II.

(Nezakonodavni akti)

ODLUKE

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2021/1885

od 20. travnja 2021.

o državnoj potpori SA.43127 – 2018/C (ex 2015/NN) (ex 2015/N) koju je provela Poljska za društvo Przewozy Regionalne sp. z o.o.

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2021) 855)

(Vjerodostojan je samo tekst na poljskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon što je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u skladu s prethodno navedenim odredbama ([1]) i uzimajući u obzir njihove primjedbe,

budući da:

1. **POSTUPAK**

(1) Poljska je 21. rujna 2015. prijavila potporu za restrukturiranje društva Przewozy Regionalne sp. z o.o. („PR”) u iznosu od 770,3 milijuna PLN (oko 181 milijun EUR) ([2]) („prijavljena potpora za restrukturiranje”). Potpora je dodijeljena 30. rujna 2015. u obliku vlasničkog ulaganja Agencije za industrijski razvoj („IDA”) koja je u stopostotnom vlasništvu države. Potpora je evidentirana kao nezakonita jer je dodijeljena bez prethodnog odobrenja Komisije (2015/NN).

(2) Komisija je zatražila dodatne informacije i. 27. studenoga 2015., ii. 23. studenoga 2016. i iii. 30. lipnja 2017., a Poljska je odgovorila na te zahtjeve i. 16. veljače 2016., 4. ožujka 2016. i 3. lipnja 2016., ii. 9. siječnja 2017. i iii. 28. srpnja 2017. Osim toga, Poljska je dostavila informacije 11. siječnja 2017., 1. veljače 2017. i 20. lipnja 2017. Komisija je održala sastanke s Poljskom 8. travnja 2016., 26. travnja 2016., 21. rujna 2016., 11. siječnja 2017., 4. srpnja 2017. i 13. rujna 2019.

(3) Tijekom prethodnog ocjenjivanja i prije pokretanja postupka utvrđenog u članku 108. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”) Komisija je primila dopise od zainteresiranih strana u kojima je navedeno da je PR već primio državnu potporu prije prijavljene potpore za restrukturiranje. S obzirom na to da ti dopisi nisu ispunjavali uvjete utvrđene u članku 24. stavku 2. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 ([3]), Komisija ih je evidentirala kao opće tržišne podatke i uzela ih je u obzir pri prethodnom ocjenjivanju.

([1]) SL C 158, 4.5.2018., str. 10.

([2]) 1 EUR = 4,25 PLN.

([3]) Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9.).

(4) Dopisom s datumom 23. siječnja 2018. Komisija je Poljsku obavijestila o svojoj odluci o pokretanju postupka iz članka 108. stavka 2. UFEU-a. U vezi s pokretanjem postupka Poljska je dostavila primjedbe 25. travnja 2018. Odluka Komisije o pokretanju postupka („odluka o pokretanju postupka") objavljena je u *Službenom listu Europske unije* ([4]) 4. svibnja 2018. Komisija je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe.

(5) Od 20. lipnja 2018. do 29. lipnja 2018. Komisija je zaprimila primjedbe od dvije zainteresirane strane, organizacije europskih prijevoznika u putničkom prijevozu (*European Passenger Transport Operators*) osnovane u Londonu (Ujedinjena Kraljevina) („EPTO") i organizacije Fundacja ProKolej osnovane u Varšavi (Poljska) („ProKolej") ([5]). Komisija je 9. srpnja 2018. i 4. rujna 2018. proslijedila te primjedbe Poljskoj. Poljska je dostavila očitovanja na te primjedbe 2. listopada 2018.

(6) Komisija je 28. siječnja 2019. i 11. lipnja 2019. održala sastanke s EPTO-om.

(7) Poljska je dostavila dodatne informacije 20. svibnja 2019., 25. i 31. listopada 2019., 29. studenoga 2019., 4. prosinca 2020. i 30. ožujka 2021.

2. **KONTEKST I OPIS MJERA**

2.1. **Korisnik**

(8) PR je najveći regionalni željeznički operater za prijevoz putnika u Poljskoj s udjelom od oko 27 % na poljskom tržištu po broju prevezenih putnika i 50 % po obujmu prometa u vlak/km. Sjedište mu je u Varšavi, posluje u 15 od 16 poljskih regija (vojvodstava) i jedini je pružatelj usluga javnog regionalnog željezničkog prijevoza putnika u sedam vojvodstava, uglavnom u onima koja su gospodarski najnerazvijenija.

(9) PR je prije bilo u vlasništvu 16 vojvodskih (regionalnih) vlada. Nakon dodjele prijavljene potpore za restrukturiranje sada je u vlasništvu IDA-e, koja je vlasnik 50 % + 1 dionice PR-a, i 16 vojvodskih (regionalnih) vlada. Zapošljava oko 9 000 ljudi i kategoriziran je kao veliko poduzeće. Sve regije u kojima PR posluje ispunjavaju uvjete za regionalnu potporu iz članka 107. stavka 3. točke (a) UFEU-a.

(10) Osnovna djelatnost PR-a je pružanje usluga željezničkog prijevoza putnika na regionalnoj razini u okviru ugovora o javnim uslugama sklopljenih s vojvodskim (regionalnim) vladama. Osim toga, PR u mnogo manjem opsegu pruža usluge međunarodnog i prekograničnog prijevoza te iznajmljuje i popravlja željeznička vozila. Prije je pružao i komercijalne usluge međuregionalnog prijevoza, no obustavio ih je u rujnu 2015.

2.2. **Regionalni željeznički prijevoz u Poljskoj**

(11) U skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća ([6]) ugovori o javnim uslugama za usluge domaćeg javnog željezničkog prijevoza putnika mogu se izravno sklapati do prosinca 2023., i to na najviše 10 godina, odnosno do prosinca 2033. Neke su države članice već otvorile (dio) svojih tržišta tržišnom natjecanju na temelju primjenjivog nacionalnog prava. U Poljskoj su ugovori dodijeljeni konkurentnim javnim nadmetanjima činili oko [4–30] % ukupnog obujma prometa zakazanog u voznom redu za 2016./2017. Budući da većina ugovora ne istječe do kraja 2020., stanje na tržištu nije se znatno promijenilo od voznog reda za 2016./2017. Poljska je u dopisu od 29. studenoga 2019. potvrdila (na temelju podataka iz 2018.) da se stanje na tržištu nije znatno promijenilo.

([4]) Vidjeti bilješku 1.
([5]) Vidjeti odjeljak 5.
([6]) Uredba (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL L 315, 3.12.2007., str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika.

(12) Prema poljskom pravu željeznički prijevoz na regionalnoj razini organiziraju vojvodstva i pruža se na temelju ugovora o javnim uslugama koji sklapaju organizator prijevoza (vojvodska vlada) i operater. Organizator može osigurati usluge prijevoza izravnim sklapanjem ugovora ili provođenjem konkurentnog javnog nadmetanja. U praksi se najčešće primjenjivalo izravno sklapanje ugovora. Oko [70–95] % obujma prometa u voznom redu za 2016./2017. provelo se u okviru izravno sklopljenih ugovora.

(13) Poljski zakonodavni okvir za nabavu usluga javnog željezničkog prijevoza putnika izmijenjen je 22. ožujka 2018., kad je donesen Zakon o izmjeni Zakona o javnom prijevozu („Zakon iz 2018.") ([7]). Konkretno, Zakonom iz 2018. predviđeno je sljedeće:

(a) krajnji rok za izravno sklapanje ugovorâ o javnim uslugama za regionalni željeznički prijevoz (bez javnog nadmetanja) bit će 12. prosinca 2020.;

(b) krajnji rok za trajanje izravno sklopljenih ugovora o javnim uslugama za regionalni željeznički prijevoz (bez javnog nadmetanja) bit će 14. prosinca 2030.

(14) Među konkurentima PR-a osam je „unutarnjih" („internih") operatera ([8]), koji posluju uglavnom u samo jednom vojvodstvu i koji su u vlasništvu tijela tog vojvodstva (vojvodskih vlada), kao i jedan „vanjski" operater, Arriva RP, koji je društvo kći poduzeća Deutsche Bahn AG i član EPTO-a. Konkurenti PR-a posluju na odabranim rutama, obično oko većih gradova. Zbog toga PR često ima znatan udio na tržištu, čak i u regijama u kojima postoji više operatera.

(15) Poljska je izjavila da je PR u prošlosti često bio jedini ponuditelj u konkurentnim javnim nadmetanjima. Razlog tomu je to što su drugi operateri smatrali da rute na koje se javno nadmetanje odnosilo nisu bile gospodarski privlačne ili, kad je riječ o „internim" operaterima, nisu bili zainteresirani za podnošenje ponuda izvan vojvodstava u kojima su već bili pozicionirani. Poljska je navela da, osim društva Arriva RP, nijedan domaći ili strani vanjski operater nikad nije izrazio zanimanje za ulazak na poljsko tržište regionalnog željezničkog prijevoza.

3. ODLUKA KOMISIJE O POKRETANJU SLUŽBENOG ISTRAŽNOG POSTUPKA

(16) U okviru odluke o pokretanju postupka Komisija je ocijenila prijavljenu potporu za restrukturiranje i izrazila sumnje u njezinu sukladnost s unutarnjim tržištem. Nadalje, Komisija je utvrdila šest dodatnih mjera koje su dodijeljene PR-u prije prijavljene potpore za restrukturiranje. Za dvije od tih šest mjera utvrđeno je da se smatraju postojećom potporom u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe (EU) 2015/1589 i zbog toga se više ne ocjenjuju u okviru ove Odluke. Za preostale četiri dodatne mjere utvrđeno je da se smatraju novom potporom u smislu članka 1. točke (c) Uredbe (EU) 2015/1589. Komisija je izrazila sumnje o sukladnosti tih četiriju dodatnih mjera s unutarnjim tržištem.

(17) Slijedom toga, Komisija bi trebala ocjenjivati samo pet mjera koje su opisane u uvodnim izjavama od 18. do 22.

3.1. Mjere koje se ocjenjuju

(18) **Mjera 1. (prijavljena potpora za restrukturiranje)**: IDA, koja je u državnom vlasništvu, stekla je 30. rujna 2015. 50 % + 1 dionicu PR-a za pomoć u vrijednosti od 770,3 milijuna PLN (oko 181 milijun EUR). Dio prijave sastojao se od plana restrukturiranja, koji se odnosi i na otpis kamata društva PKP Polskie Linie Kolejowe („PKP PLK"), upravitelja željezničke infrastrukture u državnom vlasništvu, u vrijednosti od […] PLN (oko […] EUR).

(19) **Mjera 2.:** prije prijavljene potpore za restrukturiranje Poljska je PR-u dodijelila i. 2 160 milijardi PLN (oko 508 milijuna EUR) 2008. i ii. 242,9 milijuna PLN (oko 57 milijuna EUR) 2006. i 2007. Poljska je 4. prosinca 2020. obrazložila da su ta plaćanja izvršena u okviru tekućeg restrukturiranja PR-a kako bi se pokrili gubitci do kojih je došlo u prošlosti. Poljska je nadalje ukazala na to da su ta plaćanja drukčije prirode od plaćanja izvršenih u okviru ugovora o javnim uslugama dogovorenih između vojvodstava i PR-a u razdoblju od 1. listopada 2001. i 30. travnja 2004. U ovoj Odluci mjera 2. nazivat će se „pokrivanje prijašnjih gubitaka".

([7]) Poljski Službeni list iz 2018., točka 907.

([8]) Koleje Mazowieckie, Warszawska Kolej Dojazdowa, PKP Szybka Kolej Miejska, Koleje Śląskie, Koleje Wielkopolskie, Koleje Dolnośląskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna, Koleje Małopolskie.

(20) **Mjera 3.:** prije prijavljene potpore za restrukturiranje PR je 29. ožujka 2004. sklopio sporazum o restrukturiranju duga s PKP PLK-om u okviru kojeg je predviđeno restrukturiranje obveza PR-a u vrijednosti od 1 902 milijarde PLN (oko 448 milijuna EUR) prema društvima PKP grupe u državnom vlasništvu (PKP PLK, PKP S.A., PKP Cargo, PKP Energetyka i PKP Intercity) ([9]). Sporazumom su predviđeni otpisivanje 40 % duga i odgoda otplate nepodmirenog duga do 31. prosinca 2007. Sporazum je izmijenjen u razdoblju od 2005. do 2008., tako da je rok otplate produljen do 29. studenoga 2009.

(21) **Mjera 4.:** prije prijavljene potpore za restrukturiranje, u razdoblju od 2009. do 2014., PR je sklopio 25 sporazuma s vjerovnicima u državnom vlasništvu (PKP S.A., PKP Energetyka, PKP Intercity, PKP PLK i Zavod za socijalno osiguranje („ZUS")) u okviru kojih je predviđena odgoda plaćanja nepodmirenih obveza prema tim vjerovnicima u ukupnom iznosu od [900–1 300 milijuna] PLN (oko [235–282] milijuna EUR).

(22) **Mjera 5.:** Poljska je PR-u dodijelila: i. potporu za osposobljavanje u iznosu od 0,97 milijuna PLN (oko 0,23 milijuna EUR) u razdoblju od 2006. do 2010.; ii. potporu za zapošljavanje u iznosu od 39 000 PLN (oko 0,01 milijun EUR) 2012. i 2013. te iii. *de minimis* potporu u iznosu od 0,7 milijuna PLN (oko 0,17 milijuna EUR) u razdoblju od 2010. do 2015.

4. PRIMJEDBE POLJSKE NA ODLUKU O POKRETANJU POSTUPKA

(23) U vezi s mjerom 1., a osobito planom restrukturiranja dostavljenim u okviru prijave, Poljska je obrazložila da je planirani PKP PLK-ov otpis kamata bio dio sporazuma između PKP PLK-a i PR-a sklopljenog 21. ožujka 2013., koji je bio rezultat postupka posredovanja između ta dva društva. Poljska je nadalje obrazložila da je odluka o sklapanju sporazuma bila tržišno utemeljena. Poljska je izjavila da je za PKP PLK bilo povoljnije sklopiti sporazum nego pokušati naplatiti dugove od PR-a u okviru sudskog postupka. Dodala je da je otpis kamata mjera koja se često primjenjuje u financijskim postupcima restrukturiranja duga kako bi se ostvarila maksimalna očekivana naplata glavnice duga.

(24) U vezi s mjerom 2. Poljska je prvotno navela da je isplaćeni iznos bio kasno plaćanje neisplaćene naknade, koja PR-u dotad nije bila isplaćena zbog proračunskih ograničenja povezanih s reformom željezničkog sektora u Poljskoj. Zatim je dopunila prvotni navod obrazloženjem da je mjera 2. pokriće gubitaka do kojih je došlo u prošlosti i da je isplaćena u okviru tekućeg restrukturiranja predmetnog društva. Poljska je u vezi s tim obrazložila da je provedba strukturnih reformi željezničkog sektora u Poljskoj bila otežana zbog proračunskih ograničenja, deficita javnih financija i općeg gospodarskog stanja početkom 21. stoljeća. To je imalo izravan učinak na financiranje poslovanja PR-a (kašnjenja u prijenosu važne imovine itd.) i dovelo do postepenog pogoršanja financijske situacije društva te njegova deficita. Stoga je Poljska u sljedećih nekoliko godina poduzela odgovarajuće mjere za rješavanje tih problema i situacije uzrokovane provedbom strukturnih reformi u željezničkom sektoru, uključujući prethodno navedeno pokrivanje gubitaka.

(25) U vezi s mjerom 3. Poljska je obrazložila da je reforma poljskog željezničkog sektora dovela do deficita PR-a. Sporazum o restrukturiranju duga sklopljen je 29. ožujka 2004. kako bi se razriješila financijska situacija PR-a. Taj je sporazum zatim izmijenjen u razdoblju od 2005. do 2008., no Poljska tvrdi da su njegovi glavni uvjeti ostali isti. Poljska je nadalje obrazložila da je vjerovnicima bilo isplativije izmijeniti sporazum nego tražiti nadoknadu u okviru sudskog postupka. Kako bi potkrijepila svoje tvrdnje, dostavila je usporedbu sadašnje vrijednosti novčanog toka vjerovnika u dva alternativna scenarija (provedba izmijenjenog sporazuma ili sudski postupak). Dodala je da su djelatnosti PR-a činile znatan udio prihoda vjerovnika. U to vrijeme drugi prijevoznici iz inozemstva nisu izrazili zanimanje za ulazak na poljsko tržište i stoga ne bi mogli nadoknaditi gubitak prihoda od djelatnosti PR-a.

(26) U vezi s mjerom 4. Poljska se nije složila s preliminarnim nalazima Komisije prema kojima se sporazumi o restrukturiranju duga sklopljeni u razdoblju od 2009. do 2014. smatraju državnom potporom jer nisu sklopljeni po tržišnim uvjetima. Poljska je obrazložila da su procjena učinkovitijeg načina naplate i osiguranje veće vjerojatnosti maksimalne naplate duga bili uobičajena praksa među vjerovnicima. Prema njezinim tvrdnjama praksa reprogramiranja duga i smanjenje kamata bili su uobičajeni te su financijske institucije primjenjivale postupke

([9]) U skladu s izmijenjenim Zakonom o PKP-u bilo je dovoljno da PR sklopi sporazum samo s PKP PLK-om jer više od 50 % duga PR-a čini dug prema PKP PLK-u.

restrukturiranja duga. Poljska je nadalje obrazložila da je neovisni konzultant proveo analizu na temelju konzervativnih pretpostavki kako bi odredio najbolji način naplate. Rezultati analize pokazali su da bi sporazum o restrukturiranju duga bio bolji od drugih načina naplate. Poljska je dodala da je PR otplatio dugove pojedinačnim vjerovnicima u skladu s potpisanim nagodbama.

(27) U vezi s mjerom 5. Poljska je obrazložila da je PR u razdoblju od 2009. do 2011. primio potporu u iznosu od 1 177 421 PLN (oko 277 040 EUR). Navela je da je dio potpore (350 007 PLN, oko 82 350 EUR) bio *de minimis* potpora. Preostali iznos potpore (827 414 PLN, oko 194 690 EUR) dodijeljen je na temelju programa potpore za osposobljavanje br. X152/2009 ([10]) u skladu s Uredbom Komisije (EZ) br. 800/2008 ([11]) („GBER iz 2008."). Prema tome, nije premašena gornja granica *de minimis* potpore.

