. 11 odpowiedzi Hiszpanii na uwagi przedstawione przez strony trzecie przedłożonej w dniu 27 lipca 2016 r.

że koszt środków restytucji podjętych przez administrację nie zostanie w wystarczający sposób pokryty z aktywów operatora (zwłaszcza jeżeli operator nie posiada żadnych innych aktywów w Hiszpanii, tak jak przedsiębiorstwo Iberpotash) i będzie musiał zostać pokryty z zasobów państwowych.

- (99) W związku z tym poziom gwarancji, który jest znacznie niższy niż to konieczne i prawnie wymagane, naraża państwo na konkretne ryzyko dodatkowego obciążenia jego zasobów. Zwiększone ryzyko dodatkowego obciążenia dla państwa jest więc wystarczająco namacalne, by przesądzać o przynajmniej potencjalnym wpływie na zasoby państwowe ze względu na zbyt niski poziom gwarancji finansowej.
- (100) Poziom gwarancji finansowych Iberpotash określono w decyzjach administracyjnych Generalitat de Catalunya zatwierdzających zezwolenia na wydobycie potażu przez to przedsiębiorstwo. Ze względu na to, że określenie „państwo (członkowskie)” obejmuje do celów stosowania art. 107 ust. 1 TFUE wszystkie szczeble władzy publicznej – krajowe, regionalne i lokalne – decyzję o zastosowaniu ograniczonego poziomu gwarancji finansowych można przypisać państwu.
- (101) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że Środek 1 wiązał się z przekazaniem zasobów państwowych i można go przypisać państwu.

5.1.1.3. *Potencjalne zakłócenie konkurencji*

- (102) Komisja uważa, że ograniczone koszty ponoszone przez Iberpotash w wyniku niższego od wymaganego w odpowiednim prawodawstwie poziomu gwarancji finansowych mogą zakłócać konkurencję na rynkach, na których działa Iberpotash – głównie rynkach potażu i soli. Jak wyjaśniono poniżej (zob. motyw 110 i następne), to obniżenie kosztów wyniosło w odnośnym okresie ok. 1,8 mln EUR i w związku z tym nie było, jak twierdzą władze hiszpańskie, nieznaczące.
- (103) Ponadto fakt, że Iberpotash jest jedynym hiszpańskim producentem potażu, nie wyklucza możliwości zakłócenia konkurencji, ponieważ właściwy rynek geograficzny w tym przypadku jest ewidentnie większy niż krajowy rynek hiszpański. Komisja już w 1993 r. stwierdziła, że rynek potażu obejmuje obszar większy od Hiszpanii – również Francję, Zjednoczone Królestwo i inne państwa członkowskie, z wyjątkiem Niemiec ⁽²⁴⁾. Co więcej, Iberpotash w sprawozdaniu na temat stabilności z 2014 r. ⁽²⁵⁾ zaznacza, że tylko 23 % wytwarzanego przez to przedsiębiorstwo potażu i soli jest sprzedawane w Hiszpanii, natomiast 50 % trafia do innych państw europejskich, 18 % do Ameryki Południowej, a reszta sprzedawana jest w Ameryce Północnej, Afryce i Azji. We wszystkich tych regionach Iberpotash rywalizuje z innymi producentami potażu i soli. Sztucznie zaniżone koszty ponoszone przez Iberpotash mogą mieć wpływ na tę konkurencję.
- (104) Wreszcie zarzutu potencjalnego zakłócenia konkurencji nie podważa argument Iberpotash, że niezależnie od poziomu gwarancji finansowych obowiązki tego przedsiębiorstwa w zakresie ochrony środowiska naturalnego pozostają takie same (tzn. zapewnienie restytucji kopalń oraz zapobieganie zanieczyszczeniu) i musi ono utrzymywać rezerwy na pokrycie ewentualnej odpowiedzialności za szkody w środowisku. Oprócz tych rezerw bilansowych obowiązek utrzymywania określonych gwarancji finansowych zgodnie z odpowiednim prawodawstwem oznacza w istocie normalne, lecz szczególnie rodzajowo koszty operacyjne ponoszone przez Iberpotash – lub jakiegokolwiek inne przedsiębiorstwo przemysłu wydobywczego podlegające tym samym przepisom – w wyniku opłat, które pobiera bank za ustanowienie i utrzymywanie gwarancji. Ich bezpodstawnie niski poziom może więc potencjalnie faworyzować przedsiębiorstwo Iberpotash i zakłócać konkurencję.
- (105) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że Środek 1 może potencjalnie zakłócać konkurencję.

5.1.1.4. *Wpływ na handel wewnątrz UE*

- (106) Jak już wspomniano powyżej, rynki potażu i soli to niewątpliwie rynki transgraniczne, w ramach których 50 % produkcji Iberpotash jest wywożone do innych państw europejskich. W związku z tym obniżony poziom gwarancji finansowych może wpłynąć na handel pomiędzy państwami członkowskimi UE.

⁽²⁴⁾ Zob. decyzja Komisji 94/449/WE z dnia 14 grudnia 1993 r. dotycząca postępowania na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 4064/89 (sprawa IV/M.308 – Kali-Salz/MdK/Treuhand) (Dz.U. L 186 z 21.7.1994, s. 38).

⁽²⁵⁾ Memoria de Sostenibilidad 2014, s. 15, <http://www.icliberia.com/noticia/icl-iberia-presents-the-sustainability-report>.

- (107) Argumentu przedsiębiorstwa Iberpotash, że rynki soli to rynki jedynie krajowe lub nawet regionalne ze względu na wysokie koszty transportu nie potwierdzają więc dane liczbowe przytoczone przez Iberpotash w sprawozdaniu na temat stabilności z 2014 r., ponieważ 80 % wytwarzanej przez to przedsiębiorstwo soli jest wywożone nie tylko do innych państw europejskich, ale także do Azji, Afryki Północnej i Ameryki. Ponadto uwagi Iberpotash dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania są w tym względzie sprzeczne, ponieważ z jednej strony przedsiębiorstwo to twierdzi, że rynek soli jest rynkiem krajowym lub nawet regionalnym, a z drugiej strony utrzymuje, że jeden z francuskich producentów soli jest jego bezpośrednim konkurentem i próbuje wykluczyć Iberpotash z rynku.
- (108) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że Środek 1 wpływa na handel wewnątrz UE

5.1.1.5. *Określenie wielkości pomocy*

- (109) Określenie faktycznej kwoty pomocy wymaga najpierw ustalenia przynajmniej przybliżonej „prawidłowej” wysokości gwarancji finansowych zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem w odnośnym okresie. Kwota pomocy odpowiadałaby wówczas różnicy pomiędzy oczekiwaną wysokością opłat bankowych, które musiałby uiścić Iberpotash, by ustanowić gwarancję w prawidłowo określonej kwocie, i rzeczywistą wysokością opłat bankowych, które poniosło to przedsiębiorstwo.
- (110) Strona trzecia utrzymuje, że wielkość pomocy nie powinna być ograniczona do niższych opłat bankowych, lecz powinna obejmować także konieczność przedstawienia bankowi wystarczającego zabezpieczenia w formie rezerwy finansowych. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że kwota „poprawionych” gwarancji oszacowana poniżej jest stosunkowo niewielka w stosunku do rocznego obrotu Iberpotash (ok. 300 mln EUR) i całej grupy ICL (5,4 mld USD), jest mało prawdopodobne, że zapewnienie wyższej kwoty gwarancji wymagałoby znacznych dodatkowych kosztów ze strony przedsiębiorstwa.
- (111) Ponieważ zgodnie z oświadczeniem władz hiszpańskich Wyższy Trybunał Katalonii uznał w grudniu 2016 r. podwyższoną kwotę gwarancji dla kopalni w Balsareny/Sallent w wysokości 6 979 471,83 EUR za zgodną z mającym zastosowanie ustawodawstwem, Komisja uważa, że „prawidłowa” kwota gwarancji dla kopalni w Balsareny/Sallent odpowiada tej aktualnie obowiązującej wysokości zatwierdzonej przez trybunał.
- (112) Ponadto Komisja analogicznie (zob. także motyw 64 powyżej) stwierdza, że podwyższoną kwotę gwarancji w wysokości 6 160 872,35 EUR dotyczącą kopalni w Súrrii obowiązującą od 2015 r. można również uznać za zgodną z mającym zastosowanie ustawodawstwem. Chociaż brak jest autorytatywnego orzeczenia sądu w stosunku do tej ostatniej kopalni, podwyższona kwota gwarancji dotyczącej kopalni w Súrrii jest w istocie praktycznie porównywalna z kwotą zatwierdzoną dla kopalni w Balsareny/Sallent. Stanowi to potwierdzenie faktu, że kwotę tę można uznać za odpowiednią i zgodną z mającym zastosowanie ustawodawstwem.
- (113) W związku z powyższym prawidłowa kwota gwarancji wynosi obecnie łącznie 13 140 344,18 EUR.
- (114) Przy obliczaniu tej kwoty wzięto pod uwagę plan Phoenix ogłoszony w 2011 r. i stopniowo wdrażany od 2012 r. W planie tym zakłada się między innymi inwestycje w zakład soli próżniowej w celu przetwarzania i sprzedaży soli zawartej w odpadach z wydobycia potażu. Zgodnie z tym planem Iberpotash będzie ostatecznie sprzedawać rocznie ok. 1,5 mln ton soli.
- (115) Komisja zgadza się ze stwierdzeniem zawartym w badaniu ERF, że planu Phoenix jako takiego nie można uważać za środek restytucji oraz że plan ten nie doprowadzi do zatrzymania wzrostu ilości odpadów gromadzonych podczas działalności kopalni. Komisja uznaje jednak również argumenty Iberpotash i władz hiszpańskich stwierdzające, że plan ten ma wpływ na łączne oczekiwane koszty restytucji. W badaniu ERF nie uwzględniono faktu, że przetwarzanie i sprzedaż soli będą prawdopodobnie trwać także po zakończeniu wydobycia potażu. Plan Phoenix będzie więc prawdopodobnie w przyszłości stopniowo przyczyniać się do likwidacji hałd odpadów i dlatego też można go brać pod uwagę przy określaniu odpowiedniego poziomu gwarancji, tak jak miało to miejsce w przypadku podwyższonych poziomów gwarancji zaproponowanych w 2015 r., które, przynajmniej jeżeli chodzi o kopalnię w Balsareny/Sallent, zostały potwierdzone przez sąd krajowy.
- (116) Fakt ten oznacza jednak, że nie można uznać aktualnego poziomu gwarancji finansowych za odpowiedni w odniesieniu do okresu przed rozpoczęciem wdrażania planu Phoenix w 2012 r. Choć również przed ogłoszeniem planu Phoenix Iberpotash przetwarzał i sprzedawał niewielkie ilości soli pochodzącej z hałd odpadów, większość soli była po prostu gromadzona na hałdach odpadów w nadziei, że będzie ją można wykorzystać w przyszłości w celach komercyjnych⁽²⁶⁾. Nie było jednak konkretnego planu, w jaki sposób i kiedy rozbudować zakład przetwórczy soli, aby mogły być dzięki temu likwidowane większe ilości soli, co miałoby znaczący wpływ na przyszłe koszty restytucji. Dlatego w przypadku okresu przed rozpoczęciem wdrażania planu Phoenix nie powinno się brać pod uwagę takiego raczej hipotetycznego zmniejszenia hałd odpadów w przyszłości w wyniku przetwarzania i sprzedaży znacznych ilości soli.
- (117) Komisja musi więc wziąć pod uwagę inne dostępne dowody w celu oszacowania przybliżonej „prawidłowej” kwoty gwarancji w latach 2006–2011, w oparciu o przewidywane w tamtym okresie koszty restytucji, bez uwzględnienia oddziaływania planu Phoenix.

⁽²⁶⁾ Zob. uwagi Iberpotash do decyzji o wszczęciu postępowania, ust. 23.

- (118) Jak wyjaśniono już powyżej (zob. motywy 68–81), najbardziej wiarygodne szacunki łącznych przewidywanych kosztów restytucji (bez uwzględniania planu Phoenix) były zawarte w badaniu ERF przytoczonym przez skarżącego. Komisja uznaje założenia tej ekspertyzy za wiarygodne, ponieważ w znacznej mierze opierają się one na badaniu rynku i analizie porównawczej z podobnymi kopalniami w innych częściach świata. Natomiast, jak wyjaśniono powyżej, badania przedstawione przez Iberpotash nie można uznać za wiarygodne oszacowanie przewidywanych kosztów restytucji, ponieważ nie uwzględniono w nim właściwych środków restytucji (zob. motyw 79).
- (119) W badaniu ERF oszacowano łączne koszty restytucji na co najmniej 71 mln EUR. Co więcej wszystkie inne wyliczenia możliwych prawidłowych kwot zawarte w badaniu ERF lub pochodzące z innych źródeł (zob. sekcja 5.1.1.1 powyżej) wskazują na jeszcze wyższe kwoty. Dlatego Komisja uważa, że wobec braku lepszych szacunków dla lat 2006–2011 stosowne oczekiwane koszty restytucji, które należy wziąć pod uwagę, wynoszą 71 mln EUR (24,8 mln EUR w przypadku kopalni w Súdii i 46,2 mln w przypadku kopalni w Balsareny/Sallent).
- (120) Wreszcie zgodnie z art. 3 dekretu 202/1994 (ustawodawstwo mające zastosowanie w przedmiotowym okresie) kwotę gwarancji finansowej obliczoną na podstawie art. 2 (tzn. w oparciu o przewidywane koszty restytucji) należy obniżyć o 50 % w przypadku działalności wydobywczej zlokalizowanej poza obszarami przyrodniczymi o szczególnym znaczeniu (tak jak w przypadku kopalni Iberpotash).
- (121) W związku z powyższym Komisja stwierdza na podstawie dostępnych dowodów, że „prawidłowa” kwota gwarancji finansowych dotyczących działalności wydobywczej Iberpotash wynosi co najmniej 12,4 mln dla kopalni w Súdii (na lata 2006–2011) i 23,1 mln EUR dla kopalni w Balsareny/Sallent (na lata 2008–2011).
- (122) Według Iberpotash bieżące koszty gwarancji wynoszą 1 % kwoty gwarancji rocznie. Przy zastosowaniu powyższych prawidłowych kwot gwarancji w odniesieniu do dwóch wspomnianych okresów łączna pomoc przyznana Iberpotash w formie niższych opłat z tytułu gwarancji wynosiłaby więc w każdym roku 1 % różnicy pomiędzy „prawidłową” kwotą a rzeczywistą kwotą gwarancji ustaloną na dany rok, jak przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 3

Obliczenie wielkości pomocy

(w tys. EUR, w zaokrągleniu)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Balsareny/Sallent											
— rzeczywista kwota gwarancji	—	—	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130
— „prawidłowa” kwota gwarancji	—	—	23 100	23 100	23 100	23 100	6 979	6 979	6 979	6 979	6 979
— różnica w opłatach	—	—	146,5 ⁽¹⁾	219,7	219,7	219,7	58,5	58,5	58,5	58,5	58,5
Súdia											
— rzeczywista kwota gwarancji	774	774	828	828	828	828	828	828	828	828	6 161
— „prawidłowa” kwota gwarancji	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	6 160	6 160	6 160	6 160	6 160
— różnica w opłatach	9,7 ⁽²⁾	116,3	115,7	115,7	115,7	115,7	53,3	53,3	53,3	53,3 ⁽³⁾	0
Łączna różnica w opłatach poniesionych przez Iberpotash	9,7	116,3	262,2	335,4	335,4	335,4	111,8	111,8	111,8	76,3	58,5

⁽¹⁾ Ponieważ wysokość gwarancji dla kopalni w Balsareny/Sallent określono w zezwoleniu wydanym w dniu 29 kwietnia 2008 r., różnicę w opłatach z tytułu gwarancji dla tej kopalni w tymże roku obliczono jako 8/12 rocznej kwoty.

⁽²⁾ Ponieważ wysokość gwarancji dla kopalni w Súdii określono w zezwoleniu wydanym w dniu 9 listopada 2006 r., różnicę w opłatach z tytułu gwarancji dla tej kopalni w tymże roku obliczono jako 1/12 rocznej kwoty.

⁽³⁾ Ponieważ wysokość gwarancji dla kopalni w Súdii podwyższono do poziomu „prawidłowej” kwoty w maju 2015 r., różnicę w opłatach z tytułu gwarancji dla tej kopalni w tymże roku obliczono jako 4/12 rocznej kwoty.

- (123) W związku z powyższym łączna kwota pomocy przyznanej Iberpotash w formie niższych opłat bankowych z tytułu obniżonego poziomu gwarancji w całym okresie 2006–2016 wynosi 1 864 622 EUR.

Pomoc tę przyznano w chwili określenia obniżonych poziomów gwarancji w zezwoleniach środowiskowych wydanych przez władze hiszpańskie, tj. w dniu 6 listopada 2006 r. w przypadku kopalni w Súrri oraz w dniu 29 kwietnia 2008 r. w przypadku kopalni w Balsareny/Sallent.

5.1.1.6. **Wniosek dotyczący występowania pomocy: Środek 1**

- (124) W świetle powyższego Komisja doszła do wniosku, że Środek 1 stanowi pomoc państwa i w związku z tym Komisja oceni jego zgodność z prawem oraz z rynkiem wewnętrznym.

5.1.2. ŚRODEK 4: PRZYKRYCIE HAŁDY ODPADÓW SOLI W VILAFRUNS

- (125) W dniu 17 grudnia 2007 r. Ministerstwo Środowiska Hiszpanii i Generalitat de Catalunya podpisały umowę, w sprawie współpracy i podziału kosztów w ramach projektu mającego na celu przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns i zmniejszenie tym samym jej negatywnego wpływu na środowisko. Ministerstwo Finansów zgodziło się przeznaczyć 4 mln EUR na koszty inwestycji, a resztę miała pokryć Agencia Catalana del Agua, przedsiębiorstwo publiczne zarządzane przez Generalitat de Catalunya. Prace w ramach projektu rozpoczęły się w sierpniu 2008 r. i trwały 18 miesięcy. Łączne koszty inwestycji wyniosły 7 887 571 EUR i zostały w całości pokryte przez organy publiczne, jak uzgodniono w umowie z 2007 r.
- (126) Projekt polegał na przykryciu hałdy odpadów nieprzepuszczalną osłoną („lámina impermeable”), która miała szczelnie zamknąć tę hałdę i zabezpieczyć zawartą w niej sól przed wszelkim kontaktem z wodą z zewnątrz, tym samym zapobiegając wyciekom soli z hałdy. Osłonę zabezpieczono folią geotekstylną i pokryto ziemią, umożliwiając posadzenie roślinności na przykrytej hałdzie.
- (127) Hałda odpadów w Vilafruns znajduje się na terenie należącym do Iberpotash i jest w posiadaniu tego przedsiębiorstwa. Przeniesienie własności nastąpiło w ramach umowy sprzedaży z dnia 21 października 1998 r., na mocy której Iberpotash nabył działalność wydobywczą w Katalonii od Sociedad Estatal de Participaciones Industriales – SEPI, publicznej spółki holdingowej państwa hiszpańskiego. W momencie wspomnianej transakcji hałda odpadów była już nieaktywna, ponieważ działalność kopalni, do której należała hałda odpadów w Vilafruns, przerwano już w 1973 r.

5.1.2.1. **Selektywna korzyść gospodarcza**

- (128) Jak wskazano powyżej, inwestycja w przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns znajdującej się na terenie należącym do Iberpotash i będącej w posiadaniu tego przedsiębiorstwa została w całości sfinansowana przez organy publiczne. Iberpotash ponosi jedynie koszty utrzymania tej instalacji podczas jej cyklu życia.
- (129) Przykrycie zbudowane w latach 2008–2009 dotyczy hałdy odpadów należącej do Iberpotash od 1998 r., kiedy to sprywatyzowano tę kopalnię wraz z innymi kopalniami potażu w tym regionie. Hałda ta jest związana z kopalnią, której działalność przerwano już w 1973 r. Iberpotash przejął więc tę kopalnię, gdy nie była już aktywna. W związku z tym Iberpotash twierdzi, że nie ma obowiązku podejmowania działań zapobiegających zanieczyszczeniu pochodzącemu z hałdy na mocy przepisów krajowych ani unijnych, ponieważ Iberpotash nie był pierwotnym zanieczyszczającym.
- (130) Władze hiszpańskie nie zgadzają się z tymi argumentami Iberpotash i twierdzą, że na Iberpotash ciąży ogólny obowiązek podjęcia odpowiednich środków w celu zapobiegania zanieczyszczeniu pochodzącemu z hałdy odpadów należącej do tego przedsiębiorstwa oraz zarządzania hałdą zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawnymi. Iberpotash ma więc obowiązek zapewnić środki ochrony środowiska wymagane na mocy stosownego prawodawstwa oraz jest odpowiedzialny za szkody w środowisku spowodowane przez omawianą hałdę.
- (131) Ponadto strona trzecia w swoich uwagach wskazuje na odpowiedzialność Iberpotash w zakresie zarządzania hałdą w Vilafruns, która rozpoczęła się w momencie udzielenia temu przedsiębiorstwu zezwoleń na wydobywanie. Odpowiedzialność ta opiera się na hiszpańskiej ustawie 6/1993 z dnia 15 lipca 1993 r. o gospodarowaniu odpadami oraz na dekrete królewskim z mocą ustawy 1/2001 z dnia 20 lipca 2001 r. przekształcającym hiszpańską ustawę wodną. Strona trzecia twierdzi, że fakt, iż hałda w Vilafruns nie była już aktywna w momencie nabycia przez Iberpotash, nie ma znaczenia, ponieważ każdy posiadacz koncesji na wydobywanie ma obowiązek zarządzania wszelkimi odpadami wydobywczymi w całości, tzn. również wszelkimi odpadami powstałymi przed uzyskaniem koncesji przez jej posiadacza.

