

# Dopuszczalne formy pomocy państwa na rzecz linii lotniczych w dobie pandemii COVID-19<sup>1</sup>

## (część I)

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Pomoc nadzwyczajna
  1. Pandemia COVID-19 jako zdarzenie nadzwyczajne
  2. Zakres szkód podlegających rekompensacie
  3. Proporcjonalność rekompensaty

### Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie krytycznej analizy stosowania dwóch rodzajów pomocy państwa, a mianowicie pomocy nadzwyczajnej (art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE) oraz pomocy antykryzysowej (art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE), które odgrywają kluczową rolę w procesie wspierania przewoźników lotniczych w dobie pandemii COVID-19. Pozwoli to na porównanie obu rodzajów pomocy oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie o ich znaczenie i użyteczność w kontekście wspierania przewoźników lotniczych, a także szerzej innych przedsiębiorców, w trakcie zdarzeń nadzwyczajnych, takich jak COVID-19.

Przesłanki każdego z tych wyłączeń zostaną omówione osobno, a rozważaniom teoretycznym będą towarzyszyć przykłady z praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej oraz orzecznictwa sądów unijnych. W zakresie pomocy nadzwyczajnej przeanalizowane zostaną trzy kwestie zdające się mieć szczególne znaczenie. Po pierwsze, zostanie zbadane czy pandemia COVID-19 może być uznana za zjawisko objęte zakresem zastosowania art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Po drugie, zostaną przeanalizowane jakiego rodzaju szkody mogą podlegać rekompensacie na tej podstawie. Po trzecie, omówione zostaną metody ustalania wysokości należnej rekompensaty, tak by spełniała ona warunek proporcjonalności.

Analiza wyłączenia dotyczącego pomocy antykryzysowej rozpocznie się od omówienia najważniejszych warunków jej dopuszczalności. Następnie szczegółowo zostanie przeanalizowana kwestia czy, oraz ewentualnie w jakich przypadkach, środek krajowy mający postać pomocy indywidualnej może zostać uznany za odpowiedni do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego. Na koniec zbadane zostaną wymogi, jakie musi spełniać dane wsparcie, by mogło zostać uznane za proporcjonalne.

\* Magister, doktorantka w Katedrze Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie; absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz studiów magisterskich na Université d'Orléans z zakresu prawa prywatnego, specjalność: francuskie i międzynarodowe prawo gospodarcze; radca prawny, członek Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2322-9006>; e-mail: [jadwiga.urban@uj.edu.pl](mailto:jadwiga.urban@uj.edu.pl). Poglądy wyrażone w artykule są prywatnymi opiniami autorki.

Edition of that article was financed under Agreement Nr RCN/SP/0326/2021/1 with funds from the Ministry of Education and Science, allocated to the "Rozwój czasopism naukowych" programme.

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/N/HS5/04234.

Przeprowadzona analiza pozwoli na ukazanie najważniejszych różnic oraz podobieństw między pomocą nadzwyczajną oraz pomocą antykryzysową. Zaprezentowane zostaną w szczególności odmienne cele, jakim te dwa rodzaje pomocy służą. Wykazane zostanie, że pomoce zarówno pomoc nadzwyczajna, jak i antykryzysowa pełnią ważną funkcję w procesie wychodzenia z trwającego obecnie kryzysu, a przyznawane w ich ramach środki wzajemnie się uzupełniają. Omówione wyłączenia od ogólnego zakazu udzielania pomocy państwa zapewniają zatem niezbędną elastyczność unijnego systemu pomocy państwa, umożliwiając państwom członkowskim dostosowywanie prowadzonej polityki gospodarczej do występujących czasami poważnych zaburzeń lub kryzysów.

**Słowa kluczowe:** pomoc państwa; pandemia COVID-19; prawo lotnicze; prawo konkurencji Unii Europejskiej; przewoźnicy lotniczy.

**JEL:** H84, K33

## I. Wprowadzenie

Pojawienie się pod koniec 2019 r. w Chinach przypadków ciężkiego zapalenia płuc o nieznanym pochodzeniu oraz lawinowo rosnąca na początku 2020 r. liczba osób zakażonych, w tym ciężko chorych oraz ofiar śmiertelnych, spowodowały, że oczy całego świata skierowały się na Azję. Pragnąc ograniczyć lub przynajmniej spowolnić rozprzestrzenianie się na obszarze Unii Europejskiej tej dotąd nieznannej choroby, już w marcu 2020 r. kraje członkowskie zaczęły wprowadzać różnego rodzaju środki ochronne. Przybierały one różnorodną formę: od ostrzeżeń przed podróżą, poprzez nałożenie dodatkowych wymogów na osoby przekraczające granicę państwową (np. negatywny test na COVID-19 lub obowiązek odbycia kwarantanny), aż po zakazy podróży. Skutkiem restrykcji było bezprecedensowe ograniczenie liczby podróży odbywanych nie tylko na obszarze Europy, lecz także do wielu innych części świata<sup>2</sup>. W rezultacie wprowadzone ostrzeżenia w zakresie przemieszczania się wywarły znaczący wpływ na sytuację przewoźników, organizatorów imprez turystycznych oraz dostawców innych usług turystycznych, oferowanych w ramach imprez turystycznych<sup>3</sup>.

Jednym z sektorów najmocniej dotkniętych przez kryzys wywołany pandemią COVID-19 jest transport, a szczególnie transport lotniczy. Pogląd ten jest podzielany zarówno przez ekspertów (zob. Agnolucci, 2022, s. 11; Kastelik-Smaga, 2020, s. 36; Maczkovics, 2020, s. 279; Pantazi, 2022, s. 268; Petrov, 2021, s. 461; Riedel, Wilson i Cranley, 2020, s. 123), jak i przez przedstawicieli administracji unijnej (zob. Dombrovskis, 2020; Vălean, 2020). Wprowadzane przez państwa członkowskie zakazy lotów znacząco bowiem ograniczyły możliwość świadczenia usług lotniczych<sup>4</sup>, a nawet doprowadziły do okresowego, prawie całkowitego uziemienia większości flot unijnych

<sup>2</sup> Według Światowej Organizacji Turystyki ograniczenia w podróżowaniu dotknęły aż 96% destynacji na świecie. Zob. World Tourism Organization, 2020, s. 3.

<sup>3</sup> Zob. Zalecenie KE (UE) 2020/648 z dn. 13.05.2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19 (Dz. U. L 151 z 14.05.2020, s. 10–16, pkt 2).

<sup>4</sup> Tytułem przykładu można wskazać na następujące polskie akty prawne wprowadzające zakazy w ruchu lotniczym: rozporządzenie RM z dn. 13.03.2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym (Dz. U. 2020, poz. 436); rozporządzenie RM z dn. 28.09.2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym (Dz. U. 2020, poz. 1665); rozporządzenie RM z dn. 23.10.2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym (Dz. U. 2020, poz. 1887).

przewoźników lotniczych. Y. Boquet nazwał trwający obecnie kryzys najpoważniejszym w historii lotnictwa (zob. Boquet, 2021, s. 136).

W celu zobrazowania skali zapaści na europejskim rynku usług lotniczych warto przytoczyć udostępniane przez Eurocontrol dane na temat liczby przeprowadzanych w Europie operacji lotniczych. Zgodnie z tymi informacjami, ruch lotniczy w Europie był w kwietniu 2020 r. aż o 88% niższy niż w styczniu 2020 r., czyli miesiącu sprzed wybuchu pandemii COVID-19 (Zob. Eurocontrol, 2021, s. 1). Z kolei średnia liczba lotów w Europie w okresie od marca do października 2020 r. spadła aż o 65% w porównaniu z tym samym okresem w roku 2019 (zob. Eurocontrol, 2020, s. 2). Warto zaznaczyć, że tak znaczący spadek poziomu ruchu lotniczego nie był jak dotąd obserwowany (zob. Eurocontrol, 2020, s. 9)<sup>5</sup>, a wielkość ruchu lotniczego odpowiadała okresowi sprzed 1990 roku.

Niestety także kolejny rok 2021 okazał się bardzo trudny dla europejskiego sektora transportu lotniczego, przynosząc jedynie nieznaczny wzrost ruchu lotniczego w stosunku do roku poprzedniego. Biorąc zaś za punkt odniesienia rok 2019 – to jest ostatni rok przed pandemią – można zauważyć, że w okresie od stycznia do maja 2021 r. wielkość ruchu lotniczego stanowiła jedynie niewiele ponad jedną trzecią ruchu w tym samym okresie roku referencyjnego (zob. Eurocontrol, 2021a, s. 9). Miesiące letnie przyniosły pewne odbicie w liczbie przeprowadzanych operacji lotniczych, niemniej jednak nawet w lipcu i sierpniu 2021 r. ruch lotniczy osiągnął jedynie 70% poziomu ruchu, jaki miał miejsce w tych miesiącach w roku 2019 roku (zob. Eurocontrol, 2021a, s. 9).