(28) Osim specifičnih primjedbi na mjere utvrđene u odluci o pokretanju postupka, Poljska je dostavila i primjedbe u nastavku.

(29) Poljska je navela da se prije 2015. PR nije mogao smatrati „poduzetnikom u teškoćama" u smislu točke 10. podtočke (a) Smjernica o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzetnika u teškoćama iz 2004. („Smjernice iz 2004.") ([12]). Objasnila je da PR u razdoblju od 2004. do 2014. nije ispunjavao uvjete za „poduzetnika u teškoćama" iz te odredbe, odnosno da je više od polovice njegova temeljnog kapitala nestalo i da je više od četvrtine tog kapitala izgubljeno u prethodnih 12 mjeseci. Naglasila je da je PR od 2004. do 2014. izgubio više od polovice temeljnog kapitala, ali je samo 2005. izgubio više od četvrtine tog kapitala u 12 mjeseci. Poljska smatra da se, neovisno o tome što su oba uvjeta ispunjena 2005., ne može pretpostaviti da je PR bio „poduzetnik u teškoćama" tijekom cijelog razdoblja od 2004. do 2014. Izjavila je da analiza financijskih podataka PR-a ide u prilog tom zaključku. Dodala je da uvjeti za „poduzetnika u teškoćama" u Smjernicama iz 2004. nisu spojivi sa specifičnom situacijom reformiranog željezničkog sektora u Poljskoj nakon 2004. u kojoj je poslovao PR. Poljska je obrazložila da je reformirani željeznički sektor bio strukturno nedovoljno financiran i da PR zbog reforme nije dobio financijska sredstva koja odgovaraju njegovim obvezama pružanja javne usluge. Navela je da bi se te informacije trebale uzeti u obzir pri ocjenjivanju.

(30) U vezi s radnim opterećenjem koje proizlazi iz višegodišnjih ugovora o uslugama u okviru plana restrukturiranja Poljska je navela da su trenutačne pretpostavke o iskorištavanju u skladu s pretpostavkama iz plana restrukturiranja, odnosno da će se godišnji operativni rad smanjiti u razdoblju od 2016. do 2020. Obrazložila je da obujam operativnog rada koji PR provodi u okviru višegodišnjih ugovora o uslugama nije manji od razine utvrđene u planu restrukturiranja. Operativni rad koji PR provodi bio je nešto viši od pretpostavki u izvornom planu restrukturiranja zbog nepredvidivih vanjskih čimbenika, kao što je nemogućnost drugih operatera da pružaju usluge koje su vojvodstva planirala. Poljska je navela da PR ispunjava ciljne vrijednosti operativnog rada bez negativnih odstupanja od pretpostavki iz plana restrukturiranja. Poljska je u skladu sa zahtjevom iz odluke o pokretanju postupka dostavila podatke i obrazloženja o odstupanjima od plana restrukturiranja. Objasnila je da su postojala neznatna odstupanja od pretpostavki iz plana restrukturiranja zbog okolnosti koje nisu povezane s PR-om. Slično tomu, Poljska je u skladu sa zahtjevom Komisije iz odluke o pokretanju postupka dostavila najnovije podatke o planu restrukturiranja i potpunu financijsku projekciju za najgori scenarij.

(31) Poljska je obrazložila da PR u razdoblju od 2010. do 2013. nije uspio dobiti financijska sredstva za ulaganje u željeznička vozila. Objasnila je da se ugovori o javnim uslugama za pružanje usluga željezničkog prijevoza putnika temelje na mehanizmima osmišljenima za sprječavanje prekomjernih naknada. Ugovorima je predviđen maksimalni povrat na uloženi kapital (ROCE) od 6 %, oni se redovito prate i namirenje naknade podložno je revizijama. Poljska je obrazložila da ugovori sadržavaju odredbe o primjeni i namirenju naknade, kao i o izvješćivanju i kontroli. Dodala je da je plaćanje naknade podložno revizijama neovisnih subjekata i da nisu utvrđene nikakve nepravilnosti.

([10]) Poljska je u svojoj primjedbi navela još dva programa (XT91/04 i X307/2009). XT91/04 bio je program potpore za osposobljavanje koji se prestao primjenjivati 2006. X307/2009 bio je program potpore za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju, u okviru kojeg PR-u nije dodijeljena potpora u razdoblju od 2009. do 2011.

([11]) Uredba Komisije (EZ) br. 800/2008 od 6. kolovoza 2008. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora sukladnima sa zajedničkim tržištem u primjeni članaka 87. i 88. Ugovora (Uredba o općem skupnom izuzeću) (SL L 214, 9.8.2008., str. 3.).

([12]) Komunikacija Komisije – Smjernice Zajednice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje poduzetnika u teškoćama (SL C 244, 1.10.2004., str. 2.).

(32) Poljska je naglasila da bi se specifičnosti željezničkog sektora u Poljskoj trebale uzeti u obzir pri ocjenjivanju državne potpore u okviru Ugovora i kompenzacijskih mjera koje je predložila. Pojasnila je da željeznički sektor u Poljskoj obilježavaju nedostatak tržišnog natjecanja i nedostatak zanimanja „novih prijevoznika" iz drugih država članica. Ta obilježja, u kombinaciji s nepostojanjem rizika od narušavanja tržišnog natjecanja (koje ne postoji), trebala bi se uzeti u obzir pri ocjenjivanju potpore.

(33) U vezi s mjerama za otvaranje tržišta koje je predložila Poljska i koje su opisane u uvodnim izjavama 180. i 181. odluke o pokretanju postupka Poljska je obrazložila da poljski parlament razmatra njezin prijedlog za odobrenje izravnog sklapanja ugovora do 12. prosinca 2020. i ograničenje trajanja tih ugovora do 14. prosinca 2030. ([13]) Navela je da se nije obvezala i. da će osigurati istek izravno sklopljenih ugovora na nekim rutama, što čini oko [4–30] % tržišnog udjela, do kraja 2030. i ii. da će održati otvorenima za tržišno natjecanje već liberalizirane rute za koje su u prošlosti već organizirani konkurentni postupci dodjele, što čini oko [4–30] % tržišnog udjela, na temelju ukupnog obujma prometa u vlak/km u voznom redu za 2016./2017. Poljska je navela i da je rečenica „željeznička vozila vratit će se tijelu koje ih je dodijelilo ili će se platiti naknada po tržišnoj cijeni" iz uvodne izjave 181. odluke o pokretanju postupka dvosmislena. Prema njezinu mišljenju ta bi se rečenica mogla protumačiti tako da obuhvaća sva željeznička vozila, neovisno o tome je li ih kupio organizator ili prijevoznik. Izjavila je da bi se ta rečenica trebala tumačiti tako da obuhvaća samo željeznička vozila koja je kupio organizator.

5. **PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

5.1. **EPTO**

(34) EPTO je naveo da Komisija ne bi trebala ocjenjivati samo mjeru 1., nego i obvezu određenih vojvodstava da s PR-om izravno sklope petogodišnje ugovore za prijevoz putnika. Prema mišljenju EPTO-a ta obveza predstavlja državnu potporu i stoga bi je Komisija trebala istražiti. Dodao je da bi se obvezom izravnog sklapanja ugovora s PR-om zatvorilo poljsko regionalno tržište usluga željezničkog prijevoza putnika. EPTO tvrdi da bi se navodni nedostatak zanimanja konkurenata za poljsko tržište trebao dodatno istražiti. Naveo je da postoje potencijalni konkurenti koji bi mogli ući na poljsko tržište. Nadalje tvrdi da je razlog niske razine tržišnog natjecanja „protutržišno stanje" u Poljskoj koje je posljedica nepostojanja poslovnih mogućnosti za društva za željeznički prijevoz. Komisija bi trebala uzeti te informacije u obzir pri ocjenjivanju.

(35) EPTO je izjavio da se mjerama za otvaranje tržišta koje je Poljska predložila ne bi omogućilo otvaranje tržišta. Smatra da mjere za otvaranje tržišta nisu dovoljno detaljno opisane da bi mogao navesti primjedbe o njima. Međutim, EPTO je predložio da se poljsko tržište postupno otvori u razdoblju od 2020. do 2028. pokretanjem postupaka konkurentnog javnog nadmetanja koji bi trebali biti u skladu s nizom posebnih zahtjeva.

(36) Primjedbe EPTO-a na plan restrukturiranja bile su usmjerene na tvrdnju Poljske da se PR nije mogao baviti profitabilnim djelatnostima jer je ostvarivao gubitke u obavljanju svoje osnovne djelatnosti, a smanjenje te djelatnosti ne bi koristilo konkurentima zbog nedostatka tržišnog natjecanja. EPTO se nije složio s tom tvrdnjom i. jer bi djelatnosti PR-a trebale biti profitabilne zahvaljujući primljenoj financijskoj potpori i ii. jer su postojali konkurenti koji bi bili zainteresirani za otvaranje tržišta.

(37) Složio se da bi Komisija mogla donijeti novi pristup ocjenjivanju sukladnosti kako bi se u obzir uzela specifična situacija u sektoru domaćeg željezničkog prijevoza putnika. Međutim, EPTO je naveo da bi novi pristup bio opravdan samo ako bi bio popraćen djelotvornim i neposrednim mjerama za otvaranje tržišta.

([13]) Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 13., taj je prijedlog proveden u okviru Zakona iz 2018. koji je donio poljski parlament.

5.2. **ProKolej**

(38) ProKolej je naveo da bi ocjena Komisije trebala obuhvaćati dodatne mjere koje predstavljaju državnu potporu, odnosno: i. subvenciju od 550 milijuna PLN (oko 129 milijuna EUR) koja je dodijeljena vojvodstvima za kupnju, popravak i modernizaciju željezničkih vozila u razdoblju 2016.–2020. te ii. sklapanje petogodišnjih ugovora s PR-om.

(39) ProKolej tvrdi da su postojale alternative planu restrukturiranja koje bi imale manje negativne učinke. Prvo, bilo je moguće dodijeliti potporu bez obveze sklapanja petogodišnjih ugovora s PR-om. Vojvodstva su mogla dodijeliti ugovore na temelju javnih nadmetanja. Drugo, PR se mogao podijeliti na društvo za prijevoz i društvo za održavanje vozila. Treće, potpora je mogla biti povezana s mjerama za otvaranje tržišta, što bi za ProKolej bilo „zakonski najprihvatljivije rješenje".

(40) ProKolej je istaknuo da se mjerama za otvaranje tržišta koje je Poljska predložila mora osigurati djelotvorno, brzo i primjetno otvaranje tržišta. Kako bi se postigao taj cilj, ProKolej je naveo da bi mjere za otvaranje tržišta trebale ispunjavati niz zahtjeva, među ostalim one koji se odnose na obujam prijevoza i trajanje ugovorâ.

(41) ProKolej je dodao da je PR već spreman za otvaranje tržišta zahvaljujući primljenoj potpori. Izjavio je da će, ako se otvaranje tržišta odvija postepeno u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007, PR moći ojačati svoj položaj, a ostala će društva stoga biti u nepovoljnom položaju. Naveo je da će potpore koje je PR primio stoga narušiti tržišno natjecanje u bliskoj budućnosti. ProKolej je zatražio brzu provedbu mjera za otvaranje tržišta kako bi se to spriječilo.

6. **OČITOVANJA KOJA JE POLJSKA DOSTAVILA KAO ODGOVOR NA PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA**

(42) U vezi s financijskim sredstvima iz Željezničkog fonda dodijeljenima vojvodstvima za kupnju, popravak i modernizaciju željezničkih vozila u razdoblju 2016.–2020. (vidjeti uvodnu izjavu 38.) Poljska je navela da je Željeznički fond osnovan 2005. radi prikupljanja financijskih sredstava za ulaganje u željezničku infrastrukturu, renovaciju i održavanje željezničkih pruga i uklanjanje nepotrebnih željezničkih pruga. Zakonodavne mjere kojima je vladama vojvodstava omogućena upotreba financijskih sredstava iz Željezničkog fonda za kupnju, modernizaciju i popravak željezničkih vozila namijenjenih za prijevoz putnika u okviru ugovora o javnim uslugama donesene su 2009. Ta financijska potpora prvotno je planirana za razdoblje 2009.–2015. i naknadno je produljena na razdoblje 2016.–2020. Poljska je 2016. obrazložila da je više društava za željeznički prijevoz primilo financijsku potporu za popravak i održavanje željezničkih vozila. Stoga PR nije imao povlašteni tretman u odnosu na druga društva.

(43) U vezi s izravnim sklapanjem višegodišnjih ugovora za pružanje regionalnog željezničkog prijevoza putnika s PR-om Poljska je obrazložila da je ta praksa bila u skladu s europskim i nacionalnim propisima. Poljska je navela da su o sklapanju višegodišnjih ugovora za pružanje regionalnog željezničkog prijevoza putnika odlučivala regionalna tijela i da to nije uključivalo državnu potporu. Nadalje je obrazložila da su se regionalna tijela u okviru sporazuma o suradnji između njih i dioničara PR-a obvezala sklopiti višegodišnje ugovore s PR-om. Međutim, sporazum o suradnji nisu provela tijela svih vojvodstava u kojima PR posluje. Poljska tvrdi da je to dokaz da nije postojala obveza sklapanja višegodišnjih ugovora s PR-om.

(44) U vezi s alternativama planu restrukturiranja Poljska je obrazložila da je odabir restrukturiranja bio rezultat detaljne analize u kojoj su razmatrane druge mogućnosti. Nije se složila s podjelom PR-a na društvo za prijevoz i društvo za željeznička vozila kao alternativom restrukturiranju iz više razloga. Istaknula je da bi se kupnjom željezničkih vozila mogli povećati operativni troškovi lokalnih tijela za regionalni željeznički prijevoz u sklopu naknade koja se plaća društvima za prijevoz. Dodala je da su društva za prijevoz već uložila znatna sredstva u željeznička vozila. Nadalje je dodala da je za pružanje usluga željezničkog prijevoza bilo potrebno stručno osoblje i da samo vlasništvo nad željezničkim vozilima ne bi bilo dovoljno da se uklone sve prepreke ulasku potencijalnih konkurenata na tržište.

(45) Kad su posrijedi mjere za otvaranje tržišta, Poljska je obrazložila da je tržište regionalnog željezničkog prijevoza u brojnim državama članicama bilo uglavnom zatvoreno. Dodatno je objasnila da poljsko tržište regionalnog željezničkog prijevoza putnika nije dovoljno privlačno novim sudionicima i da zbog toga postoji nedostatak tržišnog natjecanja. Prema mišljenju Poljske, pri bilo kakvom otvaranju tržišta trebale bi se uzeti u obzir specifičnosti poljskog tržišta i takvo bi se otvaranje trebalo pažljivo provoditi kako bi se izbjegle strukturne pogreške koje bi narušile funkcioniranje tržišta. Poljska tvrdi da bi se predložene mjere za otvaranje tržišta trebale smatrati prikladnima s obzirom na obilježja poljskog tržišta.

(46) Poljska je navela da su o odabiru operatera za pružanje usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika odlučivala tijela ugovaratelja u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007. U toj je uredbi predviđeno i izravno sklapanje ugovora kao jedan od načina odabira (uz pozive na dostavu ponuda i koncesije za usluge) za koje se tijela ugovaratelja mogu odlučiti. Poljska je obrazložila da je PR u većini prethodnih javnih nadmetanja bio jedini ponuditelj, a stoga i najuspješniji, i da su zbog toga rezultati javnih nadmetanja bili slični izravnom sklapanju ugovora. Prema njezinu mišljenju, u tim se okolnostima javnim nadmetanjima stvaraju dodatni troškovi, a pritom se ne osigurava viša kvaliteta ni niža cijena usluga koje su predmet javnog nadmetanja. Dodala je da tvrdnje trećih strana o zahtjevima za javna nadmetanja nisu relevantne. Neki od tih zahtjeva već su predviđeni relevantnim instrumentima prava Unije, a drugi zahtjevi trebali bi ovisiti o odluci tijela ugovaratelja. Poljska je dodala da treće strane mogu uložiti žalbu na specifikacije javnog nadmetanja u skladu s pravilima primjenjivima na javnu nabavu.

7. **OCJENA**

7.1. **Postojanje potpore**

(47) Komisija mora ocijeniti čine li mjere obuhvaćene ovim postupkom državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

(48) U skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.

(49) Da bi se određena mjera mogla smatrati državnom potporom u smislu ove odredbe, moraju biti ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti: i. mjera mora biti pripisiva državi i mora se financirati iz državnih sredstava, ii. njome se poduzetniku mora davati gospodarska prednost, iii. ta prednost mora biti selektivna i iv. mjera mora narušavati tržišno natjecanje ili prijetiti njegovim narušavanjem i mora utjecati na trgovinu među državama članicama.

7.1.1. *Mjera 1. – vlasničko ulaganje IDA-e (prijavljena potpora za restrukturiranje)*

7.1.1.1. Državna sredstva i pripisivost državi

(50) IDA je vladina agencija u stopostotnom vlasništvu države. Ministarstvo infrastrukture i razvoja IDA-i je uplatilo financijska sredstva za stjecanje dionica u PR-u iz državnog proračuna na temelju sporazuma o subvencioniranju. Stoga mjera jasno dolazi iz državnih sredstava i pripisiva je državi. Iz razloga navedenih u uvodnim izjavama od 81. do 83., i PKP PLK-ov otpis kamata pripisiv je državi i uključuje državna sredstva.

7.1.1.2. Selektivnost

(51) Mjera je dodijeljena samo PR-u i stoga je selektivna. Kako su naveli sudovi Unije, ako je riječ o pojedinačnoj potpori, utvrđivanje gospodarske prednosti omogućuje, načelno, pretpostavku da je mjera selektivna ([14]). To je tako bez obzira na to postoje li na relevantnim tržištima subjekti koji se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.

([14]) Vidjeti presudu od 4. lipnja 2015., *Komisija protiv MOL-a*, C-15/14 P EU:C:2015:362, točka 60.

7.1.1.3. Prednost

(52) Prije nego što je primio potporu, PR se nalazio u teškoj financijskoj situaciji. Godinama je prijavljivao gubitke, negativni vlasnički kapital i sve veći dug te je od 2005. ispunjavao uvjete za poduzetnika u teškoćama (vidjeti tablicu 1.). Od početka postupka preustroja 2000. PR nije imao dovoljnu unutarnju likvidnost ni pristup vanjskim financijskim sredstvima koja su mu bila potrebna za otplatu duga i financiranje djelatnosti.

(53) Prije dodjele prijavljene potpore za restrukturiranje Poljska je već pokušala razriješiti financijske teškoće PR-a dodjelom više drugih mjera (mjere 2., 3. i 4.), kako je opisano u uvodnim izjavama od 19. do 21. Međutim, problem zaduženosti dosegao je vrhunac u rujnu 2015. kad su dva najveća vjerovnika PR-a, društva PKP PLK i PKP Energetyka, zatražila od dužnika da otplati dug u roku od tjedan dana. Društvo PKP Energetyka zaprijetilo je da će obustaviti opskrbu energijom. PR bi bez otplate duga postao nesolventan.

(54) Poljska tvrdi da PR ne bi mogao otplatiti dug bez potpore jer nije mogao dobiti potrebna financijska sredstva na tržištu. To bi dovelo do njegove nesolventnosti, a vjerojatno i likvidacije. Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 53., dva najveća vjerovnika doista su od PR-a zatražila da podmiri svoje obveze prema njima u kratkom roku.

(55) Poljska je u tom kontekstu PR-u dodijelila prijavljenu potporu za restrukturiranje. IDA je 30. rujna 2015. stekla 50 % plus jednu dionicu PR-a za pomoć u vrijednosti od 770,3 milijuna PLN. Svrha tog vlasničkog ulaganja bila je financiranje postupka restrukturiranja, uglavnom otplate prethodno navedenog duga, s krajnjim ciljem obnavljanja dugoročne održivosti PR-a. IDA nije bila dioničar prije ulaganja u PR i stoga nije bila prethodno izložena riziku. Postojeći dioničar možda bi donio odluku uzimajući u obzir postojeće ulaganje i potencijalnu buduću dobit, no IDA je odlučila uložiti u društvo s velikim strukturnim financijskim teškoćama. S obzirom na financijsku povijest PR-a s neuspješnim pokušajima osiguranja dugoročne održivosti i zahtjev njegova dva glavna vjerovnika da im otplati dug u kratkom roku, ulagač u tržišnom gospodarstvu ne bi se odlučio za takvo znatno ulaganje u PR.

(56) Stoga je mjera 1. PR-u osigurala gospodarsku prednost jer PR ne bi mogao dobiti takva financijska sredstva u normalnim tržišnim uvjetima zbog svoje teške financijske situacije.

7.1.1.4. Narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama

(57) U odlukama donesenima prije nego što je domaći željeznički prijevoz putnika liberaliziran u pravu Unije ([15]), Komisija je smatrala da potpora koja im se dodijeli utječe na tržišno natjecanje i trgovinu. Razlog tomu bili su liberalizacija međunarodnog prijevoza putnika i jednostrano otvaranje tržišta željezničkog prijevoza putnika u nekim državama članicama. U tom kontekstu treba napomenuti da PR pruža i usluge međunarodnog i prekograničnog prijevoza. Osim toga, u Poljskoj postoji intermodalno tržišno natjecanje među regionalnim željezničkim prijevozom i drugim vrstama prijevoza. Nadalje, u više vojvodstava postoji više regionalnih željezničkih operatera, uključujući društvo kći poduzeća iz druge države članice. Stoga mjera jasno prijeti da će narušiti tržišno natjecanje i utječe na trgovinu među državama članicama.

7.1.1.5. Zaključak

(58) Na temelju tih razloga Komisija zaključuje da mjera 1. čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

([15]) Odluka Komisije (EU) 2018/1040 od 16. lipnja 2017. o državnoj potpori SA.32544 (2011/C) koju je provela Grčka u korist grčke grupe željezničkih prijevoznika TRAINOSE SA (SL L 186, 24.7.2018., str. 25.); Odluka Komisije (EU) 2017/2372 od 16. lipnja 2017. o državnoj potpori SA.31250 – 2011/C (ex 2011/N) koju Bugarska namjerava provesti u korist društava BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD i BDZ Cargo EOOD i drugim mjerama (SL L 337, 19.12.2017., str. 35.).

7.1.2. *Mjera 2. – pokrivanje prijašnjih gubitaka isplaćeno u okviru tekućeg restrukturiranja PR-a*

7.1.2.1. Državna sredstva i pripisivost državi

(59) Pokrivanje prijašnjih gubitaka isplaćeno je iz državnog proračuna djelomično na temelju Zakona od 25. travnja 2008. o izmjeni Zakona o PKP-u ([16]), sporazuma između PR-a i ministra odgovornog za promet sklopljenog 23. lipnja 2008. i djelomično na temelju Zakona od 16. prosinca 2005. o Željezničkom fondu ([17]) i propisa ministra financija. Stoga mjera 2. jasno uključuje državna sredstva i može se pripisati državi.

7.1.2.2. Prednost

(60) Kad je riječ o gospodarskoj prednosti, mjera je dodijeljena u obliku izravnih bespovratnih sredstava. Pružanje bespovratnih sredstava nije djelovanje u svojstvu subjekta u tržišnom gospodarstvu te se time korisnika oslobađa troškova koje bi inače morao platiti iz vlastitog proračuna. Mjera je ublažila financijski pritisak na PR koji je bio posljedica gubitaka nastalih u više godina u okviru tekućeg restrukturiranja PR-a. Plaćanjima iz 2006. i 2007. stabilizirali su se rezultati poslovanja društva, a plaćanjima iz 2008. i 2009. ojačano je stanje vlasničkog kapitala društva.

(61) Stoga Komisija smatra da je pokrivanje prijašnjih gubitaka PR-u osiguralo gospodarsku prednost.

7.1.2.3. Selektivnost, narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama

(62) Zaključak po pitanju selektivnosti, narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu naveden u uvodnim izjavama 51. i 57. za mjeru 1. primjenjuje se na odgovarajući način i na mjeru 2.

7.1.2.4. Zaključak o postojanju potpore

(63) Na temelju tih razloga Komisija zaključuje da mjera 2. čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

7.1.3. *Mjera 3. – restrukturiranje duga u razdoblju 2004.–2009.*

7.1.3.1. Državna sredstva i pripisivost državi

(64) Svi vjerovnici PKP grupe koji su sudjelovali u restrukturiranju duga PR-a bili su javna poduzeća. U načelu, sredstva javnih poduzeća čine državna sredstva u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a jer država ima mogućnost usmjeriti upotrebu tih sredstava ([18]).

(65) Država je tradicionalno imala visok stupanj nadzora nad upravljanjem i djelatnostima društava PKP grupe, među ostalim putem utjecaja na izbor njihovih upravnih odbora i rukovodstava, čiji se sastav često mijenjao zajedno s promjenama na političkoj sceni.

(66) Osim toga, društva PKP grupe nisu uvijek samostalno donosila važne poslovne odluke. Na primjer, država je bila izravno uključena u strukturnu reorganizaciju željezničkog sektora, prijenos imovine među društvima PKP grupe ili financijsko restrukturiranje. U tom kontekstu, država ima mogućnost usmjeriti upotrebu sredstava PKP grupe.

([16]) Zakon od 25. travnja 2008. o izmjeni Zakona o PKP-u (poljski Službeni list iz 2008., izdanje 97., točka 624.).

([17]) Poljski Službeni list iz 2005., izdanje 12., točka 61.

([18]) Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (*Stardust*), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točka 38. Vidjeti i presudu Suda od 29. travnja 2004., *Grčka protiv Komisije*, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, točke 53. i 54. te presudu Suda od 8. svibnja 2003., *Italija i SIM 2 Multimedia SpA protiv Komisije*, C-328/99 i C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, točke 33. i 34.

(67) Nadalje, kako je predviđeno izmijenjenim Zakonom o PKP-u, restrukturiranje duga pokrenuto je odlukom ministra odgovornog za promet nakon odobrenja ministra odgovornog za javne financije. Stoga se može jasno pripisati državi.

7.1.3.2. Prednost

(68) U skladu s izvornim sporazumom o restrukturiranju duga sklopljenim 29. ožujka 2004. (sporazum iz 2004.) predviđen je otpis 40 % glavnice duga PR-a i kamata obračunatih do stupanja sporazuma na snagu, 19,18 % glavnice trebalo se otplatiti u tri jednaka obroka 30. travnja 2004., 31. svibnja 2004. i 30. lipnja 2004., a preostali se iznos glavnice trebao otplatiti u 24 mjesečna obroka u razdoblju od siječnja 2006. do prosinca 2007. Kamate obračunate nakon stupanja sporazuma na snagu trebale su se otpisati na posljednji dan provedbe sporazuma, odnosno najkasnije 31. prosinca 2007. Naposljetku, PR je svake kalendarske godine trebao otplatiti 54 % tekućih obveza u okviru ugovora sklopljenih s društvima PKP grupe i otplatiti sve nepodmirene tekuće obveze iz prethodnih razdoblja do 31. prosinca 2007. ([19])

(69) PR je 20. prosinca 2005. i 28. prosinca 2006. sklopio sporazume s PKP PLK-om u kojima je potvrđen otpis kamata obračunatih 2005. i 2006. ([20]) PR je 2. travnja 2007. potpisao prilog sporazumu iz 2004. s društvima PKP grupe (vidjeti uvodnu izjavu 68.), kojim je ponajprije predviđeno produljenje roka otplate s 31. prosinca 2007. na 29. studenoga 2009. Sve nove tekuće obveze trebale su se potpuno otplatiti do 1. siječnja 2008., kako je predviđeno sporazumom iz 2004. PR je 6. svibnja 2008. sklopio sporazum s PKP PLK-om, a 29. srpnja 2008. s društvom PKP Cargo. U tim sporazumima potvrđen je iznos obveza PR-a prema društvima PKP PLK i PKP Cargo na dan 31. prosinca 2007. (1,908 milijardi PLN) te je naveden detaljan raspored otplate do 29. studenoga 2009. Dogovoreno je i da se kamate na dug restrukturiran sporazumom iz 2004. neće obračunavati do 29. studenoga 2009. (u okviru sporazuma iz 2004. kamate se nisu obračunavale do 31. prosinca 2007.).

(70) U vezi sa sporazumom iz 2004., kad se on razmatra samostalno (odnosno bez naknadnih izmjena), nije potrebno ocijeniti je li on PR-u osigurao gospodarsku prednost jer je sporazum sklopljen više od 10 godina prije prijave aktualne potpore za restrukturiranje, odnosno izvan roka zastare za povrat potpore Komisije iz članka 17. stavka 1. Uredbe (EU) 2015/1589. Stoga se ta potpora smatra postojećom potporom u skladu s člankom 17. stavkom 3. te uredbe.

(71) Kako bi se utvrdilo jesu li gospodarsku prednost PR-u osigurale naknadne izmjene opisane u uvodnoj izjavi 69., Komisija mora utvrditi jesu li pristankom na odgodu otplate duga pod dogovorenim uvjetima vjerovnici PR-a postupili kao što bi postupio privatni vjerovnik u sličnoj situaciji (takozvano načelo vjerovnika u tržišnom gospodarstvu). Komisija transakciju ocjenjuje iz pozicije hipotetskog razumnog privatnog vjerovnika ([21]).

(72) Razboriti privatni vjerovnik u uobičajenim bi okolnostima usporedio financijske ishode odluka koje je namjeravao donijeti, odnosno i. produljenja roka otplate duga i ii. provedbe sporazuma iz 2004., kako bi odabrao mogućnost kojom će ostvariti najviši mogući iznos otplaćenog duga.

([19]) Ti uvjeti restrukturiranja duga bili su primjenjivi na vjerovnike iz PKP grupe, što je činilo 99,3 % iznosa restrukturiranog duga. Dug prema drugim vjerovnicima trebao se restrukturirati na sljedeći način: 30 % glavnice te kamate obračunate do stupanja sporazuma na snagu i nakon toga trebali su se otpisati, a 70 % glavnice trebalo se otplatiti u 28 mjesečnih obroka s početkom godinu dana nakon stupanja sporazuma na snagu. Prema informacijama koje je dostavila Poljska čini se da se izvorni uvjeti restrukturiranja duga prema tim vjerovnicima (koji ne pripadaju PKP grupi) dogovoreni 2004. nisu naknadno mijenjali.

([20]) Postojale su razlike u PR-ovu i PKP PLK-ovu tumačenju odredbi sporazuma iz 2004. o kamatama obračunatima nakon stupanja sporazuma na snagu. Stranke su naposljetku potvrdile izvorno tumačenje prema kojem je sporazumom iz 2004. predviđen otpis svih kamata, uključujući kamate obračunate od stupanja na snagu sporazuma iz 2004. do njihove konačne otplate.

([21]) Presuda Suda od 20. rujna 2017., Komisija protiv Frucona Košice, C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, točka 28.

(73) Poljska u predmetnom slučaju nije dostavila nikakve dokaze o tome da su vjerovnici PR-a proveli takvu usporednu analizu, kao ni da se odabranom odlukom, odnosno izmjenom izvornog sporazuma o restrukturiranju duga, osigurao najviši mogući iznos otplaćenog duga. Suprotno tomu, Poljska smatra da cijela mjera (odnosno sporazum iz 2004. i njegove naknadne izmjene) predstavlja državnu potporu i stoga se podrazumijeva da je PR-u osigurala gospodarsku prednost.

(74) Komisija napominje da se izmjene sporazuma iz 2004. opisane u uvodnoj izjavi 69., posebno one iz 2007. i 2008., suštinski sastoje od beskamatne odgode otplate obveza PR-a prema društvima PKP grupe od 23 mjeseca (u usporedbi s uvjetima iz sporazuma iz 2004.) u iznosu od barem 1,908 milijardi PLN ([22]). Tom beskamatnom odgodom roka otplate za gotovo dvije godine PR je oslobođen obveza plaćanja iz sporazuma iz 2004. i ostvario je veću likvidnost koju je mogao iskoristiti za financiranje svojeg poslovanja. PR ne bi mogao ostvariti takvu beskamatnu likvidnost na tržištu od privatnih vjerovnika, čak ni da je bio u vrlo dobroj financijskoj situaciji, a kamoli kao društvo s financijskim teškoćama. Komisija je u svojoj praksi zaključila da su slične beskamatne odgode otplate duga činile potporu ([23]).

(75) S obzirom na navedeno, Komisija zaključuje da mjera nije u skladu s načelom vjerovnika u tržišnom gospodarstvu i da stoga PR-u osigurava gospodarsku prednost.

7.1.3.3. Selektivnost, narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama

(76) Zaključak po pitanju selektivnosti, narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu naveden u uvodnim izjavama 51. i 57. za mjeru 1. primjenjuje se na odgovarajući način i na mjeru 3.

7.1.3.4. Zaključak

(77) Na temelju tih razloga Komisija smatra da mjera 3. čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

7.1.4. *Mjera 4. – odgoda naplate obveza u razdoblju 2009.–2014.*

7.1.4.1. Državna sredstva i pripisivost državi

(78) Komisija je primijetila da su svi vjerovnici koji su sklopili sporazume o odgodi s PR-om bili poduzeća u vlasništvu države ili javne institucije (ZUS).

(79) ZUS je dio javne uprave, pod potpunim je nadzorom države i financira se iz državnog proračuna. Stoga nema sumnje da su odluke o odgodi naplate obveza PR-a pripisive državi i da te odgode uključuju državna sredstva.

(80) Kad je riječ o ostalim vjerovnicima, kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 64., sredstva javnih poduzeća u načelu čine državna sredstva u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a jer država ima mogućnost usmjeriti upotrebu tih sredstava. Iz razloga obrazloženih u uvodnim izjavama 65. i 66. država može usmjeriti upotrebu sredstava PKP grupe. Odgode uključuju potencijalni gubitak sredstava za te vjerovnike. Stoga se mora smatrati da uključuju državna sredstva.

([22]) To je iznos obveza prema društvima PKP PLK i PKP Cargo na dan 31. prosinca 2007., kako je potvrđeno sporazumima potpisanima 6. svibnja 2008. i 29. srpnja 2008. Taj iznos ne uključuje obveze PR-a prema ostalim društvima PKP grupe (PKP S.A., PKP Intercity i PKP Energetyka) koja su sudjelovala u izvornom sporazumu o restrukturiranju duga, čija je otplata isto tako odgođena (prilogom od 2. travnja 2007.), jer Poljska nije navela relevantni iznos.

([23]) Odluka Komisije od 9. srpnja 2014. u predmetu SA.38324 Potpora za restrukturiranje *Alestisa*, SL C 418, 21.11.2014., str. 1., uvodne izjave 38.–39.

(81) Kad je riječ o pripisivosti, Komisija napominje da su u razdoblju 2009.–2014. društva PKP S.A., PKP Intercity, PKP PLK i PKP Energetyka pripadali PKP grupi, koja je u stopostotnom vlasništvu države i koju nadzire ministar odgovoran za promet. Iako činjenica da se mjera odnosi na javno poduzeće sama nije dovoljna da bi se smatrala pripisivom državi, može se zaključiti da je pripisiva državi iz više pokazatelja koji proizlaze iz okolnosti slučaja i konteksta u kojem je mjera poduzeta ([24]). Ti pokazatelji uključuju npr. prirodu djelatnosti javnog poduzeća i provođenje tih djelatnosti na tržištu u normalnim uvjetima u konkurenciji s privatnim subjektima, razinu nadzora koji javna tijela imaju nad poduzećem i time može li poduzeće autonomno donijeti predmetnu odluku ili bilo koji drugi pokazatelj uključenosti javnih tijela u donošenje predmetne mjere ili vjerojatnost toga da nisu uključena, uzimajući u obzir opseg mjere, njezin sadržaj ili uvjete koje sadržava.

(82) S obzirom na to, Komisija je primijetila da PR pruža usluge javnog prijevoza koje se ne obavljaju u normalnim tržišnim uvjetima, nego ih uglavnom naručuje i financira država. Osim toga, vjerovnici, barem PKP PLK (upravitelj infrastrukture u monopolističkom položaju) i PKP Intercity (u mjeri u kojoj je pružao javne međuregionalne usluge), nisu se u normalnim tržišnim uvjetima natjecali s privatnim subjektima. Nadalje, nesolventnost PR-a, jedinog regionalnog željezničkog prijevoznika u gotovo polovini regija, mogla je dovesti do ozbiljnih poremećaja u pružanju važne javne usluge. Stoga je država imala poseban interes u osiguranju likvidnosti PR-a.

(83) Država je tradicionalno imala visok stupanj nadzora nad upravljanjem i djelatnostima društava PKP grupe, među ostalim putem utjecaja na izbor njihovih upravnih odbora i rukovodstava, čiji se sastav često mijenjao zajedno s promjenama na političkoj sceni. Osim toga, društva PKP grupe u prošlosti nisu uvijek samostalno donosila važne poslovne odluke. Na primjer, država je bila izravno uključena u strukturnu reorganizaciju željezničkog sektora, prijenos imovine među društvima PKP grupe ili financijsko restrukturiranje. Najvažnije od svega, država je pokrenula restrukturiranje duga PR-a (mjera 3.), koje je uključivalo iste vjerovnike koji su poslije pristali na odgodu naplate obveza PR-a. To nije iznenađujuće s obzirom na to da je PKP grupa jedan od najvećih poslodavaca u Poljskoj (ti su vjerovnici 2014. zapošljavali više od 50 000 ljudi) i ima važnu ulogu u oblikovanju prometne politike države.

(84) Naposljetku, uzimajući u obzir opseg mjere (iznos odgođenih obveza iznosio je otprilike [više od 120] % prosječnih godišnjih prihoda PR-a u predmetnom razdoblju), njezin učinak na vjerovnike (PR je bio treći najveći klijent društava PKP PLK i PKP Energetyka), snažne organizacijske veze između dužnika, vjerovnika i države te, naposljetku, navodno netržišne uvjete pod kojima su odgode odobrene (vidjeti uvodne izjave od 86. do 95.), ne čini se vjerojatnim da bi predmetna javna poduzeća mogla donijeti odluke o odgodi naplate obveza PR-a bez ikakvog sudjelovanja države.

(85) Zbog toga Komisija smatra da su javna tijela bila na neki način uključena u odluke o odgodi naplate obveza PR-a. Poljska ne smatra da mjera nije pripisiva državi. Stoga Komisija zaključuje da se mjera može pripisati državi.

7.1.4.2. Prednost

(86) Kako bi utvrdila je li mjera PR-u osigurala gospodarsku prednost, Komisija mora utvrditi jesu li dogovorom o odgodi naplate obveza PR-a vjerovnici djelovali na način usporediv s privatnim vjerovnikom u sličnoj situaciji. Komisija je u tom pogledu donijela sljedeće zaključke.

(87) Od 2009. do 2014. četiri poduzeća u državnom vlasništvu i ZUS sklopili su s PR-om, društvom u teškoj financijskoj situaciji i državnom vlasništvu, 25 sporazuma o odgodi plaćanja nepodmirenih obveza u ukupnom iznosu od [900–1 300] milijuna PLN, odnosno, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 84., [više od 120] % prosječnih godišnjih prihoda PR-a u tom razdoblju.

([24]) Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije *(Stardust)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točka 55.

(88) Poljska nije dostavila nikakve dokaze iz tog vremena kojima bi pokazala da je odluka o odgodi naplate obveza pod dogovorenim uvjetima vjerovnicima bila isplativija od alternativnih mjera, kao što je prisilna naplata duga. *Ex post* analiza neto sadašnje vrijednosti (NPV) ne može se smatrati dovoljno pouzdanim dokazom jer je pripremljena *ex post*, odnosno nakon donošenja odluka o odgodi naplate obveza. Razboriti tržišni vjerovnik procijenio bi različite scenarije prije donošenja odluke o odgodi naplate obveza kako bi odabrao scenarij kojim se osigurava najviši mogući iznos stope naplate. Osim toga, *ex post* analizom nisu na odgovarajući način razmotrene financijske teškoće PR-a. U godinama od 2005. do 2010. PR je samo jedanput imao pozitivan rezultat poslovanja i pozitivan neto rezultat. Situacija je bila slična u godinama koje su uslijedile. Postojala je znatna nesigurnost u vezi s time može li PR servisirati i otplatiti obveze. PR-ovi vjerovnici, posebice PKP PLK koji je već sudjelovao u restrukturiranju duga u razdoblju 2004.– 2009. (mjera 3.), bili su toga svjesni. Taj je rizik trebao imati učinak na kreditni rejting PR-a i visoku kamatnu stopu te znatno bolji kolateral. Međutim, u studiji je navedena ocjena „B" (slabo) u razdoblju 2009.–2013. i „CCC" (loše/financijske teškoće) od 2014. nadalje. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 90., PR je bio poduzetnik u teškoćama i zaslužio je lošiju ocjenu od „B". Analiza NPV-a nije samo provedena *ex post facto*, nego je i pogrešna.

(89) Nadalje, uvjeti odgode bili su poprilično pogodni, uzimajući u obzir lošu financijsku situaciju dužnika. Konkretnije, razdoblja odgode bila su duga, od 6 do 21 mjesec, a u okviru jednog sporazuma sklopljenog s PKP PLK-om čak […] mjeseci, odnosno mnogo dulje od prosječnog razdoblja za prisilnu naplatu duga od nesolventnog dužnika, kako je tvrdila Poljska. Taj je sporazum činio […] % ukupnog iznosa odgođenih obveza ([25]). Osim toga, kamatne stope koje su vjerovnici primijenili bile su niske u usporedbi s prihvatljivim referentnim vrijednostima, kao što su približne vrijednosti tržišne stope („referentne kamatne stope") koje proizlaze iz primjene Komunikacije o referentnim kamatnim stopama ([26]). Naime, kamatne stope primijenjene u svim sporazumima bile su niže od referentne kamatne stope primjenjive na poduzetnika u teškoćama, kao što je PR. ([27]) Komisija zbog toga mora ocijeniti tvrdnju Poljske da PR nije bio poduzetnik u teškoćama u cijelom razdoblju 2004.–2014. (vidjeti uvodnu izjavu 29.).

(90) Poljska priznaje da je PR 2005. ispunio uvjete za poduzetnika u teškoćama iz Smjernica iz 2004. Naime, dotad je nestalo više od polovice temeljnog kapitala PR-a, a više od četvrtine tog kapitala izgubljeno je u prethodnih 12 mjeseci. Kad se posljednji navedeni uvjet ispuni u određenom razdoblju od 12 mjeseci, predmetni poduzetnik ostaje u teškoćama sve dok je prvi navedeni uvjet ispunjen. Za PR je to vrijedilo od 2006. nadalje. Stoga se u razdoblju od 2005. nadalje PR smatra poduzetnikom u teškoćama.

(91) Čak i pod pretpostavkom, kako tvrdi Poljska, da je PR zaslužio ocjenu „B" (slabo) u razdoblju 2009.–2013. i „CCC" (loše/financijske teškoće) od 2014. nadalje, kamatne stope koje su primijenjene bile su niže od odgovarajućih referentnih kamatnih stopa u čak 18 sporazuma, koji su činili […] % ukupnog iznosa odgođenih obveza. Osim toga, u šest sporazuma (koji su činili […] % ukupnog iznosa odgođenih obveza) kamatne stope bile su niže i od referentne kamatne stope primjenjive na društvo s ocjenom „AAA" (dobrostojeće). Naposljetku, kolateral je bio slab u svim sporazumima osim jednog (vidjeti bilješku 27.) i sastojao se samo od prisilne naplate ([28]). U 18 sporazuma (koji su činili […] % ukupnog iznosa odgođenih obveza) uopće nije bilo kolaterala.

(92) Poljska tvrdi da je PR bio važan klijent društava PKP PLK i PKP Energetyka, zbog čega su ti vjerovnici imali poseban interes za nastavak poslovnog odnosa s PR-om. Kako je prethodno navedeno, PR je doista bio treći najveći klijent društava PKP PLK i PKP Energetyka u predmetnom razdoblju, odnosno činio je u prosjeku […] % i […] % njihovih prihoda. To može biti jedan od čimbenika koje bi privatni vjerovnik uzeo u obzir, ali sam po sebi nije dovoljan da bi opravdao usklađenost odgoda pod dogovorenim uvjetima s tržištem. U svakom slučaju, taj argument ne vrijedi za ostale vjerovnike, za koje PR nije bio tako važan klijent.

([25]) Udjele obveza navedene u toj uvodnoj izjavi izračunala je Komisija na temelju informacija koje je dostavila Poljska.

([26]) Komunikacija Komisije o reviziji metode za utvrđivanje referentnih kamatnih i diskontnih stopa (SL C 14, 19.1.2008., str. 6.).

([27]) Referentna kamatna stopa utvrđuje se postavljanjem pretpostavke „niskog" kolaterala za sve sporazume (prisilna naplata ili nikakav kolateral), osim za jedan sporazum s PKP PLK-om iz 2013. u kojem bi se kolateral mogao smatrati „visokim" (zalog željezničkih vozila koji prema izjavi Poljske pokriva cijeli iznos osiguranih obveza).

([28]) Prisilna naplata, predviđena člankom 777. Zakona o građanskim postupcima, popularan je oblik kolateralnog osiguranja u Poljskoj koje vjerovniku omogućuje da izvrši prisilnu naplatu bez pokretanja sudskog postupka i ostvari svoja prava. Sud ima tri dana za provjeru zahtjeva vjerovnika, nakon čega vjerovnik može od sudskog ovršitelja zatražiti da izvrši prisilnu naplatu.

(93) Tvrdnja Poljske da su društva PKP PLK i PKP Energetyka sklopila slične sporazume o odgodi s drugim poslovnim partnerima nije dovoljan dokaz o usklađenosti njihovih sporazuma s PR-om s tržištem. Bez saznanja o preciznim uvjetima tih sporazuma i o financijskoj situaciji dužnika ne može se isključiti mogućnost da ni te odgode nisu odobrene pod tržišnim uvjetima. U svakom slučaju, jasno je da su te odgode uključivale manje iznose obveza i kraće rokove otplate. Kako bi mogla tvrditi da su ti sporazumi usklađeni s tržištem, Poljska bi morala dokazati da su privatni vjerovnici PR-u odobrili odgode ili bi to učinili pod sličnim uvjetima kao i predmetni javni vjerovnici. Komisija po tom pitanju napominje da je PR sklopio sporazume o odgodi s dva privatna vjerovnika. Međutim, ni ti sporazumi ne dokazuju usklađenost s tržištem jer su uključivali manje iznose obveza i, najvažnije od svega, kombinaciju više kamatne stope i kraćih rokova otplate nego sporazumi o odgodi koje je PR sklopio s društvima PKP grupe i ZUS-om.

(94) Poljska tvrdi da su kamatne stope primijenjene u sporazumima o odgodi postavljene na razine usporedive s prosječnim kamatnim stopama koje su se primjenjivale u nefinancijskom sektoru u Poljskoj ([29]). Međutim, to nije dovoljno za opravdanje toga da su bile usklađene s tržištem jer je prosječni vjerovnik u nefinancijskom sektoru mogao biti u boljoj financijskoj situaciji i/ili ponuditi bolji kolateral, zbog čega bi mogao imati viši kreditni rejting od PR-a. Isto tako, tvrdnja da je kasna otplata obveza navodno uobičajena tržišna praksa u Poljskoj ne dokazuje da su uvjeti sporazuma o odgodi bili usklađeni s tržištem.

(95) Stoga Komisija smatra da je mjera PR-u osigurala gospodarsku prednost.

7.1.4.3. Selektivnost, narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama

(96) Zaključci po pitanju selektivnosti, narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu navedeni u uvodnim izjavama 51. i 57. za mjeru 1. primjenjuju se na odgovarajući način i na mjeru 4.

7.1.4.4. Zaključak

(97) Na temelju tih razloga Komisija zaključuje da mjera 4. čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

7.1.5. *Mjere od 1. do 4. kao jedna intervencija*

(98) Kad je posrijedi više uzastopnih mjera državne intervencije, čak i ako te mjere nisu istog oblika, Komisija mora istražiti jesu li te intervencije dovoljno usko povezane da su neodvojive i ako jesu, te se intervencije za potrebe članka 107. stavka 1. UFEU-a moraju smatrati jednom intervencijom ([30]). Je li više uzastopnih mjera državne intervencije neodvojivo i čine li stoga jednu intervenciju ocjenjuje se prema kriterijima utvrđenima u sudskoj praksi. Ti kriteriji uključuju kronologiju intervencija, njihovu svrhu i okolnosti poduzeća koje je korisnik u vrijeme provedbe intervencija ([31]).

(99) Komisija napominje da su mjere koje se ocjenjuju međusobno povezane, iako su dodijeljene u različito vrijeme i u različitim oblicima. Svima im je cilj bio rješavanje opetovanih problema likvidnosti PR-a koji su bili posljedica neuspješne provedbe strukturne reforme željezničkog sektora koja je pokrenuta 2000. na temelju Zakona o PKP-u te obnavljanje dugoročne održivosti PR-a.

([29]) Prema Poljskoj narodnoj banci, prosječna kamatna stopa na kredite za poduzeća s dospijećem do godine dana iznosila je 6,5 % u 2009., 6,2 % u 2010. i 2011., 6,4 % u 2012., 5,0 % u 2013. i 4,3 % u 2014.

([30]) Presuda Općeg suda od 15. siječnja 2015., Francuska protiv Komisije *(Seafrance)*, T-1/12, ECLI:EU:T:2015:17, točka 33. i presuda Suda od 19. ožujka 2013., *Bouygues i Bouygues Télécom protiv Komisije*, C-399/10 P i C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, točka 103.

([31]) Presuda Općeg suda od 15. siječnja 2015., Francuska protiv Komisije *(Seafrance)*, T-1/12, ECLI:EU:T:2015:17, točka 34., presuda Suda od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom protiv Komisije, C-399/10 P i C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, točka 104. i presuda Prvostupanjskog suda od 15. rujna 1998., BP Chemicals protiv Komisije, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, točka 171.

(100) Iznosima koji su isplaćeni u kontekstu tekućeg restrukturiranja PR-a od 2006. do 2009. za pokrivanje prijašnjih gubitaka (mjera 2.) nastojalo se riješiti pitanje financijskog deficita PR-a koji je nastao prethodnih godina, kad je zbog proračunskih ograničenja PR primio samo dio financijskih sredstava koja su mu bila potrebna za pokrivanje troškova. Ta kasna isplata poremetila je novčane tokove i zbog nje PR nije mogao servisirati svoj dug. Kako bi se riješio taj problem, izmijenjenim Zakonom o PKP-u otvorena je mogućnost da PR s vjerovnicima sklopi sporazum o restrukturiranju duga. PR je u ožujku 2004. sklopio takav sporazum s društvima PKP grupe, ali to nije bilo dovoljno jer PR nije mogao otplatiti dug čak ni pod restrukturiranim uvjetima. Kako bi se dodatno smanjila razina zaduženosti, sporazum je izmijenjen u razdoblju 2005.–2008. (mjera 3.). Unatoč tomu, PR-ovi problemi s likvidnosti su se nastavili i on nije uspio pravovremeno otplatiti svoje obveze. Od 2009. do 2014. PR je sklopio 25 sporazuma o odgodi naplate svojih nepodmirenih obveza (mjera 4.). To se isto pokazalo nedovoljnim. PR-ove obveze nastavile su se povećavati i dosegnule su razinu na kojoj su dva vjerovnika zatražila hitno plaćanje svojih potraživanja. Kako bi spriječila nesolventnost PR-a, Poljska mu je dodijelila dodatna financijska sredstva u obliku prijavljene potpore za restrukturiranje (mjera 1.), a većina tih sredstava iskorištena je za otplatu nepodmirenih obveza.

(101) To pokazuje da mjere koje se ocjenjuju nisu bile neovisne, već neodvojive, u smislu da samo jedna od njih nije bila dovoljna za rješavanje problema likvidnosti i obnavljanje dugoročne održivosti. Te su se mjere zapravo nadopunjavale sve dok posljednjom nije postignuta likvidnost i profitabilnost društva. Iz te se perspektive prijavljena potpora za restrukturiranje i mjere prije restrukturiranja mogu smatrati dijelom istog postupka reorganizacije. Taj je postupak trajao dulje od očekivanog, ne zbog inherentne neodrživosti PR-a, nego zbog toga što PR nije imao dovoljno sredstava za raniji dovršetak reorganizacije.

(102) Na temelju razloga utvrđenih u uvodnim izjavama od 99. do 101., Komisija smatra da mjere koje se ocjenjuju čine jednu reorganizaciju ili intervenciju, tj. mjeru, provedenu u intervalima. Stoga je primjereno ocijeniti mjere kao cjelinu, a ne pojedinačno.

(103) Prema tome, Komisija će ocijeniti čine li mjere od 1. do 4. kao jedna intervencija državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

(104) Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 49., da bi se određena mjera mogla smatrati državnom potporom u smislu te odredbe, moraju biti ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti: i. mjera mora biti pripisiva državi i mora se financirati iz državnih sredstava, ii. njome se poduzetniku mora davati gospodarska prednost, iii. ta prednost mora biti selektivna i iv. mjera mora narušavati tržišno natjecanje ili prijetiti njegovim narušavanjem i mora utjecati na trgovinu među državama članicama.

7.1.5.1. Državna sredstva i pripisivost državi

(105) Kako je obrazloženo u uvodnim izjavama 50., 59., od 64. do 67. i od 79. do 85., mjere od 1. do 4. pojedinačno su poduzeli različiti subjekti koji pripadaju javnoj upravi ili javna poduzeća, stoga one uključuju državna sredstva.

(106) Dokazi iz dokumentacije pokazuju i da su odluke o dodjeli mjera od 1. do 4. ili izravno donijela javna tijela ili da su javna tijela bila uključena u te odluke ili da se može zaključiti da su im pripisive iz pokazatelja koji proizlaze iz okolnosti i konteksta u kojem su mjere poduzete. Stoga su mjere od 1. do 4. pojedinačno bile pripisive državi.

(107) Svaka od mjera od 1. do 4. uključuje državna sredstva i može se pripisati državi. Prema tome, Komisija zaključuje da su mjere od 1. do 4. zajedno kao jedna intervencija pripisive državi i uključuju državna sredstva.

7.1.5.2. Prednost

(108) Ta jedna intervencija obuhvaća razdoblje od 2005., kad je dodijeljena mjera 3., do 2015., kad je dodijeljena mjera 1.

(109) Ukupni iznos potpore dodijeljene PR-u u okviru jedne intervencije bio je znatno veći od neto vrijednosti imovine društva (vidjeti tablicu 1.). Osim toga, PR je od 2005. do 2015. redovito prijavljivao gubitke i sve veći dug. Subjekt u tržišnom gospodarstvu ne bi intervenirao toliko puta i tako znatno u tako dugom razdoblju bez ikakvih znakova poboljšanja situacije društva koje je već bilo u teškoćama barem od 2005. Osnovni cilj intervencije bilo je sprječavanje poremećaja u pružanju usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika tako da se pokušavaju ublažiti opetovani problemi likvidnosti PR-a. Bez kontinuirane intervencije države PR ne bi mogao pružati svoje usluge i morao bi u nekom trenutku pokrenuti stečajni postupak. Stoga Komisija smatra da su mjere od 1. do 4. zajedno kao jedna intervencija PR-u osigurale gospodarsku prednost.

7.1.5.3. Selektivnost, narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama

(110) Zaključak po pitanju selektivnosti, narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaja na trgovinu naveden u uvodnim izjavama 51. i 57. za mjeru 1. primjenjuje se na odgovarajući način i na jednu intervenciju.

7.1.5.4. Zaključak

(111) Na temelju tih razloga Komisija zaključuje da mjere od 1. do 4. kao jedna intervencija čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

(112) Mjere od 1. do 4. čine državnu potporu i pojedinačno i zajedno. Ocjenjivanje mjera kao jedne intervencije ili zasebno ne utječe na konačnu ocjenu jer priroda pojedinačnih dijelova intervencije ne bi bila drukčija.

7.1.6. *Mjera 5. – potpora za osposobljavanje i zapošljavanje i de minimis potpora dodijeljena od 2006. do 2015.*

7.1.6.1. Državna sredstva i pripisivost državi

(113) Mjere koje zajedno čine mjeru 5. dodijelila su javna tijela, kao što su Poljska agencija za razvoj poduzetništva, Zavod za zapošljavanje i Državni fond za rehabilitaciju osoba s invaliditetom. Stoga ona jasno uključuje državna sredstva i može se pripisati državi.

7.1.6.2. Prednost

(114) Mjera 5. dodijeljena je samo PR-u i njome su pokriveni troškovi koje bi PR u suprotnom snosio u normalnim tržišnim uvjetima. Stoga je mjera PR-u osigurala gospodarsku prednost.

7.1.6.3. Selektivnost

(115) Zaključak po pitanju selektivnosti iz uvodne izjave 51. o mjeri 1. primjenjuje se na odgovarajući način i na mjeru 5.

7.1.6.4. Narušavanje tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu među državama članicama

(116) Uredbom Komisije (EU) br. 1407/2013 ([32]) („Uredba o *de minimis* potporama”) predviđeno je da se za potporu dodijeljenu jednom poduzetniku smatra da ne ispunjava sve kriterije iz članka 107. stavka 1. UFEU-a ako ukupni iznos te potpore ne prelazi 200 000 EUR tijekom bilo kojeg razdoblja od tri fiskalne godine. Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 3. te uredbe, za potporu dodijeljenu jednom poduzetniku koja ne prelazi tu gornju granicu ne smatra se da utječe na trgovinu među državama članicama ili da se njome narušava tržišno natjecanje odnosno prijeti njegovim narušavanjem. U skladu s člankom 7. stavkom 1. te uredbe, ona se primjenjuje i na potpore dodijeljene prije njezina stupanja na snagu (odnosno prije 1. siječnja 2014.).

([32]) Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore (SL L 352, 24.12.2013., str. 1.).

(117) Prema izjavi Poljske (vidjeti uvodnu izjavu 27.) potpora dodijeljena PR-u u okviru mjere 5. nije prelazila *de minimis* gornju granicu u razdoblju od 2009. do 2011. Iako je njezin ukupni iznos bio 1 177 421 PLN (oko 277 040 EUR), samo 350 007 PLN (82 355 EUR) tog iznosa dodijeljeno je kao *de minimis* potpora.

(118) Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 22., mjera 5. sastoji se od i. potpore za osposobljavanje u iznosu od 0,97 milijuna PLN (oko 0,23 milijuna EUR), ii. potpore za zapošljavanje u iznosu od 39 000 PLN (oko 0,01 milijun EUR) i iii. *de minimis* potpore u iznosu od 0,7 milijuna PLN (oko 0,17 milijuna EUR). Te potpore zajedno omogućuju PR-u da osposobljava i zapošljava osoblje koje je potrebno za kontinuirano pružanje usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika. Stoga one skupno čine jednu mjeru. Njihovi iznosi moraju se uzeti u obzir kumulativno u svrhu Uredbe o *de minimis* potporama. Ukupni iznos mjere 5. Prelazi *de minimis* gornju granicu u razdoblju od 2009. do 2011. Stoga zahtjevi Uredbe o *de minimis* potporama nisu ispunjeni u tom razdoblju.

(119) Prema tome, mjera 5. u razdoblju od 2009. do 2011. čini državnu potporu u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a i iz istih razloga navedenih u uvodnoj izjavi 57. za mjeru 1. narušila je ili je prijetila da će narušiti tržišno natjecanje te je utjecala na trgovinu među državama članicama.

7.1.6.5. Zaključak

(120) Iz tih razloga Komisija smatra da mjera 5. čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

7.2. **Zakonitost potpore**

7.2.1. *Zakonitost mjera od 1. do 4. (jedna intervencija)*

(121) U skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a države članice imaju obvezu obavješćivanja o svim planovima za dodjelu ili izmjenu potpora i ne smiju provoditi planirane mjere sve dok se postupak obavješćivanja ne okonča konačnom odlukom. U članku 3. Uredbe (EU) 2015/1589 navedeno je da potpora ne smije stupiti na snagu prije nego što Komisija donese, ili se smatra da je donijela, odluku kojom se odobrava ta potpora.

(122) Kako bi ocijenila zakonitost potpore, Komisija mora istražiti ispunjava li ona uvjete za izuzeće od obveze prijave.

(123) Područje primjene GBER-a iz 2008. ne obuhvaća nijednu od mjera koje se ocjenjuju (mjere 1., 2., 3. i 4.), ponajprije zato što poduzetnik u teškoćama, kao što je PR, ne ispunjava uvjete za potporu u okviru GBER-a.

(124) Mjere 2., 3. i 4. nisu prijavljene Komisiji. Mjera 1. prijavljena je 21. rujna 2015. Međutim, Poljska je dodijelila mjeru 1. 30. rujna 2015. (vidjeti uvodnu izjavu 1.) i nije pričekala da Komisija donese odluku o odobrenju potpore. U svakom slučaju, čak i da je Poljska pričekala da Komisija donese odluku o odobrenju mjere 1., kako je navedeno u uvodnim izjavama od 99. do 102., Komisija smatra da mjere od 1. do 4. čine jednu intervenciju i to ne bi utjecalo na zakonitost potpore jer su mjere od 2. do 4. dodijeljene bez Komisijine odluke o odobrenju potpore.

(125) S obzirom na to, Komisija zaključuje da potpora nije izuzeta od obveze prijave i da ju je Poljska dodijelila bez odobrenja Komisije, što je protivno članku 108. stavku 3. UFEU-a i članku 3. Uredbe (EU) 2015/1589. Stoga je potpora dodijeljena nezakonito.

7.2.2. *Zakonitost mjere 5.*

(126) U skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a države članice imaju obvezu obavješćivanja o svim planovima za dodjelu ili izmjenu potpora i ne smiju provoditi planirane mjere sve dok se postupak obavješćivanja ne okonča konačnom odlukom. U članku 3. Uredbe (EU) 2015/1589 navedeno je da potpora ne smije stupiti na snagu prije nego što Komisija donese, ili se smatra da je donijela, odluku kojom se odobrava ta potpora.

(127) Kako bi ocijenila zakonitost potpore, Komisija mora istražiti ispunjava li ona uvjete za izuzeće od obveze prijave.

(128) Komisija napominje da dio potpore dodijeljene u okviru mjere 5. ispunjava uvjete za *de minimis* potporu jer ispunjava sve relevantne uvjete Uredbe o *de minimis* potporama. Drugi dio ispunjavao bi uvjete za izuzeće od obveze prijave u okviru GBER-a iz 2008. da PR nije bio poduzetnik u teškoćama u vrijeme kad je potpora dodijeljena.

(129) S obzirom na to da se PR mora smatrati poduzetnikom u teškoćama od 2005. ([33]) (vidjeti uvodne izjave 90. i 132.), Komisija zaključuje da nisu ispunjeni svi primjenjivi uvjeti GBER-a iz 2008. Stoga potpora za osposobljavanje i sve potpore koje ne ispunjavaju uvjete Uredbe o *de minimis* potporama nisu izuzete od obveze prijave. Prema tome, potpora je dodijeljena nezakonito.

7.3. **Spojivost potpore**

(130) U odjeljku 7.1. Komisija je zaključila da mjere od 1. do 4. i pojedinačno (uvodne izjave 58., 63., 77. i 97.) i zajedno kao jedna interventna mjera (uvodna izjava 111.), kao i mjera 5. (uvodna izjava 120.), čine potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Iako Komisija smatra da mjere od 1. do 4. čine jednu intervenciju (vidjeti uvodne izjave od 99. do 102.), ipak će ocijeniti spojivost potpore za mjere od 1. do 4. i kao jedne intervencije (odjeljak 7.3.1.) i pojedinačno (odjeljak 7.3.2.) te u svakom slučaju zasebno za mjeru 5. (odjeljak 7.3.3.).

7.3.1. *Mjere od 1. do 4. (jedna intervencija)*

(131) Kako je navedeno u uvodnim izjavama od 99. do 102., Komisija smatra da mjere od 1. do 4. čine jednu intervenciju. Stoga se spojivost potpore neće ocjenjivati za svaku pojedinačnu mjeru, nego za jednu intervenciju koja se sastoji od tih pojedinačnih mjera.

(132) U načelu, potpora koja se dodjeljuje poduzetniku u teškoćama, kao što je PR, trebala bi ispunjavati uvjete Smjernica o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama („Smjernice iz 2014.") ([34]). Ta jedna intervencija obuhvaća razdoblje od 2005., kad je dodijeljena mjera 3., do 2015., kad je dodijeljena mjera 1. Prema informacijama koje je dostavila Poljska, PR je imao negativni vlasnički kapital u svakoj godini od 2005. do 2015. dok IDA nije stekla njegove dionice (mjera 1.). Stoga Komisija smatra da je od 2005. do 2015. PR bio „poduzetnik u teškoćama" u smislu točke 20. Smjernica iz 2014. (što je potvrdila i Poljska, vidjeti uvodnu izjavu 29.). Komisija napominje da je dio intervencije (odnosno mjera 1.) dodijeljen u rujnu 2015., odnosno nakon objave Smjernica iz 2014. U točki 137. Smjernica iz 2014. navedeno je da će Komisija procijeniti spojivost svake potpore za restrukturiranje čiju dodjelu nije odobrila u okviru Smjernica iz 2014. „ako je sva potpora ili jedan njezin dio dodijeljen nakon objave smjernica". Stoga se Smjernice iz 2014. primjenjuju na ovaj slučaj.

([33]) Kako je opisano u uvodnoj izjavi 22., mjera 5. obuhvaća potpore dodijeljene u razdoblju 2006.–2015. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 132., Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama iz 2014. primjenjive su na potporu za sanaciju i restrukturiranje koja je djelomično dodijeljena nakon objave tih smjernica. To vrijedi za mjeru 5. i Komisija stoga primjenjuje Smjernice iz 2014. u ocjenjivanju toga je li PR bio poduzetnik u teškoćama.

([34]) Komunikacija Komisije – Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama (SL C 249, 31.7.2014., str. 1.).

(133) Međutim, Komisija smatra da se tržište usluga domaćeg željezničkog prijevoza putnika koje se provode u okviru ugovora o javnim uslugama nalazi u specifičnoj situaciji, što opravdava ocjenjivanje potpore koja je dodijeljena poduzetnicima u teškoćama koji posluju u tom sektoru na temelju druge pravne osnove.

(134) Neki segmenti željezničkog prijevoza (kao što je međunarodni prijevoz putnika) već su u potpunosti liberalizirani na razini Unije. Međutim, tržište domaćeg prijevoza putnika otvoreno je samo u kontekstu četvrtog željezničkog paketa ([35]), koji je službeno stupio na snagu u siječnju 2019. ([36]). Kad je riječ o načinu sklapanja ugovora iz Uredbe (EZ) br. 1370/2007, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 11., usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika, uključujući usluge regionalnog željezničkog prijevoza putnika, koje se pružaju u okviru ugovora o javnim uslugama i dalje se mogu izravno sklapati u prijelaznom razdoblju do 24. prosinca 2023. i mogu trajati maksimalno 10 godina ([37]). To prijelazno razdoblje odnosi se samo na usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika koje se pružaju u okviru ugovora o javnim uslugama. Na usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika koje se ne pružaju u okviru ugovora o javnim uslugama ne može se primijeniti to prijelazno razdoblje i njihova je liberalizacija stupila na snagu u siječnju 2019. ([38]) Većina usluga regionalnog prijevoza putnika pruža se u okviru ugovora o javnim uslugama. Prijelaznim razdobljem i dalje se može osigurati određena zaštita postojećim prijevoznicima od potencijalnih novih sudionika na tržištu. Sektorom općenito još uvijek dominiraju postojeći prijevoznici i nema previše tržišnog natjecanja, osim u nekoliko država članica koje su (djelomično) otvorile svoja tržišta u okviru nacionalnog prava.

(135) Nadalje, tržište regionalnog željezničkog prijevoza putnika u okviru ugovora o javnim uslugama uključuje važnu javnu uslugu i ima specifična obilježja. S obzirom na to da postojeće operatere možda neće na vrijeme i u dovoljnom opsegu zamijeniti drugi operateri ([39]), njihovo povlačenje s tržišta često bi dovelo do poremećaja u pružanju usluga željezničkog prijevoza putnika, što bi imalo ozbiljne gospodarske i društvene posljedice. Zbog toga se sektor regionalnog željezničkog prijevoza putnika u okviru ugovora o javnim uslugama razlikuje od sektora koji su prethodno liberalizirani u Uniji, neovisno o tome jesu li povezani sa željeznicom, kao što su telekomunikacije ili zračni prijevoz.

(136) Čini se da neki postojeći prijevoznici, kao što je PR, imaju poteškoća s posljedicama nedovršenog restrukturiranja zbog okolnosti koje često nisu bile pod njihovom kontrolom, kao što je produljena državna reorganizacija cijelog željezničkog sektora. Zbog toga su možda primili potporu koja, iako se formalno vodila kao potpora za restrukturiranje, nije iskorištena za obnavljanje njihove dugoročne održivosti, nego za rješavanje opetovanih problema likvidnosti. Možda nisu imali priliku provesti stvarno restrukturiranje prije nadolazeće liberalizacije sektora u Uniji. Jedna posljednja prilika za restrukturiranje možda je opravdana kako bi se osigurala njihova dugoročna održivost i kako bi bili bolje pripremljeni za samostalno natjecanje na tržištu.

([35]) Četvrti željeznički paket čini šest zakonodavnih dokumenata koji su doneseni 2016. i osmišljeni za dovršetak jedinstvenog tržišta za željezničke usluge; to su Uredba (EU) 2016/796 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za željeznice i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 881/2004 (SL L 138, 26.5.2016., str. 1.), Direktiva (EU) 2016/797 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o interoperabilnosti željezničkog sustava u Europskoj uniji (SL L 138, 26.5.2016., str. 44.), Direktiva (EU) 2016/798 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o sigurnosti željeznica (SL L 138, 26.5.2016., str. 102.), Uredba (EU) 2016/2337 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1192/69 o zajedničkim pravilima normalizacije računa željezničkih prijevoznika (SL L 354, 23.12.2016., str. 20.), Uredba (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika (SL L 354, 23.12.2016., str. 22.) te Direktiva (EU) 2016/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Direktive 2012/34/EU u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika i upravljanja željezničkom infrastrukturom (SL L 352, 23.12.2016., str. 1.).

([36]) Vidjeti Direktivu 2012/34/EU kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2016/2370. Za usluge koje se pružaju u okviru ugovora o javnim uslugama postoji prijelazno razdoblje: postupak konkurentnog javnog nadmetanja postao je standardni način dodjele takvih ugovora 3. prosinca 2019., ali bezuvjetno izravno sklapanje takvih ugovora i dalje će biti moguće do 24. prosinca 2023. Izravno sklopljeni ugovori mogu trajati najviše 10 godina odnosno do prosinca 2033. (vidjeti članak 8. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/2338).

([37]) Izravno sklopljeni ugovori prije 3. prosinca 2019. mogu se produljiti za 50 % u skladu s člankom 4. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

([38]) Za komercijalne usluge potpuna liberalizacija stupila je na snagu voznim redom koji vrijedi od 12. prosinca 2020.

([39]) Uzrok tomu je i nepotpuna liberalizacija zbog koje drugi operateri ne mogu zamijeniti cijeli obujam prometa postojećih operatera. Osim toga, ograničena interoperabilnost željezničkih vozila pridonosi fragmentaciji tržišta.

(137) Nadalje, činjenica da Komisija nikad nije primijenila Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama iz 2014. na društva koja se bave željezničkim prijevozom putnika pokazatelj je svjesnosti o specifičnim obilježjima tržišta domaćeg prijevoza putnika, posebice u smislu regionalnih usluga koje se pružaju u okviru ugovora o javnim uslugama, koje čine većinu usluga domaćeg željezničkog prijevoza.

(138) U sudskoj praksi uvaženo je ([40]) da Komisija može odstupiti od Smjernica o državnim potporama, posebno ako se predmetni sektor zbog iznimnih okolnosti koje nisu predviđene smjernicama razlikuje od ostalih gospodarskih sektora. U takvom slučaju Komisija može izravno primijeniti odredbe Ugovora. S obzirom na i. specifična obilježja sektora (vidjeti uvodne izjave od 134. do 136.), ii. utjecaj PR-a i na regionalnoj i na nacionalnoj razini (vidjeti uvodne izjave 147. i 152.), posebno utjecaj na regije koje ispunjavaju uvjete za regionalnu potporu iz članka 107. stavka 3. točke (a) UFEU-a, i iii. činjenicu da Komisija nikad nije primijenila Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama iz 2014. na poduzetnike u teškoćama koji se bave željezničkim prijevozom putnika (vidjeti uvodnu izjavu 137.), Komisija smatra da je izravna primjena odredbi Ugovora za ocjenjivanje spojivosti potpore dodijeljene PR-u opravdana (vidjeti uvodnu izjavu 234.).

(139) U vezi s tim, Komisija napominje da je člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a predviđeno da se potpora za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem. Uzimajući u obzir prirodu djelatnosti PR-a i njihov gospodarski učinak i na regionalnoj i na nacionalnoj razini (vidjeti uvodne izjave 147. i 152.), čini se da je članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a najprikladnija pravna osnova za ocjenjivanje spojivosti.

(140) Prema tome, Komisija je odlučila ocijeniti spojivost mjera od 1. do 4. kao jedne kombinirane mjere izravno u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a na temelju općih načela ocjenjivanja.

(141) U skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a potpore za poticanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem ako ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu. Kako bi se mogla smatrati spojivom s unutarnjim tržištem u okviru te odredbe, državna potpora mora ispunjavati dva uvjeta. Prvi uvjet je da mora biti namijenjena olakšavanju razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja, a drugi je da, izraženo u niječnom obliku, ne smije utjecati negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu ([41]).

(142) U vezi s prvim uvjetom Komisija istražuje je li potpora namijenjena olakšavanju razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja. U vezi s drugim uvjetom Komisija mora usporediti pozitivne učinke potpore na razvoj djelatnosti kojem je namijenjena s negativnim učincima potpore na unutarnje tržište kad je riječ o narušavanju tržišnog natjecanja i štetnim učincima potpore na trgovinske uvjete.

7.3.1.1. Potpora olakšava razvoj gospodarske djelatnosti ili gospodarskog područja

(143) Prema tvrdnji Poljske, PR ne bi mogao otplatiti dug bez potpore jer nije mogao dobiti tržišno financiranje prije primitka potpore. To bi dovelo do PR-ove nesolventnosti, a vjerojatno i likvidacije.

(144) Poljska tvrdi da bi likvidacija PR-a dovela do prekida u kontinuitetu pružanja usluge od općeg gospodarskog interesa jer je PR jedini regionalni željeznički operater u sedam od 16 vojvodstava i jedini operater koji pruža usluge u cijeloj državi. Zbog toga ga kratkoročno ili srednjoročno ne bi u dovoljnom opsegu mogao zamijeniti drugi prijevoznik.

([40]) Presuda Suda od 8. ožujka 2016., *Helenska Republika protiv Komisije*, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, točke 70.–72.
([41]) Presuda Suda od 22. rujna 2020., *Austrija/Komisija (Hinkley Point C)*, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, točke 18.–19.

(145) Poljska tvrdi da bi likvidacija PR-a uzrokovala ozbiljne socijalne poteškoće zbog prekida u kontinuitetu pružanja usluge od općeg gospodarskog interesa. Smatra da bi likvidacija povećala i nezaposlenost i da bi imala negativan učinak na gospodarstvo. Procjenjuje da bi likvidacija PR-a dovela do gubitka od 15 000 do 17 500 radnih mjesta i uzrokovala kumulativno smanjenje dodane vrijednosti u poljskom gospodarstvu u iznosu od 1,100–1,700 milijardi PLN u roku od dvije do tri godine.

(146) Poljska je analizirala alternative pružanju potpore, u kojima se pretpostavljao kontinuitet usluga, kao što su povećanje privatnog kapitala, preraspodjela imovine i reorganizacija duga, ali je utvrdila da nijedna nije bila realistična.

(147) Komisija napominje, kao prvo, da je PR doista jedini regionalni željeznički operater za prijevoz putnika u sedam regija i da ima znatan udio na tržištu (od 66 % do 95 %) u još tri regije. Kao drugo, postoje velike prepreke za ulazak u sektor (veliko početno kapitalno ulaganje potrebno za početak poslovanja), što ograničava broj potencijalnih novih sudionika. Kao treće, prema tvrdnji Poljske, nijedan domaći ili strani „vanjski" operater (osim društva Arriva, koje ima oko 2 % udjela na tržištu) nikad nije izrazio zanimanje za ulazak na poljsko tržište regionalnog željezničkog prijevoza. Osim toga, „interni" operateri ne mogu pružati usluge izvan regije sjedišta jer bi time izgubili status „unutarnjeg operatera" ([42]). Kao četvrto, kad su nadležna tijela u prošlosti osigurala usluge prijevoza na temelju konkurentnog javnog nadmetanja, PR je često bio jedini ponuditelj. Stoga je razumno zaključiti da u slučaju stečaja PR-a nijedan drugi operater ne bi mogao kratkoročno ili srednjoročno zamijeniti PR u dovoljnom opsegu.

(148) Prema mišljenju Komisije, tvrdnja Poljske da bi PR bez potpore postao nesolventan čini se vjerojatnom uzimajući u obzir visoku stopu zaduženosti PR-a, nedostatak dovoljne unutarnje likvidnosti i nemogućnost dobivanja tržišnog financiranja.

(149) Protučinjenična analiza Poljske koja uključuje alternativne scenarije i zbog koje je donijela zaključak da nije bilo alternative potpori (vidjeti uvodnu izjavu 146.) isto se tako čini vjerojatnom. Nije vjerojatno da bi neki privatni ulagač izrazio zanimanje za preuzimanje PR-a, uzimajući u obzir njegovu lošu financijsku situaciju. Prodaja imovine ne bi bila dovoljna za otplatu dugova i, još važnije, onemogućila bi obnovu održivosti jer je većina imovine potrebna za nastavak poslovanja. U vezi s reorganizacijom duga koju su proveli postojeći vjerovnici, ona bi neizbježno uključivala dodatnu potporu s obzirom na to da su najveći vjerovnici PR-a bili u državnom vlasništvu.

(150) S druge strane, potpora je PR-u omogućila da smanji svoj dug i provede reorganizaciju radi obnove dugoročne održivosti. Čini se da je taj postupak doveo do pozitivnih učinaka jer je društvo postalo profitabilno 2016., ima pozitivan vlasnički kapital i očekuje se da će ostvariti dobit do 2020. Osim toga, potpora je potaknula prethodno neodlučna lokalna tijela da s PR-om sklope dugoročne ugovore o javnim uslugama za razdoblje 2015.–2021. To PR-u osigurava financijsku stabilnost koja je potrebna za uspješan dovršetak postupka reorganizacije.

(151) U konačnici, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 9., sve regije u kojima PR posluje ispunjavaju uvjete za regionalnu potporu iz članka 107. stavka 3. točke (a) UFEU-a. Takve regije imaju izuzetno nizak životni standard ili zabrinjavajuće nisku stopu zaposlenosti. PR izravno zapošljava 9 000 ljudi i pruža oko 50 % godišnjih vlak-kilometara. Likvidacija PR-a bi, osim izravnog učinka na zaposlenike i ugovaratelje PR-a, imala znatan učinak i na mobilnost radne snage u svim regijama, što bi predstavljalo stvarnu prijetnju postojećim mogućnostima zapošljavanja.

(152) Osim toga, vojvodstva u kojima je PR jedini operater ili ima znatan udio na tržištu imaju veću stopu nezaposlenosti i manji izbor drugih vrsta javnog prijevoza nego ostala vojvodstva, u kojima su aktivni „interni" operateri. Stoga bi stečaj PR-a lošije utjecao na vojvodstva u kojima je PR jedini prijevoznik, čime bi se dodatno povećale regionalne razlike.

(153) S obzirom na navedeno, Komisija zaključuje da se potporom olakšava razvoj usluga regionalnog željezničkog prijevoza u Poljskoj jer ona sprječava vjerojatan prekid pružanja tih usluga u slučaju stečaja PR-a. Njome se nastoje riješiti i nejednakosti među regijama koje bi se vjerojatno povećale da je PR završio u stečaju.

([42]) „Unutarnji operater" kako je definirano u članku 2. točki (j) Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

7.3.1.2. Potpora ne utječe neopravdano na tržišno natjecanje i trgovinske uvjete u mjeri koja je suprotna zajedničkom interesu

(154) Kako bi se ocijenilo utječe li potpora neopravdano na tržišno natjecanje i trgovinske uvjete, potrebno je istražiti nužnost, prikladnost i proporcionalnost potpore. Potrebno je istražiti i učinke potpore na tržišno natjecanje i trgovinu te usporediti pozitivne učinke potpore na razvoj djelatnosti kojem je namijenjena s negativnim učincima potpore na unutarnje tržište.

7.3.1.3. Nužnost, prikladnost i proporcionalnost potpore

(155) Kao prvo, kako je navedeno u uvodnim izjavama od 143. do 146., Poljska tvrdi da bi PR bez potpore postao nesolventan i da bi došlo do njegove likvidacije. Likvidacija PR-a uzrokovala bi ozbiljne socijalne poteškoće zbog prekida u kontinuitetu pružanja usluge od općeg gospodarskog interesa i povećanja nezaposlenosti. To bi imalo i općenito negativan učinak na gospodarstvo. Poljska je u konačnici zaključila da alternativni scenariji u kojima se pretpostavljao kontinuitet usluga bez potpore nisu bili realistični.

(156) Kako je navedeno u uvodnim izjavama od 148. do 153., Komisija smatra da su argumenti Poljske uvjerljivi. Stoga Komisija zaključuje da je potpora potrebna kako bi se spriječile ozbiljne socijalne poteškoće povezane s vjerojatnim prekidom pružanja usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika u slučaju stečaja PR-a.

(157) Kao drugo, kad je u pitanju prikladnost potpore, treba napomenuti da se PR nalazio u teškoj financijskoj situaciji prije nego što je primio potporu. Godinama je prijavljivao gubitke, negativni vlasnički kapital i sve veći dug te je od 2005. ispunjavao uvjete za poduzetnika u teškoćama. Od početka postupka preustroja 2000. PR nije imao dovoljnu unutarnju likvidnost ni pristup vanjskim financijskim sredstvima koja su mu bila potrebna za otplatu duga i financiranje djelatnosti. Problem zaduženosti dosegao je vrhunac u rujnu 2015., kad su dva najveća vjerovnika PR-a, društva PKP PLK i PKP Energetyka, zatražila od dužnika da otplati dug u roku od tjedan dana. Društvo PKP Energetyka zaprijetilo je da će obustaviti opskrbu energijom. PR bi bez otplate duga postao nesolventan. U tom kontekstu nije vjerojatno da bi bilo koji manje narušavajući instrument, na primjer samo regulatorne promjene, spriječio stečaj PR-a i time osigurao kontinuitet pružanja usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika.

(158) Primarni razlog financijskih teškoća PR-a bili su gubitci koji su se nakupili s godinama i prezaduženost. Potpora u obliku pokrivanja prijašnjih gubitaka i restrukturiranja duga (uključujući odgodu naplate obveza) na odgovarajući je način riješila te teškoće. Vlasničkim ulaganjem iz 2015. postignuto je više od rješavanja neposrednih poteškoća s likvidnošću tako što je PR-u osigurano dugoročno financiranje koje mu je bilo potrebno za obnavljanje dugoročne održivosti.

(159) Prema stvarnim financijskim rezultatima čini se da se potporom dosad postižu predviđeni ciljevi jer je društvo postalo profitabilno i obnovilo je svoj vlasnički kapital (vidjeti tablicu 1.). Zbog toga je moglo ostvariti tržišno financiranje (i stoga su se obveze 2017. povećale), čime je i samo uložilo sredstva u reorganizaciju.

Tablica 1.

Odabrani financijski podaci PR-a u razdoblju 2011.–2017. i predviđanja za 2018., 2019. i 2020. u milijunima PLN

	2011.	**2012.**	**2013.**	**2014.**	**2015.**	**2016.**	**2017.**
Prihodi	1 797,8	1 746,4	1 498,8	1 474,0	1 383,4	1 317,7	1 334,6
Rezultat poslovanja	10,2	–74,0	–31,1	10,0	–96,1	51,0	68,2
Neto rezultat	–52,7	–44,3	–54,0	–5,5	–88,4	51,2	75,2
Neto marža	–2,9 %	–2,5 %	–3,6 %	–0,3 %	–6,4 %	3,9 %	5,6 %
Vlasnički kapital	– 292,4	– 336,7	– 390,7	– 396,2	285,7	336,9	412,1

Obveze	784,7	834,6	898	884,2	287,4	225,3	463,2

	2018.(P)	**2019.(P)**	**2020.(P)**
Prihodi	[1 161,1–1 570,9]	[1 139,8–1 542]	[1 092,7–1 478,3]
Rezultat poslovanja	[59,0–79,8]	[41,0–55,4]	[35,4–48,0]
Neto rezultat	[41,7–56,4]	[22,7–30,7]	[23,5–31,9]
Neto marža	[3,1–4,1] %	[1,7–2,3] %	
Vlasnički kapital	[391,9–530,3]	[414,5–560,9]	[438,2–592,8]
Obveze	[592,5–801,6]	[510,3–690,5]	[311,8–421,8]

Izvor: financijski izvještaji PR-a za godine 2011.–2017.; „P" – predviđanje u skladu s planom restrukturiranja ažuriranim u prosincu 2017. za godine 2018.–2020.

(160) Na osnovu toga Komisija zaključuje da je potpora prikladna za postizanje svojeg cilja.

(161) Kao treće, kad je riječ o proporcionalnosti potpore, Komisija napominje da je veliki udio potpore iskorišten za pokrivanje prijašnjih gubitaka u poslovanju ili za smanjenje opterećenja dugom (restrukturiranje duga i odgoda naplate obveza), koji je PR naposljetku otplatio. Stoga se njome nije PR-u pružila dodatna likvidnost koju bi mogao potrošiti u druge svrhe osim osiguranja kontinuiteta poslovanja.

(162) Kad je riječ o vlasničkom ulaganju 2015., […] % njegova ukupnog iznosa odmah je iskorišteno za otplatu nepodmirenih dugova društvima PKP PLK i PKP Energetyka. Preostali iznos od […] PLN (oko […] EUR) iskorišten je za modernizaciju željezničkih vozila i restrukturiranje zaposlenih, odnosno za rješavanje ostalih uzroka teškoća PR-a (osim visoke razine zaduženosti), a to su ponajprije loša kvaliteta i nedovoljna količina željezničkih vozila te niska radna učinkovitost, radi dovršetka postupka reorganizacije i obnove dugoročne održivosti.

(163) Osim toga, PR je preuzeo znatan dio troškova reorganizacije ulaganjem znatne količine vlastitih sredstava u obliku vanjskog financiranja (bankovni zajmovi pod tržišnim uvjetima). Taj vlastiti doprinos, koji će PR morati otplatiti vlastitim sredstvima, iznosi […] PLN (oko […] EUR) i čini znatan udio u ukupnim troškovima reorganizacije.

(164) Stvarni financijski rezultati i financijske projekcije pokazuju da potpora nije bila prekomjerna. Društvo je ostvarivalo neto gubitke devet godina zaredom od 2008. do 2015. i negativan vlasnički kapital svake godine barem od 2004. do 2014. Prijavilo je neto dobit za 2016. i 2017., no profitna marža od 3,9 % i 5,6 % u tim godinama ne čini se nerazumno visoka ([43]). Slično tomu, očekivalo se da će PR u razdoblju 2018.–2020. ostvariti umjerenu neto maržu od [1,7 do 4,1] %. Umjerene profitne marže pokazatelj su toga da PR trenutačno dobiva odgovarajuću naknadu za pružanje usluga željezničkog prijevoza putnika.

(165) Zbog toga Komisija zaključuje da je potpora ograničena na postizanje svojeg cilja, odnosno da je proporcionalna.

([43]) Dobit se ne čini nerazumnom s obzirom na to da su, na primjer, prihodi stalni i veća profitabilnost ostvarena je smanjenjem troškova. Osim toga, dobit se s vremenom smanjuje. Radi usporedbe, druga postojeća nacionalna društva za željeznički prijevoz koja pružaju usluge regionalnog željezničkog prijevoza putnika imaju profitnu maržu od oko 4 %–6 % i više.

7.3.1.4. Učinci na tržišno natjecanje i trgovinu

(166) Iako domaće tržište regionalnog željezničkog prijevoza još nije u potpunosti liberalizirano u pravu Unije, Komisija je u prethodnim odlukama smatrala da je potpora dodijeljena društvima koja se bave željezničkim prijevozom putnika ([44]) imala učinak na tržišno natjecanje i trgovinu jer je prijevoz putnika liberaliziran i jer su neke države članice jednostrano otvorile svoja tržišta željezničkog prijevoza putnika. Osim toga, u Poljskoj postoji intermodalno tržišno natjecanje među regionalnim željezničkim prijevozom i drugim vrstama prijevoza. Nadalje, u više vojvodstava postoji više regionalnih željezničkih operatera, uključujući operatere iz druge države članice.

(167) Udio PR-a na tržištu usluga međuregionalnog željezničkog prijevoza postepeno se smanjio s 50 % u 2014. na 42,5 % u prvoj polovici 2017. (u smislu obujma prometa u vlak/km). Osim toga, u skladu s planom restrukturiranja koji obuhvaća razdoblje koje završava 2020., PR planira smanjiti svoj obujam prometa za […] % i broj svojih električnih motornih vlakova za […] %. Time bi se trebao osloboditi dodatan kapacitet za konkurente.

(168) Svi „interni" konkurenti PR-a (osim društva PKP Szybka Kolej Miejska) izravno su sklopili dugoročne ugovore s lokalnim tijelima barem do studenoga 2023. To znači da PR ne može preuzeti njihove rute još nekoliko godina. Društvo Arriva, „vanjski" konkurent PR-a, imalo je ugovor koji je trajao do prosinca 2020.

(169) Stoga mjera utječe na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama ([45]).

7.3.1.5. Usporedbe pozitivnih učinaka potpore s negativnim učinkom na unutarnje tržište

(170) Mjera potpore prikladno je oblikovana kad olakšava razvoj određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja bez negativnog utjecaja na trgovinske uvjete u mjeri koja je suprotna zajedničkom interesu.

(171) Na temelju prethodno navedenog može se zaključiti da su negativni učinci potpore na sektor usluga regionalnog željezničkog prijevoza u Poljskoj ograničeni.

(172) Nadalje, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 134., iako je tržište regionalnog željezničkog prijevoza putnika u okviru ugovora o javnim uslugama od prosinca 2019. podložno načelu konkurentne dodjele ugovora o javnim uslugama, još uvijek je u prijelaznom razdoblju u kojem se ugovori o javnim uslugama mogu bezuvjetno izravno sklopiti do 2023. Poljska se obvezala dovršiti taj postupak tri godine prije roka (vidjeti uvodne izjave 33. i 213.). To će dovesti do ubrzanog otvaranja tržišta i pridonijeti Unijinu cilju stvaranja jedinstvenog europskog željezničkog prostora. Stoga se pri ocjenjivanju učinaka mjera od 1. do 4. moraju uzeti u obzir obveze koje je Poljska preuzela i koje su opisane i ocijenjene u uvodnim izjavama od 212. do 229.

7.3.2. *Mjere od 1. do 4. kao zasebne mjere*

(173) Iz razloga utvrđenih u uvodnim izjavama 138. i 139. Komisija smatra da je izravna primjena odredbi Ugovora za ocjenjivanje spojivosti potpore dodijeljene PR-u opravdana i da je članak 107. stavak 3. točka (c) najprikladnija osnova za ocjenjivanje spojivosti.

([44]) Dobit se ne čini nerazumnom s obzirom na to da su, na primjer, prihodi stalni i veća profitabilnost ostvarena je smanjenjem troškova. Osim toga, dobit se s vremenom smanjuje. Radi usporedbe, druga postojeća nacionalna društva za željeznički prijevoz koja pružaju usluge regionalnog željezničkog prijevoza putnika imaju profitnu maržu od oko 4 %–6 % i više.

([45]) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 162., PR je iskoristio gotovo cijeli iznos potpore za pokrivanje prijašnjih gubitaka u poslovanju i otplatu dugova. Time je društvu omogućeno samo izbjegavanje nesolventnosti, a ne financiranje proširenja poslovanja na štetu konkurenata. Preostali relativno mali iznos potpore ([…]) isto tako nije iskorišten za širenje tržišta, nego za provedbu mjera koje su potrebne za dovršetak postupka reorganizacije (modernizacija željezničkih vozila i restrukturiranje zaposlenih) i obnovu dugoročne održivosti.

7.3.2.1. Potpora olakšava razvoj gospodarske djelatnosti ili gospodarskog područja

(174) Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 153., državna potpora olakšava razvoj djelatnosti kad sprječava prekid pružanja usluge obnovom dugoročne održivosti poduzeća koje bi bez potpore napustilo tržište. PR je u vrijeme dodjele svake pojedinačne potpore bio u teškoćama, kako je definirano u Smjernicama iz 2004. i Smjernicama iz 2014. (vidjeti uvodne izjave 29. i 132.).

(175) PR je glavni pružatelj usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika i konkurenti su mu isključivo „interni" operateri regija koji posluju samo u jednoj regiji te, u vrlo ograničenom opsegu, društvo Arriva.

(176) Postoje velike prepreke za nove sudionike. Time se povećava rizik od toga da drugi operater ne bi mogao zamijeniti PR brzo i u dovoljnom opsegu ako on prestane s poslovanjem (vidjeti uvodnu izjavu 147.).

(177) Osim toga, likvidacija PR-a imala bi znatan utjecaj na i. zaposlenike i ugovaratelje PR-a i ii. mobilnost radne snage u regijama koje ispunjavaju uvjete za regionalnu potporu iz članka 107. stavka 3. točke (a) UFEU-a (vidjeti uvodnu izjavu 151.).

(178) Iako su mjere primijenili različiti subjekti, svaka pojedinačna mjera pridonijela je zajedničkom cilju, odnosno osiguranju nastavka obavljanja djelatnosti PR-a.

(179) S obzirom na navedeno, Komisija zaključuje da svaka od mjera od 1. do 4. pojedinačno olakšava razvoj usluga regionalnog željezničkog prijevoza u Poljskoj jer sprječava ozbiljne socijalne poteškoće povezane s vjerojatnim prekidom pružanja usluga željezničkog prijevoza putnika u slučaju stečaja PR-a.

7.3.2.2. Potpora ne utječe neopravdano na tržišno natjecanje i trgovinske uvjete u mjeri koja je suprotna zajedničkom interesu

(180) Primarni razlog financijskih teškoća PR-a bili su gubitci koji su se nakupili s godinama i prezaduženost. Gubitci su na odgovarajući način ublaženi pokrivanjem prijašnjih gubitaka (mjera 2.). Prezaduženost je riješena restrukturiranjem duga prema vjerovnicima PR-a (mjere 3. i 4.) i konačno IDA-inim stjecanjem dionica (mjera 1.), kad su dva najveća vjerovnika PR-a zatražila otplatu duga.

(181) Upotrijebljeni instrumenti bili su prikladni za otklanjanje uzroka financijskih teškoća, tj. nakupljeni gubitci otklonjeni su pokrivanjem plaćanja prijašnjih gubitaka i kritična situacija povezana sa solventnošću PR-a riješena je instrumentima koji su utjecali na njegovu solventnost (restrukturiranje duga, vlasničko ulaganje).

(182) Kako je opisano u uvodnim izjavama od 147. do 152., PR je glavni pružatelj usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika u Poljskoj. U vrijeme dodjele i isplate pojedinačnih mjera tržište usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika nije bilo liberalizirano i u Poljskoj nije postojao velik broj konkurenata u pojedinačnim regijama te nijedan konkurent na državnoj razini. U tom kontekstu, kako je navedeno i u uvodnoj izjavi 157., nije vjerojatno da bi manje narušavajući instrument, na primjer samo regulatorne promjene, u bilo kojem trenutku osigurao kontinuitet pružanja usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika na usporedivoj razini koja ne bi negativno utjecala na gospodarstvo regija u slučaju stečaja PR-a.

(183) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 132., PR je imao negativan vlasnički kapital u svakoj pojedinačnoj godini od 2005. do 2015. (prije stjecanja dionica). Osim toga, PR je u cijelom tom razdoblju samo jedanput postigao pozitivan neto rezultat. Osim 2007., PR je ostvarivao samo gubitke. Situacija nije znatno bolja kad se razmotri rezultat poslovanja. PR je samo triput ostvario operativnu dobit (2007., 2011. i 2014.). To znači da tijekom većine godina PR poslovanjem nije stvorio dovoljne prihode za pokrivanje troškova poslovanja.

(184) Prema izjavi Poljske (vidjeti uvodnu izjavu 143.) PR nije mogao dobiti tržišno financiranje. S obzirom na kontinuiranu nesigurnu financijsku situaciju društva, to se čini vjerojatnim u cijelom razdoblju. Osim toga, ne čini se vjerojatnim da bi privatni ulagač bio zainteresiran za ulaganje u PR. Unatoč tome što tržište nije bilo liberalizirano i što je PR bio glavni prijevoznik, PR nije mogao ostvariti neto dobit i stoga nije mogao isplatiti dobit svojim dioničarima niti povećati vrijednost dioničarstva.

(185) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 149., ni preraspodjela imovine nije bila realistična jer je većina imovine bila potrebna za nastavak poslovanja. Stoga su postojeći javni vjerovnici bili potencijalni izvori djelomičnog oslobađanja od prezaduženosti (mjere 3. i 4.). U vezi s mjerom 2. povijesno nakupljeni gubitci pridonijeli su negativnom vlasničkom kapitalu. Isto ograničenje povezano s dostupnošću drugih izvora financiranja koji nisu državni za mjere 3. i 4. odnosi se i na mjeru 2. U vezi s mjerom 1., kako je navedeno u uvodnoj izjavi 157., glavni vjerovnici PR-a već su zatražili otplatu duga. U toj je situaciji vjerojatno da ne bi bilo privatnog ulagača ili potencijalnog vjerovnika koji bi pružio sredstva PR-u bez ikakvog sudjelovanja države.

(186) Svaka potpora mora biti proporcionalna, što znači da bi trebala biti ograničena na minimalni mogući iznos. Mjera 2. bila je namijenjena pokrivanju prijašnjih gubitaka od poslovanja koji su se nakupili s godinama, a mjere 3. i 4. bile su namijenjene smanjenju opterećenja dugom. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 161., tim se mjerama PR-u nije pružila dodatna likvidnost koju bi mogao potrošiti u druge svrhe osim osiguranja kontinuiteta poslovanja. U vezi s mjerom 1., kako je obrazloženo u uvodnim izjavama od 162. do 164., većina ukupnog iznosa iskorištena je za otplatu nepodmirenog duga, a PR je i sam pridonio znatnim iznosom. Nadalje, stvarni financijski rezultati i financijske projekcije pokazuju da potpora nije bila prekomjerna.

(187) Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 178., pojedinačne mjere imale su zajednički cilj, konkretno nastavak obavljanja djelatnosti PR-a i postizanje dugoročne održivosti društva. Kako je navedeno u uvodnim izjavama od 148. do 150. i od 182. do 187., vjerojatno je da bi bez potpore PR završio u stečaju, što bi dovelo do ozbiljnih poremećaja u pružanju usluga željezničkog prijevoza putnika. U tom se slučaju ne bi postigao zajednički cilj.

(188) Iz tih razloga Komisija zaključuje da je svaka potpora dodijeljena u okviru mjera od 1. do 4. pojedinačno prikladna i proporcionalna. Nadalje, svaka je od tih potpora potrebna kako bi se spriječile ozbiljne socijalne poteškoće povezane s vjerojatnim prekidom pružanja usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika u slučaju stečaja PR-a.

(189) U vezi s učincima mjera od 1. do 4. na tržišno natjecanje i trgovinu, opažanja iz uvodnih izjava od 170. do 172. o tim mjerama sagledanima zajedno kao jedna intervencija primjenjuju se na odgovarajući način na svaku od mjera od 1. do 4.

7.3.3. *Mjera 5.*

(190) Komisija napominje da se mjera 5. razlikuje od mjera od 1. do 4. jer se njome ne rješavaju izravno poteškoće s likvidnošću s kojima se PR nosi barem od 2005.

(191) Mjera 5. bila je namijenjena za osposobljavanje zaposlenika PR-a i aktivnosti zapošljavanja te pružanje opće podrške u obliku *de minimis* potpore.

(192) Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 118., mjera 5. nije ispunjavala uvjete utvrđene u Uredbi o *de minimis* potporama u razdoblju 2009.–2011. i stoga je činila potporu u tom razdoblju.

(193) Kako je obrazloženo u uvodnim izjavama 132. i 133., potpora dodijeljena poduzetniku u teškoćama, kao što je PR, u načelu bi trebala ispunjavati uvjete Smjernica iz 2014. Međutim, Komisija smatra da se potpore dodijeljene poduzetnicima u teškoćama koji posluju na domaćem tržištu usluga regionalnog prijevoza putnika u okviru ugovora o javnim uslugama moraju ocjenjivati prema drugoj pravnoj osnovi.

(194) S obzirom na to da je PR bio poduzetnik u teškoćama barem od 2005. (vidjeti uvodnu izjavu 90.), u skladu s člankom 1. stavkom 6. točkom (c) GBER-a iz 2008. nije imao pravo na primitak potpore obuhvaćene skupnim izuzećem. Stoga se ta potpora ne može smatrati spojivom u skladu s tom uredbom.

(195) Komisija je zbog toga istražila jesu li se ikakve druge odredbe o spojivosti mogle primijeniti na tu potporu, a osobito je li se potpora mogla izravno odobriti u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora.

(196) Pri ocjenjivanju jedne intervencije Komisija je priznala da je PR bio u znatnoj mjeri nedovoljno financiran (vidjeti uvodne izjave od 157. do 159.). Komisija je utvrdila i da PR pruža usluge regionalnog željezničkog prijevoza putnika na tržištu na kojem postoji samo ograničeno tržišno natjecanje zbog njegove neliberalizirane prirode i nepostojanja poticaja za ulazak vanjskih operatera na tržište te na kojem se prekid obavljanja djelatnosti PR-a ne bi

mogao jednostavno zamijeniti (vidjeti uvodne izjave od 134. do 137. i od 144. do 152.). Iako mjera 5. nije pridonijela popravku održivosti PR-a, pridonijela je sposobnosti PR-a da pruža svoje usluge na tržištu regionalnog željezničkog prijevoza putnika (vidjeti uvodne izjave od 197. do 201.). Prema tome, uzimajući u obzir prirodu djelatnosti PR-a i njihov gospodarski učinak i na regionalnoj i na nacionalnoj razini, čini se da je članak 107. stavak 3. točka (c) UFEU-a najprikladnija osnova za spojivost mjere 5.

7.3.3.1. Potpora olakšava razvoj gospodarske djelatnosti ili gospodarskog područja

(197) Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 165., državna potpora olakšava razvoj djelatnosti kad sprječava prekid pružanja usluge.

(198) Komisija napominje da, iako se potporom dodijeljenom u okviru mjere 5. nisu izravno rješavale poteškoće s likvidnošću PR-a, ona je pridonijela omogućivanju pružanja PR-ovih usluga željezničkog prijevoza putnika.

(199) Željeznički prijevoz putnika podložan je strogim sigurnosnim zahtjevima. Kvalificirano i stručno osoblje u znatnoj mjeri pridonosi zadovoljavanju tih zahtjeva jer takvo osoblje osigurava da se željeznički prijevoz putnika provodi na siguran način. Stoga je osoblje društvima koja se bave željezničkim prijevozom putnika važan resurs bez kojeg ne bi mogli poslovati.

(200) Cilj potpore dodijeljene u okviru mjere 5. bio je osiguranje toga da se PR u svojem poslovanju može osloniti na kvalificirano i stručno osoblje. S obzirom na financijske teškoće PR-a, čini se vjerojatnim da bez mjere 5. PR ne bi mogao osposobiti i zaposliti osoblje na odgovarajući način, a time i nastaviti s obavljanjem djelatnosti. To je moglo dovesti do znatnog prekida usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika ako se vlakovi nisu mogli upotrebljavati iz sigurnosnih razloga. Stoga se potporom dodijeljenom u okviru mjere 5. osiguralo da PR nastavi pružati usluge regionalnog željezničkog prijevoza putnika. Mjera 5. na isti način kao i jedna intervencija, omogućivanjem PR-u da nastavi pružati svoje usluge, pridonosi olakšavanju razvoja usluge regionalnog željezničkog prijevoza putnika u Poljskoj. Njome se nastoje riješiti i nejednakosti među regijama koje bi se vjerojatno povećale da PR nije mogao pružati usluge regionalnog željezničkog prijevoza putnika (vidjeti uvodnu izjavu 152.).

(201) Čini se vjerojatnim da bez potpore dodijeljene u okviru mjere 5. PR ne bi mogao osposobiti i zaposliti osoblje, što bi vjerojatno dovelo do prekida pružanja usluga javnog prijevoza.

(202) S obzirom na navedeno, Komisija zaključuje da mjera 5. olakšava razvoj usluga regionalnog željezničkog prijevoza u Poljskoj jer sprječava ozbiljne socijalne poteškoće povezane s vjerojatnim prekidom pružanja usluga željezničkog prijevoza.

7.3.3.2. Potpora ne utječe neopravdano na tržišno natjecanje i trgovinske uvjete u mjeri koja je suprotna zajedničkom interesu

(203) Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 154., potrebno je istražiti nužnost, prikladnost i proporcionalnost potpore. Potrebno je istražiti i učinke potpore na tržišno natjecanje i trgovinu te usporediti pozitivne učinke potpore na razvoj djelatnosti kojem je namijenjena s negativnim učincima potpore na unutarnje tržište.

(204) U vezi s nužnosti i prikladnosti potpore, kako je obrazloženo u uvodnim izjavama 90. i 157., PR je bio u teškoj financijskoj situaciji. To je možda ograničilo sposobnost PR-a da osposobi i zaposli osoblje, što mu je bilo potrebno za nastavak pružanja usluga regionalnog željezničkog prijevoza. S obzirom na financijsku situaciju PR-a, uzimajući u obzir visoku stopu zaduženosti PR-a, nedostatak dovoljne interne likvidnosti i nemogućnost dobivanja tržišnog financiranja, čini se vjerojatnim da PR bez potpore dodijeljene u okviru mjere 5. ne bi mogao osposobiti i zaposliti osoblje potrebno za nastavak poslovanja. To bi negativno utjecalo na sposobnost PR-a da pruža usluge željezničkog prijevoza putnika i u konačnici onemogućilo obnovu održivosti PR-a. Komisija napominje da PR-ove usluge javnog željezničkog prijevoza putnika nisu prekinute u razdoblju od 2005. do 2013.

(205) Stoga Komisija smatra da je potpora dodijeljena u okviru mjere 5. bila potrebna i prikladna za postizanje njezina cilja tako što je osigurala da PR može osposobiti i zaposliti osoblje potrebno za pružanje usluga javnog željezničkog prijevoza.

(206) U vezi s proporcionalnošću Komisija napominje da je od 2006. do 2013. potpora dodijeljena u okviru mjere 5. iznosila oko 1 milijun PLN (oko 240 000 EUR). Komisija napominje da je ukupni iznos potpore dodijeljene u okviru mjere 5. znatno niži od čak […] % godišnjih prihoda PR-a.

(207) Nadalje, ne postoje naznake da je PR iskoristio potporu u druge svrhe koje nisu osposobljavanje ili zapošljavanje osoblja.

(208) Zbog toga Komisija zaključuje da je potpora dodijeljena u okviru mjere 5. ograničena na postizanje njezina cilja, odnosno da je proporcionalna.

(209) U vezi s učinkom na tržišno natjecanje i trgovinu, iz razloga obrazloženih u uvodnim izjavama od 166. do 169., potpora dodijeljena u okviru mjere 5. ima učinke na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama.

(210) Međutim, Komisija napominje da bi učinci narušavanja te potpore trebali, s obzirom na njezin relativno nizak iznos od oko 1 milijun PLN (oko 240 000 EUR), biti ograničeniji od učinaka jedne intervencije.

(211) S obzirom na navedeno, pozitivan učinak mjere 5. na razvoj gospodarske djelatnosti i predmetnih regija prevladava nad potencijalnim negativnim učincima potpore na tržišno natjecanje i trgovinu. Ti učinci stoga nisu negativni u mjeri koja je suprotna zajedničkom interesu.

7.3.4. *Mjere za otvaranje tržišta na koje se obvezala Poljska*

7.3.4.1. Opis mjera za otvaranje tržišta na koje se obvezala Poljska

(212) Poljska je 7. srpnja 2017. predložila mjere za otvaranje tržišta kako bi ublažila učinke narušavanja koje je uzrokovala potpora dodijeljena u okviru mjera od 1. do 4. i mjere 5. Te mjere za otvaranje tržišta opisane su u uvodnim izjavama 180. i 181. odluke o pokretanju postupka.

(213) Poljska je tijekom postupka izmijenila predložene mjere za otvaranje tržišta. Dostavila je 31. listopada 2019. dopis koji je sadržavao raspored za otvaranje tržišta koje se trebalo provesti prije 2031. („raspored za otvaranje tržišta") ([46]). Zatim je 29. studenoga 2019. dostavila završnu verziju mjera za otvaranje tržišta. Poljska se obvezuje uvesti sljedeće tri mjere za otvaranje tržišta (dalje u tekstu „obveza 1.", „obveza 2." i „obveza 3."):

„1. kraj 2020. bit će krajnji rok za izravno sklapanje ugovorâ o javnim uslugama (bez javnog nadmetanja). Poljska potvrđuje (podaci za 2018.) da se tržišna situacija nije znatno promijenila od 2016./2017.;

2. u vezi s razdobljem do kraja 2030.:

a) Poljska se obvezuje do kraja 2020. provesti konkurentna javna nadmetanja za pružanje usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika na rutama operativnog obujma od barem [4 000–30 000] tisuća vlak-kilometara (odnosno oko [4–30] % ukupnog operativnog obujma mjerenog u vlak-kilometrima predviđenog u voznom redu za 2016./2017.). Ta će se vrijednost postići zahvaljujući provedbi konkurentnih javnih nadmetanja u barem dva od sljedećih vojvodstava: Kujavsko-pomeransko, Podlasko, Potkarpatsko i Lubusko vojvodstvo;

([46]) Dopis EU-WEH-336/2019/UEEU; raspored za otvaranje tržišta uključuje vojvodstva obuhvaćena otvaranjem tržišta, obujam vlak-kilometara vojvodstava obuhvaćenih otvaranjem tržišta i godinu otvaranja tržišta. Otvaranje tržišta započet će 2021./2022., umjesto 2020./2021., kako je prvotno navedeno u rasporedu za otvaranje tržišta.

b) Poljska se obvezuje do kraja 2030. provesti dodatna konkurentna javna nadmetanja za pružanje usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika na rutama operativnog obujma od [4 000–30 000] tisuća vlak-kilometara (odnosno oko [4–30] % ukupnog operativnog obujma mjerenog u vlak-kilometrima predviđenog u voznom redu za 2016./2017.). Ta će se vrijednost postići zahvaljujući provedbi konkurentnih javnih nadmetanja u jednom ili više od sljedećih vojvodstava:

- […],
- […],
- […],
- […],
- […].

Operativni rad ostvaren na temelju ugovora sklopljenih navedenim nadmetanjima uvodit će se postepeno. Posebna obveza povezana sa stavkama u rasporedu za otvaranje tržišta preuzeta je u dopisu SP-EU-WEH-336/2019/UEEU ([RESTREINT UE/EU RESTRICTED]) od 31. listopada 2019. s pojašnjenjem da će se prvo otvaranje provesti 2021./2022. U vezi s kompetencijama regija kao organizatorima prijevoza, te stavke u rasporedu čine prilog obvezi 2. i ostaju ograničene;

3. potvrda načela da bi se svako željezničko vozilo koje organizator kupi državnim sredstvima trebalo staviti na raspolaganje pojedinačnim prijevoznicima i da bi se trebalo upotrebljavati isključivo za pružanje javnih usluga; željezničko vozilo trebalo bi se predati operateru/prijevozniku po tržišnim uvjetima (i trebalo bi se vratiti ili na odgovarajući način nadoknaditi nakon završetka ugovora o javnim uslugama).” ([47]).

(214) Komisija napominje da se u obvezi 2. izričito upućuje na raspored za otvaranje tržišta kao prilog obvezi 2. Stoga je raspored za otvaranju tržišta sastavni dio obveze 2. i prikazan je u Prilogu ovoj Odluci.

(215) Poljska je 4. prosinca 2020. Komisiji poslala informacije o izvršenju obveze 2.a. Poljska je Komisiju obavijestila o tome da se pretpostavlja da će se konkurentna javna nadmetanja održati u Potkarpatskom i Kujavsko-pomeranskom vojvodstvu. Potkarpatsko vojvodstvo provelo je javno nadmetanje koje je obuhvaćalo više od 4 000 000 vlak-kilometara. Međutim, u dosad nezabilježenoj pandemiji bolesti COVID-19 koja je u tijeku Kujavsko-pomeransko vojvodstvo nije uspjelo provesti javno nadmetanje koje bi dovelo do odabira pružatelja javnih usluga prije završetka 2020.

(216) Zbog toga je Kujavsko-pomeransko vojvodstvo dostavilo izjavu u kojoj se obvezuje da će sklopiti ugovor o javnim uslugama regionalnog željezničkog prijevoza putnika na temelju javnog nadmetanja od voznog reda za 2021./2022. Prema stajalištu Kujavsko-pomeranskog vojvodstva, obujam operativnog rada za koji će se javnim nadmetanjem sklopiti ugovor procjenjuje se na minimalno 5,8 milijuna vlak-kilometara za svaki vozni red (odnosno oko 5,8 % operativnog rada mjerenog u vlak-kilometrima u voznom redu iz 2016./2017.). Stoga bi prva etapa liberalizacije prijevoza (više od [4 000 000–30 000 000] vlak-kilometara) trebala biti dovršena do kraja 2021. umjesto 2020., kako se izvorno planiralo.

7.3.4.2. Ocjena mjera za otvaranje tržišta na koje se obvezala Poljska

Obveza 1.

(217) Kako je obrazloženo u uvodnoj izjavi 13., Zakon o izmjeni Zakona o javnom prijevozu donesen je 22. ožujka 2018. Konkretno, Zakonom iz 2018. predviđeno je sljedeće:

(a) krajnji rok za izravno sklapanje ugovorâ o javnim uslugama za regionalni željeznički prijevoz (bez javnog nadmetanja) bit će 12. prosinca 2020.;

([47]) Izvorni dopis Poljske poslan na engleskom.

(b) krajnji rok za istek izravno sklopljenih ugovora o javnim uslugama za regionalni željeznički prijevoz (bez javnog nadmetanja) bit će 14. prosinca 2030.

(218) Iz toga slijedi da će cijelo poljsko tržište regionalnog željezničkog prijevoza putnika biti otvoreno za tržišno natjecanje do 14. prosinca 2030., odnosno tri godine prije roka iz četvrtog željezničkog paketa.

(219) Nadalje, člankom 8. stavkom 2. točkom ii. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 predviđeno je da se članak 5., koji se odnosi na sklapanje ugovora o javnim uslugama, primjenjuje na usluge javnog prijevoza putnika od 3. prosinca 2019. Člankom 8. stavkom 2. točkom iii. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 predviđeno je da članak 5. stavak 6. i članak 7. stavak 3., kojima se omogućuje izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama, više neće biti na snazi od prosinca 2023. Stoga se obvezom 1. razdoblje u kojem je moguće javno sklapanje ugovora o javnim uslugama skraćuje na krajnji rok do 12. prosinca 2020. Time se smanjuju mogućnosti vojvodstava za izravno sklapanje ugovora, zbog čega bi i opseg tih ugovora i kašnjenje stvarnog otvaranja tržišta mogli biti ograničeni.

(220) S obzirom na to i uzimajući u obzir specifični kontekst tekućeg otvaranja poljskog tržišta regionalnog željezničkog prijevoza, Komisija smatra da je obveza 1. prikladna. Njome se osigurava stvarno otvaranje tržišta prije nego što ga je Poljska pravno obvezna provesti u okviru Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Obveza 2.

(221) Obvezom 2. osigurava se da će se otvaranje tržišta postepeno proširiti do 14. prosinca 2030.:

(a) kao prvo, obvezom 2.a osigurava se da će postupak otvaranja tržišta imati snažno polazište jer će se granica od barem [4 000–30 000] tisuća (odnosno [4–30]) vlak-kilometara, tj. oko [4–30] % ukupnog operativnog rada u voznom redu za 2016./2017. dosegnuti konkurentnim javnim nadmetanjima u različitim regijama do kraja 2020. U vezi s time, napominje se da je dosad nezabilježena pandemija bolesti COVID-19 dovela do kašnjenja izvršenja te obveze (vidjeti uvodne izjave 215. i 216.). Napominje se i da bi prva etapa postupka otvaranja tržišta u Kujavsko-pomeranskom vojvodstvu trebala biti dovršena do kraja 2021.;

(b) kao drugo, obveza 2.b oslanjat će se na dio tržišta koji je već otvoren uz osiguravanje da će se dodatno i znatno otvaranje tržišta postepeno provoditi od kraja 2020. do kraja 2030. To dodatno otvaranje tržišta provest će se konkurentnim javnim nadmetanjima u više regija. Obuhvaćat će [4 000–30 000] tisuća (odnosno [4–30]) vlak-kilometara, tj. oko [4–30] % ukupnog operativnog rada u voznom redu za 2016./2017. Prema tome, do kraja 2030. veličina tržišta otvorenog za tržišno natjecanje više će se nego udvostručiti, s oko [4–30] % do kraja 2020. na oko [10–35] % do kraja 2030. Stoga će otprilike petina cjelokupnog tržišta biti otvorena za tržišno natjecanje, i to ne samo za operatere iz Poljske (interni operateri), nego i iz drugih država članica ([48]).

(222) Osim toga, čini se da će postupak otvaranja tržišta stvoriti privlačne mogućnosti za nove sudionike. U skladu s rasporedom za otvaranje tržišta u okviru obveze 2., otvaranje tržišta provest će se postepeno tijekom razdoblja od 10 godina u više različitih vojvodstava. Stoga će novi sudionici imati priliku sudjelovati u više javnih nadmetanja te možda i pobijediti u njima. Nadalje, čini se da su regije obuhvaćene rasporedom gospodarski dinamične (na temelju standarda kupovne moći po stanovniku), stoga je razvoj usluga regionalnog željezničkog prijevoza vjerojatniji.

(223) Komisija smatra da je i obveza 2. prikladna u specifičnom kontekstu tekućeg otvaranja poljskog tržišta regionalnog željezničkog prijevoza. Njome se osigurava da će se otvaranje tržišta postepeno proširiti do 14. prosinca 2030. Iako će prva faza postupka otvaranja tržišta biti djelomično dovršena tek 2021. umjesto 2020., to je kašnjenje opravdano zbog dosad nezabilježene krize.

([48]) Trenutačno jedan vanjski operater ima oko 2 % tržišnog udjela.

Obveza 3.

(224) Obvezom 3. osigurava se da će vojvodstva na nediskriminirajući način i po tržišnim uvjetima staviti željeznička vozila kupljena javnim sredstvima na raspolaganje operateru koji sklopi ugovor o javnim uslugama tijekom trajanja tog ugovora. Ta je obveza u skladu sa zahtjevima iz članka 5. točke (a) Uredbe (EZ) br. 1370/2007, kojim je predviđeno da nadležna tijela moraju ocijeniti jesu li mjere potrebne za osiguranje djelotvornog i nediskriminirajućeg pristupa prikladnim željezničkim vozilima.

7.3.4.3. Zaključak

(225) Iz tih razloga Komisija smatra da će se obvezama koje je predložila Poljska osigurati ranije i znatno otvaranje tržišta usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika.

(226) Komisija napominje da će u posebnom kontekstu tekućeg otvaranja poljskog tržišta regionalnog željezničkog prijevoza obveze koje je predložila Poljska omogućiti stvarnim i potencijalnim konkurentima PR-a da se ranije nadmeću za ugovore nego što je to uvjetovano pravom Unije, što će u određenoj mjeri umanjiti učinak narušavanja koji je uzrokovala potpora.

(227) Iz tih razloga Komisija zaključuje da potpora dodijeljena u okviru mjera od 1. do 4. i mjere 5. ne utječe neopravdano na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama.

(228) Obveze koje je predložila Poljska osmišljene su za ublažavanje negativnih učinaka cijele potpore dodijeljene i u okviru jedne intervencije (mjere od 1. do 4.) i mjere 5. na tržišno natjecanje i trgovinu.

(229) S obzirom na to da svaka od mjera od 1. do 4. zasebno ima manji učinak narušavanja nego mjere od 1. do 4. zajedno kao jedna intervencija, Komisija zaključuje da su obveze koje je predložila Poljska dovoljne za ublažavanje negativnog učinka svake od mjera od 1. do 4. zasebno.

7.3.5. *Zaključak o spojivosti potpore*

(230) Komisija smatra da, ukupno gledano, pozitivni učinci potpore dodijeljene u okviru mjera od 1. do 4., i kao jedne intervencije i pojedinačno, te mjere 5. na razvoj gospodarske djelatnosti i predmetnih regija prevladavaju nad potencijalnim negativnim učincima tih mjera na tržišno natjecanje i trgovinu. Ti učinci stoga nisu negativni u mjeri koja je suprotna zajedničkom interesu. […].

(231) […].

(232) Poljska mora Komisiji dostavljati godišnja izvješća o mjerama koje je poduzela za usklađivanje s obvezama koje je predložila i nametnula kao uvjete svake godine do 31. prosinca 2030.

(233) Ova odluka ne dovodi u pitanje nijednu buduću ocjenu koja se može provesti u vezi sa spojivosti ugovora o javnim uslugama regionalnog željezničkog prijevoza putnika u vojvodstvima, uključujući financiranje željezničkih vozila u okviru obveze pružanja javnih usluga, u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007.

(234) Komisija ističe da se u ovoj odluci primjenjuje novo načelo ocjenjivanja spojivosti mjera državne potpore za poduzetnike u teškoćama u sektoru regionalnog željezničkog prijevoza putnika ([49]). Komisija će u budućnosti primjenjivati to isto načelo na usporedive slučajeve s istim obilježjima te radi osiguranja transparentnosti i predvidljivosti namjerava pojasniti smjernice o primjeni tog načela.

([49]) Vidjeti osobito uvodne izjave od 131. do 140. i obveze iz uvodnih izjava od 212. do 229.

8. **ZAKLJUČAK**

(235) Komisija žali što je Poljska stavila potporu na raspolaganje, u suprotnosti s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. Zaključuje da potpora dodijeljena u okviru mjera od 1. do 4. i mjere 5. čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, koja je dodijeljena nezakonito, u suprotnosti s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a i člankom 3. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589, i koja je spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Sljedeće mjere koje je Poljska provela u korist društva Przewozy Regionalne sp. z o.o. („PR") čine državnu potporu u skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije:

(a) vlasničko ulaganje IDA-a od 30. rujna 2015. (prijavljena potpora za restrukturiranje, mjera 1.);

(b) pokrivanje prijašnjih gubitaka isplaćeno u razdoblju od 2006. do 2008. u kontekstu tekućeg restrukturiranja PR-a (mjera 2.);

(c) restrukturiranje duga u razdoblju 2004.–2009. (mjera 3.);

(d) odgoda naplate obveza u razdoblju 2009.–2014. (mjera 4.);

(e) potpora za osposobljavanje i zapošljavanje te *de minimis* potpora dodijeljena u razdoblju od 2006. do 2015. iznad *de minimis* gornje granice u razdoblju od 2009. do 2011. (mjera 5.).

Članak 2.

Mjere navedene u članku 1. spojive su s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) Ugovora o funkcioniranju Europske unije podložno uvjetima utvrđenima u člancima 3. i 4.

Članak 3.

Poljska mora ispuniti sljedeće uvjete:

1. kraj 2020. krajnji je rok regionalnim tijelima za izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama (bez javnog nadmetanja). Poljska potvrđuje da se, na temelju podataka za 2018., tržišna situacija nije znatno promijenila od 2016./2017.;

2. u vezi s razdobljem do kraja 2030.:

   a) Poljska se obvezuje do kraja 2021. provesti konkurentna javna nadmetanja za pružanje usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika na rutama operativnog obujma od barem [4 000–30 000] tisuća vlak-kilometara (odnosno oko [4–30] % ukupnog operativnog obujma mjerenog u vlak-kilometrima predviđenog u voznom redu za 2016./2017.). Ta će se vrijednost postići zahvaljujući provedbi konkurentnih javnih nadmetanja u barem dva od sljedećih vojvodstava: Kujavsko-pomeransko, Podlasko, Potkarpatsko i Lubusko vojvodstvo;

   b) Poljska se obvezuje do kraja 2030. provesti dodatna konkurentna javna nadmetanja za pružanje usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika na rutama operativnog obujma od [4 000–30 000] tisuća vlak-kilometara (odnosno oko [4–30] % ukupnog operativnog obujma mjerenog u vlak-kilometrima predviđenog u voznom redu za 2016./2017.). Ta će se vrijednost postići zahvaljujući provedbi konkurentnih javnih nadmetanja u jednom ili više od sljedećih vojvodstava:

      - […],
      - […],
      - […],

- […],
- […].

Operativni rad ostvaren na temelju ugovora sklopljenih navedenim nadmetanjima uvodit će se postepeno. Posebna obveza povezana sa stavkama u rasporedu za otvaranje tržišta preuzeta je u dopisu SP-EU-WEH-336/2019/UEEU (RESTREINT EU/EU RESTRICTED) od 31. listopada 2019. s pojašnjenjem da će se prvo otvaranje provesti 2021./2022. U vezi s kompetencijama regija kao organizatorima prijevoza, te stavke u rasporedu čine prilog obvezi 2. i ostaju ograničene;

3. potvrda načela da bi se svako željezničko vozilo koje organizator kupi državnim sredstvima trebalo staviti na raspolaganje pojedinačnim prijevoznicima i da bi se trebalo upotrebljavati isključivo za pružanje javnih usluga; željezničko vozilo trebalo bi se predati operateru/prijevozniku po tržišnim uvjetima (i trebalo bi se vratiti ili na odgovarajući način nadoknaditi nakon završetka ugovora o javnim uslugama).

Članak 4.

Poljska će Komisiji dostavljati godišnja izvješća o mjerama koje je poduzela za usklađivanje s uvjetima iz članka 3. svake godine do 31. prosinca 2030.

Članak 5.

Ova je Odluka upućena Republici Poljskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 20. travnja 2021.

Za Komisiju
Margrethe VESTAGER
Članica Komisije