- (132) Komisja uważa, że fakt, iż kopalnia przy hałdzie odpadów w Vilafruns zakończyła działalność już w 1973 r., jako taki nie wyklucza odpowiedzialności Iberpotash jako jej właściciela w zakresie zapewnienia odpowiedniej restytucji. Jak potwierdzają władze hiszpańskie, wszystkie plany restytucji, w tym plan z 2008 r., zawierały konkretne środki restytucji, które Iberpotash był zobowiązany podjąć w stosunku do hałdy w Vilafruns. Zgodnie z art. 121 hiszpańskiej ustawy o górnictwie z 1973 r. niewypełnienie zobowiązań zawartych w planie restytucji stanowiło poważne naruszenie. Ponadto władze hiszpańskie potwierdzają, że – zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem w dziedzinie ochrony wód – na Iberpotash zawsze ciążył obowiązek podjęcia niezbędnych środków w celu uniknięcia zanieczyszczenia wód przez jego wszystkie instalacje, w tym hałdę w Vilafruns. Komisja odnotowuje także, że zgodnie z art. 4 dyrektywy w sprawie odpadów wydobywczych operator jest zobowiązany podjąć wszelkie niezbędne środki w celu zapobiegania lub zmniejszenia, w możliwie najszerszym zakresie, wszelkich niekorzystnych skutków dla środowiska; obejmuje to zarządzanie jakimkolwiek obiektem unieszkodliwiania odpadów, również po jego zamknięciu.
- (133) Ponadto Iberpotash twierdzi, że umowa sprzedaży kopalni obejmuje klauzulę, którą można interpretować jako wyłączenie odpowiedzialności tego przedsiębiorstwa wynikającej z działalności przed 1997 r., czyli również wszelkiej odpowiedzialności za hałdę odpadów. Iberpotash odnosi się w tym względzie do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2009 r. przytaczającego postanowienie umowy sprzedaży stanowiące, że sprzedający powinien zapewnić kupującemu rekompensatę za wszelkie zobowiązania wynikające z roszczeń stron trzecich w związku z okolicznościami zaistniałymi przed sprzedażą, których nie uwzględniono w bilansie i które nie zostały jasno wykazane w procesie badania due diligence. Iberpotash twierdzi, że zobowiązania związane z restytucją hałdy w Vilafruns nie były jasno określone przed sprzedażą oraz że w bilansie nie utworzono powiązanych rezerw, ponieważ takie zobowiązanie prawne nie istniało w tamtym momencie.
- (134) Władze hiszpańskie wskazują jednak, że umowa sprzedaży udziałów z 1998 r. nie zawierała żadnych konkretnych postanowień zobowiązujących sprzedającego do przejęcia jakichkolwiek obowiązków kupującego po przeniesieniu udziałów.
- (135) Komisja odnotowuje ponadto, że postanowienie przytoczone w wyroku Sądu Najwyższego stanowi dość standardowe postanowienie umowne chroniące sprzedającego przed późniejszymi roszczeniami stron trzecich związanymi z okolicznościami nieznanymi w momencie sprzedaży. Iberpotash nie może jednak utrzymywać, że nie był świadomy istnienia hałdy odpadów w Vilafruns przejętej w ramach tej transakcji oraz ogólnego obowiązku ciężącego na posiadaczu odpadów w zakresie zapewnienia właściwego zarządzania należącymi do niego obiektami unieszkodliwiania odpadów. Fakt, że Iberpotash zaakceptował obowiązki w zakresie ochrony środowiska naturalnego w stosunku do hałdy w Vilafruns w poszczególnych planach restytucji potwierdza, że przedsiębiorstwo to było świadome tych zobowiązań.
- (136) Komisja uważa więc, że w następstwie nabycia działalności wydobywania potażu w Katalonii w 1998 r. Iberpotash stał się odpowiedzialny za zapewnienie właściwego zarządzania hałdą odpadów w Vilafruns zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawnymi.
- (137) Chociaż władze hiszpańskie akceptują taki wniosek, twierdzą jednak, że zobowiązania Iberpotash nie obejmowały przykrycia hałdy odpadów w Vilafruns. Według władz hiszpańskich zobowiązania Iberpotash mogły zostać wypełnione za pomocą znacznie tańszych środków, które zostały zawarte w pierwotnym planie restytucji z 2008 r. (to znaczy instalacji systemu rur/odwadniania, innych rodzajów ochrony i restytucji o łącznym koszcie ok. [...] (*) EUR). Władze hiszpańskie twierdzą więc, tak jak przedsiębiorstwo Iberpotash, że inwestycje publiczne w przykrycie hałdy nie stanowiły korzyści gospodarczej dla Iberpotash, ponieważ koszty, które zaoszczędziło to przedsiębiorstwo ([...] EUR), zostały co najmniej zrównoważone przez koszty utrzymania, które musi ono ponieść przez cykl życia instalacji (wynoszące [...] EUR tylko w okresie od marca 2015 r. do marca 2016 r.), oraz koszt alternatywny związany z brakiem możliwości przetwarzania i sprzedaży soli z przykrytej hałdy w Vilafruns, co przedsiębiorstwo zamierza realizować w przypadku pozostałych należących do niego hałd ⁽²⁷⁾.
- (138) Komisja uważa, że – niezależnie od zakresu zobowiązań Iberpotash odnośnie do hałdy w Vilafruns – nie jest możliwe, że inwestycje publiczne w wysokości 7,9 mln EUR w znacznie lepszy środek ochrony środowiska oznaczający w zasadzie restytucję terenu kopalni bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów inwestycji przez Iberpotash rzeczywiście nie przyniosły temu przedsiębiorstwu żadnej korzyści gospodarczej. Przykrycie hałdy odpadów miało na celu znaczne zmniejszenie zanieczyszczenia spowodowanego przez wycieki z hałdy w Vilafruns. Alternatywne środki w przypadku braku pomocy nie zapewniłyby tak dobrej i długotrwałej ochrony oraz naraziłyby Iberpotash na ryzyko poniesienia konsekwencji zanieczyszczenia (jak wynika z wyroków karnych z dnia 18 grudnia 2014 r. i 25 lutego 2015 r. związanych z innymi kopalniami tego przedsiębiorstwa – zob. motywy 27 i 94 decyzji o wszczęciu postępowania). W związku z tym budowa tej instalacji opłacona z zasobów państwowych umożliwiła przedsiębiorstwu Iberpotash lepsze zapobieganie zanieczyszczeniu, obniżenie ryzyka środowiskowego w przyszłości i zapewnienie długotrwałej restytucji hałdy (tak jak w przypadku podobnych restytucji hałd odpadów soli we Francji lub Niemczech, jak opisano powyżej w motywach 26 i 32). Iberpotash byłby ostatecznie zobowiązany zapewnić odpowiednią restytucję hałdy odpadów w Vilafruns.

(*) Informacje poufne

⁽²⁷⁾ Zob. uwagi władz hiszpańskich do decyzji o wszczęciu postępowania, ust. 55.

- (139) Wreszcie Komisja uważa, że środek ma charakter selektywny, ponieważ jest ukierunkowany konkretnie na finansowanie ze środków publicznych przykrycia hałdy odpadów w Vilafruns należącej do Iberpotash. Władze hiszpańskie twierdzą, że środek ten nie może mieć charakteru selektywnego, jako że Iberpotash jest jedynym przedsiębiorstwem zajmującym się wydobywaniem potażu w Hiszpanii, dlatego też nie ma możliwości dokonania porównania z innymi przedsiębiorstwami. Jednak fakt, że Iberpotash jest jedynym przedsiębiorstwem zajmującym się wydobywaniem potażu w Hiszpanii, nie podważa selektywności środka, który jest ewidentnie ukierunkowany na konkretnie określony obiekt unieszkodliwiania odpadów, nie zaś żaden inny.
- (140) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że Środek 4 zapewnił przedsiębiorstwu Iberpotash selektywną korzyść gospodarczą.

5.1.2.2. *Przekazanie zasobów państwowych*

- (141) Łączne koszty inwestycji polegającej na przykryciu hałdy odpadów w Vilafruns zostały pokryte przez organy publiczne: 4 mln EUR przez hiszpańskie Ministerstwo Środowiska, a pozostałe 3 887 571 EUR przez Agencja Catalana del Agua, przedsiębiorstwo publiczne zarządzane przez Generalitat de Catalunya, które tym samym wypełniło zobowiązanie do pokrycia pozostałych kosztów inwestycji, na co Generalitat de Catalunya zgodziła się w umowie z dnia 17 grudnia 2007 r.
- (142) Władze hiszpańskie i Iberpotash nie twierdziły, że nie wykorzystano zasobów państwowych w odniesieniu do tego środka.
- (143) Ponadto decyzję o zapewnieniu ze środków publicznych finansowania przykrycia hałdy odpadów w Vilafruns podjęły hiszpańskie Ministerstwo Środowiska i Generalitat de Catalunya. Tym samym można ją ewidentnie przypisać państwu.
- (144) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że Środek 4 wiązał się z przekazaniem zasobów państwowych i można go przypisać państwu.

5.1.2.3. *Potencjalne zakłócenie konkurencji*

- (145) Jak szczegółowo opisano powyżej (zob. motywy 103 i 105), Iberpotash konkuruje z innymi producentami potażu i soli. W związku z tym fakt, że co najmniej część jego obowiązków w zakresie ochrony środowiska naturalnego odnośnie do hałdy w Vilafruns sfinansowano z zasobów państwowych może zakłócać konkurencję przez sztuczne obniżenie kosztów ponoszonych przez Iberpotash i tym samym zapewnienie temu przedsiębiorstwu nienależnej korzyści w stosunku do jego konkurentów.
- (146) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że Środek 4 może potencjalnie zakłócać konkurencję.

5.1.2.4. *Wpływ na handel wewnątrz UE*

- (147) Zarówno potaż, jak i sól są przedmiotem handlu w obrębie UE (zob. motywy 106 i 107 powyżej), dlatego też Komisja stwierdza, że Środek 4 ma wpływ na handel wewnątrz UE.

5.1.2.5. *Wniosek dotyczący występowania pomocy: Środek 4*

- (148) W świetle powyższego Komisja doszła do wniosku, że Środek 4 stanowi pomoc państwa w wysokości 7 887 571 EUR i w związku z tym Komisja oceni jego zgodność z prawem oraz z rynkiem wewnętrznym.

5.2. ZGODNOŚĆ POMOCY Z PRAWEM

- (149) Zarówno Środek 1, jak i Środek 4 zostały przyznane z naruszeniem obowiązku zgłoszenia i klauzul zawieszających określonych w art. 108 ust. 3 TFUE. W związku z powyższym Komisja stwierdza, że oba środki stanowią niezgodną z prawem pomoc państwa.

5.3. ZGODNOŚĆ POMOCY Z RYNKIEM WEWNĘTRZNYM

5.3.1. *ŚRODEK 1: OBNIŻONY POZIOM GWARANCJI FINANSOWYCH*

- (150) Władze hiszpańskie i Iberpotash nie powołują się na żadne podstawy do stwierdzenia zgodności pomocy w formie gwarancji finansowych niższych od wymaganych na mocy stosownych przepisów prawa.
- (151) Komisja uważa, że środek ten stanowi pomoc operacyjną na rzecz Iberpotash, ponieważ umożliwił on obniżenie kosztów opłat z tytułu gwarancji poniżej wymaganego poziomu w długotrwałym okresie pomiędzy 2006 a 2016 r.

- (152) Komisja nie dopatrzyła się żadnych podstaw do stwierdzenia zgodności tej pomocy operacyjnej udzielonej bez żadnego widocznego celu leżącego we wspólnym interesie i w związku z tym stwierdza, że środek polegający na obniżeniu poziomu gwarancji finansowych Iberpotash stanowi niezgodną pomoc w formie niższych opłat bankowych wynikających z bezpodstawnie niskiego poziomu gwarancji finansowych.

5.3.2. ŚRODEK 4: PRZYKRYCIE HAŁDY ODPADÓW SOLI W VILAFRUNS

- (153) Władze hiszpańskie twierdzą, że jeżeli przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns stanowiłoby pomoc państwa, to byłaby ona zgodna na podstawie sekcji 3.1.1. wytycznych środowiskowych z 2008 r. dotyczącej pomocy na ochronę środowiska dla przedsiębiorstw, które spełniają wymogi surowsze niż normy unijne, lub które podnoszą poziom ochrony środowiska w przypadku braku norm unijnych.
- (154) Utrzymują one, że przykrycie hałdy odpadów jest projektem pilotażowym mającym na celu przetestowanie nowej technologii zapobiegającej wyciekom z hałdy odpadów soli. Hałda w Vilafruns została rzekomo wybrana do tego projektu pilotażowego ze względu na jej szczególne cechy (mniejszy rozmiar; lokalizacja najbliżej źródła rzeki Llobregat; fakt, że jest nieaktywna już od kilku dziesięcioleci). Zapewniając organom dane na temat rzeczywistych wyników, umożliwiłaby im rzekomo skuteczniejsze rozwiązanie ogólnego problemu hałd odpadów soli w tym regionie. W tym względzie oczekuje się, że projekt przyczyni się do zachowania, ochrony i restytucji środowiska w regionie dorzecza Llobregat i w ten sposób umożliwi osiągnięcie celu wspólnego interesu.
- (155) Władze hiszpańskie wyjaśniają ponadto, że projekt jest częścią ogólnego planu na rzecz lepszego zarządzania katalońskim dorzeczem, obejmującego różne środki, z których część jest finansowana z zasobów państwowych, a część – z zasobów prywatnych.
- (156) Komisja uważa, że wytyczne środowiskowe z 2008 r. stanowią podstawę do oceny zgodności w omawianym tu przypadku. W szczególności punkt 205 wytycznych środowiskowych z 2008 r. w związku z punktem 248 wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią z 2014 r. ⁽²⁸⁾ umożliwia Komisji stosowanie zasad ustanowionych w wytycznych środowiskowych z 2008 r. w odniesieniu do pomocy niezgodnej z prawem przyznanej w latach 2009–2011.
- (157) Zgodnie z sekcją 3.1.1 wytycznych środowiskowych z 2008 r. pomoc inwestycyjna umożliwiająca przedsiębiorstwu spełnienie wymogów surowszych niż normy unijne lub podniesienie poziomu ochrony środowiska w przypadku braku norm unijnych uważana będzie za zgodną ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu WE [obecnie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE], o ile będzie spełniać warunki określone w pkt 74 do 84 i sekcji 3.2 wytycznych środowiskowych z 2008 r.
- (158) Normy unijne w zakresie restytucji odpadów wydobywczych określono w dyrektywie w sprawie odpadów wydobywczych. Jednak zgodnie z art. 24 ust. 4 tej dyrektywy artykuł 5, art. 6 ust. 3–5, art. 7, art. 8, art. 12 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1–3 nie mają zastosowania do obiektów unieszkodliwiania odpadów, które zaprzestały przyjmowania odpadów przed dniem 1 maja 2006 r., tak jak to miało miejsce w przypadku hałdy odpadów w Vilafruns. W związku z tym w omawianej tu sprawie nie ma konkretnych norm unijnych określających należytny poziom ochrony środowiska w przypadku hałdy odpadów w Vilafruns.
- (159) Jedna ze stron trzecich twierdzi, że Iberpotash już w latach 2008–2009 był bezpośrednio zobowiązany prawnie do zapewnienia przykrycia hałdy; strona ta nie przedstawiła jednak żadnego konkretnego dowodu na poparcie tego stwierdzenia. W każdym razie Komisja uważa, że chociaż Iberpotash byłby ostatecznie zobowiązany zapewnić odpowiednią restytucję hałdy odpadów w Vilafruns w przyszłości, taki obowiązek nie istniał w latach 2008–2009, a w przypadku braku pomocy Iberpotash byłby w stanie dalej zarządzać hałdą odpadów, wypełniając swoje zobowiązania zgodnie ze stosownym planem restytucji.
- (160) Zgodnie z punktem 79 wytycznych środowiskowych z 2008 r. intensywność takiej pomocy w przypadku dużych przedsiębiorstw nie może przekraczać 50 % kosztów kwalifikowalnych. Jeśli inwestycja dotyczy nabycia aktywów w postaci innowacji ekologicznych lub rozpoczęcia ekologicznego projektu innowacyjnego, intensywność pomocy może ulec zwiększeniu o 10 punktów procentowych, o ile spełnione są warunki przewidziane w punkcie 78 wytycznych środowiskowych z 2008 r. Ponadto wielkość pomocy może wynieść do 100 %, jeżeli pomoc na inwestycję przyznaje się w drodze procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji i w oparciu o jasne, przejrzyste i niedyskryminacyjne kryteria, skutecznie gwarantując ograniczenie pomocy do

⁽²⁸⁾ Komunikat Komisji „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020” (Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1).

minimum niezbędnego do osiągnięcia celu związanego z ochroną środowiska (zob. punkt 77 wytycznych środowiskowych z 2008 r.). Procedura przetargowa musi być niedyskryminacyjna i umożliwić uczestnictwo wystarczającej liczbie przedsiębiorstw. Ponadto budżet związany z procedurą musi być wiążącym ograniczeniem w tym znaczeniu, że nie wszyscy jej uczestnicy mogą otrzymać pomoc.

- (161) Zgodnie z punktem 80 wytycznych środowiskowych z 2008 r. koszty kwalifikowalne muszą ograniczać się do dodatkowych kosztów inwestycji, niezbędnych do osiągnięcia wyższego poziomu ochrony środowiska, pomniejszonych o korzyści operacyjne i powiększonych o koszty operacyjne w ciągu pierwszych pięciu lat. W przypadku braku norm unijnych do dodatkowych kosztów inwestycji zalicza się koszty inwestycji niezbędnych do osiągnięcia wyższego poziomu ochrony środowiska niż poziom, który zostałby osiągnięty przez dane przedsiębiorstwo bez jakiegokolwiek pomocy na ochronę środowiska (zob. punkt 84 lit. c) wytycznych środowiskowych z 2008 r.).
- (162) W omawianym tu przypadku władze hiszpańskie twierdzą, że przed inwestycją w przykrycie hałdy mający zastosowanie plan restytucji Iberpotash zawierał konkretne środki restytucji dla hałdy odpadów w Vilafruns ukierunkowane na ograniczenie wycieków z hałdy odpadów i tym samym zminimalizowanie jej wpływu na środowisko. Przewidywane koszty tych środków stanowiących scenariusz alternatywny bez udziału pomocy państwa zgodnie z punktem 81 lit. a) wytycznych środowiskowych z 2008 r. wyniosły [...] EUR. Komisja rozumie, że władze hiszpańskie uznały te środki za wystarczające do zapewnienia przestrzegania obowiązków w zakresie ochrony środowiska naturalnego mających zastosowanie w tamtym czasie do nieaktywnej hałdy odpadów w Vilafruns
- (163) Ponadto, jak wyjaśniają władze hiszpańskie, przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns uznano za tzw. „projekt pilotażowy” w celu sprawdzenia w praktyce adekwatności tej metody restytucji do rozwiązania problemów w dziedzinie środowiska w regionie dorzecza Llobregat. W związku z tym przykrycie to przeprowadzono nie z powodu rzeczywistego zobowiązania prawnego do wykonania tej czynności, lecz ze względu na bardziej ogólny interes publiczny leżący w znalezieniu najbardziej odpowiedniej metody restytucji, którą można by w przyszłości zastosować na wszystkich innych hałdach odpadów mających wpływ na środowisko w tym regionie.
- (164) W związku z tym przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns w latach 2008–2009 pozwoliło Iberpotash podnieść poziom ochrony środowiska w związku z prowadzoną przez siebie działalnością w przypadku braku norm unijnych zgodnie z punktem 74 lit. b) wytycznych środowiskowych z 2008 r.
- (165) W świetle powyższego dodatkowe koszty inwestycji w ramach tego projektu inwestycyjnego byłyby równe kosztom inwestycji w wysokości 7 887 571 EUR pomniejszonym o koszty wynoszące [...] EUR w scenariuszu alternatywnym. Ponieważ hałda w Vilafruns była nieaktywna przez wiele lat, nie ma żadnych korzyści operacyjnych z przykrycia tej hałdy odpadów. Według władz hiszpańskich koszty operacyjne utrzymania instalacji wyniosły w zeszłym roku [...] EUR. Zakładając, że utrzymają się na tym poziomie przez pierwsze pięć lat, łączna suma kosztów operacyjnych, które trzeba dodać do kosztów kwalifikowalnych, wyniosłaby [...] EUR. Łączne koszty kwalifikowalne byłyby więc równe 7 804 922,60 EUR ⁽²⁹⁾.
- (166) Jako że pomoc była równa łącznym kosztom inwestycji w wysokości 7 887 571 EUR, stanowi to więcej niż 100 % kosztów kwalifikowalnych.
- (167) Władze hiszpańskie nie przedstawiły żadnych dowodów potwierdzających, że hałda odpadów w Vilafruns została wybrana spośród większej liczby innych projektów w drodze procedury przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji i w oparciu o jasne, przejrzyste i niedyskryminacyjne kryteria. W rzeczywistości władze hiszpańskie wybrały tę hałdę jedynie ze względu na jej cechy, które uznano za odpowiednie do celów projektu (zob. motyw 154 powyżej). Dlatego w omawianej tu sprawie nie można zastosować pkt 77 wytycznych środowiskowych z 2008 r., zgodnie z którym intensywność pomocy może wynieść do 100 %.
- (168) Ponadto Komisja uważa, że metody restytucji hałdy odpadów przez przykrycie jej nieprzepuszczalną osłoną zabezpieczającą ją przed kontaktem z wodą nie można uznać za ekologiczny projekt innowacyjny w rozumieniu pkt 78 wytycznych środowiskowych z 2008 r. Pomimo argumentów władz hiszpańskich, że przykrycie to jest wyjątkowe i innowacyjne, metody tej nie można uznać za nową lub znacząco udoskonaloną w porównaniu ze stanem techniki w tej branży w Unii z niżej wymienionych powodów.
- (169) Jak wyjaśniono w oświadczeniu technicznym złożonym przez Agència Catalana del Agua, pomiędzy przykryciem hałdy w Vilafruns a przykryciem zastosowanym w przypadku alzackich hałd odpadów mogą występować różnice

⁽²⁹⁾ To znaczy 7 887 571 EUR minus [...] EUR plus [...] EUR.

techniczne. Jednak podobne metody mające na celu przykrycie i szczelne zamknięcie hałdy nieprzepuszczalnym materiałem były już stosowane, w szczególności w Niemczech. Jak opisano w książce niemieckiego eksperta, w której szczegółowo omówiono dostępne technologie w przemyśle potażu ⁽³⁰⁾, Niemcy mają duże doświadczenie – 30 lat – w przykrywaniu całych hałd odpadów z wydobycia potażu w celu zapobiegania przenikaniu wody do hałdy i tym samym minimalizowania wycieków. W książce ekspert ten twierdzi, że eksperymenty w zakresie przykrywania hałd odpadów w Niemczech zaczęły się w latach 50. XX wieku, a od lat 70., a zwłaszcza od lat 90. w Niemczech przykryto szereg hałd odpadów głównie średniej wielkości, wypróbując różne rodzaje materiałów i technik. W sprawozdaniu rocznym z 2015 r. niemieckiego przedsiębiorstwa K + S zajmującego się wydobyciem potażu wskazano, że małe i średnie nieużywane hałdy poeksploatacyjne są przykrywane w ramach strategii dotyczącej starych hałd w celu uniknięcia i zminimalizowania długotrwałego wpływu na przyrodę i środowisko. Obecnie jest utrzymywanych łącznie 41 nieużywanych hałd poeksploatacyjnych w Dolnej Saksonii oraz dwie w Badenii-Wirtembergii. Piętnaście z nich poddano procesowi odnowy szaty roślinnej, a sześć jest w trakcie tego procesu ⁽³¹⁾.