Zaprezentowane dane unaoczniają bezprecedensową skalę redukcji przeprowadzanych w Europie operacji lotniczych oraz wskazują, że problem ten ma charakter długoterminowy. Głównym powodem tych trudności były wprowadzane w wyniku pandemii COVID-19 obostrzenia w zakresie przemieszczania się, jak również zmniejszenie popytu na usługi lotnicze ze strony potencjalnych pasażerów. Sytuacja ta skutkowałą drastycznym obniżeniem przychodów europejskich przewoźników lotniczych. Mając na uwadze konieczność pokrywania znaczących kosztów stałych, pociągnęło to za sobą trudności w utrzymaniu płynności finansowej oraz zrodziło pytanie o możliwość ubiegania się o wsparcie publiczne.

W roku 2022 r. sytuację dodatkowo skomplikowała tocząca się na Ukrainie wojna. Zamknięcie przestrzeni powietrznej tego państwa spowodowało konieczność modyfikacji trajektorii części lotów, a drastycznie rosnące ceny paliw istotnie zwiększyły koszty świadczenia usług lotniczych<sup>6</sup>.

Zgodnie z najnowszymi zaprezentowanymi przez Eurocontrol prognozami, powrót ruchu lotniczego do poziomu z 2019 r. powinien nastąpić w połowie roku 2024 (scenariusz podstawowy) (zob. Eurocontrol, 2023, s. 14–15). Eurocontrol przedstawił także dwa alternatywne scenariusze. Przy pozytywnym rozwoju sytuacji możliwe jest osiągnięcie tego poziomu ruchu lotniczego już na początku 2024 r. (scenariusz optymistyczny). W przypadku zaś przedłużającej się recesji, zmniejszeniu popytu na usługi lotnicze oraz problemów z przepustowością lub obsadzeniem załóg statków powietrznych czy lotnisk, cel ten nie zostanie osiągnięty aż do roku 2028 (scenariusz pesymistyczny). Warto jednak nadmienić, że scenariusz pesymistyczny jest mało prawdopodobny.

Mając na uwadze powyższą sytuację, istotnego znaczenia nabiera możliwość ubiegania się przez linie lotnicze o wsparcie ze środków publicznych. Jako że ustanawianie reguł konkurencji

<sup>5</sup> Prognoza ta dotyczy 44 państw należących do Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego (ECAC).

<sup>6</sup> Według danych Eurocontrol między początkiem 2022 r. a październikiem tegoż roku ceny paliwa wzrosły aż o 47%. Zob. Eurocontrol, 2022, s. 7.

należy do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej, kwestię tę reguluje prawo unijne<sup>7</sup>. Choć art. 107 ust. 1 TFUE zakazuje udzielenia pomocy państwa, to jednak w dalszej części tego przepisu zostały przewidziane dwie główne kategorie podstaw zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym. I tak, art. 107 ust. 2 TFUE zawiera katalog pomocy dozwolonej z mocy samego prawa (*ex lege*), natomiast art. 107 ust. 3 TFUE wskazuje przypadki, w których Komisja może uznać daną pomoc państwa za zgodną z rynkiem wewnętrznym (tzw. pomoc dopuszczalna). Oznacza to, że przewidziany w prawie unijnym zakaz udzielania pomocy państwa nie ma charakteru absolutnego, a jedynie charakter względny (zob. Piontek, 2005, s. 185).

Przewoźnicy lotniczy, podobnie jak i inni przedsiębiorcy działający na rynku Unii Europejskiej, mogą w dobie pandemii COVID-19 ubiegać się o różnego rodzaju wsparcie (zob. Kowalik-Bańczyk, 2020, s. 9). Może ono przybrać formę środków o charakterze ogólnym, takich jak subsydia płacowe czy zawieszenie płatności podatku od osób prawnych i podatku od wartości dodanej lub składek na ubezpieczenie społeczne. Ponieważ tego rodzaju środki nie spełniają warunku selektywności, nie stanowią one pomocy państwa. W pewnych przypadkach zastosowanie mogą znaleźć także przepisy dotyczące pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw. W przypadku linii lotniczych państwo członkowskie może również nałożyć nowy, pilny, obowiązek użyteczności publicznej w stosunku do regularnego przewozu lotniczego. Pomimo szerokiego wachlarza dostępnych opcji, najważniejsze znaczenie mają w praktyce dwa rodzaje pomocy: pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi (art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE) (dalej: pomoc nadzwyczajna), oraz pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państw członkowskich (art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE) (dalej: pomoc antykryzysowa).

Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie krytycznej analizy stosowania dwóch wyżej wskazanych wyłączeń w procesie oceny wsparcia udzielanego liniom lotniczym w dobie pandemii COVID-19. Przesłanki każdego z tych wyłączeń zostaną omówione osobno, przy czym rozważaniom teoretycznym będą towarzyszyć przykłady z praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej oraz orzecznictwa sądów unijnych.

I tak, w części drugiej niniejszego opracowania, dotyczącej pomocy nadzwyczajnej, przeanalizowane zostaną trzy kwestie zdające się mieć szczególne znaczenie dla udzielania tego rodzaju pomocy na rzecz linii lotniczych w czasie trwania pandemii COVID-19. Po pierwsze, zostanie zbadane czy pandemia COVID-19 może być okolicznością uzasadniającą przyznawanie pomocy nadzwyczajnej. Po drugie, zostanie przeanalizowane jakiego rodzaju szkody mogą podlegać rekompensacie na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Po trzecie, omówione zostaną metody ustalania wysokości należnej rekompensaty, tak by spełniała ona warunek proporcjonalności. Przy tej okazji zostanie także zasygnalizowany, podnoszony obecnie przez linię lotniczą Ryanair, problem dyskryminacji w kontekście udzielania przez państwa członkowskie indywidualnych środków pomocy nadzwyczajnej. Stosowanie tychże środków zrodziło bowiem pytanie o to, czy ich przyznawanie na rzecz poszczególnych przewoźników lotniczych nie rodzi obowiązku „sprawiedliwego” wyrównania szkód poniesionych także przez innych przewoźników, działających na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

<sup>7</sup> Zob. art. 3 ust. 1 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. C 262 z 19.07.2016, s. 1–50); dalej: TFUE.

Trzecia część niniejszego opracowania będzie poświęcona kwestii możliwości przyznawania liniom lotniczym pomocy antykrzysowej na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. W pierwszej kolejności zostaną omówione najważniejsze warunki dopuszczalności tego rodzaju pomocy. Charakter tego wyłączenia, jego cel oraz zakres uprawnień przysługujący Komisji zostanie zestawiony i porównany z tymi samymi aspektami dotyczącymi pomocy nadzwyczajnej. Następnie szczegółowo zostanie przeanalizowana kwestia czy, oraz ewentualnie w jakich przypadkach, środek krajowy mający postać pomocy indywidualnej może zostać uznany za odpowiedni do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa członkowskiego. Na koniec zbadane zostaną warunki, jakie musi spełniać dane wsparcie, by mogło zostać uznane za proporcjonalne.

W podsumowaniu wskazane zostaną najważniejsze różnice oraz podobieństwa między pomocą nadzwyczajną oraz pomocą antykrzysową. Dokonane w niniejszym opracowaniu omówienie tych dwóch rodzajów pomocy pozwoli również na sformułowanie wniosków końcowych co do użyteczności każdego z nich oraz zasadności ich stosowania w celu wsparcia przewoźników lotniczych w dobie pandemii COVID-19.

## II. Pomoc nadzwyczajna

### 1. Pandemia COVID-19 jako zdarzenie nadzwyczajne

Na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym uważana jest pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Przepis ten umożliwia zatem udzielenie przez państwo członkowskie wsparcia na rzecz przedsiębiorstwa, które doznało szkód w wyniku niespodziewanego zdarzenia, o ile spełnia ono warunki dla zakwalifikowania go do kategorii klęsk żywiołowych lub do kategorii innych zdarzeń nadzwyczajnych.

Pojęcie „klęsk żywiołowych” obejmuje wyjątkowe zdarzenia, takie jak erupcje wulkanów, trzęsienia ziemi, powodzie czy osunięcia ziemi<sup>8</sup>. Do kategorii tej nie zalicza się jednak takich zjawisk meteorologicznych, jak przymrozki, gołoledź, ulewy czy susza (zob. Dony, 2007, s. 195). Jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy szkody spowodowane przez te zjawiska przybierają szczególnie wielkie rozmiary, wsparcie publiczne mające na celu pokrycie poniesionych strat może zostać objęte normą z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE<sup>9</sup>.