- (170) Dlatego też, mimo że szczegóły techniczne tych projektów mogą się różnić w zależności od poszczególnych warunków panujących na danym terenie, projektu tego nie można uznać za ekologiczny projekt innowacyjny zgodnie z sekcją 3.1.1 wytycznych środowiskowych z 2008 r.
- (171) Maksymalna intensywność pomocy na rzecz Iberpotash, będącego dużym przedsiębiorstwem zgodnie z punktem 76 wytycznych środowiskowych z 2008 r., wynosi więc 50 % kosztów kwalifikowalnych.
- (172) W związku z powyższym maksymalna kwota pomocy, którą Komisja uznaje za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych środowiskowych z 2008 r. jako pomoc inwestycyjną umożliwiającą Iberpotash podniesienie poziomu ochrony środowiska, wynosi 3 902 461,30 EUR.
- (173) Tym samym Komisja uznaje pozostałą część łącznej kwoty pomocy przeznaczonej na ten środek (czyli 3 985 109,70 EUR) za pomoc niezgodną z prawem i rynkiem wewnętrznym.

6. ODZYSKANIE ŚRODKÓW

- (174) Zgodnie z Traktatem i utrwalonym orzecznictwem Trybunału Komisja jest uprawniona do podjęcia decyzji o zniesieniu lub zmianie pomocy przez dane państwo członkowskie, jeśli stwierdzi, że pomoc ta jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym ⁽³²⁾. Trybunał konsekwentnie orzekał także, że obowiązek państwa członkowskiego w zakresie zniesienia pomocy uznanej przez Komisję za niezgodną z rynkiem wewnętrznym ma na celu przywrócenie istniejącej uprzednio sytuacji ⁽³³⁾.
- (175) W tym względzie Trybunał stwierdził, że cel zostaje osiągnięty, gdy beneficjent zwróci kwoty przyznane mu w formie pomocy niezgodnej z prawem, tracąc tym samym przewagę, jaką uzyskał w stosunku do swoich konkurentów na rynku, i zostaje przywrócona sytuacja sprzed wypłaty pomocy ⁽³⁴⁾.
- (176) Zgodnie z orzecznictwem w art. 16 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ⁽³⁵⁾ stwierdzono, 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 [...]”.
- (177) W związku z tym, biorąc pod uwagę, że omawiane środki:
- a) łączna kwota pomocy przyznanej Iberpotash w ramach Środka 1 w formie niższych opłat bankowych z tytułu obniżonego poziomu gwarancji w latach 2006–2016, wynosząca 1 864 622 EUR; oraz

⁽³⁰⁾ Henry Rauche: Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, <http://www.springer.com/de/book/9783662468333>. O istnieniu tej książki poinformowała nas jedna z zainteresowanych stron. Jej autorem jest ekspert z 30-letnim doświadczeniem w przemyśle potażu; książka ta stanowi, również według niezależnych recenzji (zob. np. <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>), kompleksowy przegląd najnowszych technik i technologii wykorzystywanych w przemyśle potażu.

⁽³¹⁾ Sprawozdanie roczne z 2015 r. K+S, s. 48, <http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>

⁽³²⁾ Zob. sprawa C-70/72 Komisja przeciwko Niemcom [1973], ECLI:EU:C:1973:87, pkt 13.

⁽³³⁾ Zob. sprawy połączone C-278/92, C-279/92 i C-280/92 Hiszpania przeciwko Komisji [1994], ECLI:EU:C:1994:325, pkt 75.

⁽³⁴⁾ Zob. sprawa C-75/97 Belgia przeciwko Komisji [1999], ECLI:EU:C:1999:31, pkt 64–65.

⁽³⁵⁾ 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).

- b) część Środka 4 wykraczająca poza maksymalną intensywność pomocy inwestycyjnej umożliwiającej Iberpotash podniesienie poziomu ochrony środowiska przez przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns wynosząca 3 985 109,70 EUR, zostały wdrożone z naruszeniem art. 108 Traktatu oraz powinny zostać uznane za pomoc niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym, środki te muszą zostać odzyskane w celu przywrócenia sytuacji istniejącej na rynku przed ich przyznaniem. Kwotę podlegającą odzyskaniu należy obliczyć od dnia, w którym powstała korzyść dla beneficjenta, tj. kiedy pomoc została oddana do dyspozycji beneficjenta, do momentu jej skutecznego odzyskania, przy czym kwota ta powinna obejmować odsetki naliczone do dnia jej skutecznego odzyskania.

7. WNIOSEK

- (178) Komisja stwierdza, że Hiszpania niezgodnie z prawem wdrożyła pomoc w kwocie 1 864 622 EUR przyznaną na rzecz Iberpotash w ramach Środka 1 w formie bezpodstawnie niskich opłat z tytułu gwarancji wynikających z bezpodstawnie niskiego poziomu gwarancji w latach 2006–2016, z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komisja stwierdza, że pomoc ta jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym i musi zostać odzyskana.
- (179) Komisja stwierdza, że Hiszpania niezgodnie z prawem wdrożyła pomoc inwestycyjną umożliwiającą Iberpotash podniesienie poziomu ochrony środowiska przez przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns (Środek 4) z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- (180) Komisja stwierdza jednak, że część Środka 4 w wysokości 3 902 461,30 EUR jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c), ponieważ jest zgodna z wytycznymi środowiskowymi z 2008 r.
- (181) Komisja stwierdza natomiast, że pozostała część łącznej kwoty pomocy przeznaczonej na Środek 4, przekraczająca dopuszczalną maksymalną intensywność pomocy, mianowicie 3 985 109,70 EUR, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym i musi zostać odzyskana,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Pomoc państwa w formie bezpodstawnie niskich opłat z tytułu gwarancji wynikających z bezpodstawnie niskiego poziomu gwarancji w latach 2006–2016, wynosząca 1 864 622 EUR, która została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznana przez Hiszpanię na rzecz Iberpotash, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
2. Pomoc państwa przeznaczona na przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns w kwocie 3 902 461,30 EUR, która została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznana przez Hiszpanię na rzecz Iberpotash, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c).
3. Pozostała część pomocy państwa przeznaczonej na przykrycie hałdy odpadów w Vilafruns w wysokości 3 985 109,70 EUR, która została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznana przez Hiszpanię na rzecz Iberpotash, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 2

1. Hiszpania odzyskuje od beneficjenta pomoc, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 3.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjenta, do dnia jej faktycznego odzyskania.

3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 ⁽³⁶⁾ i rozporządzenia Komisji (WE) nr 271/2008 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 794/2004 ⁽³⁷⁾.
4. Hiszpania anuluje wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 3, ze skutkiem od daty przyjęcia niniejszej decyzji.

Artykuł 3

1. Odzyskanie pomocy, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 3, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.
2. Hiszpania zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 4

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Hiszpania przekazuje Komisji następujące informacje:
 - a) łączną kwotę (kwota główna i odsetki) do odzyskania od beneficjenta;
 - b) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
 - c) dokumenty potwierdzające, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy.
2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 3, Hiszpania na bieżąco informuje Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji bezzwłocznie przedstawia informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Dostarcza również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjenta.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Hiszpanii.

Sporządzono w Brukseli dnia 31 sierpnia 2017 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji

⁽³⁶⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).

⁽³⁷⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 271/2008 z dnia 30 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 794/2004 w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 82 z 25.3.2008, s. 1).

DECYZJA KOMISJI (UE) 2018/119**z dnia 18 września 2017 r.****w sprawie pomocy państwa SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) – Zjednoczone Królestwo****Alternatywny pakiet zastępujący zobowiązanie Royal Bank of Scotland do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow***(notyfikowana jako dokument nr C(2017) 6184)***(Jedynie tekst w języku angielskim 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) Decyzjami z dnia 14 grudnia 2009 r. ⁽²⁾ („decyzja o restrukturyzacji”) Komisja uznała szereg środków pomocy państwa ⁽³⁾ przyznanych Royal Bank of Scotland („RBS”) za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Wniosek sformułowano na podstawie planu restrukturyzacji („plan restrukturyzacji”) oraz zobowiązań („zobowiązania”) przedstawionych przez rząd Zjednoczonego Królestwa („władze Zjednoczonego Królestwa”).
- (2) Decyzją z dnia 9 kwietnia 2014 r. ⁽⁴⁾ („zmieniona decyzja o restrukturyzacji”) Komisja uznała, że zgłoszony zmieniony wykaz zobowiązań ⁽⁵⁾ („zmienione zobowiązania”) nie stanowi pomocy państwa. Zmienione zobowiązania nie mają również wpływu na wniosek przedstawiony w decyzji o restrukturyzacji, w której stwierdzono, że pomoc państwa udzielona RBS jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
- (3) Od momentu przyjęcia zmienionej decyzji o restrukturyzacji służby Komisji, władze Zjednoczonego Królestwa i RBS (bezpośrednio lub za pośrednictwem pełnomocnika ds. monitorowania mianowanego na mocy decyzji o restrukturyzacji) często wymieniały się informacjami, odbywając spotkania i telekonferencje oraz prowadząc korespondencję elektroniczną i wymieniając między sobą dokumenty.
- (4) W dniu 17 lutego 2017 r. Ministerstwo Skarbu Zjednoczonego Królestwa ogłosiło publicznie, że będzie dążyć do dokonania formalnej zmiany, aby zastąpić zobowiązanie do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow ⁽⁶⁾ pakietem środków zmierzających do zwiększenia konkurencji na rynku bankowości dla korporacji średniej wielkości i MŚP ⁽⁷⁾ („rynek bankowości dla MŚP i korporacji średniej wielkości”).
- (5) Pismem z dnia 2 marca 2017 r. władze Zjednoczonego Królestwa powiadomiły Komisję o formalnym wniosku o zastąpienie zobowiązania do zbycia tzw. przedsiębiorstwa Rainbow, jak wskazano w decyzji o restrukturyzacji ⁽⁸⁾, a następnie zmienionej w zmienionej decyzji o restrukturyzacji ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 142 z 5.5.2017, s. 8.⁽²⁾ Dz.U. C 119 z 7.5.2010, s. 1.⁽³⁾ Pełny wykaz zatwierdzonych środków pomocy państwa można znaleźć w motywach 31–77 decyzji o restrukturyzacji.⁽⁴⁾ Dz.U. C 24 z 23.1.2015, s. 4.⁽⁵⁾ Wszystkie zmiany, o które wystąpiono, wymieniono w motywach 27–49 zmienionej decyzji o restrukturyzacji.⁽⁶⁾ Motyw 73 decyzji o restrukturyzacji.⁽⁷⁾ Zgodnie z motywem 73 decyzji o restrukturyzacji rynek bankowości MŚP definiuje się jako segment rynku bankowości obejmujący przedsiębiorstwa o obrotach nieprzekraczających 25 mln GBP, a rynek bankowości dla korporacji średniej wielkości jako segment obejmujący przedsiębiorstwa o obrotach w przedziale od 25 mln GBP do 1 mld GBP.⁽⁸⁾ Motyw 93 decyzji o restrukturyzacji.⁽⁹⁾ Motyw 28 i zmienione zobowiązania 3.1 i 3.2 (A) załącznika I do zmienionej decyzji o restrukturyzacji.

- (6) Pismem z dnia 4 kwietnia 2017 r. („**decyzja o wszczęciu postępowania**”) Komisja powiadomiła władze Zjednoczonego Królestwa o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 108 ust. 2 TFUE dotyczącego takiego wniosku.
- (7) Decyzję o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 5 maja 2017 r. ⁽¹⁰⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- (8) W dniu 8 maja 2017 r. władze Zjednoczonego Królestwa przedstawiły odpowiedź na decyzję o wszczęciu postępowania.
- (9) W okresie od maja do czerwca 2017 r. Komisja otrzymała uwagi od zainteresowanych stron. Odbyły się spotkania z niektórymi zainteresowanymi stronami w celu wyjaśnienia otrzymanych uwag. Komisja przedstawiła władzom Zjednoczonego Królestwa uwagi otrzymane od zainteresowanych stron.
- (10) W dniu 22 czerwca 2017 r. władze Zjednoczonego Królestwa przedstawiły odpowiedź na uwagi otrzymane od zainteresowanych stron oraz na uwagi otrzymane w ramach badania rynku przeprowadzonego przez władze Zjednoczonego Królestwa ⁽¹¹⁾.
- (11) Pismem z dnia 28 lipca 2017 r. władze Zjednoczonego Królestwa przesłały Komisji zaktualizowane zgłoszenie, które odzwierciedla aktualizację w stosunku do alternatywnego pakietu zaproponowanego w pierwotnym zgłoszeniu z dnia 2 marca 2017 r.

2. UWAGI DODATKOWE

- (12) Ponieważ w dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo notyfikowało swój zamiar wystąpienia z Unii Europejskiej, zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej Traktaty przestają mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, chyba że Rada Europejska w porozumieniu ze Zjednoczonym Królestwem podejmie decyzję o przedłużeniu tego okresu. Nie naruszając żadnych postanowień umowy o wystąpieniu, niniejsza decyzja wykonawcza ma w związku z powyższym zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa wyłącznie do momentu, w którym Zjednoczone Królestwo przestanie być państwem członkowskim.

3. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA/POMOCY

3.1. RBS ORAZ WDROŻENIE PLANU RESTRUKTURYZACJI I ZMIENIONEGO PLANU RESTRUKTURYZACJI

3.1.1. RBS

- (13) RBS ⁽¹²⁾ z siedzibą w Edynburgu jest jedną z największych grup świadczących usługi finansowe w Europie, obsługującą klientów prywatnych, korporacyjnych i instytucjonalnych. Pod koniec 2016 r. całkowity bilans RBS wynosił 799 mld GBP ⁽¹³⁾, a łączna kwota aktywów ważonych ryzykiem („RWA”) ⁽¹⁴⁾ – 228 mld GDP.
- (14) Szczegółowy opis środków pomocy państwa na rzecz RBS znajduje się w motywach 31–54 decyzji o restrukturyzacji. W zmienionej decyzji o restrukturyzacji ⁽¹⁵⁾ wskazano, że jedynym środkiem pomocy kapitałowej w 2013 r., który nie został jeszcze zniesiony ani spłacony, było dokapitalizowanie w wysokości 45,5 mld GBP w akcjach zwykłych i akcjach preferowanych ⁽¹⁶⁾, których dotyczyła akcja dająca dostęp do dywidend („**DAS**”) będąca w posiadaniu państwa. DAS utworzono, aby zapewnić władzom Zjednoczonego Królestwa większe prawa do dywidendy.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 1.

⁽¹¹⁾ To badanie rynku obejmuje wywiady przeprowadzone przez władze Zjednoczonego Królestwa z sześcioma dużymi podmiotami konkurencyjnymi, 12 mniejszymi podmiotami konkurencyjnymi, siedmioma respondentami zajmującymi się kapitałem wysokiego ryzyka i technologią finansową, a także zlecone przez RBS i przeprowadzone przez Charterhouse badania nad zachowaniem klientów pod względem przenoszenia się w ramach obszaru działalności W&G. Wspomniane duże podmioty konkurencyjne to CYBG PLC, Co-op Bank, Handelsbanken, Metro Bank, Santander UK PLC, oraz TSB Bank. Wspomniane mniejsze podmioty konkurencyjne to Aldermore Group PLC, Allied Irish Bank, Atom Bank, Cumberland Building Society, Danske Bank, Monzo, OakNorth Bank, Paragon Bank PLC, Shawbrook Bank, Starling Bank, Tesco Bank, oraz Virgin Money. Respondenci zajmujący się kapitałem wysokiego ryzyka i technologią finansową to British Business Bank Investments Limited, Business Growth Fund, Funding Circle, Louise Beaumont (niezależny ekspert ds. technologii finansowej), Iwoca, Nesta, oraz Transferwise.

⁽¹²⁾ Szczegółowy opis RBS znajduje się w motywach 4–11 zmienionej decyzji o restrukturyzacji. Kluczowe dane prognozowane za lata 2008–2016 opisano w motywach 7–10 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽¹³⁾ W niniejszej decyzji Komisja wykorzystuje wyniki opublikowane przez RBS w jego sprawozdaniu rocznym i zapisach księgowych za pełny rok 2016.

⁽¹⁴⁾ Aktywa ważne ryzykiem stanowią miarę wartości aktywów danego banku skorygowaną o ryzyko. Miara ta jest wykorzystywana do określenia wymogów kapitałowych.

⁽¹⁵⁾ Motyw 11 zmienionej decyzji o restrukturyzacji.

⁽¹⁶⁾ Kapitał podstawowy Tier I bez prawa głosu, jak opisano bardziej szczegółowo w motywie 38 decyzji o restrukturyzacji.

- (15) W sierpniu 2015 r. władze Zjednoczonego Królestwa sprzedały 5,4 % akcji banku ⁽¹⁷⁾, co stanowiło pierwszą sprzedaż akcji państwowych w grupie RBS. W październiku 2015 r. ⁽¹⁸⁾ wszystkie akcje preferowane zostały przekształcone w akcje zwykłe. W odniesieniu do DAS w marcu 2016 r. RBS wypłacił władzom Zjednoczonego Królestwa końcową dywidendę, a następnie umorzono DAS ⁽¹⁹⁾. W efekcie tych działań władze Zjednoczonego Królestwa mają obecnie 8,4 mld akcji zwykłych w RBS, co stanowi 71,2 % kapitału zakładowego przedsiębiorstwa ⁽²⁰⁾.

3.1.2. WYKONANIE ZOBOWIĄZAŃ I ZMIENIONYCH ZOBOWIĄZAŃ

- (16) Wykonanie zobowiązań dotyczących zbycia i postępowania w określony sposób, które doprowadziło do zmienionej decyzji o restrukturyzacji, zostało opisane szczegółowo w motywach 12–22 zmienionej decyzji o restrukturyzacji.
- (17) Wykonanie zobowiązań zawartych w zmienionej decyzji o restrukturyzacji przedstawiono w motywach 15 i 16 decyzji o wszczęciu postępowania. RBS zakończył wspomniane transakcje zbycia przed wyznaczonym terminem z wyjątkiem zobowiązania dotyczącego transakcji zbycia przedsiębiorstwa Rainbow.

3.2. ZOBOWIĄZANIE DO ZBYCIA PRZEDSIĘBIORSTWA RAINBOW

- (18) Zobowiązania i zmienione zobowiązania obejmowały transakcje zbycia kilku przedsiębiorstw, w tym działalności detalicznej i dotyczącej MŚP związanej z oddziałami RBS w Anglii i Walii oraz działalności detalicznej i dotyczącej MŚP związanej z oddziałami NatWest w Szkocji, wraz z działalnością bezpośrednią dotyczącą MŚP i niektórymi klientami korporacyjnymi średniej wielkości (zwanymi „przedsiębiorstwem Rainbow”). Termin zawarty w decyzji o restrukturyzacji przypadał na dzień 31 grudnia 2013 r., a w zmienionej decyzji o restrukturyzacji termin został przedłużony do dnia 31 grudnia 2017 r.
- (19) W ocenie zgodności pomocy na rzecz RBS w decyzji o restrukturyzacji Komisja zauważyła, że zobowiązanie do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow przyczyniło się do ograniczenia zakłóceń konkurencji, jakie powstały na rynku bankowości dla MŚP i korporacji średniej wielkości w Zjednoczonym Królestwie w wyniku udzielenia pomocy.
- (20) Szczegółowy opis procedury zastosowanej przez RBS i władze Zjednoczonego Królestwa w celu zbycia przedsiębiorstwa Rainbow oraz napotkanych w związku z tym trudności zamieszczono w motywach 19–25 decyzji o wszczęciu postępowania.
- (21) Pismem z dnia 2 marca 2017 r. władze Zjednoczonego Królestwa powiadomiły Komisję o wniosku o zastąpienie zobowiązania do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow alternatywnym pakietem zobowiązań. Pismem z dnia 28 lipca 2017 r. władze Zjednoczonego Królestwa przesyłały do Komisji zmienione zgłoszenie, które odzwierciedla aktualizację w stosunku do alternatywnego pakietu zaproponowanego w pierwotnym zgłoszeniu.

3.3. ZAKTUALIZOWANY PAKIET ALTERNATYWNY ZAPROPONOWANY PRZEZ WŁADZE ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA

- (22) Zdaniem władz Zjednoczonego Królestwa celem zaproponowanego pakietu alternatywnego, biorąc pod uwagę powiązane trudności w zbyciu przedsiębiorstwa Rainbow ⁽²¹⁾, jest znalezienie alternatywy, która jest co najmniej równoważna pod względem zakresu i skutku z pierwotnym zobowiązaniem do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow i która również: (i) ma szybszy wpływ i tym samym skuteczniej ogranicza wszelkie zakłócenia konkurencji; (ii) uwzględnia obecne warunki rynkowe i specyficzne potrzeby podmiotów konkurencyjnych („podmioty konkurencyjne”) ⁽²²⁾ i innych potencjalnych nowych podmiotów na rynku bankowości dla MŚP i korporacji średniej wielkości w Zjednoczonym Królestwie; oraz (iii) nie zagraża rentowności RBS.
- (23) Zaktualizowany pakiet alternatywny obejmuje szereg środków zaradczych dotyczących postępowania w określony sposób i składa się z dwóch elementów:
- a) funduszu na rzecz potencjału i innowacji („środek A”); oraz
 - b) programu zachęt do przenoszenia się („środek B”).

⁽¹⁷⁾ Komunikat prasowy Ministerstwa Skarbu Zjednoczonego Królestwa: <https://www.gov.uk/government/news/government-begins-sale-of-its-shares-in-the-royal-bank-of-scotland>.

⁽¹⁸⁾ Komunikat prasowy RBS: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatorystory.aspx?cid=365&newsid=580941>.

⁽¹⁹⁾ Komunikat prasowy RBS: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatory-story.aspx?cid=365&newsid=687910>.

⁽²⁰⁾ UK Financial Investments Ltd Annual Report and Accounts 2016/2017.

⁽²¹⁾ Jak opisano w motywach 19–25 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽²²⁾ Nowe podmioty finansowe konkurujące o klientów z 4 od dawna istniejącymi bankami krajowymi, które mają największy udział w rynku (łącznie udział w rynku w 2015 r. wynosił 82 %) w Zjednoczonym Królestwie w przypadku rynku bankowości dla MŚP i korporacji średniej wielkości.

- (24) Utworzony zostanie niezależny organ („organ”), który będzie sprawował zarząd i kontrolę nad funduszem na rzecz potencjału i innowacji oraz programem zachęt do przenoszenia się ⁽²³⁾.
- (25) Zaktualizowany pakiet alternatywny byłby finansowany przez RBS. Władze Zjednoczonego Królestwa szacują, że całkowity koszt alternatywnego pakietu dla RBS będzie mieścić się w przedziale [0,5–1,5] mld GBP, uwzględniając początkowe koszty kapitałowe i obecne zmniejszanie się zysku RBS ⁽²⁴⁾.

3.3.1. FUNDUSZ NA RZECZ POTENCJAŁU I INNOWACJI („ŚRODEK A”)

- (26) Fundusz na rzecz potencjału i innowacji miałby budżet w wysokości 425 mln GBP, które zostałyby wypłacone kwalifikującym się podmiotom w celu: (i) rozwinięcia potencjału do konkurowania z RBS w obszarze świadczenia usług bankowych na rzecz MŚP; lub (ii) rozwinięcia i ulepszenia produktów i usług finansowych, które są dostępne dla MŚP. Projekty inwestycyjne, które mogłyby skorzystać ze wsparcia, muszą być ukierunkowane na dozwolone cele ⁽²⁵⁾.
- (27) Fundusz na rzecz potencjału i innowacji byłby podzielony na cztery pule, a środki byłyby udostępniane w sposób wskazany w tabeli 1:

Tabela 1

Dotacje dostępne w ramach funduszu na rzecz potencjału i innowacji

Pula	Cel	Dostępne dotacje
A. Pula na rzecz rozwoju potencjału w zakresie bardziej zaawansowanej oferty rachunków bieżących dla firm ⁽¹⁾ (280 mln GBP)	Ułatwienie bankom, które już posiadają istotny potencjał w dziedzinie rachunków bieżących dla firm, rozwijania bardziej zaawansowanych ofert w tej dziedzinie oraz zestawów produktów pomocniczych.	1 × 120 mln GBP 1 × 100 mln GBP 1 × 60 mln GBP
B. Pula na rzecz rozwoju potencjału w zakresie oferty rachunków bieżących dla firm (80 mln GBP)	Ułatwienie unowocześnienia istniejących ofert rachunków bieżących dla firm lub rozwijania nowych propozycji.	1 × 50 mln GBP 2 × 15 mln GBP
C. Pula na rzecz innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie udzielania kredytów i dokonywania płatności (40 mln GBP)	Ułatwienie rozwoju nowych i istniejących przedsiębiorstw zajmujących się kredytami i płatnościami w sektorze MŚP, ze szczególnym naciskiem na ułatwienie wprowadzania nowej technologii na rynki właściwe.	4 × 10 mln GBP
D. Fundusz na rzecz innowacji w zakresie technologii finansowych w bankowości dla przedsiębiorstw (25 mln GBP)	Ułatwienie komercjalizacji technologii finansowej, która ma znaczenie dla MŚP.	5 × 5 mln GBP

⁽¹⁾ Rachunek bieżący dla firm: oznacza rachunek oferowany firmom, a nie osobom fizycznym, który zapewnia możliwość przechowywania depozytów, otrzymywania i dokonywania płatności za pomocą czeku lub karty debetowej, korzystania z punktów z bankomatami oraz dokonywania regularnych płatności za pomocą polecenia zapłaty lub zlecenia stałego; rachunek taki nie obejmuje (i) rachunku w walucie innej niż oficjalna waluta Zjednoczonego Królestwa, lub (ii) rachunku, na którym środki kredytowe są przechowywane i odliczane na poczet długu hipotecznego lub kredytu (innego niż kredyt w rachunku bieżącym).

Największe wypłaty z funduszu na rzecz potencjału i innowacji zostałyby skierowane do podmiotów o silnym, już istniejącym potencjale w dziedzinie rachunków bieżących dla firm. Podmiotom o takim potencjale zostaną udostępnione trzy największe wypłaty, co przyczyni się do zwiększenia ich zdolności do konkurowania z RBS w obszarze świadczenia usług bankowych i oferowania produktów finansowych na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw. Kryteria kwalifikowalności dla poszczególnych pul opisano bardziej szczegółowo w motywach 28–31.

- (28) Kryteria kwalifikowalności dla puli A: pula ta byłaby dostępna dla każdego przyjmującego depozyty podmiotu:
- a) który posiada ofertę rachunków bieżących dla firm;

⁽²³⁾ Organ ten zostanie utworzony, aby ułatwić realizację alternatywnego pakietu oraz prowadzenie nadzoru nad tym procesem. Będzie on regulowany „umową w sprawie ustaleń ramowych i pomocy państwa” – jest to umowa, która ma zostać zawarta między Ministerstwem Skarbu Zjednoczonego Królestwa, organem a RBS w odniesieniu do zobowiązań.

⁽²⁴⁾ Biorąc pod uwagę początkowe koszty kapitałowe, roczne koszty obsługi alternatywnego pakietu oraz utratę zysku w związku z transferem klientów na skutek zastosowania środka B, kompensowane przez uwolnienie kapitału związanego z tymi klientami.

⁽²⁵⁾ Jak opisano w motywach 37 i 38 niniejszej decyzji.

- b) który jest uprawniony przez organ ds. regulacji ostrożnościowej Zjednoczonego Królestwa do przyjmowania depozytów;
 - c) którego jednostka dominująca najwyższego szczebla lub który to podmiot w momencie składania wniosku jest podmiotem mającym siedzibę w Zjednoczonym Królestwie, Unii Europejskiej, Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Szwajcarii i jest podmiotem przyjmującym depozyty lub finansową jednostką holdingową;
 - d) którego wartość aktywów brutto w Zjednoczonym Królestwie wynosiła mniej niż 350 mld GBP w ostatnim opublikowanym skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym (lub śródrocznym dniu bilansowym);
 - e) którego dochód w Zjednoczonym Królestwie jest głównie związany ze świadczeniem usług przyjmowania depozytów, usług kredytowych i usług płatniczych na rzecz osób fizycznych i przedsiębiorstw w Zjednoczonym Królestwie; oraz
 - f) który wyraził zamiar rozszerzenia oferty dla MŚP poprzez rozwój nowych produktów, wejście na nowe rynki geograficzne w Zjednoczonym Królestwie lub nowe segmenty branżowe lub też poprzez inwestowanie w poziom obsługi klienta.
- (29) Kryteria kwalifikowalności dla puli B: miałyby zastosowanie takie same kryteria kwalifikowalności jak te, o których mowa w motywie 28, poza tym, że podmiot nie musi obecnie oferować rachunków bieżących dla firm (ale musiał przynajmniej publicznie wyrazić zamiar utworzenia takiej oferty).
- (30) Kryteria kwalifikowalności dla puli C: Pula ta byłaby dostępna dla podmiotów spełniających kryteria puli A, podmiotów spełniających kryteria puli B oraz każdego innego podmiotu:
- a) którego jednostka dominująca najwyższego szczebla lub który to podmiot w momencie złożenia wniosku jest podmiotem mającym siedzibę w Zjednoczonym Królestwie, Unii Europejskiej, Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Szwajcarii;
 - b) którego źródłem dochodu (lub – jeśli taki podmiot jest częścią grupy – źródłem dochodu tej grupy) jest w większości świadczenie usług finansowych na rzecz osób fizycznych i przedsiębiorstw; oraz
 - c) który oferuje MŚP usługi kredytowe i płatnicze w Zjednoczonym Królestwie lub oferuje MŚP międzynarodowe usługi płatnicze bądź wyraził zamiar poszerzenia swojej oferty o takie usługi.
- (31) Kryteria kwalifikowalności dla puli D: pula ta byłaby dostępna dla każdego podmiotu:
- a) którego jednostka dominująca najwyższego szczebla lub który to podmiot w momencie złożenia wniosku jest podmiotem mającym siedzibę w Zjednoczonym Królestwie, Unii Europejskiej, Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Szwajcarii;
 - b) który dostarcza albo rozwija produkty lub usługi finansowe głównie skierowane do MŚP lub na rzecz MŚP w Zjednoczonym Królestwie bądź dostarcza produkty MŚP w Zjednoczonym Królestwie lub świadczy na ich rzecz usługi; oraz
 - c) który pozyskał kapitał o wartości co najmniej 1 mln GBP w okresie trzech lat przed złożeniem organowi swojego uzasadnienia biznesowego.
- (32) Organ miałby zarządzać funduszem na rzecz potencjału i innowacji oraz kontrolować go. Organ ma być niezależny zarówno w stosunku do RBS, jak i władz Zjednoczonego Królestwa, będzie miał uprawnienia niezbędne do wypełnienia swoich zadań dotyczących zarządzania zgłoszeniami do funduszu na rzecz potencjału i innowacji lub organizowania zarządzania nimi oraz zadań dotyczących monitorowania wykorzystywania tych środków. Przewidziano cztery grupy zabezpieczeń dotyczących wykorzystywania funduszy przez podmioty będące beneficjentami, które to grupy funkcjonowałyby przez cały cykl realizacji funduszu: (i) zabezpieczenia stosowane przed wypłatą; (ii) prowadzenie ciągłej sprawozdawczości i monitorowania przez organ; (iii) prawo organu do przeprowadzenia audytu; oraz (iv) prawo organu do cofnięcia funduszy.
- (33) Pierwsza grupa zabezpieczeń stosowana jest przed wypłatą. Wnioskodawcy będą zobowiązani do przedłożenia organowi biznesplanu określającego z rozsądnym poziomem szczegółowości, w jaki sposób wnioskodawca proponuje wykorzystać wszelkie przyznane fundusze. Następnie organ musi rozważyć każdy element planu pod kątem szeregu wcześniej określonych czynników oraz to, czy plan jest zgodny z dozwolonymi celami ⁽²⁶⁾.
- (34) Druga grupa zabezpieczeń polega na prowadzeniu ciągłej sprawozdawczości i monitorowania przez organ: beneficjenci będą składać organowi sprawozdania kwartalne przez 18 miesięcy (organ będzie sporządzał własne sprawozdania roczne na temat zarządzania funduszem). Sprawozdanie będzie zawierać szczegóły dotyczące tego, w jaki sposób wykorzystano otrzymane finansowanie, w tym łączną kwotę wydaną w ciągu ostatnich trzech miesięcy. W przypadku podmiotów kwalifikujących się do puli A, podmiotów kwalifikujących się do puli B i podmiotów kwalifikujących się do puli C sprawozdanie będzie obejmować:
- a) krótki opis postępów poczynionych w odniesieniu do działalności MŚP podmiotu w ciągu roku poprzedniego;

⁽²⁶⁾ Jak opisano w motywach 37 i 38 niniejszej decyzji.

- b) przegląd i określenie ilościowe inwestycji przeprowadzonych w obszarze stosownej działalności w ciągu ostatnich trzech miesięcy oraz wskazanie, w jaki sposób takie postępy odnoszą się do uzasadnienia biznesowego działalności;
 - c) informacje szczegółowe na temat wolumenów działalności MŚP, w tym numery klientów, numery bieżących rachunków firmowych, salda kredytów i depozytów;
 - d) potwierdzenie, że wykorzystane środki z funduszu na rzecz potencjału skierowanego do MŚP zostały użyte do dozwolonych celów; oraz
 - e) inne pozycje uzgodnione między organem a podmiotem będącym beneficjentem.
- (35) Trzecia grupa zabezpieczeń polega na prawie organu do przeprowadzenia audytu: organ będzie miał wynikającą z umowy możliwość powołania „specjalisty”⁽²⁷⁾, który przeprowadzi badanie i audyt dotyczące wykorzystania funduszy przez beneficjenta, w przypadku gdy organ ma powód, by wątpić, czy beneficjent właściwie lub w całości wykorzystuje fundusze otrzymane w ramach środka A.
- (36) Czwarta grupa zabezpieczeń polega na prawie organu do cofnięcia funduszy: jeśli organ uzna (po przeprowadzeniu audytu lub w innych okolicznościach), że zaistniało istotne naruszenie postanowień umowy zawartej między organem a beneficjentem, organ może zażądać cofnięcia funduszy już wypłaconych beneficjentowi. Obejmuje to wszelkie przypadki niewykorzystania kwoty finansowania do dozwolonych celów lub wszelkie przypadki wykorzystania kwoty finansowania do celów zakazanych⁽²⁸⁾: w takich przypadkach organ może wymagać od beneficjenta naprawy naruszenia lub zażądać zwrotu kwoty finansowania (w całości lub części).
- (37) Przepisy określające wykorzystanie funduszy z puli A, B i C zawierają przepisy stanowiące, że:
- a) podmiot wykorzystuje dotacje do celów, które mają możliwy do wykazania związek z (i) poprawą wyników dotyczących klienta w odniesieniu do MŚP; lub (ii) rozszerzeniem potencjału biznesowego podmiotu, oferty produktowej lub rynków docelowych, aby polepszyć swoją ofertę dla MŚP („nadrzędne zasady”);
 - b) podmiot może wykorzystać dotację, aby pokryć swoje wydatki kapitałowe lub koszty operacyjne w odniesieniu do następujących celów („dozwolone cele”):
 - 1) utworzenia systemów lub infrastruktury wymaganych do rozszerzenia (i) w przypadku podmiotów kwalifikujących się do puli A lub B – działalności bankowej MŚP; albo (ii) w przypadku podmiotów kwalifikujących się do puli C – działalności kredytowej w odniesieniu do MŚP lub działalności związanej z płatnościami MŚP („stosowne rodzaje działalności”);
 - 2) rekrutacji i opłacenia pracowników na potrzeby rozszerzenia lub prowadzenia przez podmiot stosownych rodzajów działalności;
 - 3) wprowadzenia do obrotu produktów związanych ze stosownymi rodzajami działalności podmiotu;
 - 4) nabycia lub wynajmu pomieszczeń wymaganych do rozszerzenia stosownych rodzajów działalności podmiotu; lub
 - 5) wszelkich innych celów, które (w opinii organu) są zgodne z nadrzędnymi zasadami;
 - c) podmiot nie może wykorzystać dotacji do żadnego z następujących celów zakazanych:
 - 1) dofinansowywania tymczasowych obniżek cen w przypadku produktów lub usług bankowych;
 - 2) spłaty jakichkolwiek istniejących zobowiązań;
 - 3) zapewnienia klientom bezpośredniego finansowania;
 - 4) finansowania wydatków kapitałowych lub kosztów operacyjnych, które przedsiębiorstwo zaplanowało przed dniem złożenia wniosku oraz: a) które przedsiębiorstwo poniesie niezależnie od tego, czy otrzyma jakąkolwiek kwotę z funduszu na rzecz potencjału i innowacji; lub b) które zostały zawarte w biznesplanie przedsiębiorstwa przed datą złożenia wniosku;
 - 5) zwrócenia kapitału obecnym udziałowcom przedsiębiorstwa przy użyciu jakichkolwiek środków; lub
 - 6) do celu, który jest niezgodny z nadrzędnymi zasadami lub uzasadnieniem biznesowym podmiotu.

⁽²⁷⁾ W sposób podobny do wyznaczania jako narzędzia regulacyjnego, o którym mowa w sekcji 166 ustawy o usługach i rynkach finansowych z 2000 r.

⁽²⁸⁾ Jak opisano w motywach 37 i 38.

- (38) Przepisy określające wykorzystanie funduszy z puli D zawierają przepisy stanowiące, że:
- a) podmiot wykorzystuje dotację, aby rozwinąć, polepszyć, obsługiwać, rozszerzyć lub wprowadzić do obrotu (lub aby wesprzeć rozwój, poprawę, obsługę, rozszerzenie lub wprowadzenie do obrotu) produkt lub usługi swojej technologii finansowej ⁽²⁹⁾, oraz że podmiot może wykorzystać dotację, aby pokryć swoje wydatki kapitałowe lub koszty operacyjne w odniesieniu do następujących celów („dozwolonych celów”):
 - 1) utworzenia systemów lub infrastruktury wymaganych do rozwoju, poprawy, obsługi, rozszerzenia lub wprowadzenia do obrotu produktu lub usługi technologii finansowej;
 - 2) rekrutacji i opłacenia pracowników na potrzeby rozwinięcia, poprawy, obsługi, rozszerzenia lub wprowadzenia do obrotu produktu lub usługi technologii finansowej;
 - 3) wprowadzeniu do obrotu danego produktu lub usługi technologii finansowej; lub
 - 4) każdego innego celu, który (zdaniem organu) przyczynia się do dalszego rozwoju, doskonalenia, funkcjonowania, rozszerzania lub komercjalizacji produktu lub usługi technologii finansowej;
 - b) podmiot nie może wykorzystać dotacji do następujących celów zakazanych:
 - 1) spłaty jakichkolwiek istniejących zobowiązań;
 - 2) zapewnienia klientom bezpośredniego finansowania;
 - 3) zwrócenia kapitału obecnym udziałowcom przedsiębiorstwa przy użyciu jakichkolwiek środków; lub
 - 4) do celu, który jest niezgodny z uzasadnieniem biznesowym podmiotu.
- (39) Finansowanie podmiotów kwalifikujących się do puli A, B i C następowałoby etapami, aby wszelkie podmioty, których wniosek o finansowanie w ramach puli A nie zostanie rozpatrzony pomyślnie, mogły kwalifikować się do złożenia wniosku o finansowanie w ramach puli B, a wszelkie podmioty, których wniosek o finansowanie w ramach puli B nie został rozpatrzony pomyślnie, mogły kwalifikować się do złożenia wniosku o finansowanie w ramach puli C. Proces finansowania w ramach puli D będzie przebiegał równoległe do rozłożonego na etapy procesu ubiegania się o finansowanie w ramach puli A, B i C.
- (40) Organ zaoferuje podmiotom kwalifikującym się do puli A i D fundusz na rzecz potencjału i innowacji, gdy tylko będzie to możliwe po ustanowieniu funduszu i podpisaniu umowy w sprawie ustaleń ramowych i pomocy państwa ⁽³⁰⁾. Zaoferowanie funduszu na rzecz potencjału i innowacji podmiotom kwalifikującym się do puli B i C nastąpi (odpowiednio) w ciągu 3 i 6 miesięcy po jego zaoferowaniu podmiotom kwalifikującym się do puli A.
- (41) Okres składania wniosków o finansowanie w ramach puli A zakończy się w ciągu 2 miesięcy od dnia, w którym organ po raz pierwszy zaoferuje fundusz; okres składania wniosków o finansowanie w ramach puli B zakończy się w ciągu 5 miesięcy od tej daty, natomiast okres składania wniosków o finansowanie w ramach puli C zakończy się w ciągu 8 miesięcy od tej daty. Okres składania wniosków o finansowanie w ramach puli D będzie trwał w tym samym czasie, co okres składania wniosków o finansowanie w ramach puli A–C, a zakończy się w ciągu maksymalnie 6 miesięcy od dnia, w którym organ po raz pierwszy zaoferuje fundusz.
- (42) Zgodnie z planem fundusz zostanie rozwiązany po zakończeniu programu zachęt do przenoszenia się (choć jego funkcjonowanie może być wydłużone na podstawie wcześniej ustalonych kryteriów, w zależności od pozostałej kwoty nieprzydzielonych funduszy). Prawa i obowiązki organu w zakresie sprawozdawczości będą jednak nadal obowiązywać przez trzy miesiące po rozwiązaniu ostatniej umowy między organem a jakimkolwiek beneficjentem korzystającym z funduszu na rzecz potencjału i innowacji.
- (43) Koszty na rzecz RBS wynikające ze środka A obejmują 425 mln GBP początkowych kosztów kapitałowych oraz koszty operacyjne organu ⁽³¹⁾, które opłacałby RBS.

3.3.2. PROGRAM ZACHĘT DO PRZENOSZENIA SIĘ („ŚRODEK B”)

- (44) Podmiotami kwalifikującymi się do udziału w programie zachęt do przenoszenia się („kwalifikującymi się podmiotami”) są te podmioty przyjmujące depozyty, które spełniają następujące kryteria:
- a) posiadają ofertę rachunku bieżącego dla firm lub publicznie ogłosiły, że zamierzają wprowadzić taką ofertę;
 - b) spełniają kryteria określone w motywie 28 lit. b)–f) dotyczące podmiotu kwalifikującego się do puli A; oraz
 - c) korzystają z usługi zmiany rachunku bieżącego Zjednoczonego Królestwa („CASS”) ⁽³²⁾.

⁽²⁹⁾ Technologia finansowa lub Fintech to rodzaj działalności oparty na wykorzystywaniu oprogramowania do świadczenia usług finansowych, takich jak usługi społecznościowe, usługi crowdsourcingu itp.

⁽³⁰⁾ Zob. przypis 23.

⁽³¹⁾ Całkowite finansowanie na ustanowienie i funkcjonowanie organu wyniesie 20 mln GBP.

⁽³²⁾ Wspierana przez Bacs Payment Schemes Limited usługa umożliwiająca automatyczne przekazanie wszystkich uzgodnień dotyczących płatności do nowego banku i zamknięcie istniejącego rachunku. Zob. <https://www.currentaccountswitch.co.uk>

- (45) Finansowany przez RBS program zachęt do przenoszenia się zapewniłby organowi finansowanie na rozdzielanie funduszy między kwalifikujące się podmioty, gdy pomyślnie przenoszą klientów. Ma to na celu umożliwienie kwalifikującym się podmiotom oferowania zachęt, które motywowałyby MŚP będące klientami bankowymi RBS do przenoszenia swoich rachunków bieżących dla firm, rachunków depozytowych i pożyczek do kwalifikujących się podmiotów. Mogłoby to przyjąć formę zobowiązania do:
- a) zapłaty przez RBS 225 mln GBP w formie rekompensat (tj. zachęt pieniężnych) na rzecz kwalifikujących się podmiotów w odniesieniu do wszystkich tych klientów, którzy zgadzają się na przeniesienie swoich rachunków bieżących dla firm („**rekompensaty z tytułu przeniesienia rachunku bieżącego dla firm**”);
 - b) zapłaty przez RBS dodatkowych 50 mln GBP rekompensat związanych z pożyczkami („rekompensaty z tytułu pożyczek”) na rzecz tych klientów, którzy wraz ze swoim rachunkiem bieżącym dla firm przenoszą produkt kredytowy;
 - c) przeznaczenia przez RBS dodatkowych 75 mln GBP z jego kosztów, które również byłyby dostępne na pomoc w ułatwianiu przenoszenia (rekompensata opłat za zerwanie umowy w związku z przeniesieniem salda kredytowego lub innych kosztów ponoszonych na rzecz osób trzecich, takich jak opłaty prawne).
- (46) Rekompensaty z tytułu przeniesienia rachunku bieżącego dla firm i rekompensaty z tytułu pożyczek umożliwią kwalifikującym się podmiotom finansowanie atrakcyjnych cenowo ofert lub innych zachęt kierowanych do klientów RBS w ramach obszaru działalności Williams & Glyn („W&G”) ⁽³³⁾ i zachęcanie tych klientów do przejścia.
- (47) Poziomy wypłacanych rekompensat z tytułu przeniesienia rachunku bieżącego dla firm wypłacone podmiotom będącymi beneficjentami byłyby ściśle określone, aby zasoby na nie przeznaczone były wystarczające do przedstawiania przekonujących zachęt do przeniesienia zarówno klientom będącym mniejszymi, jak i większymi MŚP. W tabeli poniżej przedstawiono kwoty rekompensaty z tytułu przeniesienia rachunku bieżącego dla firm zaproponowane do wypłacenia przy uruchomieniu programu.