Z powyższego wynika, że pojęcie „klęski żywiołowej” dotyczy co do zasady wyłącznie ekstremalnych zjawisk naturalnych, które mają często gwałtowny przebieg i powodują odpowiednio duże szkody na objętym nimi terenie, pozostawiając po sobie zwykle zmieniony obraz powierzchni ziemi. Nie obejmuje zaś zdarzeń wywołanych przez ludzi lub związanych z podejmowanymi przez nich działaniami. W rezultacie pandemia COVID-19 nie mogła być rozpoznawana w kategorii klęski żywiołowej. Pozostało więc pytanie, czy może ona stanowić „inne zdarzenie nadzwyczajne” w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.

<sup>8</sup> Zob. dec. KE z dn. 20.10.2004 r. w sprawie systemu pomocy przyznanego przez Włochy na rzecz przedsiębiorstw, które dokonały inwestycji w gminach dotkniętych klęskami żywiołowymi w roku 2002 (2005/315/WE) (Dz. U. L 100 z 20.04.2005, s. 46–53, pkt 43).

<sup>9</sup> Zob. dec. KE z dn. 31.05.2000 r. w sprawie pomocy państwa N 92/2000, przez którą Francja zamierza naprawić szkody spowodowane w sektorze leśnictwa przez burze w 1999 r. (SG(2000) D/ 103966, s. 8); dec. KE z dn. 5.12.2001 r. w sprawie pomocy państwa N 658/200, którą Austria chce przeznaczyć na rekompensatę szkód spowodowanych suszą w czasie zbiorów w 2001 r. (C (2001) 4031); dec. KE z dn. 30.10.2002 r. w sprawie pomocy państwa N 594/02, przez którą Włochy pragną zrekompensować straty spowodowane suszą na Sardynii (C(2002) 4140). Zob. także Jaspers, 2004, s. 547–549.



Zanim przejdziemy do odpowiedzi na to pytanie warto przypomnieć, że art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE wprowadza odstępstwo od ogólnego zakazu udzielania pomocy państwa. Z tego względu przepis ten, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów unijnych, powinien być interpretowany w sposób zawężający<sup>10</sup>. Podejście to prezentowane jest także w najnowszych decyzjach Komisji Europejskiej<sup>11</sup> oraz wyrokach unijnego Sądu<sup>12</sup>, oceniających zgodność z prawem unijnym pomocy państwa przyznawanej liniom lotniczym w celu zrehabilitowania im szkód wynikających z pandemii COVID-19. Warto również dodać, że ani Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ani inne akty prawa unijnego nie zawierają dokładnej definicji pojęcia „zdarzenie nadzwyczajne”<sup>13</sup>. Stąd też Komisja analizuje każde takie zdarzenie indywidualnie<sup>14</sup>, przy czym dla uznania go za zdarzenie nadzwyczajne kluczową rolę odgrywają trzy warunki, które zostały wypracowane w dotychczasowej praktyce decyzyjnej.

I tak, badane zdarzenie musi, po pierwsze, mieć nieprzewidywalny lub trudny do przewidzenia charakter (ang. *unforeseeable or difficult to foresee*, fran. *imprévisible ou difficile à prévoir*)<sup>15</sup>. Warunek ten wyklucza zatem możliwość przyznawania na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE pomocy mającej charakter prewencyjny<sup>16</sup>. Po drugie, niezbędne jest, by zdarzenie miało znaczący zasięg/wpływ na gospodarkę (ang. *significant scale/economic impact*, franc. *grande échelle/répercussions économiques importantes*). W celu ustalenia czy warunek ten jest spełniony, Komisja bierze w szczególności pod uwagę następujące okoliczności: wielkość niekorzystnych skutków, którym nie można było zapobiec<sup>17</sup>; liczbę osób zmarłych lub rannych<sup>18</sup>; jak również rozmiar katastrofy ekologicznej i gospodarczej<sup>19</sup>. Po trzecie, badane zdarzenie musi mieć charakter nadzwyczajny (ang. *extraordinary*, franc. *caractère extraordinaire*). Warunek ten nie będzie spełniony w przypadku, gdy zostanie ustalone, że rozpatrywane zdarzenie, choć było nieprzewidywalne,

<sup>10</sup> Zob. wyr. TS z dn. 23.02.2006 r. w sprawie *Giuseppe Atzeni i in. (C-346/03)*, *Marco Scalas i Renato Lilliu (C-529/03)* przeciwko *Regione autonoma della Sardegna*, ECLI:EU:C:2006:130, pkt 79; wyr. Sądu z dn. 1.02.2018 r. w sprawie T-423/14 *Larko Geniki Metalleftiki kai Metallourgiki AE* przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2018:57, pkt 156.

<sup>11</sup> Zob. dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt 70); dec. KE z dn. 30.04.2021 r. w sprawie pomocy państwa SA.61771, którą Portugalia pragnie przyznać pewnym liniom lotniczym w celu zrehabilitowania ich strat wynikających ze zdarzeń nadzwyczajnych (C(2021) 3228, pkt 54).

<sup>12</sup> Zob. wyr. Sądu z dn. 14.04.2021 r. w sprawie T-378/20 *Ryanair DAC* przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2021:194, pkt 29; wyr. Sądu z dn. 14.04.2021 r. w sprawie T-379/20 *Ryanair DAC* przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2021:195, pkt 39; wyr. Sądu z dn. 14.07.2021 r. w sprawie T-677/20 *Ryanair DAC i Laudamotion GmbH* przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2021:465, pkt 82; wyr. Sądu z dn. 9.06.2021 r. w sprawie T-665/20 *Ryanair DAC* przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2021:344, pkt 42.

<sup>13</sup> Zob. dec. KE z dn. 31.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56765, przez który Francja zamierza wprowadzić moratorium na uiszczanie opłat lotniczych na rzecz przewoźników lotniczych (C(2020) 2097, pkt 28); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt 62); dec. KE z dn. 4.09.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.58114, przez którą Włochy przekazują pomoc Alitalii w celu pokrycia strat wywołanych pandemią COVID-19 (C(2020) 6194, pkt 64); dec. KE z dn. 23.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59462, przez którą Grecja pragnie zrehabilitować Aegean Airline szkody wywołane pandemią COVID-19 (C(2020) 9641, pkt 65); dec. KE z dn. 23.04.2021 r. w sprawie pomocy państwa SA.62304, przez którą Portugalia pragnie zrehabilitować TAP Portugal straty spowodowane COVID-19 (C(2021) 2991, pkt 42).

<sup>14</sup> Zob. dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt 63); dec. KE z dn. 4.09.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.58114, przez którą Włochy przekazują pomoc Alitalii w celu pokrycia strat wywołanych pandemią COVID-19 (C(2020) 6194, pkt 65); dec. KE z dn. 23.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59462, przez którą Grecja pragnie zrehabilitować Aegean Airline szkody wywołane pandemią COVID-19 (C(2020) 9641, pkt 66); dec. KE z dn. 23.04.2021 r. w sprawie pomocy państwa SA.62304, przez którą Portugalia pragnie zrehabilitować TAP Portugal straty spowodowane COVID-19 (C(2021) 2991, pkt 43).

<sup>15</sup> Zob. dec. KE z dn. 8.08.2011 r. w sprawie programu pomocy SA.32163, przez który Słowenia zamierza usunąć konsekwencje szkód wyrządzonych liniom lotniczym i lotnikom przez trzęsienie ziemi w Islandii i wydobywający się popiół wulkaniczny w kwietniu 2010 r. (C(2011)5495, pkt 31).

<sup>16</sup> Zob. dec. KE z dn. 13.06.2000 r. w sprawie programu pomocy 2000/625/WE, który Irlandia planuje wdrożyć w celu wspierania transportu irlandzkich zwierząt gospodarskich drogą morską do Europy kontynentalnej (Dz. U. L 263 z 18.10.2000, s. 17–31, pkt 92).

<sup>17</sup> Zob. dec. KE z dn. 17.10.2000 r. w sprawie programu pomocy NN 62/2000, przez który Francja zmierza przekazać pomoc dla przedsiębiorstw dotkniętych złymi warunkami pogodowymi oraz wyciekami oleju (SG(2000) D/ 107589, s. 4).

<sup>18</sup> Zob. dec. KE z dn. 11.04.2012 r. w sprawie programu pomocy SA.33487, przez który Węgry pragną przekazać pomoc na rolnictwo i rybołówstwo w celu zrehabilitowania szkód spowodowanych przez zdarzenie nadzwyczajne (czerwony osad „Wypadek dotyczący aluminium”) (C(2012) 2447, pkt 36).

<sup>19</sup> Zob. dec. KE z dn. 11.04.2012 r. w sprawie programu pomocy SA.33487, przez który Węgry pragną przekazać pomoc na rolnictwo i rybołówstwo w celu zrehabilitowania szkód spowodowanych przez zdarzenie nadzwyczajne (czerwony osad „Wypadek dotyczący aluminium”) (C(2012) 2447, pkt 36).

to jednak wchodziło w zakres normalnego ryzyka przedsiębiorstwa prowadzącego działalność gospodarczą<sup>20</sup>. Konieczne jest więc stwierdzenie, że badane zdarzenie, ze względu na swój charakter i skutki dla zainteresowanych podmiotów, powoduje sytuację, która znacząco różni się od zwykłej sytuacji i warunków, na jakich normalnie działa rynek<sup>21</sup>. Na koniec warto zaznaczyć, że art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE wymaga jednoczesnego spełnienia wszystkich trzech wymienionych powyżej warunków, gdyż mają one charakter kumulatywny.

Za zdarzenia nadzwyczajne uznano dotychczas między innymi „wojny, konflikty wewnętrzne i strajki oraz, z pewnymi zastrzeżeniami i w zależności od ich zasięgu, poważne wypadki jądrowe lub przemysłowe i pożary powodujące poważne straty”<sup>22</sup>. Wynika z tego, że kategoria „innych zdarzeń nadzwyczajnych” obejmuje co do zasady wydarzenia wywołane przez człowieka lub związane z podejmowanymi przez niego działaniami, które są nieprzewidywalne lub trudne do przewidzenia, mają nadzwyczajny charakter, jak również pociągają za sobą poważne niekorzystne konsekwencje w gospodarce państw członkowskich, a także mogą istotnie negatywnie oddziaływać na inne sfery życia społeczeństwa.

Jeśli chodzi o sektor transportu lotniczego, można wskazać, że za zdarzenia nadzwyczajne zostały dotąd uznane między innymi zamachy terrorystyczne, które w dniu 11 września 2001 r. wstrząsnęły Stanami Zjednoczonymi. Argumentując swoją decyzję, Komisja wskazała w wydanym 10 października 2001 r. komunikacie na ich nieprzewidywalny charakter, liczbę ofiar oraz wpływ na gospodarkę światową<sup>23</sup>. Powołując się na art. 87 ust. 2 lit. b) TWE (obecnie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE), państwa członkowskie uruchomiły wówczas dwa rodzaje środków: a) pomoc mającą zrekompensować przewoźnikom lotniczym poniesione przez nie straty wynikające z zamknięcia przestrzeni powietrznej Stanów Zjednoczonych, i/lub b) wsparcie w postaci oferowanego przez państwa członkowskie dodatkowego ubezpieczenia dla przewoźników lotniczych<sup>24</sup>.

Co się tyczy szybko rozprzestrzeniającej się choroby zakaźnej, przybierającej postać zespołu ostrej niewydolności oddechowej (COVID-19), wywoływanej przez odkryty w grudniu 2019 r. w Chinach koronawirus SARS-CoV-2, Komisja Europejska już w dniu 12 marca 2020 r. stwierdziła, że choroba ta może być uznana za zdarzenie nadzwyczajne w rozumieniu art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE<sup>25</sup>. Komisja oparła się w tej mierze na wypracowanych wcześniej w swej praktyce decyzyjnej warunkach definiujących zdarzenie nadzwyczajne, to jest: (i) nieprzewidywalnym lub trudnym do przewidzenia charakterze takiego zdarzenia; (ii) jego znaczącym zasięgu/wpływie na gospodarkę oraz (iii) nadzwyczajnym charakterze.

<sup>20</sup> Zob. dec. KE z dn. 19.05.2004 r. w sprawie programu pomocy C 59/2001, przez który Włochy zamierzają przyznać przedsiębiorstwom rolnym pomoc w ramach programu A.I.M.A. w sektorze drobiu (Dz. U. L 32 z 6.02.2007, s. 14–22, pkt 49).

<sup>21</sup> Zob. dec. KE z dn. 19.05.2004 r. w sprawie programu pomocy, przez który Włochy zamierzają przyznać przedsiębiorstwom rolnym w ramach programu A.I.M.A. w sektorze drobiu C 59/2001 (ex N 97/1999) (Dz. U. L 32 z 6.02.2007, s. 14–22, pkt 40).

<sup>22</sup> Zob. dec. KE z dn. 7.05.2004 r. w sprawie pomocy państwa przewidzianej przez Włochy, region Sycylia, na rzecz sektora rolnego (2006/620/WE) (Dz. U. L 257 z 20.09.2006, s. 1–10, pkt 23); dec. KE z dn. 16.07.2008 r. w sprawie pomocy państwa C 29/04 (ex N 328/2003), której Włochy zamierzają udzielić na rzecz rafinerii cukru w Villasor będącej własnością spółki Sadam ISZ (2009/704/WE) (Dz. U. L 244 z 16.09.2009, s. 10–20, pkt 60).

<sup>23</sup> Zob. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – The repercussions of the terrorist attacks in the United States on the air transport industry, COM/2001/0574, pkt 33.

<sup>24</sup> W celu uzyskania dodatkowych informacji na ten temat, zob.: Jaspers, 2004, s. 553–557; Schmauch, 2012, s. 146–148; Skoczny, 2006, s. 14–15; Vaugeois, 2014, s. 283–284.

<sup>25</sup> Zob. dec. KE z dn. 12.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56685, przez który Dania zamierza zrekompensować straty wynikające z odwołania imprez z powodu COVID-19 (C(2020) 1698, pkt 30).

Jeśli chodzi o pierwszy warunek, Komisja wskazała w szczególności na fakt, że koronawirus SARS-CoV-2 nie został wcześniej zidentyfikowany u ludzi<sup>26</sup>. Zwróciła również uwagę na szybki rozwój epidemii, która objęła nie tylko inne części Chin, lecz także rozprzestrzeniła się na większość krajów świata, w tym prawie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Przechodząc do oceny wpływu COVID-19 na gospodarkę, Komisja zauważyła, że ogniska nowych zakażeń wirusami wśród ludzi zawsze budzą obawy w zakresie zdrowia publicznego i mogą pociągać za sobą poważne konsekwencje gospodarcze<sup>27</sup>. Opierając się na publikowanych przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) raportach<sup>28</sup>, jak również wynikach prowadzonych obserwacji, Komisja przyjęła, że rozprzestrzenianie się COVID-19 może doprowadzić do daleko idących zakłóceń w różnych sektorach gospodarki, a ich skala wyraźnie wykracza poza normalne funkcjonowanie rynku<sup>29</sup>. Udostępniane przez Światową Organizację Zdrowia dane odegrały także ważną rolę przy ocenie spełnienia trzeciego warunku. O nadzwyczajnym charakterze COVID-19 przesądziło istnienie realnego zagrożenia wystąpienia pandemii (zob. World Health Organization, 2020, s. 1), związanego z ryzykiem dla zdrowia publicznego wynikającym z braku terapii lub szczepionek dla nieznanego dotąd choroby<sup>30</sup>. Komisja przywołała nadto dokument przygotowany przez Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, w którym organ ten przestrzegał, że szybkie rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 może skutkować znaczną liczbą ofiar śmiertelnych w grupach wysokiego ryzyka, jak również poważnymi zakłóceniami gospodarczymi i społecznymi<sup>31</sup>.

W tym stanie rzeczy Komisja zakwalifikowała COVID-19 do kategorii zdarzeń nadzwyczajnych, uznając, że choroby tej nie można było przewidzieć, jak również wyraźnie odróżnia się ona od zwykłych zdarzeń ze względu na swój charakter i wpływ na przedsiębiorstwa dotknięte skutkami oraz ogólnie na gospodarkę, a tym samym wykracza poza normalne funkcjonowanie rynku<sup>32</sup>.

Warto zwrócić uwagę na szybkość podjęcia tej decyzji. Komisja wydała ją w dniu 12 marca 2020 r., a więc już następnego dnia po notyfikowaniu przez Danię zamierzonych środków. Dodatkowo nastąpiło to tylko dzień po konferencji prasowej Dyrektora Generalnego Światowej Organizacji Zdrowia w dniu 11 marca 2020 r., podczas której ogłosił on, że COVID-19 może zostać uznany za pandemię<sup>33</sup>. Zważywszy na wydawane przez międzynarodowe instytucje zajmujące się zdrowiem publicznym oświadczenia co do charakteru wirusa SARS-CoV-2 oraz prawdopodobnych skutków jego rozprzestrzeniania się, słuszność konstatacji Komisji nie budzi wątpliwości. Na aprobatę zasługuje także szybkość podjęcia przez nią decyzji. Przyczyniło się to bowiem do zwiększenia pewności prawnej po stronie zarówno podmiotów pragnących ubiegać się o pomoc w celu pokrycia szkód spowodowanych COVID-19, jak i organów krajowych rozważających jej udzielenie. Na koniec warto nadmienić, że choć do zakwalifikowania COVID-19 do kategorii

<sup>26</sup> Zob. *ibidem*, pkt 26.

<sup>27</sup> Zob. *ibidem*, pkt 26.

<sup>28</sup> Światowa Organizacja Zdrowia stwierdziła, że ryzyko pandemii stało się bardzo realne, zob. World Health Organization, 2020, s. 1.

<sup>29</sup> Zob. dec. KE z dn. 12.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56685, przez który Dania zamierza zrekompensować straty wynikające z odwołania imprez z powodu COVID-19 (C(2020) 1698, pkt 27).

<sup>30</sup> Zob. *ibidem*, pkt 28.

<sup>31</sup> Zob. European Centre for Disease Prevention and Control, Rapid Risk Assessment, Outbreak of novel Coronavirus disease 2019 (COVID-19): increase transmission globally – fifth update, 2.03.2020, s. 1.

<sup>32</sup> Zob. dec. KE z dn. 12.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56685, przez który Dania zamierza zrekompensować straty wynikające z odwołania imprez z powodu COVID-19 (C(2020) 1698, pkt 29).

<sup>33</sup> Zob. Dyrektor Generalny WHO, Uwagi wstępne podczas konferencji prasowej na temat COVID-19, 11.03.2020 r. Pozyskano z: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (2.02.2023).



„innych zdarzeń nadzwyczajnych” doszło po raz pierwszy w związku z pomocą, która nie dotyczyła sektora transportu lotniczego, to przedstawiona w tej sprawie argumentacja była następnie powielana przy rozpatrywaniu środków pomocy na rzecz linii lotniczych<sup>34</sup>.

## 2. Zakres szkód podlegających rekompensacie

Przekazywane na rzecz linii lotniczych wsparcie w ramach trwającej pandemii COVID-19 przybiera różne formy. Za środki pomocy zgodne z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, Komisja uznała jak dotąd między innymi: odroczenie płatności niektórych podatków związanych ze świadczeniem usług lotniczych<sup>35</sup>, gwarancje rządowe na odnawialne kredyty<sup>36</sup> oraz na pożyczki o preferencyjnych stopach procentowych<sup>37</sup>, a nawet dotacje bezpośrednie<sup>38</sup>. Choć wydawana na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE decyzja ma charakter jedynie deklaratoryjny, to jednak przepis ten uprawnia Komisję do zatwierdzania wyłącznie pomocy mającej na celu naprawienie szkód „spowodowanych” klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. W rezultacie kluczową rolę w procesie stosowania omawianej normy prawnej odgrywa poprawne określenie rodzaju szkód, jakie mogą zostać zrekompensovane.

W tym kontekście warto przytoczyć rozważania Sądu dotyczące skargi Ryanair DAC na decyzję Komisji o uznaniu za zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE pomocy indywidualnej na rzecz linii lotniczej Condor, która miała przybrać formę dwóch gwarantowanych przez państwo niemieckie pożyczek o preferencyjnej stopie oprocentowania<sup>39</sup>. Sąd rozpoczął od przypomnienia, że na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE mogą być zrekompensovane wyłącznie szkody gospodarcze (ang. *economic damage*, franc. *désavantages économiques*, niem. *wirtschaftliche Nachteile*), spowodowane klęskami żywiołowymi lub zdarzeniami nadzwyczajnymi<sup>40</sup>. Zauważono nadto, że przepis ten wymaga zaistnienia bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego (ang. *direct link*, franc. *lien direct*, niem. *unmittelbarer Zusammenhang*) między szkodą spowodowaną przez zdarzenie nadzwyczajne a pomocą państwa oraz jak najdokładniejszego oszacowania poniesionych szkód<sup>41</sup>. Warto nadmienić, że tak ujęte warunki znajdują potwierdzenie we wcześniejszym orzecznictwie sądów unijnych<sup>42</sup>.

<sup>34</sup> Zob. dec. KE z dn. 31.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56765, przez który Francja zamierza wprowadzić moratorium na uiszczanie opłat lotniczych na rzecz przewoźników lotniczych (C(2020) 2097, pkt. 30–33); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt. 63–69); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57061, przez którą Szwecja pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2784, pkt. 66–68); dec. KE z dn. 29.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59188, którą Włochy pragną przyznać Alitalii z powodu pandemii COVID-19 (C(2020) 9659, pkt. 102–104).

<sup>35</sup> Zob. dec. KE z dn. 31.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56765, przez który Francja zamierza wprowadzić moratorium na uiszczanie opłat lotniczych na rzecz przewoźników lotniczych (C(2020) 2097).

<sup>36</sup> Zob. dec. KE z dn. 15.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56795, przez którą Dania pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2416); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57061, przez którą Szwecja pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2784).

<sup>37</sup> Zob. dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795).

<sup>38</sup> Zob. dec. KE z dn. 4.09.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.58114, przez którą Włochy przekazują pomoc Alitalii w celu pokrycia strat wywołanych pandemią COVID-19 (C(2020) 6194); dec. KE z dn. 23.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59462, przez którą Grecja pragnie zrekompensovować Aegean Airline szkody wywołane pandemią COVID-19 (C(2020) 9641); dec. KE z dn. 29.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59188, którą Włochy pragną przyznać Alitalii z powodu pandemii COVID-19 (C(2020) 9659).

<sup>39</sup> Zob. dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt. 23 i 104).

<sup>40</sup> Zob. wyr. Sądu z dn. 9.06.2021 r. w sprawie T-665/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:344, pkt. 42.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Zob. wyr. TS z dn. 11.11.2004 r. w sprawie C-73/03 *Hiszpania przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2004:711, pkt. 37; wyr. TS z dn. 23.02.2006 r. w sprawach połączonych C-346/03 oraz C-529/03 *Giuseppe Atzeni i in. (C-346/03), Marco Scalas i Renato Lilliu (C-529/03) przeciwko Regione autonoma*

Jeśli chodzi o wymóg bezpośredniego związku, Sąd doprecyzował w omawianej sprawie, że oznacza on, iż zdarzenie powodujące powstanie szkody, tak jak zostało ono zdefiniowane w zaskarżonej decyzji, powinno stanowić decydującą przyczynę szkody (ang. *determining cause of the damage*), którą ma zrekompensować rozpatrywana pomoc, i być bezpośrednio jej źródłem<sup>43</sup>. Bezpośredni związek istnieje zatem tylko wtedy, gdy szkoda jest bezpośrednim skutkiem danego zdarzenia, niezależnie od zadziałania innych przyczyn.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w przypadku spraw dotyczących rekompensowania liniom lotniczym szkód poniesionych przez nie w dobie pandemii COVID-19, zdarzeniem powodującym szkodę nie jest sam fakt wystąpienia pandemii, lecz wprowadzane przez państwa członkowskie środki ograniczające możliwość przemieszczania się. Skuteczne skorzystanie z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE jest zatem uzależnione od wykazania, że szkoda została wywołana przez środki krajowe podjęte w celu zminimalizowania tempa rozprzestrzeniania się pandemii, które ograniczyły beneficjentowi możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Jednocześnie Komisja wykluczyła możliwość wyrównywania szkód wynikających jedynie z faktu spadku popytu na usługi lotnicze lub większej niechęci klientów do podróżowania<sup>44</sup>.

Z powyższego wynika, że wprowadzane przez państwa członkowskie ograniczenia w zakresie przemieszczania się muszą stanowić decydującą przyczynę powstania szkód u danego przewoźnika lotniczego. Jeśli zostanie zaś wykazane, że ograniczenia te były jedynie jednym z kilku czynników, które w równym stopniu przyczyniły się do powstania szkody, to tego rodzaju szkody nie będą mogły zostać zrekompensowane na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE.