Tabela 2

Wstępne zaproponowane kwoty rekompensaty z tytułu przeniesienia rachunku bieżącego dla firm w ramach programu zachęt do przenoszenia się

Zakres obrotu klienta będącego MŚP	Kwota rekompensaty z tytułu przeniesienia rachunku bieżącego dla firm (GBP)
< 15 000 GBP	750
15 000–100 000 GBP	1 000
100 001–1 000 000 GBP	3 000
1 000 001– 1 500 000 GBP	6 250
1 500 001–2 000 000 GBP	13 125
2 000 001–2 500 000 GBP	16 875
2 500 001–7 500 000 GBP	25 000
> 7 500 000 GBP	50 000

- (48) Rekompensaty z tytułu pożyczek umożliwią kwalifikującym się podmiotom zmniejszenie odsetek naliczanych od pożyczek udzielanych klientom, dzięki czemu oferta tych podmiotów będzie bardziej konkurencyjna, jednocześnie zapewniając odpowiedni zwrot z kapitału. Jeżeli klient przeniesie swój główny rachunek bieżący dla firm i produkt kredytowy z RBS, organ zapłaci podmiotowi będącemu beneficjentem dodatkową rekompensatę w wysokości 2,5 % zaciągniętego salda kredytowego, które przeniesiono.
- (49) RBS byłby ukierunkowany na swoich klientów w ramach obszaru działalności W&G (który obejmuje około 200 000 MŚP będących klientami bankowymi), którzy otrzymywaliby informacje na temat korzyści wynikających z przeniesienia oraz potencjalnych alternatywnych podmiotów konkurencyjnych, które mogą chcieć uwzględnić.

⁽³³⁾ Terminy „Rainbow” i „W&G” odnoszą się do tego samego obszaru działalności gospodarczej, jak określono w załączniku 2 do zmienionego wykazu pojęć załączonego do zmienionej decyzji o restrukturyzacji.

- (50) RBS zaczęłyby informować klientów o programie zachęt do przenoszenia się po upływie około trzech miesięcy od uruchomienia pakietu, a rekompensaty byłyby dostępne już w drugim kwartale 2018 r. (około trzy miesiące od dnia, w których RBS zacznie informować swoich klientów). Proces wypłacania rekompensat w ramach programu zachęt do przenoszenia się powtarzałby się kwartalnie, dopóki dostępne będą rekompensaty. Rekompensaty miałyby ustać po wypłaceniu maksymalnie 225 mln GBP w zakresie rekompensat z tytułu przeniesienia rachunku bieżącego dla firm lub – w przypadku gdy nie nastąpiło to wcześniej – po upływie 18 miesięcy od daty ogłoszenia programu zachęt do przenoszenia się przez RBS (okres można wydłużyć maksymalnie o 12 miesięcy, zob. motyw 51 lit. d)).
- (51) Oprócz zarządzania i kontrolowania funduszu na rzecz potencjału i innowacji organ byłby odpowiedzialny za zarządzanie i kontrolowanie programu zachęt do przenoszenia się, a także monitorowałby bieżące działania czynione przez RBS w kierunku interakcji z klientami. Organ – który podlega mającym zastosowanie prawom i wymogom w zakresie ochrony danych – uzyskałby m.in. możliwość:
- a) wprowadzania zmian do kwoty wypłacanych rekompensat, aby zapewnić jak największą skuteczność;
 - b) zatwierdzania komunikatów informacyjnych dotyczących programu zachęt do przenoszenia się, które RBS ma wysłać klientom będącym MŚP;
 - c) wymagania od RBS zwiększenia częstotliwości publikowania takich komunikatów;
 - d) wydłużenia okresu dostępności rekompensat maksymalnie o 12 miesięcy, jeżeli mniej niż [...] kwalifikujących się klientów ⁽³⁴⁾ przeniosło się (lub rozpoczęło proces przenoszenia) w ciągu [...] miesięcy od dnia rozpoczęcia obowiązywania programu zachęt do przenoszenia się („wydłużony okres zachęt do przenoszenia się”); oraz
 - e) zwrócenia się do RBS o rozszerzenie bazy klientów, do których wysyła takie komunikaty, aby sięgała poza obszar działalności W&G, jeżeli w określonych ramach czasowych nie uzyskano konkretnej liczby osób przeniesionych. W przypadku rozszerzenia obszaru program będzie ukierunkowany na oferty przeniesienia dla MŚP, które stanowią około [...] udziału w rynku rachunków bieżących dla firm w Zjednoczonym Królestwie. Obszar zostanie rozszerzony, jeżeli:
 - 1) [...] ⁽³⁵⁾;
 - 2) [...]
 - 3) [...]
- (52) Aby zapewnić wprowadzenie przez RBS odpowiednich zachęt w celu skutecznego wdrożenia programu zachęt do przenoszenia się w przypadku, gdy przeniosło się mniej niż [...] klientów, a na koniec okresu wynoszącego [...] miesięcy (lub – jeżeli organ postanowi wydłużyć odnośny okres – w dniu, w którym upływa wydłużony okres) stwierdzono niespożytkowanie rekompensat, RBS będzie miał obowiązek przekazać wcześniej określoną wielokrotność („mnożnik”) tej niespożytkowanej kwoty rekompensat na rzecz organu, przy czym pułap tej kwoty wynosi 50 mln GBP.
- (53) Mnożnik określono na [...] -krotność niespożytkowanej kwoty. Przedmiotowa kara podlega następującym warunkom:
- a) ponieważ powodzenie programu zachęt do przenoszenia się będzie zależeć od zdolności kwalifikujących się podmiotów do tworzenia atrakcyjnych propozycji dla klientów RBS będących MŚP, organ miałby uprawnienia do zmniejszenia mnożnika w takim stopniu, przy którym za wiarygodne można uznać, że wszelkie niespożytkowane kwoty wynikają z czynników będących poza kontrolą RBS;
 - b) za zgodą organu RBS może po pewnym czasie podjąć się restrukturyzacji rekompensat w celu poprawy skuteczności programu i zmniejszenia prawdopodobieństwa poniesienia kary; oraz
 - c) jeżeli (i) organ rozszerzył obszar poprzez datę rozwiązania zachęt do przenoszenia się; (ii) przeniosło się mniej niż [...] klientów; oraz (iii) organ uważa, że w szerszym zakresie RBS nie przekazało czynnie klientom zachęt do przenoszenia się, organ może zwiększyć mnożnik do procentu, który uzna za odpowiedni, przy czym pułap tej kwoty wynosi 50 mln GBP.
- (54) [...]
- (55) Jeżeli suma niespożytkowanej kwoty i mnożnika (wraz z wszelkimi kwotami wycofanymi i wszelkimi kwotami, których nie wypłacono z funduszu na rzecz potencjału i innowacji) wynosi mniej niż 5 mln GBP, organ przekaze te fundusze na cele charytatywne.

⁽³⁴⁾ Kwalifikujący się klient oznacza klienta MŚP oddziału RBS znanego jako W&G.

⁽³⁵⁾ [...] Tajemnica handlowa.

- (56) W ramach programu zachęt do przenoszenia się RBS zgodzi się na ustalenia dotyczące zakazu nakłaniania, które uniemożliwią RBS i członkom jego grupy (i) podejmowanie niektórych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na program zachęt do przenoszenia się; oraz (ii) nakłanianie, namawianie lub zachęcanie kwalifikujących się klientów (lub klientów, którzy przenieśli się do podmiotu kwalifikującego się do zachęt do przenoszenia się) do pozostania klientem grupy w zakresie jakichkolwiek rachunków bieżących dla firm lub odnośnych produktów kredytowych, lub do przeniesienia jakiegokolwiek rachunku bieżącego dla firm lub odnośnego produktu kredytowego z kwalifikującego się podmiotu zachęt do przenoszenia się do któregośkolwiek członka grupy w pewnych określonych ramach czasowych.
- (57) W celu wspierania powodzenia programu zachęt do przenoszenia się RBS przedstawi podmiotom biorącym udział w programie zachęt do przenoszenia się możliwość zawarcia umowy międzybankowej (ang. *Inter-Bank Agency Deed*), dając klientom, których podmioty te przyciągają w ramach programu zachęt do przenoszenia się, możliwość ciągłości obsługi gotówkowej i obsługi czeków w oddziałach RBS („program dostępu do oddziałów”). Ze wspomnianego dostępu do oddziałów kwalifikujący się klienci będą mogli korzystać przez co najmniej trzy lata od dnia uruchomienia programu zachęt do przenoszenia się na uzasadnionych i niedyskryminujących warunkach handlowych oraz na koszt zainteresowanego podmiotu.
- (58) Początkowe koszty kapitałowe środka B wynoszą 350 mln GBP powiększone o koszty realizacji poniesione przez RBS oraz ciągłą utratę przyszłych zysków RBS ⁽³⁶⁾.

4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON I WŁADZ ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA

4.1. OGÓLNE UWAGI DOTYCZĄCE ALTERNATYWNEGO PAKIETU

- (59) W decyzji o wszczęciu postępowania zainteresowanym stronom przyznano okazję do przedstawienia uwag dotyczących wniosku władz Zjednoczonego Królestwa. Dużą liczbę uwag otrzymano na etapie konsultacji. Otrzymane uwagi dotyczyły wstępnego alternatywnego pakietu opisanego w motywach 28–68 decyzji o wszczęciu postępowania („wstępny pakiet alternatywny”). Odzwierciedlając uwagi zainteresowanych stron oraz własne badanie rynku ⁽³⁷⁾, władze Zjednoczonego Królestwa zaktualizowały alternatywny pakiet, jak opisano w sekcji 2.3.
- (60) Biorąc pod uwagę dużą liczbę uwag ⁽³⁸⁾, w niniejszej sekcji przedstawiono główne uwagi przedstawione przez kilka zainteresowanych stron, aby pomóc ocenić równowagę alternatywnego pakietu ze zbyciem przedsiębiorstwa Rainbow.

4.1.1. OGÓLNE UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON DOTYCZĄCE ALTERNATYWNEGO PAKIETU

- (61) Większość otrzymanych uwag wskazuje na fakt, że wstępny pakiet alternatywny zawiera szereg cech, które mogą wzmocnić konkurencję na rynkach MŚP Zjednoczonego Królestwa. Z niektórych wynika, że alternatywny pakiet miałby szybszy wpływ na konkurencję przy mniejszym ryzyku wykonania, a także ma on potencjał wzmocnienia więcej niż tylko jednego podmiotu konkurencyjnego (jak w przypadku zbycia przedsiębiorstwa Rainbow).
- (62) W odniesieniu do ogólnego wstępnego pakietu alternatywnego niektóre zainteresowane strony sugerują, że:
- ogólny rozmiar wstępnego pakietu alternatywnego jest niewystarczający, aby doprowadzić do zmiany strukturalnej na rynku MŚP Zjednoczonego Królestwa, na którym znajdują się duże przeszkody dla przenoszenia;
 - przeniesienie rachunków bieżących dla firm, które stanowią równowagę 2 % udziału w rynku MŚP, nie jest równoważne ze zbyciem przedsiębiorstwa Rainbow (które ma około 5 % udziału w rynku MŚP pod względem liczby klientów będących MŚP);
 - przeniesienie rachunków bieżących dla firm nie odnosi się do przeniesienia aktywów; oraz
 - organ i jego decyzje będą kluczowe dla pomyślnego (lub wręcz przeciwnie) zastosowania środków alternatywnych. Trudno będzie zapewnić wymagany poziom bezstronności organu.

⁽³⁶⁾ Władze Zjednoczonego Królestwa oszacowały, że RBS poniesie koszt realizacji w wysokości 38 mln GBP wraz z dodatkowym kosztem wynikającym ze zmniejszonego zysku – około [...] GBP rocznie.

⁽³⁷⁾ Zob. przypis 11.

⁽³⁸⁾ Uwagi przedstawiły Santander UK plc, CYBG plc, Metro Bank PLC, Aldermore Bank plc, Masthaven Bank Ltd, Paragon Bank plc, Secure Trust Bank plc, Shawbrook Bank Ltd, Virgin Money plc, OakNorth Bank Ltd, Cumberland Building Society, Tide oraz RBS.

4.1.2. OGÓLNE UWAGI WŁADZ ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA DOTYCZĄCE ALTERNATYWNEGO
PAKIETU ORAZ UWAG ZAINTERESOWANYCH STRÓN

- (63) Władze Zjednoczonego Królestwa uważają, że pod względem potencjału w zakresie ograniczania zakłóceń konkurencji alternatywny pakiet jest co najmniej równoważny zbyciu przedsiębiorstwa Rainbow i można go zrealizować z większą pewnością i w szybszym terminie niż zbycie.
- (64) Władze Zjednoczonego Królestwa uważają, że alternatywny pakiet jako całość opracowano w celu zbudowania zdolności na rynku, aby podnieść obecne poziomy ogólnorynkowego przenoszenia na rynku bankowości MŚP i korporacji średniej wielkości. Obciążenie z tego tytułu będzie najbardziej odczuwalne dla największego podmiotu – RBS. Chociaż oszacowanie korzyści płynących z funduszu na rzecz potencjału i innowacji nie jest tak proste, jak w przypadku programu zachęt do przenoszenia się, fundusz ten wzmocni przedstawiane przez wiele banków oferty bankowości dla MŚP i wprowadzi na rynek większy wybór, tym samym tworząc różnorodność wśród modeli biznesowych i sprzyjając przenoszeniu. Przyspieszy on również rozwój nowych przedsiębiorstw i nowych technologii, które osłabią zależność MŚP od ich banków.
- (65) Władze Zjednoczonego Królestwa twierdzą, że alternatywny pakiet opracowano w celu osiągnięcia tych samych celów, którym służyło pierwotne zbycie przedsiębiorstwa Rainbow:
- a) zmniejszenia udziału w rynku RBS: wdrożenie programu zachęt do przenoszenia się oraz zapewnienie funduszy na rozwój zdolności bankowych MŚP wzmocni mniejszych konkurentów i umożliwi im wywieranie większej presji konkurencyjnej na RBS;
 - b) ograniczenia korzyści materialnych wynikających z otrzymanej pomocy: z alternatywnym pakietem związany jest znaczny koszt początkowy oraz dodatkowy stały wpływ na postaci zmniejszonego obrotu wynikającego ze zmniejszenia liczby klientów będących MŚP poprzez wdrożenie programu zachęt do przenoszenia się;
 - c) przenoszenia klientów będących MŚP: w przeciwieństwie do zbycia, które wiązałoby się z przymusowym przeniesieniem klientów będących MŚP, którzy nie zdecydowali się przenieść banku, program zachęt do przenoszenia się zachęca klientów do podjęcia własnej decyzji o przeniesieniu. Umocnienie pozycji klientów powinno zwiększyć prawdopodobieństwo podjęcia przez nich dialogu z ich nowym bankiem oraz ponownego przeniesienia w przyszłości, jeżeli inny bank przedstawi im korzystniejszą ofertę; oraz
 - d) dostępu do oddziałów, aby zadbać o potrzeby klientów będących MŚP: program dostępu do oddziałów wspiera przenoszenie się klientów z RBS do podmiotów konkurencyjnych w ramach programu zachęt do przenoszenia się, ponieważ ci klienci nie będą musieli zmieniać swoich ustaleń dotyczących codziennej obsługi gotówkowej.
- (66) Jeżeli chodzi o wpływ alternatywnego pakietu na sektor korporacji średniej wielkości, władze Zjednoczonego Królestwa uważają również, że:
- a) Od czwartego kwartału 2010 r. RBS utracił [5–10] % udziału w rynku w sektorze korporacji, przez co jego udział wynoszący [30–35] % spadł do poziomu [20–25] %. Nie jest to już największy bank obsługujący klientów będących korporacjami średniej wielkości w Zjednoczonym Królestwie. Wspomniany spadek udziału w rynku w znaczącym stopniu wykracza również poza spadek udziału w rynku przewidywany w przypadku zbycia przedsiębiorstwa Rainbow ⁽³⁹⁾.
 - b) Fundusz na rzecz potencjału i innowacji obejmuje szereg bardzo istotnych dotacji, aby pomóc bankom posiadającym ustanowioną franczyzę bankowości dla MŚP w udoskonaleniu i rozszerzeniu ich istniejących ofert w zakresie bankowości dla dużych MŚP i korporacji średniej wielkości. Władze Zjednoczonego Królestwa przewidują, że wiele z tych zmian wzmocni umiejętności niektórych banków w zakresie obsługi klientów będących korporacjami średniej wielkości oraz zwiększy ogólną liczbę banków, które są w stanie konsekwentnie opracowywać i przedstawiać propozycje dla korporacji średniej wielkości.
 - c) Program zachęt do przenoszenia się ma na celu zapewnienie przemieszczania się klientów będących dużymi MŚP z RBS do innych banków. W przypadku banków będących beneficjentami zwiększona liczba klientów będących dużymi MŚP będzie zachętą do rozwoju usług dla większych przedsiębiorstw, w tym dla korporacji średniej wielkości. Ponadto można oczekiwać, że z czasem niektórzy klienci będący dużymi MŚP rozwiną się do poziomu korporacji średniej wielkości, co będzie dalszą zachętą do prac nad odnośnymi ofertami.

⁽³⁹⁾ Przedsiębiorstwo Charterhouse Research przedstawiło RBS dane dotyczące pomiaru udziału w rynku dla przedsiębiorstwa, którego obrót przekracza 25 mln GBP.

- d) CMA ⁽⁴⁰⁾ ustalił, że MŚP o obrocie przekraczającym 2 mln GBP co do zasady były w stanie negocjować ceny i warunki świadczenia usług ze swoimi bankami. Aby był to skuteczny sposób tworzenia konkurencji istotne jest zapewnienie tym klientom rentownych alternatywnych dostawców. Dzięki umożliwieniu innym bankom budowania zdolności w zakresie obsługi korporacji średniej wielkości znacząco wzrosła konkurencja.
- e) Ze względu na złożoność obsługi klientów będących korporacjami średniej wielkości we wnioskach, które RBS otrzymał podczas próby sprzedaży przedsiębiorstwa Rainbow ⁽⁴¹⁾ w przeszłości, przewidywano [...].
- (67) Co więcej, władze Zjednoczonego Królestwa zauważają dodatkowe korzyści alternatywnego pakietu w porównaniu ze zbyciem przedsiębiorstwa Rainbow:
- a) Zakres geograficzny: alternatywny pakiet miałby wpływ na konkurencję w całym Zjednoczonym Królestwie, bez ograniczeń natury geograficznej.
- b) Rozległy wpływ na rynek: alternatywny pakiet przyczyniłby się do wprowadzenia na rynek długotrwałej zmiany o znaczeniu systemowym, pomagając wielu podmiotom konkurencyjnym w skuteczniejszej konkurencji z dominującymi bankami. Ścisłej rzecz biorąc:
- (i) fundusz na rzecz potencjału i innowacji pomoże podmiotom w rozwoju ich zdolności w zakresie obsługi MŚP i korporacji średniej wielkości, jednocześnie zwiększając także ich płynność i zdolność finansową. Będzie on również zachęcał do prac nad nowymi technologiami, które podmioty konkurencyjne mogłyby stosować;
- (ii) program zachęt do przenoszenia się pomoże podmiotom kwalifikującym się do zachęt do przenoszenia się ugruntować ich pozycję poprzez powiększenie ich baz klientów;
- (iii) program dostępu do oddziałów umożliwi kwalifikującym się podmiotom fizyczną obsługę nowo pozyskanych klientów będących MŚP w ramach programu zachęt do przenoszenia się np. poprzez świadczenie usług z zakresu obsługi gotówkowej i obsługi czeków.
- c) Rozwiązanie problemów rynkowych zidentyfikowanych przez organ ds. konkurencji i rynków Zjednoczonego Królestwa („CMA”): alternatywny pakiet stanowi również rozwiązanie niektórych zasadniczych problemów zidentyfikowanych przez CMA w jego niedawnym przeglądzie rynku bankowości dla MŚP Zjednoczonego Królestwa. Wspomniane problemy obejmują:
- (i) niskie poziomy zaangażowania klienta w dialog z jego dostawcą usług bankowych, słabe odpowiedzi na różnicowanie w cenie i jakości oraz brak punktów aktywacji skłaniających do przenoszenia;
- (ii) brak zachęt dla banków do inwestycji w zachęcanie klientów do przenoszenia;
- (iii) wysokie koszty pozyskania klienta w przypadku podmiotów konkurencyjnych wchodzących na rynek i rozbudowujących się;
- (iv) brak innowacji w zakresie produktów i techniki w bankowości dla MŚP;
- (v) obawy podmiotów konkurencyjnych dotyczące kosztów budowy i prowadzenia sieci oddziałów.
- d) Czas i pewność wykonania: alternatywny pakiet można zrealizować z większym stopniem terminowości i poziomem pewności. Pomogłoby to uniknąć ryzyka i niepewności związanych z transakcją kapitałową, z którymi spotkano się podczas poprzednich prób sprzedaży przedsiębiorstwa Rainbow.
- e) Usunięcie barier stojących na przeszkodzie do opuszczenia RBS przez władze Zjednoczonego Królestwa: władze Zjednoczonego Królestwa publicznie wyraziły zamiar prowadzenia dalszych działań w kierunku sprzedaży swoich udziałów w RBS, a tym samym zwrotu RBS w posiadanie prywatne. Występujące trudności i opóźnienia w zbyciu przedsiębiorstwa Rainbow – jedyne zobowiązanie zbycia, którego jeszcze nie spełniono – doprowadziły do niepewności, które wpłynęły na atrakcyjność RBS jako propozycji inwestycji. Alternatywny pakiet zniwelowałby te niepewności.
- (68) Jeżeli chodzi o uwagi zainteresowanych stron, władze Zjednoczonego Królestwa wspominają, że:
- a) Udział w rynku RBS spadł z [25–30] % w czwartym kwartale 2010 r. do [20–25] % w czwartym kwartale 2016 r. ⁽⁴²⁾, co stanowi dla tego okresu spadek na poziomie [3–7] %. Spadek przekracza zatem oczekiwaną wartość spadku związanego ze zbyciem przedsiębiorstwa Rainbow na poziomie 5 %, jeżeli oczekiwany spadek udziału w rynku w związku z samym programem zachęt do przenoszenia się połączy się z obserwowanym od 2010 r. organicznym spadkiem udziału w rynku RBS.

⁽⁴⁰⁾ Sprawozdanie końcowe CMA z postępowania wyjaśniającego w sprawie rynku bankowości detalicznej, załącznik A.8.1–16, wykres 12.

⁽⁴¹⁾ Zob. również motyw 25 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁴²⁾ Źródło: Przeprowadzone przez przedsiębiorstwo Charterhouse Research badanie bankowości dla przedsiębiorstw skierowanej do MŚP o obrocie mieszczącym się w przedziale 0–25 mln GBP z czwartego kwartału 2016 r. Średnia krocząca z 12 miesięcy. Dane ważone według regionu i obrotu są reprezentatywne dla działalności gospodarczej w Wielkiej Brytanii. Szacowany całkowity rozmiar rynku wynosi [...].

- b) Władze Zjednoczonego Królestwa wprowadziły szereg zmian do proponowanego pakietu, aby odnieść się do kluczowych punktów zauważonych przez zainteresowane strony. Władze Zjednoczonego Królestwa uważają, że zaktualizowany alternatywny pakiet rozwiewa obawy osób trzecich, będzie równoważny zbyciu przedsiębiorstwa Rainbow (pod względem wpływu zarówno na RBS, jak i na cały rynek), a także będzie skutecznym sposobem zwiększenia konkurencji w sektorze bankowości dla MŚP w Zjednoczonym Królestwie.
- c) W odniesieniu do uwag dotyczących zapewnienia niezależności organu, władze Zjednoczonego Królestwa zauważają, że organ będzie związany umową w sprawie ustaleń ramowych i pomocy państwa⁽⁴³⁾, w której określono funkcje i obowiązki organu i w której wyznaczono zobowiązania i ograniczenia organu. Co więcej, osoba fizyczna nie ma uprawnień do przejścia urzędu dyrektora organu, jeżeli osoba ta obejmuje w danym czasie inny urząd (inny niż jakiegokolwiek urząd niewykonawczy, który nie obejmuje przewodniczącego lub równoważnej pozycji), zajmuje pozycję kierowniczą wyższego szczebla w jakimkolwiek organie publicznym, jest dyrektorem lub kierownikiem wyższego szczebla grupy RBS lub podmiotem powiązanym (lub jednostką stowarzyszoną podmiotu powiązanego) z RBS.

4.2. UWAGI DOTYCZĄCE FUNDUSZU NA RZECZ POTENCJAŁU SKIEROWANEGO DO MŚP

4.2.1. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON DOTYCZĄCE FUNDUSZU NA RZECZ POTENCJAŁU SKIEROWANEGO DO MŚP

- (69) W wielu uwagach zainteresowane strony wspomniały, że należy zwiększyć wielkość funduszu na rzecz potencjału skierowanego do MŚP, ponieważ prowadziłoby to do większego wpływu na konkurencję na rynku bankowości dla MŚP.
- (70) W innych uwagach zainteresowane strony wspomniały, że rozdrabnianie funduszy między dużą liczbę banków w taki sposób, że żaden z nich nie jest w stanie przeprowadzić znaczącej inwestycji, nie będzie mieć wymiernego wpływu na konkurencję lub koncentrację. Zamiast równych wypłat w ramach odpowiednich puli wysokość wypłat powinna różnić się, aby uwzględnić faktyczne potrzeby i plany inwestycyjne wnioskodawcy.
- (71) Kilka zainteresowanych stron stwierdziło również, że funduszem na rzecz potencjału skierowanym do MŚP należy objąć kolejne podmioty, tj. instytucje, które nie posiadają istniejących silnych zdolności w zakresie rachunku bieżącego dla firm oraz że podmioty niebędące bankami (np. towarzystwa budowlane) powinny móc czerpać korzyści z funduszu na rzecz potencjału.

4.2.2. UWAGI WŁADZ ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA DOTYCZĄCE FUNDUSZU NA RZECZ POTENCJAŁU SKIEROWANEGO DO MŚP ORAZ UWAG ZAINTERESOWANYCH STRON

- (72) Władze Zjednoczonego Królestwa uważają, że uzasadnione jest oczekiwanie, iż fundusz na rzecz potencjału skierowany do MŚP – w szczególności w połączeniu z programem zachęt do przenoszenia się – zwiększy udział w rynku podmiotów konkurencyjnych, tym samym odpowiednio zmniejszając udział w rynku RBS.
- (73) Władze Zjednoczonego Królestwa uważają, że fundusz na rzecz potencjału zwiększy udział w rynku podmiotów konkurencyjnych, ponieważ zasadniczo udoskonali on ekonomię banków wchodzących na rynek bankowości dla MŚP (i korporacji średniej wielkości, jeżeli mają taki zamiar) lub w dalszym stopniu doskonalących bieżące zdolności. Obrazując leżącą u podstawy koncepcję – dotacja z funduszu w wysokości 3 mln GBP może przyczynić się do opłacalności projektu wartego 10 mln GBP, zwiększając zwrot z inwestycji w projekt ze zwrotu na poziomie poniżej kosztu kapitału do rentownego i trwałego poziomu.
- (74) W odpowiedzi na uwagi zainteresowanych stron władze Zjednoczonego Królestwa wprowadziły do alternatywnego pakietu następujące zmiany:
- a) wielkość funduszu na rzecz potencjału skierowanego do MŚP, do którego podmioty konkurencyjne będą mieć dostęp, zostanie zwiększona. Największe wypłaty z funduszu na rzecz potencjału i innowacji będą skierowane do tych podmiotów konkurencyjnych o silnych istniejących zdolnościach w dziedzinie rachunków bieżących dla firm. Prawdopodobnie będzie to mieć największy wpływ na konkurencję na rynku bankowości dla MŚP w najkrótszym czasie, ponieważ wspomniane banki już poświęciły czas i pieniądze na rozwój oferowanych rachunków bieżących dla firm i powiązanej infrastruktury dystrybucyjnej;
- b) fundusz na rzecz potencjału skierowany do MŚP i fundusz innowacji zostaną połączone. Zniesione zostanie rozróżnienie między pulą 1 i 2. Zwiększy się elastyczność, aby udoskonalić możliwości banków bez silnych istniejących zdolności w dziedzinie rachunku bieżącego dla firm oraz aby podmioty niebędące bankami miały dostęp do znacznych wypłat z funduszu na rzecz potencjału i innowacji.

⁽⁴³⁾ Zob. przypis 23.

4.3. UWAGI DOTYCZĄCE PROGRAMU ZACHĘT DO PRZENOSZENIA SIĘ

4.3.1. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON DOTYCZĄCE PROGRAMU ZACHĘT DO PRZENOSZENIA SIĘ

- (75) Niektóre zainteresowane strony zakwestionowały, czy zaproponowana wysokość rekompensat zachęciłaby wystarczającą liczbę klientów do podjęcia wysiłków związanych z przenoszeniem. Klienci historycznie wykazują obojętność, a proces przeniesienia powinien być jasny i bezproblemowy dla klienta. W celu ułatwienia przenoszenia RBS powinien również dzielić się informacjami na temat swoich klientów z podmiotami konkurencyjnymi (w tym historią kredytową). Niektóre zainteresowane strony wskazały również na konieczność przedstawienia historycznych rejestrów klientów do celów oceny zdolności kredytowej.
- (76) Z szeregu uwag wynikało, że aby umożliwić przenoszenie, należy podnieść wysokość rekompensat (i powiązać je ze złożonością i wielkością klienta), co wymagałoby znacznego zwiększenia ogólnych nakładów w ramach programu zachęt do przenoszenia się.
- (77) Z niektórych uwag wynikało, że okres trwania programu zachęt do przenoszenia się powinien być wystarczający, aby zapewnić brak znaczących ograniczeń czasowych. Co więcej, przedstawiono automatyczne rozszerzenie obszaru klienta (w przypadku nieosiągnięcia pożądanego poziomu przenoszenia).
- (78) W kilku uwagach zasugerowano, że alternatywny pakiet oprócz koncentrowania się na przenoszeniu rachunków bieżących dla firm powinien skupiać się również na przenoszeniu pożyczek, ponieważ nacisk na rachunki bieżące dla firm nie uwzględnia potrzeby większej konkurencji na rynku pożyczek dla MŚP. Pakiet zbyt mocno skupiałby się na dostawcach rachunków bieżących dla firm. Rynek pożyczek dla MŚP postrzega się jako znacznie bardziej dochodowy niż rynek rachunków bieżących dla firm, przy czym również na tym rynku należy zaradzić zakłóceniom konkurencji. W uwagach przedstawiono także bieżącą, niekorzystną sytuację podmiotów konkurencyjnych – 4 największe banki mają możliwość korzystania z zaawansowanej metody wewnętrznych ratingów zamiast ze standardowego modelu kapitału: umożliwia to tym czterem bankom oferowanie korzystniejszych cen kredytów niż podmioty konkurencyjne.
- (79) W niektórych uwagach zasugerowano, że zamiast dawać klientom możliwość zmiany banku, należy zmusić RBS do zbycia klientów (uwzględniając przymusową sprzedaż rachunków bieżących dla firm lub kredytów). W innych uwagach zasugerowano, że RBS powinien zobowiązać się do przekazania minimalnej liczby rachunków bieżących dla firm netto oraz że powinien ponieść karę z tytułu nieosiągnięcia wyników.
- (80) W wielu uwagach zasugerowano również, że program zachęt do przenoszenia się powinien rozpocząć się dopiero po realizacji inwestycji umożliwionych przez fundusz na rzecz potencjału skierowany do MŚP.

4.3.2. UWAGI WŁADZ ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA DOTYCZĄCE PROGRAMU ZACHĘT DO PRZENOSZENIA SIĘ ORAZ UWAG ZAINTERESOWANYCH STRON

- (81) W odniesieniu do programu zachęt do przenoszenia się wchodzącego w skład wstępnego pakietu alternatywnego, władze Zjednoczonego Królestwa uważają, że:
- a) obecna wielkość funduszu ma zdolność, która może skutkować obniżeniem bieżącego udziału w rynku RBS o ponad 2 %. Ustalony na dwa punkty procentowe spadek opracowano szczególnie w celu zachęcenia do przenoszenia się większej liczby klientów będących dużymi MŚP. Nic nie powstrzyma klientów RBS przed dalszym przenoszeniem się do podmiotów konkurencyjnych (bez przyznawania rekompensat), a tym samym przed dalszym zmniejszaniem udziału RBS w rynku. Istotnie prawdopodobieństwo przeniesienia się wzrasta wraz z wystawieniem klientów na marketing podmiotu konkurencyjnego;
 - b) program zachęt do przenoszenia się obejmuje zachęty do przenoszenia się, które same w sobie prawdopodobnie będą być znacznie większe niż te obecnie dostępne na rynku. Co więcej, oczekuje się, że będą wypłacane jako dodatek do już dostępnych zachęt;
 - c) podmioty konkurencyjne będą silnie konkurować o klientów i stworzą wystarczająco atrakcyjne oferty, aby zachęcić klientów do przenoszenia się. Na rynku istnieje wyraźny popyt na tych klientów;
 - d) wielu klientom ułatwiono przenoszenie się do podmiotów konkurencyjnych w Zjednoczonym Królestwie w następstwie wprowadzenia CASS w 2013 r. Klienci rachunków bieżących dla firm korzystają już z CASS, aby przenosić się z RBS do podmiotów konkurencyjnych;

- e) RBS ma zamiar łagodzić wszelki opór/przeciwdziałać wszelkiemu oporowi ze strony klientów z powodu przenoszenia poprzez zobowiązanie się do działań rozpoznanych przez CMA ⁽⁴⁴⁾ jako konkurencyjne, w tym informowanie kwalifikujących się klientów o CASS i pomoc klientom z wnioskami o dołączanie danych;
 - f) obowiązkiem RBS byłoby prowadzenie dialogu na temat korzyści wynikających z przeniesienia z określoną pulą swoich klientów (w tym poprzez zapewnianie materiałów marketingowych) w imieniu podmiotów konkurencyjnych; oraz
 - g) w programie zachęt do przenoszenia się zamieszczono różnorodne mechanizmy bezpieczeństwa, aby zapewnić wystarczające przenoszenie się. Przykładowo: organ nadzorujący program miałby możliwość (i) wymagania od RBS zwiększenia częstotliwości komunikatów; lub (ii) wydłużenia okresu dostępności rekompensat maksymalnie o 12 miesięcy; lub (iii) przeprowadzenia restrukturyzacji wzoru rekompensat po upływie pewnego okresu w celu poprawy skuteczności programu; przy czym (iv) w przypadku pojawienia się niespożytkowanej kwoty rekompensat RBS miałby obowiązek przekazania mnożnika, jak określono w motywach 52 i 53.
- (82) W odpowiedzi na uwagi zainteresowanych stron władze Zjednoczonego Królestwa stwierdzają, że są pewne, iż wystarczająca liczba klientów będących MŚP przeniosłaby się przy zastosowaniu zachęt finansowych, ponieważ:
- a) zachęty historycznie powodowały przenoszenie się klientów, jak odzwierciedlono to również w sprawozdaniu końcowym CMA z postępowania wyjaśniającego w sprawie rynku bankowości detalicznej oraz w zleconym przez RBS badaniu przeprowadzonym przez przedsiębiorstwo Charterhouse Research ⁽⁴⁵⁾ „[...]” ⁽⁴⁶⁾;
 - b) proces przenoszenia się prawdopodobnie będzie bezproblemowy dla klientów, ponieważ większość klientów korzysta z programu zachęt do przenoszenia się, aby dokonywać przeniesień za pośrednictwem CASS. Dzielenie się wyciągami finansowymi klienta lub innymi informacjami dotyczącymi klientów prawdopodobnie będzie jednak zakazane przez prawodawstwo w zakresie ochrony danych;
 - c) w przypadku klientów w obszarze działalności W&G nie odnotowuje się mniejszego prawdopodobieństwa przenoszenia się. RBS twierdzi, że przenoszenie się i wskaźniki ubytku klientów w przypadku klientów w granicach obszaru działalności W&G są w dużej mierze zgodne z „głównymi” klientami RBS oraz że od 2010 r. oczekuje się, iż klienci W&G opuszczą grupę RBS;
 - d) wprowadzono mechanizmy ochrony i mechanizmy zapobiegające unikaniu, aby zapewnić przenoszenie się klientów. Organ ma uprawnienia do nałożenia na RBS kary pieniężnej, jeżeli w okresie trwania programu nie wykorzystano rekompensat z tytułu przeniesienia rachunku bieżącego dla firm (tj. mnożnik). Co więcej, organ będzie mógł wprowadzać zmiany do kwoty wypłacanych rekompensat, aby zapewnić jak największą skuteczność i zmusić RBS do zwiększenia częstotliwości oferowania programu. Ponadto w przypadku nieosiągnięcia konkretnych poziomów przenoszenia się rozszerzony zostanie obszar programu i zwiększona jego długość trwania.
- (83) W dalszej kolejności w odpowiedzi na uwagi zainteresowanych stron władze Zjednoczonego Królestwa uznają, że:
- a) oprócz rachunków bieżących dla firm klienci przenieśliby również inne produkty bankowe (np. kredyty). CMA ustalił, że „przeważająca większość MŚP starających się o finansowanie zwraca się do banku, w którym prowadzą rachunek bieżący dla firm [...] ponad 90 % MŚP w Zjednoczonym Królestwie zwróciło się do swojego głównego banku o kredyty w rachunku bieżącym, kredyty i karty kredytowe” ⁽⁴⁷⁾; oraz
 - b) umocnienie pozycji klientów i umożliwienie im podejmowania własnych decyzji dotyczących przenoszenia się jest korzystniejsze niż przymusowe zbycie, ponieważ umocnienie pozycji klientów powinno zwiększyć prawdopodobieństwo podjęcia przez nich dialogu z ich nowym bankiem oraz ponownego przeniesienia w przyszłości, jeżeli inny bank przedstawi im korzystniejszą ofertę. Podejście to znajduje poparcie także w sprawozdaniu końcowym CMA z postępowania wyjaśniającego w sprawie rynku bankowości detalicznej, w którym stwierdzono, że „zbycie może być przyczyną dodatkowego tymczasowego i przejściowego zaangażowania klientów, w szczególności wśród klientów, którzy postrzegali siebie jako przeniesionych wbrew ich woli do »nowego« banku, ale wyraźnie nie jest to pożądaný sposób wzbudzenia większego i trwałego zaangażowania ze strony klientów” ⁽⁴⁸⁾. Zamiast tego CMA ustalił, że niestrukuralne środki zaradcze „ukierunkowane bezpośrednio na podstawową przyczynę negatywnego wpływu na konkurencję, np. poprzez poprawę zaangażowania klientów i ułatwiania przenoszenia się, mają większe prawdopodobieństwo skuteczności w rozwiązywaniu zidentyfikowanych problemów w zakresie konkurencji” ⁽⁴⁹⁾. Program zachęt do przenoszenia się

⁽⁴⁴⁾ Sprawozdanie końcowe CMA z postępowania wyjaśniającego w sprawie rynku bankowości detalicznej (z dnia 9 sierpnia 2016 r.): <https://www.gov.uk/cma-cases/review-of-banking-for-small-and-medium-sized-businesses-smes-in-the-uk>

⁽⁴⁵⁾ RBS zlecił przedsiębiorstwu Charterhouse Research przeprowadzenie badania kwalifikujących się klientów będących MŚP w granicach obszaru działalności W&G w celu zbadania ich postaw wobec przenoszenia się i wpływu zachęt na prawdopodobieństwo ich przeniesienia się. Badanie koncentrowało się na klientach bankowości dla przedsiębiorstw, którzy stanowią [...] z [...] klientów w obszarze działalności W&G. Badanie było zarówno ilościowe (o próbie reprezentatywnej [...] klientów, z którymi przeprowadzono rozmowę), jak i jakościowe ([...] wywiadów pogłębionych).

⁽⁴⁶⁾ Odpowiedź RBS na decyzję o wszczęciu postępowania, pkt 4.12.

⁽⁴⁷⁾ Sprawozdanie końcowe CMA z postępowania wyjaśniającego w sprawie rynku bankowości detalicznej, pkt 8.169.

⁽⁴⁸⁾ Sprawozdanie końcowe CMA z postępowania wyjaśniającego w sprawie rynku bankowości detalicznej, pkt 17.19.

⁽⁴⁹⁾ Sprawozdanie końcowe CMA z postępowania wyjaśniającego w sprawie rynku bankowości detalicznej, pkt 17.14.

podnieść świadomość klientów będących MŚP na temat dużej liczby podmiotów konkurencyjnych poprzez ukierunkowany marketing, zachęcając klientów do rozpoczęcia dialogu z różnymi wariantami i markami podmiotów konkurencyjnych przed podjęciem decyzji, który z nich wybrać.

- (84) W odpowiedzi na uwagi zainteresowanych stron oraz własne badanie rynku władze Zjednoczonego Królestwa wprowadziły do programu zachęt do przenoszenia się również następujące zmiany:
- a) całkowita wartość nakładów programu wzrośnie ze 175 mln GBP do 350 mln GBP, z czego 225 mln GBP będzie dostępne na rekompensaty z tytułu przeniesienia rachunku bieżącego dla firm. 50 mln GBP będzie dostępne jako rekompensaty związane z kredytami w celu uwzględnienia uwagi, że program oprócz zajmowania się przenoszeniem rachunków bieżących dla firm powinien również skupić się na przenoszeniu kredytów. kwota 75 mln GBP nadal byłaby też dostępna na pomoc w ułatwianiu przenoszenia (rekompensata opłat za zerwanie umowy w związku z przeniesieniem salda kredytowego lub innych kosztów ponoszonych na rzecz osób trzecich, takich jak opłaty prawne);
 - b) przy zwiększonych nakładach program zachęt do przenoszenia się będzie także ukierunkowany na przeniesienie 3 % udziału w rynku zamiast wstępnych 2 %; oraz
 - c) RBS zaczęłyby informować klientów o programie zachęt do przenoszenia się po upływie około trzech miesięcy od uruchomienia pakietu oraz po przyznaniu pierwszych dotacji w ramach funduszu na rzecz potencjału.

4.4. UWAGI DOTYCZĄCE PROGRAMU DOSTĘPU DO ODDZIAŁÓW

4.4.1. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON DOTYCZĄCE PROGRAMU DOSTĘPU DO ODDZIAŁÓW

- (85) Szereg zainteresowanych stron zakwestionowało pozytywny wpływ, jaki program dostępu do oddziałów miałby na konkurencję na rynku bankowości dla MŚP, oraz stwierdziło, że administracja i finansowanie programu byłyby uciążliwe dla zainteresowanych klientów i podmiotów konkurencyjnych i że mogą stanowić bezwzględne rozproszenie uwagi organu.
- (86) Niewielka liczba zainteresowanych stron wyraziła poparcie dla programu dostępu do oddziałów i uznała, że byłby on dla nich korzystny.

4.4.2. UWAGI WŁADZ ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA DOTYCZĄCE PROGRAMU DOSTĘPU DO ODDZIAŁÓW ORAZ UWAG ZAINTERESOWANYCH STRON

- (87) Odnosząc się do otrzymanych uwag, w których wyrażono, że program dostępu do oddziałów prawdopodobnie spotka się z ograniczonym zainteresowaniem ze strony podmiotów konkurencyjnych, chociaż będzie istotny dla kilku z nich, program dostępu do oddziałów zostanie utrzymany, ale z następującymi zmianami:
- a) Program dostępu do oddziałów będzie otwarty jedynie dla tych klientów, którzy przenieśli się w ramach programu zachęt do przenoszenia się (i jeżeli odnośny bank uczestniczący w programie zachęt do przenoszenia się zawarł umowę międzybankową z RBS).
 - b) Banki stracą bezpłatny dostęp do oddziałów, jednak dostęp do oddziałów zostanie zapewniony kwalifikującym się klientom na rozsądnych i niedyskryminujących warunkach rynkowych. Banki będą mogły korzystać ze środków pieniężnych z funduszu na rzecz potencjału i innowacji lub z rekompensat otrzymanych w ramach programu zachęt do przenoszenia się, aby pokryć ten koszt. Zaoszczędzone środki pieniężne na nowo przydzielono do pozostałych części alternatywnego pakietu.

4.5. UWAGI DOTYCZĄCE FUNDUSZU INNOWACJI

4.5.1. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON DOTYCZĄCE FUNDUSZU INNOWACJI

- (88) Niektóre zainteresowane strony były krytycznie ustosunkowane do zaproponowanego funduszu innowacji, stwierdziły, że jest on niepotrzebny, a ze względu na jego długoterminowy charakter uznały, że nie wywrze on znaczącego wpływu na konkurencję i nie będzie miał żadnego wpływu na pozycję RBS na rynku MŚP. Twierdziły, że byłoby lepiej, gdyby finansowanie z funduszu innowacji przeznaczono na pozostałe części pakietu.
- (89) Sformułowano kilka pozytywnych uwag na temat funduszu innowacji, w myśl których przyczyniłby się on do przyspieszenia innowacji w sektorze bankowości dedykowanej MŚP. Ponadto niektóre zainteresowane strony twierdziły, że dostęp do świadczeń z tego funduszu powinny również móc uzyskać banki i towarzystwa budowlane.

4.5.2. UWAGI WŁADZ ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA DOTYCZĄCE FUNDUSZU INNOWACJI ORAZ UWAG ZAINTERESOWANYCH STRON

- (90) W reakcji na otrzymane uwagi fundusz innowacji zostanie połączony z funduszem na rzecz potencjału skierowanym do MŚP w celu utworzenia funduszu na rzecz potencjału i innowacji. Ma to służyć rozwiązaniu problemów związanych z posiadaniem dwóch odrębnych funduszy poprzez zwiększenie elastyczności w odniesieniu do zakresu podmiotów, które mogą wystąpić o środki z funduszy, oraz do sposobu, w jaki są one przydzielane, a także poprzez jednoczesne utrzymanie korzyści wynikających z finansowania innowacji mających znaczenie dla MŚP.