Związek pomiędzy krajowymi środkami ochronnymi a szkodą miał kluczowe znaczenie przy badaniu poprawności oszacowania przez Komisję wysokości szkody, jaka mogła zostać zrekompensowana linii lotniczej Condor na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Komisja przyjęła, że łączna kwota szkody Condora wyniosła 276,7 mln EUR. Z tego 259,7 mln EUR stanowiła strata obliczona jako różnica między prognozami zysków przed opodatkowaniem w okresie od marca do grudnia 2020 r., które zostały dokonane przed ogłoszeniem ograniczeń w podróżowaniu i środków ograniczających przemieszczanie się a prognozami opracowanymi już po ich ogłoszeniu. Nadto Komisja uznała za „uzasadnione” dodanie do tej kwoty dodatkowych kosztów poniesionych przez Condora w związku z wydłużeniem czasu trwania jego postępowania upadłościowego, których nie można było przewidzieć w momencie realizacji prognoz zysków przed opodatkowaniem<sup>45</sup>. Wysokość tych kosztów dodatkowych została oszacowana na 17 mln EUR.

Przechodząc do badania poprawności tak obliczonej kwoty szkody, Sąd zauważył, że należy ustalić czy w zaskarżonej decyzji Komisja przedstawiła w wymagany prawem sposób powody, które skłoniły ją do uznania w szczególności, że bezpośrednią przyczyną dodatkowych kosztów poniesionych przez Condora w związku z wydłużeniem czasu trwania jego postępowania upadłościowego było odwołanie i reorganizacja lotów tego przewoźnika z powodu nałożonych

*della Sardegna*, ECLI:EU:C:2006:130, pkt 79; wyr. Sądu z dn. 25.06.2008 r. w sprawie T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2008:222, pkt 52.

<sup>43</sup> Zob. wyr. Sądu z dn. 9.06.2021 r. w sprawie T-665/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:344, pkt 45.

<sup>44</sup> Zob. Komunikat KE – Piąta zmiana tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych 2021/C 34/06 (Dz. U. C 34 z 1.2.2021, s. 9, pkt 19 (dodany pkt 15b)).

<sup>45</sup> Zob. dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt 79).

w kontekście pandemii COVID-19 ograniczeń w podróżowaniu. Jednocześnie Sąd nie pozostał wątpliwości, że upewnienie się co do istnienia takiego związku przyczynowego należy do obowiązków Komisji, która jest odpowiedzialna za kontrolę zgodności środków pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym<sup>46</sup>.

Badając zasadność włączenia dodatkowych kosztów związanych z wydłużeniem czasu trwania postępowania upadłościowego do kategorii szkód podlegających rekompensacie na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, Sąd stwierdził, po pierwsze, że sam fakt niemożności przewidzenia tych szkód w chwili sporządzania prognozy zysków przed opodatkowaniem, co miało miejsce już po wystąpieniu pandemii COVID-19, nie dowodzi jeszcze, iż zostały one bezpośrednio spowodowane odwołaniem lub reorganizacją lotów Condora z wyniku nałożonych w kontekście pandemii COVID-19 ograniczeń w podróżowaniu<sup>47</sup>. Sąd zarzucił również Komisji brak wyjaśnienia – w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny – powodów, dla których uznała ona, że decydującą przyczyną tych dodatkowych kosztów było odwołanie i reorganizacja lotów. Po drugie, Sąd zauważył, że zaskarżona decyzja nie wyjaśnia powodu nieudanej sprzedaży Condora oraz nie daje podstaw do przyjęcia, że niepowodzenie to było skutkiem konieczności odwołania i reorganizacji lotów w wyniku wprowadzonych w dobie pandemii COVID-19 ograniczeń w podróżowaniu<sup>48</sup>. Po trzecie, Sąd zwrócił uwagę na fakt, że z zaskarżonej decyzji wynika, iż postępowanie upadłościowe trwało już od września 2019 r. oraz zostało wszczęte ze względu na trudności finansowe, jakie dotknęły linię lotniczą Condor w następstwie likwidacji jej spółki dominującej, a nie ze względu na trudności związane z pandemią COVID-19<sup>49</sup>. Sugeruje to, że postępowanie upadłościowe oraz związane z nim koszty miały swoje źródło w sytuacji sprzed wystąpienia tej pandemii. W tych okolicznościach Komisja powinna była – zdaniem Sądu – zachować szczególną ostrożność przy badaniu czy odwołanie i reorganizacja lotów Condora w wyniku nałożonych w ramach pandemii COVID-19 ograniczeń w podróżowaniu były rzeczywiście decydującą przyczyną powstania dodatkowych kosztów, jakie poniósł ten przewoźnik w związku z wydłużeniem czasu trwania jego postępowania upadłościowego, oraz uzasadnić swoją decyzję w tym zakresie w sposób wymagany prawem. Analiza zaskarżonej decyzji doprowadziła zaś Sąd do wniosku, że Komisja nie określiła, jaki jest związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy z jednej strony odwołaniem i reorganizacją lotów Condora, z drugiej zaś – wystąpieniem wspomnianych dodatkowych kosztów<sup>50</sup>. Po czwarte wreszcie, Komisja nie wyjaśniła w zaskarżonej decyzji sposobu oszacowywania dodatkowych kosztów spowodowanych wydłużeniem czasu trwania postępowania upadłościowego ani metody ustalania o jakie typy kosztów chodzi. Komisja nie udzieliła również odpowiedzi na pytanie czy wszystkie z tych kosztów, czy też tylko część z nich, zostały uznane za bezpośrednio spowodowane odwołaniem i reorganizacją lotów Condora<sup>51</sup>.

Mając powyższe okoliczności na uwadze, Sąd stwierdził, że nie ma możliwości skontrolowania czy Komisja mogła zasadnie przyjąć, iż istniał bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między kosztami wynikłymi z wydłużeniem czasu trwania okresu postępowania upadłościowego

<sup>46</sup> Zob. wyr. Sądu z dn. 9.06.2021 r. w sprawie T-665/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:344, pkt 51.

<sup>47</sup> Zob. *ibidem*, pkt 56.

<sup>48</sup> Zob. *ibidem*, pkt 57.

<sup>49</sup> Zob. *ibidem*, pkt 58.

<sup>50</sup> Zob. *ibidem*, pkt 59.

<sup>51</sup> Zob. *ibidem*, pkt 60.

a odwołaniem i reorganizacją lotów Condora z powodu nałożonych w kontekście pandemii COVID-19 ograniczeń w podróżowaniu<sup>52</sup>. Brak wystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji przez Komisję skutkowało zaś koniecznością stwierdzenia przez Sąd jej nieważności<sup>53</sup>.

Omówiona powyżej sprawa dobrze obrazuje poziom wymagań, jakim musi sprostać Komisja przy badaniu czy zgłoszone w danym przypadku szkody pozostają w bezpośrednim związku przyczynowo-skutkowym z zaistniałym zdarzeniem nadzwyczajnym, a w rezultacie, czy mogą one podlegać rekompensacie na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Jak widać, Komisja nie może poprzestać na prostych domniemaniach i jest zobowiązana przedstawić konkretne argumenty wskazujące, że decydującą przyczyną powstałych szkód jest dane zdarzenie nadzwyczajne. Oddzielenie wpływu pandemii COVID-19 na sytuację danego przedsiębiorstwa od innych czynników (np. wzmożonej konkurencji, zmian w popycie na dane usługi, nietrafionych decyzji inwestycyjnych beneficjenta) jest jednak mocno skomplikowane. Niemniej, nawet wprowadzenie w stosunku do zamierzonego środka pomocy wymogu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli *ex post* w celu sprawdzenia czy kwota rekompensaty nie wykracza poza wielkość poniesionej przez beneficjenta pomocy szkody, jak również zobowiązanie się państwa członkowskiego do odzyskania wszelkich nienależnych kwot, nie zwalnia Komisji z obowiązku stwierdzenia istnienia bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zgłoszoną szkodą a zdarzeniem nadzwyczajnym. Jak słusznie zauważył Sąd, ewentualna weryfikacja *ex post* dotyczy bowiem wyłącznie dokładnego określenia wysokości szkód podlegających rekompensacie, nie obejmuje jednak kwestii prawnej polegającej na ustaleniu czy dane szkody mogły w ogóle być przedmiotem rekompensaty na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE<sup>54</sup>.

Jeśli chodzi o sposób badania czy dana szkoda ma bezpośredni związek ze środkami wprowadzonymi w okresie pandemii COVID-19, na uwagę zasługuje także decyzja Komisji dotycząca kontroli zgodności z prawem unijnym dotacji bezpośredniej, jakiej chciały udzielić Włochy na rzecz Alitalii. Komisja przyjęła, że za szkody bezpośrednio związane z tym zdarzeniem nadzwyczajnym, które podlegają ewentualnej rekompensacie na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, mogą zostać uznane straty netto poniesione w czasie trwania krajowych ograniczeń w przemieszczaniu się (ang. *national lockdown period*), to jest od 10 marca do 2 czerwca 2020 r., jak również w dniach bezpośrednio poprzedzających (od 1 do 9 marca 2020 r.) oraz następujących po tym okresie (od 3 do 15 czerwca 2020 r.)<sup>55</sup>. Co istotne, Komisja podzieliła wskazany przez Włochy okres podlegający rekompensacie na podokresy, w których panowały zbliżone warunki świadczenia usług transportu lotniczego, a następnie skontrolowała spełnienie wymogu bezpośredniego związku osobno dla każdego z tych podokresów<sup>56</sup>.

Podejście Komisji w tej sprawie wskazuje, że w przypadku, gdy zakres ograniczeń wprowadzanych z powodu COVID-19 ulegał zmianom w zawnioskowanym okresie rekompensaty, państwa członkowskie winny przedstawić przekonujące argumenty o spełnieniu wymogu bezpośredniego związku oddzielnie dla każdego okresu o zbliżonych warunkach świadczenia usług transportu

<sup>52</sup> Zob. *ibidem*, pkt 61.

<sup>53</sup> Zob. *ibidem*, pkt 66.

<sup>54</sup> Zob. *ibidem*, pkt 62.

<sup>55</sup> Zob. dec. KE z dn. 4.09.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.58114, przez którą Włochy przekazują pomoc Alitalii w celu pokrycia strat wywołanych pandemią COVID-19 (C(2020) 6194, pkt 75).

<sup>56</sup> Zob. *ibidem*, pkt. 76–86.



lotniczego. Sprawa ta pokazuje również, że rekompensacie na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE mogą podlegać nie tylko szkody poniesione przez linie lotnicze w czasie trwania najostrożniejszych ograniczeń, skutkujących prawie całkowitym uziemieniem ich floty (np. podczas trwania powszechnego nakazu izolacji, czyli tzw. *general lockdown*)<sup>57</sup>, ale także w okresach, w których obowiązywały mniej restrykcyjne środki mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się COVID-19<sup>58</sup>.

W późniejszej sprawie dotyczącej Alitalii Komisja potwierdziła, że linia lotnicza może ubiegać się o rekompensatę na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE także w przypadku, gdy straty są generowane jedynie na niektórych trasach, objętych wprowadzonymi przez państwa członkowskie środkami ograniczającymi możliwość świadczenia usług transportu lotniczego<sup>59</sup>. Warto jednak zauważyć, że efektem wprowadzonych w tym przypadku ograniczeń była niemożność transportowania przez Alitalię znacznej liczby pasażerów, a Komisja stwierdziła, iż świadczenie usług lotniczych na przedmiotowych trasach było *de facto* niewykonalne, a wprowadzone restrykcje były równoznaczne z pełnym zakazem<sup>60</sup>. Z powyższego zdaje się wynikać, że skala utrudnień, jakich doświadczają linie lotnicze w następstwie wprowadzanych przez państwa członkowskie w dobie pandemii COVID-19 szczególnych regulacji i obostrzeń, ma także pewne znaczenie przy kontrolowaniu czy poniesione w ich wyniku szkody mogą zostać zrekompensowane ze środków publicznych.

### 3. Proporcjonalność rekompensaty

Po ustaleniu jakiego rodzaju szkody zostały bezpośrednio spowodowane zdarzeniem nadzwyczajnym, a w rezultacie mogą podlegać rekompensacie na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, konieczne jest – w kolejnym kroku – skontrolowanie czy zamierzona pomoc jest proporcjonalna do poniesionych przez dane przedsiębiorstwo szkód. Według Komisji wymóg ten oznacza, że udzielana przez państwa członkowskie pomoc powinna jedynie naprawiać szkody spowodowane zdarzeniem nadzwyczajnym, nie może jednak skutkować nadmierną rekompensatą szkód<sup>61</sup>. Analiza orzeczeń Sądu rozpatrującego odwołania od decyzji Komisji w sprawach pomocy państwa na rzecz linii lotniczych w dobie pandemii COVID-19 wskazuje jednoznacznie, że pomoc mogąca przekraczać szkodę spowodowaną bezpośrednio przez to zdarzenie nadzwyczajne nie jest objęta zakresem art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE<sup>62</sup>. Sąd stoi również na stanowisku, że państwo członkowskie musi ograniczyć kwotę rekompensaty do tego, co jest konieczne do naprawienia szkód poniesionych przez beneficjentów danego środka<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> Zob. *ibidem*, pkt 81.

<sup>58</sup> Zob. *ibidem*, pkt. 82–84.

<sup>59</sup> Zob. dec. KE z dn. 29.12.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.59188, którą Włochy pragną przyznać Alitalii z powodu pandemii COVID-19 (C(2020) 9659, pkt. 110 i 114).

<sup>60</sup> Zob. *ibidem*, pkt. 112–113.

<sup>61</sup> Zob. dec. KE z dn. 12.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56685, przez który Dania zamierza zrekompensować straty wynikające z odwołania imprez z powodu COVID-19 (C(2020) 1698, pkt 36); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt 86); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57061, przez którą Szwecja pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2784, pkt 63); dec. KE z dn. 4.09.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.58114, przez którą Włochy przekazują pomoc Alitalii w celu pokrycia strat wywołanych pandemią COVID-19 (C(2020) 6194, pkt 87).

<sup>62</sup> Zob. wyr. Sądu z dn. 14.04.2021 r. w sprawie T-378/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:194, pkt 30; wyr. Sądu z dn. 14.04.2021 r. w sprawie T-379/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:195, pkt 40; wyr. Sądu z dnia 9.06.2021 r. w sprawie T-665/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:344, pkt 44; wyr. Sądu z dn. 14.07.2021 r. w sprawie T-677/20 *Ryanair DAC i Laudamotion GmbH przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:465, pkt 83.

<sup>63</sup> Zob. wyr. Sądu z dn. 9.06.2021 r. w sprawie T-665/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:344, pkt 43.

Wymóg proporcjonalności rekompensaty rodzi obowiązek jak najdokładniejszego oszacowania szkód poniesionych przez linię lotniczą w wyniku COVID-19<sup>64</sup>. Należna danemu przewoźnikowi rekompensata jest zwykle obliczana jako utracone przychody, pomniejszone o koszty, których uniknięto z powodu wystąpienia COVID-19 (dalej: koszty nieponiesione)<sup>65</sup>. Przez utracone przychody (ang. *loss of revenue*, franc. *pertes de revenus*) rozumie się różnicę między przychodami, których dany przewoźnik oczekiwałby w okresie referencyjnym, gdyby nie doszło do kryzysu związanego z COVID-19 a przychodami, które w tym czasie zostały faktycznie uzyskane<sup>66</sup>. Utracone przychody muszą nadto zostać skorygowane o zyski, jakie wygenerował przewoźnik w roku poprzednim<sup>67</sup>. Co się zaś tyczy kosztów, których uniknięto (ang. *avoided costs*, franc. *coûts évités*), odpowiadają one kosztom, jakie dany przewoźnik musiałby ponieść, gdyby COVID-19 nie wpłynął na jego działalność, a których nie musi ponosić w wyniku zaistnienia tego kryzysu<sup>68</sup>. Do kosztów tych zalicza się między innymi wydatki na paliwo oraz opłaty lotniskowe. Wysokość kosztów nieponiesionych należy obliczać osobno dla każdego ich rodzaju, uwzględniając wpływ spadku ruchu lotniczego<sup>69</sup>. Koszty, których uniknięto są określane ilościowo poprzez porównanie kosztów poniesionych przez danego przewoźnika w odpowiednim okresie roku poprzedniego z kosztami poniesionymi przez niego w czasie trwania kryzysu związanego z COVID-19. W literaturze wskazuje się, że poprawne określenie kosztów nieponiesionych jest kluczowe przy ustalaniu wysokości rekompensaty (zob. Nicolaidis, 2020, s. 243).

Z powyższego wynika, że obliczenie należnej danemu przewoźnikowi rekompensaty następuje poprzez porównanie faktycznie wygenerowanych przychodów i poniesionych kosztów w czasie trwania COVID-19 z tzw. scenariuszem alternatywnym, czyli sytuacją, w jakiej znajdowałby się ten przewoźnik, gdyby kryzys ten nie wystąpił<sup>70</sup>. Na podkreślenie zasługuje, że badając proporcjonalność konkretnej, zamierzonej rekompensaty, Komisja nie poprzestaje na uwzględnieniu ogólnych danych dotyczących wpływu COVID-19 na sektor transportu lotniczego, lecz szczegółowo bada sposób oddziaływania wprowadzonych z powodu COVID-19 obostrzeń na działalność przewoźnika lotniczego, który ubiega się o pomoc, w tym na uzyskiwane przez niego przychody i ponoszone koszty<sup>71</sup>.

Choć taka metodyka jest czasochłonna, to jednak zasługuje ona na aprobatę. Należy bowiem pamiętać, że już od samego początku kryzysu związanego z COVID-19 państwa członkowskie

<sup>64</sup> Zob. wyr. Sądu z dn. 17.02.2021 r. w sprawie T-259/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:92, pkt 24; wyr. Sądu z dn. 9.06.2021 r. w sprawie T-665/20 *Ryanair DAC przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2021:344, pkt 42. Zob. także wyr. TS z dn. 23.02.2006 r. w sprawie *Giuseppe Atzeni i in. (C-346/03)*, *Marco Scalas i Renato Lilliu (C-529/03) przeciwko Regione autonoma della Sardegna*, ECLI:EU:C:2006:130, pkt 79; wyr. Sądu z dn. 25.06.2008 r. w sprawie T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:T:2008:222, pkt 52.

<sup>65</sup> Zob. dec. KE z dn. 15.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56795, przez którą Dania pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2416, pkt 63); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57061, przez którą Szwecja pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2784, pkt 65).

<sup>66</sup> Zob. dec. KE z dn. 31.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56765, przez który Francja zamierza wprowadzić moratorium na uiszczanie opłat lotniczych na rzecz przewoźników lotniczych (C(2020) 2097, pkt 44); dec. KE z dn. 15.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56795, przez którą Dania pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2416, pkt 63).

<sup>67</sup> Zob. dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57061, przez którą Szwecja pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2784, pkt 65); dec. KE z dn. 4.09.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.58114, przez którą Włochy przekazują pomoc Alitalii w celu pokrycia strat wywołanych pandemią COVID-19 (C(2020) 6194, pkt 89).

<sup>68</sup> Zob. dec. KE z dn. 31.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56765, przez który Francja zamierza wprowadzić moratorium na uiszczanie opłat lotniczych na rzecz przewoźników lotniczych (C(2020) 2097, pkt 44); dec. KE z dn. 15.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56795, przez którą Dania pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2416, pkt 63).

<sup>69</sup> Zob. dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57061, przez którą Szwecja pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2784, pkt 65).

<sup>70</sup> W celu uzyskania szerszych informacji na temat zasad tworzenia scenariusza alternatywnego, zob: Ahlqvist, Claici i Tizik, 2020, s. 153–154.

<sup>71</sup> Zob. dec. KE z dn. 4.09.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.58114, przez którą Włochy przekazują pomoc Alitalii w celu pokrycia strat wywołanych pandemią COVID-19 (C(2020) 6194, pkt 88).

prezentowały różne podejście co do pożądanej reakcji na to zdarzenie. W efekcie, krajowe środki różniły się zakresem, siłą oddziaływania oraz czasem ich obowiązywania. Odmienny poziom obostrzeń w poszczególnych państwach członkowskich, a nawet regionach skutkowało nierównomiernymi utrudnieniami w prowadzeniu działalności przez przewoźników lotniczych. Innymi słowy, wprowadzane ograniczenia w przemieszczaniu się dotknęły poszczególne przedsiębiorstwa lotnicze w różnym stopniu. Za słuszne należy więc uznać stanowisko Komisji, zgodnie z którym wysokość możliwej do uzyskania rekompensaty powinna odzwierciedlać szkody, jakie faktycznie poniósł dany przewoźnik lotniczy w związku z COVID-19.

Stosując scenariusz alternatywny, za właściwy punkt odniesienia bierze się zwykle odpowiadający okresowi rekompensaty ten sam okres w roku poprzednim. Tytułem przykładu można wskazać, że w celu oszacowania przychodów alternatywnych Alitalii wzięto pod uwagę rzeczywiste przychody tej linii lotniczej za czas odpowiadający okresowi rekompensaty, ale w roku poprzednim<sup>72</sup>.

W wyjątkowych przypadkach dane historyczne nie będą jednak stanowić odpowiedniego punktu odniesienia. Taka sytuacja wystąpiła przy ocenie pomocy państwa na rzecz linii lotniczych Condor. Mając na uwadze, że w roku 2019 Condor był częścią Thomas Cook Group, co wówczas podnosiło wartość biznesową tego przewoźnika, a następnie biuro podróży ogłosiło upadłość, Komisja stwierdziła, że dane historyczne za ten rok nie są odpowiednim punktem odniesienia dla oszacowania szkód poniesionych przez firmę Condor w wyniku pandemii COVID-19<sup>73</sup>. W sprawie tej oparto się na porównaniu prognozy zysków przed opodatkowaniem w okresie od marca do grudnia 2020 r., sporządzonej przed ogłoszeniem ograniczeń z powodu pandemii COVID-19, z prognozą przygotowaną po ogłoszeniu tych ograniczeń<sup>74</sup>.

Mając świadomość niemożności pełnego określenia całkowitych szkód poniesionych przez linie lotnicze w chwili podejmowania decyzji o zgodności konkretnej pomocy z prawem unijnym, Komisja zgadza się na przedstawienie przez państwa członkowskie wyników analizy poniesionych przez linie lotnicze szkód oraz otrzymanego wsparcia w terminie późniejszym, o ile będzie to poparte sprawozdaniami finansowymi przedsiębiorstw za dany rok, skontrolowanymi i należycie poświadczonymi przez niezależny organ<sup>75</sup>. Niemniej jednak uznanie danej rekompensaty za zgodną z art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE jest możliwe jedynie po stwierdzeniu przez Komisję, że zamierzona kwota pomocy jest niższa od oszacowanej szkody, jakiej doznał dany przewoźnik lotniczy w efekcie ograniczeń wprowadzonych w związku z COVID-19<sup>76</sup>. Władze krajowe zobowiązują się też zwykle do odzyskania od linii lotniczych wszelkich środków przekraczających wysokość należnej

<sup>72</sup> Zob. *ibidem*, pkt 89.

<sup>73</sup> Zob. dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt 78).

<sup>74</sup> Zob. *ibidem*, pkt. 83 i 85.

<sup>75</sup> Zob. dec. KE z dn. 31.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56765, przez który Francja zamierza wprowadzić moratorium na uiszczanie opłat lotniczych na rzecz przewoźników lotniczych (C(2020) 2097, pkt 46); dec. KE z dn. 15.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56795, przez którą Dania pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2416, pkt 69); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt 98); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57061, przez którą Szwecja pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2784, pkt 71).

<sup>76</sup> Zob. dec. KE z dn. 31.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56765, przez który Francja zamierza wprowadzić moratorium na uiszczanie opłat lotniczych na rzecz przewoźników lotniczych (C(2020) 2097, pkt 50); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt 96); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57061, przez którą Szwecja pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2784, pkt 69).

im rekompensaty<sup>77</sup>. Zobowiązanie to stanowi dodatkową gwarancję, mającą na celu zapewnienie, by uzyskana przez beneficjenta pomoc była proporcjonalna do poniesionych przez niego szkód.

Z praktyki decyzyjnej Komisji wynika również, że wielkość zamierzonej na rzecz danego przewoźnika lotniczego rekompensaty należy pomniejszyć o wszelkie uzyskane przez niego kwoty z tytułu ubezpieczenia, sporów sądowych, arbitrażu lub innego źródła, o ile odnoszą się one do tych samych szkód<sup>78</sup>. Jeżeli zaś pomoc państwa zostanie wypłacona przed ustaleniem i wypłaconiem takich kwot, państwo członkowskie winno odzyskać kwotę odpowiadającą uzyskanym z tych źródeł środkom.

\* \* \*

Część II artykułu ukaże się w iKAR nr 5(12)

<sup>77</sup> Zob. dec. KE z dn. 15.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56795, przez którą Dania pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2416, pkt 70); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.56867, przez którą Niemcy pragną wypłacić linii Condor rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2795, pkt 99); dec. KE z dn. 24.04.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57061, przez którą Szwecja pragnie wypłacić Scandinavian Airlines rekompensatę za straty poniesione w wyniku epidemii COVID-19 (C(2020) 2784, pkt 72).

<sup>78</sup> Zob. dec. KE z dn. 4.09.2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.58114, przez którą Włochy przekazują pomoc Alitalii w celu pokrycia strat wywołanych pandemią COVID-19, (C(2020) 6194, pkt 35). Zob. także: dec. KE z dn. 12.03.2020 r. w sprawie programu pomocy SA.56685, przez który Dania zamierza zrekompensować straty wynikające z odwołania imprez z powodu COVID-19 (C(2020) 1698, pkt 37).