5. OCENA ŚRODKA/POMOCY

5.1. ISTNIENIE POMOCY PAŃSTWA

- (91) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jest zakazana. Komisja zauważa, że zdaniem władz Zjednoczonego Królestwa żadna dodatkowa pomoc państwa nie będzie przyznawana w ramach zaktualizowanego pakietu alternatywnego.
- (92) W związku z tym, aby środek został uznany za pomoc państwa w rozumieniu tego przepisu, muszą zostać spełnione wszystkie następujące warunki: (i) środek można przypisać państwu i musi być finansowany z zasobów państwowych; (ii) musi przynosić korzyść beneficjentowi środka; (iii) korzyść ta musi być selektywna; oraz (iv) środek musi zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji i mieć potencjał wpływania na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

5.1.1. POTENCJALNA POMOC NA RZECZ RBS

- (93) Zaktualizowany pakiet alternatywny opisany w sekcji 2.3 stanowi koszt finansowy obciążający RBS. Na podstawie danych przedstawionych przez władze Zjednoczonego Królestwa szacunkowe koszty początkowe, które poniesie RBS w związku z alternatywnym pakietem, oscylują wokół 833 mln GBP ⁽⁵⁰⁾, przy dodatkowych kosztach bieżących w postaci utraconego zysku ⁽⁵¹⁾. Nie dojdzie do żadnego przepływu zasobów państwowych między państwem a RBS w celu sfinansowania tych środków. Koszt zaktualizowanego pakietu alternatywnego w całości poniesie RBS.
- (94) Biorąc pod uwagę, że zaktualizowany pakiet alternatywny nie wiąże się z wykorzystaniem zasobów państwowych przez RBS, nie ma potrzeby dokonywania oceny pozostałych łącznych warunków koniecznych do zakwalifikowania środka jako pomocy państwa. Alternatywny pakiet nie wiąże się zatem z przyznaniem RPB nowej pomocy.

5.1.2. POTENCJALNA POMOC NA RZECZ BENEFICJENTÓW ALTERNATYWNEGO PAKIETU

- (95) Komisja zauważa, że między pomocą państwa przyznaną RBS w 2008 r. i 2009 r. a zaktualizowanym pakietem alternatywnym, który opisano w sekcji 2.3, nie ma żadnego bezpośredniego związku. W toku procedury prowadzącej do wydania decyzji o restrukturyzacji władze Zjednoczonego Królestwa zobowiązały się do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow, a pomoc zatwierdzono w oparciu o to zobowiązanie. Alternatywny pakiet zaproponowano osiem lat temu po przyznaniu po raz ostatni pomocy finansowej RBS. W związku z tym można wykluczyć, że istnieje bezpośredni związek między alternatywnym pakietem a pomocą przyznaną RBS w 2008 r. i 2009 r. lub że pakiet ten jest on finansowany z tych środków.
- (96) Należy jednak zauważyć, że – jak wskazano w motywie 15 – państwo wciąż jest właścicielem 71,2 % akcji RBS. Sugeruje to, że obciążenie finansowe związane z alternatywnym pakietem w sposób niebezpośredni, lecz w dużej mierze ponosi państwo jako akcjonariusz większościowy RBS. Co więcej, władze Zjednoczonego Królestwa ściśle współpracowały przy opracowywaniu alternatywnego pakietu, co skłaniałoby do przekonania, że opracowanie pakietu można przypisać państwu. Ponadto alternatywny pakiet może przynieść korzyść o charakterze selektywnym przedsiębiorstwom, którym przysługują uprawnienia do korzystania z niego. Ponadto środek opracowano w taki sposób, aby można było ukierunkować jego skutki na podmioty konkurencyjne.
- (97) Nawet jeśli uznano by, że alternatywny pakiet stanowi jednak pomoc państwa na rzecz banków, które skorzystałyby z niego, Komisja uznaje, że jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym jako niezbędna część zobowiązań, na podstawie których środki pomocy na rzecz RBS uznano za zgodne z rynkiem wewnętrznym w oparciu o decyzję o restrukturyzacji, zmienioną decyzją o restrukturyzacji oraz niniejszą decyzję ⁽⁵²⁾.

5.1.3. WNIOSEK DOTYCZĄCY ISTNIENIA NOWEJ POMOCY

- (98) Biorąc pod uwagę elementy omówione w sekcji 5.1.1, Komisja stwierdza, że zaktualizowany pakiet alternatywny nie kwalifikuje się jako nowa pomoc państwa na rzecz RBS.

⁽⁵⁰⁾ Obejmują one początkowe koszty kapitałowe funduszu na rzecz potencjału i innowacji w wysokości 425 mln GBP (motyw 43), finansowanie utworzenia i funkcjonowania organu w wysokości 20 mln GBP (przypis 31), początkowe koszty kapitałowe programu zachęt do przenoszenia się w wysokości 350 mln GBP (motyw 13) i koszty operacyjne dokonania wdrożenia przez RBS szacowane na 38 mln GBP (przypis 36).

⁽⁵¹⁾ Władze Zjednoczonego Królestwa szacują bieżące koszty postaci zmniejszonego zysku na około [...] GBP rocznie (przypis 36).

⁽⁵²⁾ Jak wynika z analizy przeprowadzonej w sekcji 5.2 niniejszej decyzji.

- (99) Jak wynika z analizy przeprowadzonej w sekcji 5.1.2, w zakresie, w jakim alternatywny pakiet kwalifikuje się jako pomoc państwa na rzecz banków, które z niego korzystają, pomoc taką uznaje się za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE jako niezbędną część zobowiązań, na podstawie których pierwotne środki pomocy na rzecz RBS uznano za zgodne w przedmiotowej sprawie. W sekcji 5.2 niniejszej decyzji przeprowadzono analizę zgodności z rynkiem wewnętrznym istniejącej pomocy na rzecz RBS w świetle zastąpienia zobowiązania do zbycia alternatywnym pakietem.

5.2. ZGODNOŚĆ

- (100) Chociaż wydaje się, że zaktualizowany pakiet alternatywny nie zawiera nowej pomocy państwa na rzecz RBS, istniejącą pomoc zatwierdzono m.in. na podstawie zobowiązania do sprzedaży przedsiębiorstwa Rainbow. Władze Zjednoczonego Królestwa zwracają się obecnie o zastąpienie tego zobowiązania zobowiązaniem do wdrożenia zaktualizowanego pakietu alternatywnego. W związku z tym Komisja musi ocenić, czy proponowane zastąpienie będzie miało wpływ na wniosek, że istniejąca pomoc na rzecz RBS jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (101) Decyzja restrukturyzacyjna taka jak zmieniona decyzja o restrukturyzacji może co do zasady zostać zmieniona przez Komisję, jeżeli modyfikacja jest oparta na nowych zobowiązaniach, które można uznać za równoważne w stosunku do tych pierwotnie przewidzianych ⁽⁵³⁾. W takiej sytuacji istniejące środki pomocy pozostałyby zgodne na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, jeżeli łączne saldo określone w pierwotnej decyzji pozostałoby niezmienione. Aby zachować pierwotne saldo, zastąpienie zobowiązania do zbycia alternatywnym pakietem nie powinno mieć negatywnego wpływu na rentowność beneficjenta pomocy, a cały zestaw zobowiązań powinien pozostać równoważny w zakresie podziału obciążenia i środków wyrównawczych, przy uwzględnieniu wymogów określonych w komunikacie w sprawie restrukturyzacji ⁽⁵⁴⁾.

5.2.1. RENTOWNOŚĆ

- (102) Komisja musi ocenić, czy modyfikacje zmienionych zobowiązań podają w wątpliwość wniosek wyciągnięty w zmienionej decyzji o restrukturyzacji w zakresie, w jakim dotyczy on zdolności RBS do przywrócenia swojej rentowności bez konieczności korzystania z dalszej pomocy państwa.
- (103) Zgodnie z oszacowaniem przedstawionym przez władze Zjednoczonego Królestwa (zob. tabela 3) koszt alternatywnego pakietu nie przewyższa kosztów kontynuowania transakcji zbycia przedsiębiorstwa Rainbow. Komisja stwierdza zatem, że przejście na alternatywny pakiet nie wpłynie w znacznym stopniu na rentowność RBS.
- (104) Należy również zauważyć, że przedsiębiorstwo Rainbow jako takie nie jest podmiotem przynoszącym straty ⁽⁵⁵⁾. W związku z tym modyfikacje zmienionych zobowiązań, które umożliwią RBS zachowanie przedsiębiorstwa Rainbow, nie wpłynęłyby negatywnie na rentowność RBS.
- (105) Komisja wstępnie stwierdza, że zaproponowane przez władze Zjednoczonego Królestwa zmiany nie zagrażają rentowności RBS.
- (106) Począwszy od 2008 r. RBS przynosił znaczne straty przypadające w udziale zwykłym akcjonariuszom ⁽⁵⁶⁾; straty te stanowią głównie rezultat nagromadzenia znacznych pozycji jednorazowych, takich jak grzywny i rozliczenia z tytułu uprzednich uchybień i niewłaściwej sprzedaży określonych produktów, koszty restrukturyzacji i wyższe niż przewidywano straty poniesione w związku z aktywami niezwiązanymi z działalnością podstawową. W związku z tym Komisja musi ocenić, czy wyciągnięty przez nią wniosek, że RBS będzie w stanie odzyskać dochodowość i przywrócić rentowność swojej działalności bez dalszej pomocy państwa, wciąż jest zasadny.
- (107) Komisja zauważa, że wyniki RBS z pierwszej połowy 2017 r. wskazują na poprawę rentowności ⁽⁵⁷⁾. RBS poinformował o uzyskaniu zysku z działalności operacyjnej przypadającego na zwykłych akcjonariuszy w wysokości 939 mln GBP w pierwszej połowie 2017 r.
- (108) Współczynniki kapitału podstawowego Tier I ulegały dalszej poprawie się od 2013 r., a zysk z podstawowej działalności operacyjnej w dalszym ciągu był dodatni, jako opisano w motywie 11 decyzji o wszczęciu postępowania.
- (109) Komisja stwierdza zatem, że zaproponowane zmiany nie podają w wątpliwość wniosku wysnutego w zmienionej decyzji o restrukturyzacji w odniesieniu do zdolności RBS do przywrócenia swojej rentowności.

⁽⁵³⁾ Motyw 65 zmienionej decyzji o restrukturyzacji.

⁽⁵⁴⁾ Komunikat Komisji w sprawie przywrócenia rentowności i oceny środków restrukturyzacyjnych stosowanych w sektorze finansowym w dobie kryzysu zgodnie z regułami pomocy państwa (Dz.U. C 195 z 19.8.2009, s. 9).

⁽⁵⁵⁾ Zysk z działalności operacyjnej W&G wyniósł 345 mln GBP w 2016 r., 431 mln GBP w 2015 r., 467 mln GBP w 2014 r. (źródło: analiza segmentowa sprawozdań rocznych RBS).

⁽⁵⁶⁾ Motyw 10 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁵⁷⁾ <http://investors.rbs.com/~media/Files/R/RBS-IR/results-center/rbs-group-announcement-04-08-2017.pdf>

5.2.2. PODZIAŁ OBCIĄŻENIA

- (110) W zmienionej decyzji o restrukturyzacji wskazano, że zbycie przedsiębiorstwa Rainbow wzięto pod uwagę jako środek mający na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji i nie stanowiło ono ani środka służącego do podziału obciążenia, ani środka ukierunkowanego na zmniejszenie kosztów restrukturyzacji ⁽⁵⁸⁾. W takiej postaci zaproponowany zaktualizowany pakiet alternatywny nie rzutuje na ocenę podziału obciążenia uprzednio przeprowadzoną przez Komisję.
- (111) W związku z tym zgłoszone zmiany nie mają wpływu na ocenę podziału obciążenia dokonaną w decyzji o restrukturyzacji i w zmienionej decyzji o restrukturyzacji.

5.2.3. ŚRODKI MAJĄCE NA CELU OGRANICZENIE ZAKŁÓCEŃ KONKURENCJI

- (112) Na podstawie zmienionej decyzji o restrukturyzacji ⁽⁵⁹⁾ głównym celem zobowiązania polegającego na zbyciu przedsiębiorstwa Rainbow było ograniczenie zakłóceń konkurencji, jakie mogłyby spowodować pomoc na rzecz RBS. Ściślej mówiąc, zobowiązanie do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow miało na celu uniknięcie sytuacji, w której przekazanie RBS w 2008 i 2009 r. bardzo znacznej kwoty pomocy państwa skutkowałoby nadmiernym zakłóceniem konkurencji na brytyjskim rynku usług bankowych skierowanych do klientów będących MŚP i korporacjami średniej wielkości, na którym to rynku RBS był liderem ⁽⁶⁰⁾. W celu uniknięcia wzmocnienia pozycji RBS na tym rynku, a tym samym ograniczenia konkurencji na nim, władze Zjednoczonego Królestwa podjęły zobowiązanie, zgodnie z którym RBS dokona zbycia jednostki, której udział w brytyjskim rynku klientów będących MŚP i klientów będących średniej wielkości korporacjami wynosi 5 % ⁽⁶¹⁾.
- (113) Celem alternatywnego pakietu, jak opisano w sekcji 3.3, jest ograniczenie zakłóceń konkurencji w taki sam sposób jak w przypadku zobowiązania do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow, które pakiet ten zastępuje.
- (114) Komisja musi zatem ocenić, czy zaktualizowany pakiet alternatywny jest równoważny ze zobowiązaniem do zbycia, które zastąpi.

5.2.3.1. *Kształt poszczególnych środków*

- (115) Alternatywny pakiet w znacznej mierze składa się z dwóch poszczególnych środków. Komisja zamierza ocenić równoważność zarówno na poziomie poszczególnych środków, jak i na poziomie pakietu.

Fundusz na rzecz potencjału i innowacji

- (116) Komisja zauważa, że udostępnienie środków finansowych z funduszu na rzecz potencjału i innowacji ⁽⁶²⁾ podmiotom konkurencyjnym, aby zwiększyć ich zdolność do oferowania usług bankowych na rzecz MŚP, prawdopodobnie zwiększy konkurencję na rynku bankowości dla MŚP.
- (117) Na podstawie otrzymanych przez Komisję uwag zainteresowanych stron w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania Komisja stwierdza, że przydział finansowania w postaci różnych wypłat, których wartość szacuje się na 120 mln GBP, umożliwi wzmocnienie ofert bankowości licznych podmiotów i zwiększa możliwości wyboru istniejące na rynku.
- (118) Zainteresowanie wykazane przez zainteresowane strony oraz otrzymane od nich informacje zwrotne dotyczące sposobów, w jakie wykorzystałyby one finansowanie, które mogą otrzymać z funduszu na rzecz potencjału i innowacji, utwierdza jeszcze w przekonaniu, że fundusz na rzecz potencjału wywrze pozytywny wpływ na konkurencję na rynku.
- (119) Z uwag otrzymanych od zainteresowanych stron wynika, że wielkość wypłat w znacznej mierze odpowiada wielkości środków, które część zainteresowanych stron wskazała jako potrzebne do zachęcenia ich do zainwestowania w ukierunkowane na MŚP zdolności bankowe. O wypłaty z funduszy będzie należało się ubiegać, a większość finansowania będzie kierowana do tych jednostek, które są w stanie przekonać organ, że będą w największym stopniu sprzyjać konkurencji. Komisja uważa, że wielkość wypłat z funduszu na rzecz potencjału i innowacji jest odpowiednia, a konkurencja będzie skutkować wywarciem większego wpływu na rynek.

⁽⁵⁸⁾ Motyw 78 zmienionej decyzji o restrukturyzacji.

⁽⁵⁹⁾ Motyw 82 zmienionej decyzji o restrukturyzacji.

⁽⁶⁰⁾ Motyw 238 decyzji o restrukturyzacji.

⁽⁶¹⁾ Motyw 29 zmienionej decyzji o restrukturyzacji.

⁽⁶²⁾ Jak opisano szczegółowo w motywach 26–43 tej decyzji.

- (120) Komisja zauważa, że z sumy 425 mln GBP, na jaką opiewają zasoby funduszu na rzecz potencjału i innowacji, łącznie 330 mln GBP przeznacza się na cztery duże wypłaty, na które kładzie się na nacisk w ramach funduszu. Istotnie między udziałem w rynku czterech czołowych brytyjskich banków ukierunkowanych na MŚP⁽⁶³⁾ a udziałem podmiotów konkurencyjnych występuje duża różnica. Ponadto w gronie podmiotów konkurencyjnych występują duże różnice między podmiotami konkurencyjnymi, których działalność w zakresie bankowości MŚP jest ugruntowana, a podmiotami, które dopiero wchodzi na rynek lub oferują ograniczony zakres produktów, często ukierunkowanych na najmniejsze spośród MŚP. Celem zbycia przedsiębiorstwa Rainbow było utworzenie banku ukierunkowanego na MŚP i korporacje średniej wielkości, który – chociaż mniejszy niż cztery czołowe banki ukierunkowane na MŚP – byłby jednak wystarczająco duży, aby stanowić dla nich konkurencję. Ukierunkowanie największych środków na tych kilka podmiotów konkurencyjnych o silnej istniejącej zdolności w zakresie rachunków bieżących dla firm dedykowanych MŚP prawdopodobnie doprowadzi do wywarcia największego wpływu na konkurencję na rynku i będzie z większą pewnością skutkować znacznym wzmocnieniem pozycji co najmniej jednego podmiotu. Przyczyniłoby się to zatem do zwiększenia równoważności z wpływem, jaki wywarłoby zbycie przedsiębiorstwa Rainbow, w porównaniu z alternatywnym pakietem, w ramach którego nacisk położono by na nowe podmioty lub banki oferujące jedynie ograniczony zakres produktów bankowości MŚP, często ukierunkowanych jedynie na najmniejsze MŚP.
- (121) Zgodnie z uwagami otrzymanymi od zainteresowanych stron ważne jest, aby podmioty konkurencyjne najpierw utworzyły dodatkowe zdolności w celu wsparcia wysiłków na rzecz przekonania klientów W&G do przeniesienia się w ramach zachęt do przenoszenia się. Komisja uważa, że zapewnienie trzymiesięcznego okresu po przyznaniu wypłaty z funduszu na rzecz potencjału i innowacji umożliwia podmiotom konkurencyjnym zaplanowanie i wdrożenie dodatkowych inwestycji, nie opóźniając przy tym niepotrzebnie wdrożenia programu zachęt do przenoszenia się.

Zachęty do przenoszenia się

- (122) Komisja zauważa, że program zachęt do przenoszenia się⁽⁶⁴⁾ doprowadzi do zwiększenia konkurencji na rynku bankowości dla MŚP poprzez przeniesienie klientów z RBS do podmiotów konkurencyjnych. Wdrożenie programu zachęt do przenoszenia się ma na celu przeniesienie odsetka klientów odpowiadającego 3 punktom procentowym udziału RBS w brytyjskim rynku bankowości MŚP (obliczonego na podstawie liczby MŚP).
- (123) Pod względem liczby przenoszących się MŚP program zachęt do przenoszenia się mógłby doprowadzić do zmniejszenia udziału RBS w rynku o ponad 3 punkty procentowe, lecz w takim przypadku w grupie przenoszących się klientów odnotowano by wyższy odsetek mniejszych MŚP. Istotnie ze względu na zastosowanie limitu kwoty dostępnego finansowania na rzecz środka B przeniesienie większej liczby klientów wymaga obniżenia średniej kwoty rekompensaty, co sprawia, że przenoszący się klienci musieliby prowadzić bardzo małe MŚP, a nie to było celem zbycia przedsiębiorstwa Rainbow. Podsumowując, przy ocenie równoważności należy uwzględnić, że program zachęt do przenoszenia się umożliwia ograniczenie wielkości przekazywanego udziału RBS w rynku do 3 punktów procentowych.
- (124) Jeżeli chodzi o prawdopodobieństwo osiągnięcia obniżenia o 3 punkty procentowe, Komisja zauważa, że oferty składane przez podmioty konkurencyjne będą musiały być wystarczająco atrakcyjne, aby przekonać jak największą liczbę klientów do przeniesienia się. Uwzględniając uwagi otrzymane od zainteresowanych stron, wielkość rekompensaty określoną w ramach zleconego przedsiębiorstwu Charterhouse przez RBS badania⁽⁶⁵⁾ oraz zwiększenie dostępnych środków finansowych przeznaczanych na środek B, Komisja stwierdza, że poziom finansowania jest obecnie wystarczająco wysoki, aby stanowić zachętę do przeniesienia klientów, które będzie równoważne z udziałem w rynku wynoszącym 3 punkty procentowe.
- (125) Komisja, uważa że wydłużenie okresu trwania, rozszerzenie obszaru oraz mnożnik, jak opisano w motywie 52 i 53, stanowią ważne zabezpieczenia i dają dodatkową pewność, że przeniesienie udziału RBS w rynku w wysokości 3 punktów procentowych może zostać osiągnięte.
- (126) Ponadto Komisja zauważa, że rachunki bieżące dla firm stanowią produkt pełniący funkcję „bramy” w przypadku MŚP, które zasadniczo wezmą pod uwagę swojego dostawcę rachunku bieżącego, gdy będą potrzebować innych usług bankowych, takich jak kredyty⁽⁶⁶⁾. W związku z tym Komisja uważa, że zachęty do przenoszenia rachunków bieżących dla firm zachęcają klientów również do przenoszenia produktów kredytowych.

⁽⁶³⁾ RBS, Lloyds Banking Group, HSBC i Barclays.

⁽⁶⁴⁾ Program zachęt do przenoszenia się opisano szczegółowo w motywach 44–58 niniejszej decyzji.

⁽⁶⁵⁾ Jak opisano w motywie 82 lit. a) i przypisie 45.

⁽⁶⁶⁾ Jak opisano w motywie 83 lit. a).

- (127) Komisja zauważa, że rekompensaty z tytułu pożyczek, które opisano w motywie 48, umożliwiłyby podmiotom konkurencyjnym dalsze zachęcanie klientów będących MŚP do przenoszenia innych produktów wraz z ich rachunkami bieżącymi dla firm. Wysokość rekompensaty złagodziłaby również wspomniane przez zainteresowane strony niedogodności związane z korzystaniem ze standardowego modelu kapitału⁽⁶⁷⁾. Komisja uznaje, że utwierdza ją to w przekonaniu, iż alternatywny pakiet jest równoważny ze zbyciem przedsiębiorstwa Rainbow, wraz z którym pożyczki te zostałyby przekazane potencjalnemu nabywcy.
- (128) Ponadto Komisja zauważa, że 75 mln GB przeznaczono na pomoc w ułatwianiu przenoszenia (rekompensata opłat za zerwanie umowy w związku z przeniesieniem salda kredytowego lub innych kosztów ponoszonych na rzecz osób trzecich, takich jak opłaty prawne), a usługa zmiany rachunku bieżącego doprowadzi do ograniczenia barier powstrzymujących klientów przed przeniesieniem się do podmiotów konkurencyjnych.
- (129) Komisja uznaje również, że uprawnienia organu i sprawowany przez niego nadzór⁽⁶⁸⁾ zapewniają możliwość dalszego dostosowywania programu zachęt do przenoszenia się do sygnałów pochodzących z rynku, już po uruchomieniu programu.
- (130) Komisja nie uważa, aby problematyczne było to, że nie proponuje się już bezpłatnego oferowania dostępu (jak opisano w motywie 57) do oddziałów RBS, jak przewidziano w pierwotnej wersji alternatywnego pakietu. Posiadające ugruntowaną pozycję podmioty konkurencyjne ukierunkowane na MŚP istotnie zwróciły uwagę, że nie potrzebują takiego dostępu, aby być w stanie konkurować z czterema czołowymi bankami ukierunkowanymi na MŚP. Dzięki wykorzystaniu finansowania, które pierwotnie przypisano do (pierwotnie bezpłatnego) programu dostępu do oddziałów na rzecz środków A i B, finansowanie alternatywnego pakietu jest rozdzielone w sposób skuteczniej przyczyniający się do osiągnięcia równoważności ze skutkiem zbycia przedsiębiorstwa Rainbow.
- (131) Na podstawie zmian, które wprowadzono do programu zachęt do przenoszenia się, oraz zabezpieczeń, które uwzględniono w ramach programu, a także uwag otrzymanych od zainteresowanych stron, Komisja uznaje, iż istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że program zachęt do przenoszenia się zapewni przeniesienie 3 punktów procentowych udziału RBS w rynku.

5.2.3.2. *Ogólna równoważność pakietu ze zobowiązaniem do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow*

- (132) Jak stwierdzono w decyzji o wszczęciu postępowania⁽⁶⁹⁾, istnieją różne sposoby oceny równoważności alternatywnego pakietu. Jeżeli chodzi o scenariusz alternatywny, wpływ alternatywnego pakietu można porównać z wpływem, jaki według przewidywań wywarłaby sprzedaż przedsiębiorstwa Rainbow nabywcy z branży, jeżeli zrealizowano by ją obecnie („zbycie przedsiębiorstwa Rainbow” w tabeli 3), lub z wpływem, jaki według przewidywań wywarłoby zbycie przedsiębiorstwa Rainbow zgodnie z decyzją o restrukturyzacji („Cel decyzji z 2009 r.” w tabeli 3). Jeżeli chodzi o zastosowany wskaźnik, pomiaru równoważności można dokonać, stosując różne wskaźniki, takie jak zmiany udziału RBS w rynku MŚP, koszty finansowe ponoszone przez RBS oraz wielkość przeniesionych aktywów i pasywów.
- (133) W tabeli 3 porównano trzy scenariusze, stosując różne wskaźniki.

Tabela 3

Porównanie 3 scenariuszy z zastosowaniem różnych wskaźników

	Cel decyzji z 2009 r.	Zbycie przedsiębiorstwa Rainbow	Zaktualizowany pakiet alternatywny
Przyczyna powstania zobowiązania	Ograniczenie zakłóceń konkurencji na brytyjskim rynku MŚP	Ograniczenie zakłóceń konkurencji na brytyjskim rynku MŚP	Ograniczenie zakłóceń konkurencji na brytyjskim rynku MŚP
Utrata udziału RBS w brytyjskim rynku MŚP ⁽¹⁾	5 %	[0–5] % [[5–10]]	3 % [[5–10]]
Utrata kapitału ogółem ⁽²⁾	[...] GBP	[...] GBP [[...] GBP]	[...] GBP [[...] GBP]

⁽⁶⁷⁾ Jak opisano w motywie 78.

⁽⁶⁸⁾ Jak opisano w motywie 51.

⁽⁶⁹⁾ Jak opisano w motywie 122 i 123 decyzji o wszczęciu postępowania.

	Cel decyzji z 2009 r.	Zbycie przedsiębiorstwa Rainbow	Zaktualizowany pakiet alternatywny
Wpływ na współczynnik kapitału podstawowego Tier I	nie dotyczy	[...] %	[...] %
Przeniesienie aktywów ogółem	20 mld GBP	[15–25] mld GBP	[0–5] mld GBP

(¹) Dane liczbowe w nawiasach odnoszące się do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow i zaktualizowanego pakietu alternatywnego obejmują utratę udziału w rynku od 4 kwartału 2011 r.

(²) Dane liczbowe w nawiasach odnoszące się do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow i zaktualizowanego pakietu alternatywnego uwzględniają [1–3] mld GBP już poniesionych kosztów.

- (134) Zbycie przedsiębiorstwa Rainbow w decyzji o restrukturyzacji i w zmienionej decyzji o restrukturyzacji uzasadniano chęcią ograniczenia zakłóceń konkurencji na brytyjskim rynku bankowości dla MŚP i korporacji średniej wielkości. Władze Zjednoczonego Królestwa opracowywały alternatywny pakiet z zamiarem osiągnięcia tego samego celu podstawowego.
- (135) Rozwiązania alternatywne można porównać, wykorzystując pomiar wpływu na udział RBS w brytyjskim rynku MŚP. Zgodnie z decyzją o restrukturyzacji przywidywano, że zbycie przedsiębiorstwa Rainbow doprowadzi do utraty udziału w rynku w wysokości 5 %, jak opisano w motywie 112 decyzji o wszczęciu postępowania. Alternatywny pakiet powinien również doprowadzić do utraty udziału w rynku. Wyniosłaby ona do 3 %, uwzględniając wyłącznie program zachęt do przenoszenia się. Komisja uważa, że wpływ funduszu na rzecz potencjału i innowacji będzie również wystarczająco duży, aby umożliwić MŚP przenoszenie się z RBS i innych banków. Wpływ ten bardzo trudno jednak zmierzyć.
- (136) Jak wskazały władze Zjednoczonego Królestwa (⁷⁰), zasadnym jest uwzględnić okoliczność, że RBS utraciło udział w brytyjskim rynku bankowości MŚP od momentu wydania decyzji o restrukturyzacji. Władze Zjednoczonego Królestwa odniosły się do podmiotu przekazującego dane. Niestety podmiot przekazujący dane rozpoczął dokonywanie obliczeń udziału w rynku dopiero od 4 kwartału 2010 r. W konsekwencji brakuje spójnych szeregów czasowych obejmujących okres od 2008 r. lub od 2009 r. do dnia dzisiejszego. Jak wynika z danych obliczonych przez podmiot przekazujący dane, udział RBS w rynku MŚP sięgał [25–30 %] w 4 kwartale 2010 r. (pierwszy punkt danych), a obroty nie przekraczały 25 mln GBP. Zgodnie z tymi danymi w okresie od czwartego kwartału 2010 r. do czwartego kwartału 2016 r. RBS utracił [3–7] % udziału w rynku MŚP o obrotach nie przekraczających 25 mln GBP (⁷¹). Komisja uważa, że stosowanie pomiaru utraty udziału w rynku od 4 kwartału 2011 r. ([0–5] %) jest ostrożniejsze niż stosowanie pomiaru utraty udziału w rynku od 4 kwartału 2010 r. ([3–7] %), ponieważ zgodnie z pierwszym punktem danych (4 kwartał 2010 r.) udział w rynku był wyższy niż wynika z pozostałych źródeł wykorzystywanych w czasie sporządzania decyzji o restrukturyzacji i nie można zatem wykluczyć, że była to jednorazowa wartość szczytowa, która nie ilustruje w prawidłowy sposób okresu początkowego z lat 2008–2009. W związku z tym Komisja stwierdza, że udział w rynku Zjednoczonego Królestwa w segmencie rynku MŚP, który już został utracony, można, zachowując ostrożność, oszacować na [0–5] %.
- (137) Przewidziany w decyzji o restrukturyzacji spadek udziału RBS w rynku w wysokości 5 % zostaje przekroczony, jeżeli do spodziewanej w wyniku alternatywnego pakietu utraty udziału w rynku (maksymalnie 3 % w wyniku jedynie środka B) doda się odnotowaną utratę udziału w rynku [0–5] %.
- (138) Na podstawie analizy przeprowadzonej w motywach 122–131 Komisja ocenia, że osiągnięcie w ramach alternatywnego pakietu przeniesienia udziału w rynku w wysokości 3 % w przypadku klientów będących MŚP jest wysoce prawdopodobne.
- (139) Podsumowując, Komisja stwierdza, że w ramach alternatywnego pakietu dojdzie do utraty udziału w rynku MŚP, którą przewidziano w 2009 r. w okresie wydania decyzji o restrukturyzacji.
- (140) Komisja zauważa, że środek A jest ukierunkowany na klientów będących MŚP, lecz nie wyklucza możliwości korzystania z alternatywnego pakietu przez korporacje średniej wielkości. Fundusz na rzecz potencjału i innowacji umożliwi bankom udoskonalenie oraz rozszerzenie ich istniejących ofert w zakresie bankowości dla dużych MŚP, a tym samym także dla korporacji średniej wielkości. Przykładowo jeden z banków wskazał w uwagach przedstawionych w następstwie wydania decyzji o wszczęciu postępowania, że zainwestuje maksymalnie 25 mln GBP w zaawansowaną platformę internetową dedykowaną bankowości dla przedsiębiorstw, na której zapewni zaawansowane możliwości cyfrowe (w tym możliwość dokonywania transakcji walutowych i płatności międzynarodowych) dla małych, średnich i dużych korporacji. Bank ten przewidywał również, że wydanie maksymalnie 50 mln GBP na pozostałe plany inwestycyjne pomoże mu w zajęciu się wszystkimi segmentami rynku.

(⁷⁰) Zob. motyw 68.

(⁷¹) Na podstawie danych z badania przedsiębiorstwa Charterhouse przedstawionych przez władze Zjednoczonego Królestwa (zob. przypis 42).

- (141) Komisja uważa ponadto, że program zachęt do przenoszenia się (w tym duże rekompensaty dla większych, bardziej złożonych MŚP) zachęci dodatkowo podmioty konkurencyjne do dalszego doskonalenia produktów i usług dedykowanych tym większym MŚP. W związku z tym zwiększy się również zdolność tych podmiotów konkurencyjnych do obsługi klientów będących korporacjami średniej wielkości.
- (142) Ponadto Komisja zauważa, że dotacje i rekompensaty w ramach środka A i B skupiają się na tych kilku podmiotach konkurencyjnych o silnej istniejącej zdolności w zakresie rachunków bieżących dla firm dedykowanych MŚP. Wspomniane podmioty konkurencyjne będą również tymi podmiotami, które prawdopodobnie będą usiływały konkurować o korporacje średniej wielkości.
- (143) Jak wynika z danych obliczonych przez podmiot przekazujący dane udział RBS w segmencie rynku korporacji sięgał [30–35 %] w 4 kwartale 2010 r. (pierwszy punkt danych), a obroty przekraczały 25 mln GBP ⁽⁷³⁾. Zgodnie z tymi danymi w okresie od czwartego kwartału 2010 r. do drugiego kwartału 2017 r. RBS utracił [5–10] % udziału w rynku MŚP o obrotach nie przekraczających 25 mln GBP ⁽⁷³⁾. Podobnie jak w przypadku segmentu rynku MŚP Komisja uważa, że stosowanie pomiaru utraty udziału w rynku od 4 kwartału 2011 jest ostrożniejsze niż stosowanie pomiaru utraty udziału w rynku od 4 kwartału 2010 r. Komisja zauważa, że zaobserwowana utrata rynku korporacji przez RBS od 4 kwartału 2011 r. do 4 kwartału 2016 r. ([0–5] %) odpowiada utracie rynku MŚP ([0–5] %). Obserwowana utrata rynku jest jeszcze większa w przypadku uwzględnienia utraty rynku od 4 kwartału 2011 r. do 2 kwartału 2017 r. ([5–10] %).
- (144) Ponadto Komisja zauważa, że korporacje średniej wielkości często wymagają bardziej złożonych i bardziej zróżnicowanych produktów bankowych. Jedyne bardzo niewielka liczba podmiotów konkurencyjnych wykazała rzeczywiste zainteresowanie tymi klientami ⁽⁷⁴⁾, ponieważ większość podmiotów nie dysponuje zdolnością potrzebną do rozwinięcia tych produktów w rentowny sposób. Komisja jest również zdania, że rozsądnie jest uwzględnić uwagi Zjednoczonego Królestwa zawarte w motywie 66 lit. e), w których podkreślono, że zbycie przedsiębiorstwa Rainbow wywarłoby mniejszy lub trudniejszy do przewidzenia wpływ na konkurencję w segmencie korporacji średniej wielkości w porównaniu z segmentem MŚP.
- (145) Chociaż dokonanie pomiaru zakłóceń konkurencji jest trudniejsze ze względu na pośredni wpływ alternatywnego pakietu na segment korporacji średniej wielkości, Komisja uważa, że wraz z zaobserwowaną utratą rynku alternatywny pakiet prawdopodobnie osiągnie wpływ na konkurencję w odniesieniu do korporacji średniej wielkości co najmniej równoważny wpływowi zbycia przedsiębiorstwa Rainbow. W związku z tym Komisja uznaje, że problem zakłóceń konkurencji jest rozwiązany również w przypadku korporacji średniej wielkości przy pomocy środków A i B.
- (146) W odniesieniu do klientów będących zarówno korporacjami średniej wielkości, jak i MŚP szacowana wartość utraty kapitału ogółem w różnych scenariuszach może również zostać wykorzystana do porównania równoważności między zbyciem przedsiębiorstwa Rainbow a alternatywnym pakietem.
- (147) W decyzji o restrukturyzacji nie zawarto oszacowania utraty kapitału w przypadku zbycia przedsiębiorstwa Rainbow. Uzasadnione jest jednak wykorzystanie oszacowania kosztów kapitałowych, jakie wygenerowałaby sprzedaż przedsiębiorstwa Rainbow – w przypadku jej dokonania – i które to koszty zostały obliczone przez władze Zjednoczonego Królestwa.
- (148) Koszt poniesiony przez RBS od 2009 r. w celu dochowania zobowiązania do zbycia wynosi [1–3] mld GBP ⁽⁷⁵⁾. Obejmuje on kilka rodzajów kosztów, a największe z nich są koszty technologii poniesione w celu utworzenia oddzielnej platformy IT dla przedsiębiorstwa Rainbow.
- (149) Bezpośrednia utrata kapitału ⁽⁷⁶⁾ w przypadku alternatywnego pakietu jest niższa niż w przypadku kontynuowania zbycia przedsiębiorstwa Rainbow. Co więcej, jeżeli doda się koszty już poniesione przez RBS, alternatywny pakiet jest wyraźnie bardziej kosztowny niż to, co w sposób dorozumiany przewidziano w decyzji o restrukturyzacji ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷³⁾ Komisja zauważa, że nie są dostępne oddzielne dane dotyczące sektora korporacji średniej wielkości, a zatem jako wskaźnik udziału w rynku stosuje się udział w rynku klientów o wartości powyżej 25 mln GBP.

⁽⁷⁴⁾ Na podstawie danych z badania przedsiębiorstwa Charterhouse przedstawionych przez władze Zjednoczonego Królestwa.

⁽⁷⁵⁾ W ramach informacji zwrotnej otrzymanej w następstwie wydania decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁷⁶⁾ Kwotę [1–3] mld GBP zestawiono z faktycznymi kosztami zaksięgowanymi pod pozycją program W&G przez zewnętrznego doradcę.

⁽⁷⁷⁾ W tabeli 3 wskazano bezpośrednią utratę kapitału ogółem w przypadku poszczególnych rozwiązań alternatywnych. W nawiasie wskazano utratę kapitału ogółem po dodaniu kosztu poniesionego już przez RBS w wysokości [1–3] mld GBP.

⁽⁷⁷⁾ W decyzji o restrukturyzacji nie zawarto oszacowania kosztu kapitałowego zbycia przedsiębiorstwa Rainbow. Wydaje się jednak, że uzasadnionym założeniem jest wykorzystanie oszacowania kosztów kapitałowych, jakie wygenerowałaby sprzedaż przedsiębiorstwa Rainbow – w przypadku jej dokonania – i które to koszty zostały obliczone przez władze Zjednoczonego Królestwa. Koszt poniesiony przez RBS od 2009 r. w celu dochowania zobowiązania do zbycia wyniósł [1–3] mld GBP. Uwzględniając łączny koszt w wysokości [1–3] mld GBP, łączna utrata kapitału w wysokości od [...] GBP do [...] GBP znacznie przekracza koszt kapitałowy w wysokości [...] GBP, jaki wygenerowałaby utrata przedsiębiorstwa Rainbow.

- (150) Podsumowując, przy zastosowaniu tego wskaźnika alternatywny pakiet, tak jak twierdziły władze Zjednoczonego Królestwa, nie prowadzi do zmniejszenia obciążenia finansowego RBS w porównaniu z obciążeniem przewidzianym w decyzji o restrukturyzacji; w rzeczywistości jest on zdecydowanie bardziej kosztowny.
- (151) Wpływ na współczynnik kapitału podstawowego Tier I można również zastosować w celu porównania poszczególnych scenariuszy. Różnica między wskaźnikiem współczynnika kapitału podstawowego Tier I a wskaźnikiem utraty kapitału jest taka, że ten pierwszy uwzględnia również ograniczenie aktywów ważonych ryzykiem: jeżeli w danym scenariuszu dochodzi do wygenerowania większego ograniczenia aktywów ważonych ryzykiem, jego realizacja ma – w odniesieniu do określonej utraty kapitału – mniej szkodliwy wpływ na współczynnik kapitału podstawowego Tier I.
- (152) Władze Zjednoczonego Królestwa przedstawiły dane liczbowe związane z kapitałem podstawowym Tier I. Z tabeli 3 wynika, że wpływ kapitału podstawowego Tier I w przypadku alternatywnego pakietu jest większy. Wydaje się, że stanowi to konsekwencję faktu, że pociąga on za sobą mniejszą utratę aktywów. W związku z tym, nawet jeżeli utrata kapitału jest nieco mniejsza, wywiera on nieco bardziej szkodliwy wpływ na współczynnik kapitału podstawowego Tier I.
- (153) Scenariusze alternatywne można porównać również pod względem aktywów ogółem. Wpływ na aktywa ogółem w przypadku alternatywnego pakietu jest znacznie mniejszy niż w przypadku zobowiązania do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow.
- (154) Zobowiązanie do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow ma na celu zbycie rentownego podmiotu. Aby stanowić rentowny podmiot, przedsiębiorstwo Rainbow musiało dysponować aktywami generującymi dochód i klientami wystarczającymi do pokrycia kosztów jego dużej sieci oddziałów i infrastruktury. W związku z tym oprócz kredytów i depozytów dla MŚP, na których skupiał się środek ukierunkowany na zwiększenie konkurencji na rynku MŚP, w skład obszaru działalności przedsiębiorstwa Rainbow wchodziła również znaczna liczba kredytów i depozytów detalicznych.
- (155) W ramach alternatywnego pakietu nie przewidziano przeniesienia aktywów ani pasywów detalicznych i innych niezwiązanych z MŚP. Koncentruje się on na osiągnięciu przeniesienia części klientów będących MŚP wraz z ich aktywami (pożyczkami) i pasywami (depozytami). Alternatywny pakiet ma zatem znacznie mniejszy zakres, jeżeli chodzi o ilości przenoszonych aktywów, lecz ma na celu osiągnięcie podobnych wyników w odniesieniu do brytyjskiego rynku bankowości MŚP.

5.2.3.3. **Wniosek dotyczący równoważności zaktualizowanego pakietu alternatywnego**

- (156) Od dnia wydania decyzji o restrukturyzacji (w dniu 14 grudnia 2009 r.) RBS podejmował rzeczywiste wysiłki w celu zbycia przedsiębiorstwa Rainbow, czego dowodzą kolejne uruchamiane procedury, znaczna ilość zaangażowanych zasobów oraz liczba pracowników zajmujących się kwestią zbycia przedsiębiorstwa Rainbow.
- (157) W ten sposób RBS poniósł znaczne koszty (zwłaszcza szacowane koszty prób zbycia przedsiębiorstwa Rainbow, jak opisano w motywie 148).
- (158) Ponadto Komisja zauważa, że nie wydaje się, aby alternatywny pakiet prowadził do złagodzenia wymogów wobec RBS. Jeżeli chodzi o koszty, oprócz kosztów poniesionych już w przeszłości przez RBS, wdrożenie alternatywnego pakietu nakładałoby na RBS obciążenie dodatkowymi kosztami. Łączne koszty od 2009 r. byłyby znacznie wyższe niż te przewidziane w dorozumiany sposób w decyzji o restrukturyzacji.
- (159) Alternatywny pakiet wraz z utratą udziałów w rynku doprowadzi do łącznego spadku udziału RBS w rynku MŚP, co jest przynajmniej równoważne skutkom przewidzianym w decyzji o restrukturyzacji. Obawa, że znaczna pomoc udzielona w latach 2008–2009 jest wykorzystywana przez RBS do wzmocnienia lub zwiększenia jego udziału w skoncentrowanym już rynku MŚP, zostałaby zatem w takim samym stopniu rozwiązana jak w przypadku, w którym nastąpiłoby zbycie przedsiębiorstwo Rainbow, jak przewidziano w decyzji o restrukturyzacji.
- (160) Komisja uznaje zatem, że w celu osiągnięcia zamierzonego skutku dla konkurencji alternatywny pakiet jest równoważny ze zbyciem przedsiębiorstwo Rainbow.
- (161) Komisja zauważa również, że RBS wdrożył wszystkie zobowiązania i zmienione zobowiązania (inne niż zbycie przedsiębiorstwa Rainbow) określone w decyzji o restrukturyzacji i zmienionej decyzji o restrukturyzacji. Zgłoszona zmiana jednego zobowiązania do zbycia odbywa się zatem w kontekście prawidłowego wdrożenia reszty planu restrukturyzacji.

6. WNIOSEK

- (162) Na podstawie powyższej oceny Komisja stwierdza, że wątpliwości dotyczące równoważności alternatywnego pakietu wyrażone przez nią w decyzji o wszczęciu postępowania zostały rozwiązane. Wprowadzenie zmiany w zobowiązaniach nie ma wpływu na wniosek przedstawiony w decyzji o restrukturyzacji i w zmienionej decyzji o restrukturyzacji, a pomoc państwa udzieloną RBS należy zatem uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE.

- (163) Ponadto Komisja uznaje, że potencjalną pomoc państwa na rzecz beneficjentów alternatywnego pakietu należy uznać za zgodną, gdyż stanowi niezbędną część zobowiązań, na podstawie których środki pomocy na rzecz RBS uznaje się za zgodne z rynkiem wewnętrznym,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Zastąpienie zobowiązania do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow alternatywnym pakietem zgłoszone przez Zjednoczone Królestwo w odniesieniu do RBS jest zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu. W związku z tym zezwala się na zastąpienie zobowiązania do zbycia przedsiębiorstwa Rainbow alternatywnym pakietem.

Artykuł 2

Potencjalna pomoc państwa na rzecz beneficjentów alternatywnego pakietu jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Sporządzono w Brukseli dnia 18 września 2017 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji

ISSN 1977-0766 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5139 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL