

KOMMISSIONENS AFGØRELSE

af 11. februar 2014

om foranstaltning SA.35388 (13/C) (ex 13/NN og ex 12/N) — Polen — Etablering af Gdynia-Kosakowo-lufthavnen

(meddelt under nummer C(2014) 759)

(Kun den polske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2014/883/EU)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret de interesserede parter til at indsende deres bemærkninger i henhold til ovenstående bestemmelser ⁽¹⁾, og

ud fra følgende betragtninger:

1. PROCEDURE

- (1) Ved brev af 7. september 2012 anmeldte Polen af hensyn til retssikkerheden sine planer om at finansiere ombygningen af en militær flyveplads i nærheden af Gdynia i det nordlige Polen til en civil lufthavn til Kommissionen. Foranstaltningen blev registreret som en statsstøttesag under nummer SA.35388.
- (2) Ved breve af 7. november 2012 og 6. februar 2013 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger om den anmeldte foranstaltning. Den 7. december 2012 og den 15. marts 2013 fremsendte Polen yderligere oplysninger. Der blev afholdt et møde mellem Kommissionen og Polen den 17. april 2013. Ved dette møde bekræftede Polen, at den anmeldte finansiering allerede var uigenkaldeligt tildelt.
- (3) Ved brev af 15. maj 2013 meddelte Kommissionen Polen, at den overførte sagen til registret over ikke-anmeldte sager (NN-sag), fordi størstedelen af den finansiering, der var blevet anmeldt til Kommissionen, allerede var uigenkaldeligt tildelt. Ved brev af 16. maj 2013 fremsendte Polen yderligere oplysninger.
- (4) Ved brev af 10. juli 2013 underrettede Kommissionen Polen om sin beslutning om at iværksætte proceduren i artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) ⁽²⁾ (herefter benævnt »indledningsafgørelsen«) vedrørende finansieringen til Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. (herefter benævnt »Gdynia-Kosakowo Airport Ltd«) fra Gdynia kommune (herefter benævnt »Gdynia«) og Kosakowo kommune (herefter benævnt »Kosakowo«). Polen fremsendte sine bemærkninger til indledningsafgørelsen den 6. august 2013.
- (5) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽³⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at indsende deres bemærkninger til den pågældende foranstaltning senest en måned efter offentliggørelsesdatoen.
- (6) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra interesserede parter. Polen blev underrettet om dette ved brev af 9. oktober 2013.

⁽¹⁾ EUT C 243 af 23.8.2013, s. 25.

⁽²⁾ Med virkning fra den 1. december 2009 er EF-traktatens artikel 87 og 88 blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). De to sæt bestemmelser er indholdsmæssigt identiske. For så vidt angår denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF forstås som henvisninger til artikel 87 og 88 i EF-traktaten, når det er relevant. TEUF indeholder også en række ændringer af terminologien. F.eks. er »Fællesskab« erstattet af »Union« og »det fælles marked« af »det indre marked«. Terminologien i TEUF vil blive benyttet i hele denne afgørelse.

⁽³⁾ Se fodnote 1.

- (7) Ved brev af 30. oktober 2013 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger. Polen indsendte yderligere oplysninger i breve af 4. november 2013 og 15. november 2013. Der blev afholdt et møde mellem Kommissionen og Polen den 26. november 2013. Polen indsendte yderligere oplysninger i breve af 3. december 2013 og 2. januar 2014.

2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE OG ÅRSAGERNE TIL AT INDLEDE PROCEDUREN

2.1. BAGGRUND FOR UNDERSØGELSEN

- (8) Sagen drejer sig om finansiering af en ny civil lufthavn i Pommern (voivodskabet Pomorskie) på grænsen mellem byen Gdynia og Kosakowo kommune, 25 kilometer fra Gdansk lufthavn⁽⁴⁾. Den nye lufthavn ejes og vil blive drevet af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd (herefter også benævnt »lufthavnsselskabet« eller »Gdynia lufthavn«). Lufthavnsselskabet ejes 100 % af Gdynia og Kosakowo kommuner.
- (9) Formålet med investeringsprojektet er at etablere endnu en lufthavn i Pommern baseret på infrastrukturen på en militær flyveplads, der ligger i Kosakowo⁽⁵⁾. Den nye lufthavn skal især håndtere trafik bestående af almenflyvning (f.eks. privatfly, svævefly/lette sportsfly), lavprisselskaber og charterflyvninger. På tidspunktet for anmeldelsen forventedes lufthavnen at blive taget i brug i begyndelsen af 2014. I en rapport fra PricewaterhouseCoopers (herefter benævnt »PWC«) fra 2012 fremsatte man følgende prognoser for passagertrafikken i de første driftsår: omkring [...] i 2014, [...] i 2017, [...] i 2020 og omkring [...] i 2028.
- (10) Projektet stammer tilbage fra april 2005, hvor forskellige regionale myndigheder, forsvarsministeriet og repræsentanter for Gdansk lufthavn⁽⁶⁾ underskrev en hensigtserklæring om at etablere en ny lufthavn i Pommern baseret på infrastrukturen på den militære flyveplads i Kosakowo. I juli 2007 dannede de lokale myndigheder i Gdynia og Kosakowo et selskab ved navn Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. I December 2009 fik Gdynia og Kosakowo transportministeriet til at acceptere, at Gdynia-Kosakowo Airport Ltd fremover skulle have ansvaret for den nye lufthavn. På dette grundlag overførte den polske regering i henhold til en aftale af 9. september 2010 det 254 hektar store område med den militære flyveplads til Kosakowo for en periode på 30 år. Herefter udlejede Kosakowo jorden til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd i samme periode.

Investeringsprojektet

- (11) Eftersom den eksisterende Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) flyveplads oprindeligt udelukkende var blevet anvendt til militære formål, skal forvalteren af den nye lufthavn kunne benytte den eksisterende infrastruktur (såsom en start- og landingsbane på 2 500 meter, rulleveje, en forplads, navigationsudstyr osv.). De samlede udgifter til investeringen i ombygningsprojektet anslås til 164,9 mio. PLN (41,2 mio. EUR⁽⁷⁾) i nominelle termer og 148,4 PLN (37,1 mio. EUR) i reale termer. Nedenstående tabel giver et overblik over den gradvise

⁽⁴⁾ Afhængigt af den valgte rute er afstanden i bil mellem lufthavnene i Gdynia og Gdansk mellem 26 og 29 kilometer. *Kilde:* Google maps, Bing maps. Gdansk lufthavn ejes og drives af Gdansk Lech Wałęsa Airport Ltd, som er et selskab oprettet af offentlige enheder. Selskabets aktiekapital er fordelt som følger: Gdansk kommune (32 %), voivodskabet Pomorskie (32 %), statsvirksomheden »Polish Airports« (31 %), Sopot kommune (3 %) og Gdynia kommune (2 %). Gdansk Lech Wałęsa lufthavn (herefter benævnt »Gdansk lufthavn«) er Polens tredjestørste lufthavn. I 2012 håndterede den 2,9 millioner passagerer (2,7 millioner på ruteflyvninger og 0,2 millioner på charterflyvninger).

Følgende otte flyselskaber tilbyder ruteflyvninger fra Gdansk lufthavn (januar 2014): Wizzair (22 destinationer), Ryanair (7 destinationer), EuroLOT (4 destinationer), LOT (2 destinationer), Lufthansa (2 destinationer), SAS (2 destinationer), Air Berlin (1 destination), Norwegian (1 destination). Siden åbningen af en ny terminal i maj 2012 har Gdansk lufthavn haft kapacitet til at håndtere 5 millioner passagerer om året. Ifølge oplysninger fra Polen vil udvidelsen af terminalen (planlagt til 2013-2015) øge lufthavnens kapacitet til 7 millioner passagerer. Investeringen i Gdansk lufthavn blev også finansieret med statsstøtte (jf. Kommissionens afgørelse af 2008 i statsstøttesag N 153/08 — 1,7 mio. EUR (EUT C 46 af 25.2.2009, s. 7), Kommissionens afgørelse af 2009 i statsstøttesag N 472/08, som betød, at Polen tildelte Gdansk lufthavn omkring 33 mio. EUR (EUT C 79 af 2.4.2009, s. 2)).

⁽⁵⁾ Den nuværende militære flyveplads Gdynia-Oksywie ligger på grænsen mellem byen Gdynia og Kosakowo kommune.

⁽⁶⁾ Aftalen blev underskrevet af myndighederne i Pommern, Gdansk kommune, Gdynia kommune, Sopot kommune og Kosakowo kommune, repræsentanter for den polske regering (voivodskabet Pommern, forsvarsministeriet og transportministeriet) og Gdansk lufthavn.

⁽⁷⁾ Den anvendte vekselkurs i denne afgørelse er 1 EUR = 4 PLN, hvilket svarer til den gennemsnitlige ugentlige vekselkurs i 2010. *Kilde:* Eurostat.

udvikling af lufthavnen, som er opdelt i fire faser. Efter Polens mening omfatter de samlede udgifter til investeringen også investeringer vedrørende udførelsen af opgaver, der hører under offentlige politikker ⁽⁸⁾, som udgør omkring [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) i alt (for alle fire faser).

Tabel 1

Samlede nominelle omkostninger til investering i Gdynia-Kosakowo-lufthavnen i 2007-2030

Investeringsprojektet	Omk. i mio. PLN	Omk. i mio. EUR
Fase I: 2007 - 2011	[...]	[...]
Forberedende arbejder (f.eks. rydning af grunden, nedrivning af gamle bygninger og træer) og feasibilityundersøgelser, planlægning		
Fase II: 2012 - 2013	[...]	[...]
— Terminal (skal være klar i juni 2013 og indledningsvist anvendes til almenflyvning)		
— Bygning til lufthavnsadministrationen og brandkorpset		
— Renovering af forpladsen		
— Energiinfrastruktur, navigationslys og hegn omkring lufthavnen		
— Lufthavnsvedligeholdelse og sikkerhedsudstyr		
— Tilpasning af navigationsudstyr		
— Tilkørselsveje, tankstation and parkeringsplads		
Fase III: 2014 - 2019	[...]	[...]
— Nødvendige investeringer for at kunne betjene større fly (f.eks. Boeing 737 eller Airbus A320), herunder udvidelse af rulleveje, forplads og lufthavnsudstyr		
— Andre investeringer i passagertjenesteydelser (f.eks. udvidelse af parkeringsplads)		
Fase IV: 2020 - 2030	[...]	[...]
— Udvidelse af terminalen		
— Udvidelse af lufthavnsadministrationensbygningen og brandkorpsbygningen		
— Udvidelse af forplads, rullevej og parkeringsplads		
Investeringsomkostninger i alt	164,90	41,02

Kilde: oplysninger fra Polen.

Finansiering af investeringsprojektet

- (12) Investeringsprojektet finansieres gennem kapitaltilførsler fra de offentlige interessenter (dvs. Gdynia og Kosakowo). Formålet med kapitaltilførslerne er at dække såvel investeringsomkostningerne som driftsomkostningerne til lufthavnen i den første del af driftsfasen (dvs. perioden frem til udgangen af 2019). De offentlige aktionærer forventer, at lufthavnsselskabet begynder at skabe overskud og dermed kan finansiere alle sine aktiviteter med sine egne indtægter i 2020.
- (13) Inden projektet blev anmeldt til Kommissionen (dvs. inden 7. september 2012), accepterede de offentlige aktionærer i Gdynia lufthavn at bidrage med i alt omkring 207,48 mio. PLN ⁽⁹⁾ (omkring 51,87 mio. EUR) med henblik på at gennemføre investeringsprojektet og dække lufthavnens tab i de første driftsår. Gdynia ville bidrage med 142,48 mio. PLN (omkring 35,62 mio. EUR) i kontanter i perioden 2007-2019. Kosakowo ydede et kontant bidrag på 0,1 mio. PLN (25 000 EUR), da selskabet blev oprettet. I perioden 2011-2040 ville Kosakowo også yde et ikkekontant bidrag på 64,9 mio. PLN (omkring 16,2 mio. EUR) ved at ombytte en del af den årlige husleje fra Gdynia lufthavn under lejekontrakten til aktier i lufthavnen (se tabel 2 nedenfor).

⁽⁸⁾ Efter Polens mening omfatter den del af investeringen, der hører under den offentlige politik, bygninger og udstyr til brandfolk, toldembetsmænd, lufthavnens sikkerhedsvagter, politifolk og grænsevagter, et hegn omkring lufthavnen med videoovervågning osv.

⁽⁹⁾ I nominelle termer.

Tabel 2

Finansiering af investeringsprojektet gennem kapitalforøgelser

	mio. PLN	mio. EUR
Før 18. juni 2012		
Kontante kapitaltilførsler fra Gdynia	60,73	15,18
Kontante kapitaltilførsler fra Kosakowo	0,10	0,03
Ombytning af gæld til egenkapital fra Kosakowo	3,98	1,00
Bidrag i alt før 18. juni 2012	64,81	16,20
Forventet efter 18. juni 2012		
Kontante kapitaltilførsler fra Gdynia:	81,75	20,44
hvoraf:		
i 2013	29,90	7,48
i 2015	[...]	[...]
i 2016	[...]	[...]
i 2017	[...]	[...]
i 2018	[...]	[...]
i 2019	[...]	[...]
Ombytning af gæld til egenkapital fra Kosakowo:	60,92	15,23
hvoraf:		
i 2013-2039 (27*PLN [...])	[...]	[...]
i 2040	[...]	[...]
Forventede bidrag i alt efter 18. juni 2012	142,67	35,67
Forventet kapital i alt fra Gdynia-Kosakowo Airport Ltd	207,48	51,87

Kilde: baseret på oplysninger fra Polen.

2.2. ÅRSAGER TIL AT IVÆRKSÆTTE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE OG DEN FØRSTE VURDERING

(14) I indledningsafgørelsen tog man følgende spørgsmål op:

— for det første om den offentlige finansiering af investeringsprojektet er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (herefter benævnt MEIP), navnlig med hensyn til i) rettidig anvendelse af MEIP, metodologien for anvendelsen af MEIP, og ii) hvorvidt MEIP-analysen, der foretages af de polske myndigheder, og som førte til en positiv nettonutidsværdi (herefter benævnt »NNV«) ⁽¹⁰⁾, er baseret på realistiske og troværdige antagelser

⁽¹⁰⁾ Nettonutidsværdi angiver, hvorvidt forrentningen af et givet projekt overstiger (offer-) kapitalomkostningerne. Et projekt betragtes som en økonomisk rentabel investering, hvis det genererer en positiv NNV. Investeringer, der giver en lavere forrentning end (offer-) kapitalomkostningerne, er ikke økonomisk rentable. (Offer-) kapitalomkostningerne afspejles i diskonteringsatsen.

— for det andet om drifts- og investeringsstøtten til Gdynia lufthavn kan betragtes som forenelig med det indre marked.

Anvendelsen af MEIP

- (15) Hvad angår det første spørgsmål udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt MEIP-undersøgelsen, der blev gennemført i 2012, dvs. efter at den uigenkaldelige beslutning om at finansiere ombygningen af lufthavnen blev truffet af de offentlige aktionærer, kan anvendes til at vurdere, hvorvidt der er tale om statsstøtte. Kommissionen nærede derfor tvivl om, hvorvidt det kontrafaktiske scenario, hvor investeringen anses for at være afsluttet i 2012, var hensigtsmæssigt.
- (16) Eftersom Gdynia lufthavn skal anvende den samme forretningsmodel (fokus på lavprisselskaber, charterflyvninger og almenflyvning) som den eksisterende Gdansk lufthavn, som stadig har ledig kapacitet og yderligere udvidelsesplaner, og som ligger bare 25 km væk, udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt indtægtsprognosen for Gdynia lufthavn var baseret på realistiske antagelser, navnlig med hensyn til niveauet for lufthavnsafgifter og det forventede niveau for passagertrafikken. Kommissionen bemærkede navnlig, at man i forretningsplanen for Gdynia lufthavn forudså en højere passagertrafik end den, der anvendes for Gdansk lufthavn og andre sammenlignelige regional-lufthavne i Polen, efter fratrækning af rabatter.
- (17) Kommissionen udtrykte også tvivl om, hvorvidt man i forretningsplanen tog hensyn til alle de planlagte incitamenter (såsom markedsføringsstøtte, rabatter eller andre ruteudviklingsincitamenter osv.), der vil blive ydet direkte af Gdynia lufthavn, dens aktionærer eller andre regionale myndigheder for at få flyselskaberne til at etablere nye ruter fra lufthavnen.
- (18) Eftersom vækstraten for en virksomhed normalt ikke er højere end vækstraten for den økonomi, den opererer i (dvs. målt i BNP-vækst), udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt omsætningsvækstraten på [...], der anvendes til at beregne terminalværdien, er hensigtsmæssig ⁽¹¹⁾. Denne tvivl har direkte indvirkning på vurderingen af investeringsprojektets rentabilitet, eftersom værdien af den nye lufthavns egenkapital kun bliver positiv i lyset af projektets terminalværdi fra 2040 (den samlede tilbagediskonterede pengestrøm i prognoseperioden 2010-2040 er negativ).
- (19) Derfor mente Kommissionen, at den offentlige finansiering til investeringsprojektet giver anledning til selektive økonomiske fordele for operatøren af Gdynia lufthavn. Den offentlige finansiering blev også ydet med statslige midler og kan tilregnes staten. Desuden fordrejer den eller truer den med at fordreje konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne. Eftersom alle de kumulative kriterier for definitionen af statsstøtte var til stede, fandt Kommissionen, at den offentlige finansiering udgjorde statsstøtte i betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Støttens forenelighed

- (20) Med hensyn til det andet spørgsmål udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt investerings- og driftsstøtten til Gdynia lufthavn kunne betragtes som forenelig med det indre marked.
- (21) Hvad angår investeringsstøtten tvivlede Kommissionen på, at alle kompatibilitetskriterierne i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 ⁽¹²⁾ vedrørende investeringsstøtte til lufthavne var opfyldt. Kommissionen tvivlede navnlig på, hvorvidt den pågældende investering opfylder et klart defineret mål om offentlig interesse, hvorvidt infrastrukturen er nødvendig og står i rimeligt forhold til det ønskede formål, og hvorvidt der findes tilfredsstillende udsigter for dens brug på mellemlangt sigt. Desuden stillede Kommissionen sig tvivlende over for, hvorvidt indvirkningen på udviklingen af samhandelen var forenelig med den fælles interesse.
- (22) Hvad angår driftsstøtten i form af finansiering af Gdynia-Kosakowo Airport Ltds driftstab i det første driftsår udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt en sådan støtte var omfattet af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF. Kommissionen udtrykte navnlig tvivl om, hvorvidt driftsstøtten kunne betragtes som forenelig med det indre marked i henhold til retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 (herefter benævnt »regionalretningslinjerne«) ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Terminalværdien er nutidsværdien af alle efterfølgende pengestrømme, der genereres med en stabil og varig vækstrate (dvs. lufthavnsoperatørens egenkapital i det sidste år af den fremlagte forretningsplan).

⁽¹²⁾ Meddelelse fra Kommissionen — EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1).

⁽¹³⁾ Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 (EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13).

3. POLENS BEMÆRKNINGER

3.1. ANVENDELSE AF MEIP OG FOREKOMST AF STATSSTØTTE

- (23) Polen fastholder sit synspunkt om, at den offentlige finansiering af investeringen i Gdynia lufthavn er i overensstemmelse med MEIP og derfor ikke udgør statsstøtte. I denne forbindelse henviser Polen til de MEIP-undersøgelser, der blev foretaget for investeringen i perioden 2010-2012. Polen erklærer, at alle MEIP-undersøgelser viste en positiv nettonutidsværdi og et internt afkast⁽¹⁴⁾ (herefter benævnt »IRR«), der er højere end kapitalomkostningerne.

3.1.1. Beslutningsprocessen og den metodologiske forsvarlighed af MEIP-undersøgelsen

- (24) Polen forklarer, at diskussionerne og arbejdet med at omdanne den militære flyveplads Gdynia/Kosakowo til en civil lufthavn startede i 2005. På daværende tidspunkt var andre partnere involveret (f.eks. Gdansk lufthavn). Polen forklarer også, at i 2007 etablerede Gdynia og Kosakowo selskabet Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, som har været ansvarlig for investeringen lige siden.
- (25) I løbet af proceduren indsendte Polen tre MEIP-undersøgelser, der blev udført af PWC. Den første MEIP-undersøgelse (af 16. juli 2010, herefter benævnt »MEIP-undersøgelsen fra 2010«) blev udført i juli 2010. PWC udarbejdede herefter to ajourføringer af MEIP'en: den første i maj 2011 (af 13. maj 2011, herefter benævnt »MEIP-ajourføringen fra 2011« eller »MEIP-undersøgelsen fra 2011«) og den anden i juli 2012 (af 13. juli 2012, herefter benævnt »MEIP-ajourføringen fra 2012« eller »MEIP-undersøgelsen fra 2012«). Disse ajourføringer omfatter nye prognoser for passagertrafikken, ændringer i projektets størrelse, ændringer af investeringstallene og ændringer af metodologien og de grundlæggende input til NNV-beregningerne (såsom betæen og diskonteringsatsen). I november 2013 fremlagde Polen yderligere oplysninger, der viste, at nye indtægtskilder (dvs. salg af brændstof og levering af navigationstjenester) ville forbedre projektets NNV. På datoen, hvor indledningsafgørelsen blev vedtaget, havde Polen kun indsendt MEIP-ajourføringen fra 2012.
- (26) Polen forklarer ligeledes tidsrammen for Gdynias og Kosakowos planer om at investere i Gdynia lufthavn. I denne henseende understreger Polen, at investeringsprocessen kan opdeles i to projektgennemførelsesfaser:
- (i) *Den første fase (2007-2009) omfattede de forberedende arbejder og feasibilityundersøgelser med henblik på etablering af den nye lufthavn (dette vedrører fase 1 som beskrevet i tabel 1):*
- (27) Polen forklarer, at i denne første fase skulle selskabet, der blev oprettet af Gdynia og Kosakowo, udføre forberedelser (f.eks. udarbejdelse af en masterplan for investeringen, de nødvendige dokumenter for at opnå status som lufthavnsoperatør, en rapport om investeringens indvirkning på miljøet, designdokumentation osv.).
- (28) Polen fastholder, at der ikke blev foretaget nogen betydelige kapitalinvesteringer i løbet af den første fase, og at den offentlige finansiering til lufthavnsselskabet var i overensstemmelse med reglerne for *de minimis-støtte*⁽¹⁵⁾. Polen erklærer, at kapitaltilførslerne til selskabet inden den 26. juni 2009 udgjorde i alt 1,691 mio. PLN (omkring 423 000 EUR).
- (ii) *Anden fase (fra 2010 og frem) vedrørte den faktiske ombygning af lufthavnen (dette vedrører fase II til IV som beskrevet i tabel 1):*
- (29) Polen forklarer videre, at den første forberedende fase sluttede i 2010, hvor både masterplanen⁽¹⁶⁾ og den første MEIP-undersøgelse fra 2010 for Gdynia lufthavn blev afsluttet. Polen påpeger, at MEIP-undersøgelsen fra 2010 viste, at investeringen fra de to lokale myndigheder ville ske på markedsvilkår (dvs. at den ikke ville udgøre statsstøtte), hvilket betyder, at aktionærene skulle øge selskabets aktiekapital til 6,05 mio. PLN (omkring 1,5 mio. EUR).

⁽¹⁴⁾ IRR er et mål for afkastet/overskuddet, som investoren opnår på den investerede kapital.

⁽¹⁵⁾ De på daværende tidspunkt gældende regler findes i Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de *de minimis*-støtte (EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5).

⁽¹⁶⁾ I masterplanen for investeringsprojektet identificerede man de forskellige foranstaltninger, der er nødvendige for ombygningen af lufthavnen.

- (30) I MEIP-undersøgelsen fra 2010 beregnede man NNV for investeringsprojektet ved hjælp af metoden »free cash flow to the firm« (FCFF) ⁽¹⁷⁾. Denne NNV-beregning tager udgangspunkt i antagelsen om, at alle kapitaltilførsler i henhold til investeringsplanen vil ske med henblik på at gennemføre investeringsprojektet ⁽¹⁸⁾. Denne værdiansættelsesmetode bruges til at beregne pengestrømme til alle indehavere af kapital i virksomheden (både aktieejere og obligationsejere) i prognoseperioden. Prognoseerne for pengestrømme diskonteres herefter med den vægtede gennemsnitlige kapitalomkostning ⁽¹⁹⁾ (WACC) for at nå frem til virksomhedens tilbagediskonterede pengestrøm (DCF) i prognoseperioden. Terminalværdien beregnes herefter ved hjælp af metoden med vækst i al fremtid (hvor man forudsætter en stabil vækstkurve baseret på FCFF fra den seneste prognoseperiode). NNV er baseret på summen af DCF for prognoseperioden og terminalværdien. I dette tilfælde viste MEIP-undersøgelsen fra 2010 estimater over pengestrømme for perioden 2010-2040 med en WACC på [...] % ⁽²⁰⁾. Ved hjælp af disse inputs nåede man i undersøgelsen frem til en DCF på minus [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) for perioden 2010-2040 og en (tilbagediskonteret) terminalværdi på omkring [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) ⁽²¹⁾. NNV for det samlede projekt skønnes derfor at være [...] mio. PLN (eller [...] mio. EUR).
- (31) Følgende figur (jf. figur 1) viser den forventede akkumulerede tilbagediskonterede pengestrøm for prognoseperioden 2010-2040 som beregnet i MEIP-undersøgelsen fra 2010.

Figur 1

Kumulativ DCF (i reale termer) (i PLN)

(...)

- (32) Polen forklarer, at selskabets egenkapital blev øget til 6,052 mio. PLN (omkring 1,5 mio. EUR) den 29. juli 2010. Polen tilføjer samtidig, at aktionærerne, selv om MEIP-undersøgelsen viste, at investeringen ikke udgjorde statsstøtte, begyndte at udarbejde en anmeldelse til Kommissionen, som udelukkende skulle indsendes af hensyn til retssikkerheden.
- (33) Polen forklarer videre, at der blev gennemført en ny MEIP-undersøgelse i maj 2011. Polen anfører, at denne MEIP-undersøgelse var en ajourføring af MEIP-undersøgelsen fra 2010, der blev gennemført i lyset af fremskridtene med forberedelserne og adgangen til mere nøjagtige oplysninger om investeringsplanen samt tidsplanen og finansieringen. Polen forklarer, at i perioden mellem udarbejdelsen af MEIP-undersøgelsen fra 2010 og MEIP-undersøgelsen fra 2011:
- underskrev aktionærerne en aftale af 11. marts 2011 om fastlæggelse af finansieringsbetingelserne for investeringen i etableringen af en civil lufthavn. I denne aftale forpligtede Gdynia sig til at tilføre i alt 59 mio. PLN i perioden 2011-2013. Kosakowo forpligtede sig til at yde et ikkekontant bidrag i form af en ombytning af gæld til egenkapital (som beskrevet i tabel 2) i perioden 2011-2040
 - samme dag, den 11. marts 2011, indgik selskabet med ansvar for etableringen af Gdynia lufthavn en lejeaftale med Kosakowo om jorden (med angivelse af størrelsen af det lejede areal, betingelserne for betaling af lejen, beskatningsspørgsmål osv.)
 - investeringsomkostningerne i investeringsplanen blev specificeret og ajourført.
- (34) Polen forklarer, at MEIP-undersøgelsen fra 2011 også gav en positiv NNV. Polen angiver videre, at lufthavns-selskabets offentlige aktionærer foretog efterfølgende kapitaltilførsler på dette grundlag. Polen påpeger, at selskabets egenkapital blev øget til 33,801 mio. PLN (8,45 mio. EUR) i juli 2011 og til 64,810 mio. PLN (16,20 mio. EUR) i april 2013.

⁽¹⁷⁾ FCFF bruges til at beregne virksomhedens indtægter før renter og skatter hvert år (EBIT) med tillæg af afskrivninger og amortisering (eftersom disse ikke er kontante udgifter) og med fradrag af investeringsbehov, ændringer af arbejdskapital og skatter (se tabel 5 i MEIP-undersøgelsen fra 2010).

⁽¹⁸⁾ FCFF-beregningerne er baseret på de forventede pengestrømme (ind og ud af selskabet) for prognoseperioden 2010-2040. Disse pengestrømme er baseret på forretningsplanen og dennes underliggende antagelser vedrørende trafik, afgifter, driftsomkostninger og kapitalforbrug. Dermed tager man i FCFF-beregningerne hensyn til hele det planlagte kapitalforbrug til ombygningen af lufthavnen.

⁽¹⁹⁾ Den vægtede gennemsnitlige kapitalomkostning (WACC) er den sats, som en virksomhed forventes at betale til alle indehavere af værdipapirer med henblik på at finansiere dens aktiver.

⁽²⁰⁾ Den er baseret på en risikofri sats på [...] %, et kreditrisikotillæg på [...] %, en selskabsskattesats på 19 %, en beta på [...], et markedssatstillæg på [...] % og en kapitalstruktur på [...] % gæld og [...] % egenkapital (jf. afsnit 4.4 på side 21 i MEIP-undersøgelsen fra 2010). Kommissionen bemærker, at de beregninger, Polen har indsendt, synes at vise, at man benyttede en WACC med en nedadgående tendens i MEIP-undersøgelsen.

⁽²¹⁾ Terminalværdien var baseret på en stabil vækstantagelse på [...] %.

- (35) I MEIP-undersøgelsen fra 2011 blev DCF beregnet på grundlag af DCF for prognoseperioden 2011-2040. Den ajourførte DCF var (-[...]) mio. PLN (- [...] mio. EUR), hvilket er tegn på større tab, mens terminalværdien blev sænket til [...] mio. PLN (omkring [...] mio. EUR). NNV blev derfor reduceret til [...] mio. PLN (eller mindre end [...] mio. EUR). WACC blev reduceret til [...] %⁽²²⁾, og den stabile vækstrate for beregningen af terminalværdien blev sænket fra [...] % til [...] %.
- (36) Polen anfører, at en ændring af den makroøkonomiske situation (finanskrisen og den økonomiske opbremsning) betød en revurdering af projektet i 2012, hvilket førte til en ny MEIP-undersøgelse (nemlig MEIP-undersøgelsen fra 2012). Ifølge Polen har man foretaget følgende ændringer af antagelserne i de tidligere MEIP-undersøgelser i forbindelse med MEIP-undersøgelsen fra 2012:
- Prognosen for passagertrafik for Gdynia lufthavn blev nedskrevet.
 - Investeringens størrelse blev reduceret, idet investeringsomkostningerne blev sænket med [...] mio. PLN ([...] mio. EUR).
 - Planerne om at bygge en hovedterminal (sammen med den tilhørende udbygning af vejinfrastruktur og parkeringspladser) blev opgivet. I stedet besluttede man at udvide kapaciteten for terminalen for almenflyvning med [...] % i den anden investeringsfase.
 - Efter at have undersøgt situationen på markedet måtte investeringsomkostningerne for sikkerhed øges til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR).
 - Reduktionen af investeringen medførte en kortere tilbagebetalingstid for investeringen (i nominelle termer med [...] år, fra [...] år og [...] måneder til [...] år og [...] måneder).
- (37) Polen anfører videre, at den anvendte metodologi i de tidligere MEIP-undersøgelser blev ændret i MEIP-undersøgelsen fra 2012:
- Med henblik på at sikre en bedre afspejling af finansieringsstrukturen og omkostninger til afdrag på gælden blev metoden med »free cash flow to the firm« (herefter benævnt »FCFF«) erstattet med metoden »free cash flow to equity« (herefter benævnt »FCFE«)⁽²³⁾.
 - Efter ændringer på finansmarkedet (værdipapirer) blev den risikofri rente og beta-faktoren ajourført. Desuden blev virksomheder uden for Europa udelukket fra de komparative analyser. Dette førte til en ny diskonterings-sats.
 - Diskonterings-satsen til beregning af NNV blev fastsat på grundlag af en analyse af sammenlignelige selskaber, som både omfattede lufthavnsselskaber og selskaber, der leverer tjenesteydelser i lufthavne (hvis økonomiske resultater hænger tæt sammen med, hvordan lufthavnsselskaberne klarer sig)⁽²⁴⁾.
 - Man gik ud fra, at projektet primært ville blive finansieret med aktionærernes ressourcer og først derefter med eksterne kilder (arbejdskapitallån) og driftsindtægter.

⁽²²⁾ Den risikofrie sats blev øget til [...] %, og betaen blev øget til [...]. Kapitalstrukturen blev ændret ved at øge gældens andel ([...] %) og sænke egenkapitalens andel ([...] %).

⁽²³⁾ FCFE = FCFF + optagede kreditter og lån — tilbagebetalte kreditter og lån — renter på kreditter og lån. I sammenligning med FCFF diskonteres FCFE med et afkast på egenkapital, der altid er højere end WACC. Dette betyder, at NNV viser, hvilken del af afkastet på investeringen aktionærerne (egenkapitalinvestorerne) får. NNV beregnet på grundlag af FCFE afspejler derfor ikke det samlede investeringsafkast, dvs. tilbagebetaling til aktionærer og tilbagebetaling til kreditorer.

⁽²⁴⁾ For at afspejle forskellene i den typiske finansieringsstruktur for lufthavnsselskaber og selskaber, der leverer tjenesteydelser til lufthavne, blev afkastet på egenkapital gearret inden beregning af gennemsnittene.

- (38) I MEIP-undersøgelsen fra 2012 blev DCF beregnet på grundlag af DCF for prognoseperioden 2012-2030 (dvs. at prognoseperioden fra de tidligere undersøgelser blev afkortet med 10 år). Den ajourførte DCF udgjorde (-[...] mio. PLN) (omkring (-[...] mio. EUR), mens terminalværdien blev øget kraftigt til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR). Den kapitaliserede værdi af de allerede foretagne investeringer ([...] mio. PLN) blev herefter fratrukket. Efter ajourføringen i 2012 udgjorde NNV [...] mio. PLN (eller [...] mio. EUR). Med henblik på at beregne NNV benyttede man en egenkapitalomkostning på [...] % ⁽²⁵⁾, og den stabile vækstrate til beregning af terminalværdien blev sænket yderligere fra [...] % til [...] %.
- (39) Polen påpeger, at resultaterne af MEIP-undersøgelsen fra 2012 stadig var positive og førte til yderligere kapitaltilførsler fra aktionærerne. Polen anførte, at selskabets kapital var øget til 91,310 mio. PLN (22,8 mio. EUR) i april 2013 og ikke ændrede sig yderligere i 2013 som sammenfattet i tabel 3.

Tabel 3

Forhøjelse af lufthavnsselskabet i Gdynias kapital fra Gdynia og Kosakowo

Dato for afgørelse om indførelse i det nationale retsregister	Dato for beslutning om kapitalforøgelse	N avn på interessent	Beslutningens genstand	Aktieværdi	Aktiekapital	Kumulativ andel af den samlede kapitalforøgelse opgjort frem til slutningen af 2013
				(mio. PLN)	(mio. PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	udstedelse af nye aktier	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	udstedelse af nye aktier	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	udstedelse af nye aktier	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	udstedelse af nye aktier	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	udstedelse af nye aktier	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	404 aktier ejet af Gdynia kommune blev annulleret uden hensyntagen til interessenten	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	udstedelse af nye aktier	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	udstedelse af nye aktier	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	udstedelse af nye aktier	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	udstedelse af nye aktier	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	udstedelse af nye aktier	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	udstedelse af nye aktier	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	udstedelse af nye aktier	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	udstedelse af nye aktier	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	udstedelse af nye aktier	20,031	91,310	100,00 %

Kilde: oplysninger fra Polen.

⁽²⁵⁾ Den risikofrie sats blev reduceret til [...] %, og betaen blev reduceret til [...].

- (40) Sammenfattende anfører Polen, at selvom de lokale myndigheder traf foreløbige skridt med henblik på at etablere Gdynia lufthavn helt tilbage i 2005, fandt projektet ikke sin endelige form inden udarbejdelsen af masterplanen og den første MEIP-undersøgelse, dvs. i 2010. Polen forklarer, at projektets oprindelige antagelser blev revideret kraftigt som resultat af ændringer i de eksterne omstændigheder. Polen anfører, at de offentlige aktionærers endelige beslutning om gennemførelsen af projektet og dets endelige form blev truffet i 2012. Polen understreger ligeledes, at alle tre udgaver af MEIP-undersøgelsen bekræftede projektets levedygtighed og viste, at en markedsøkonomisk investor ville have gennemført projektet.
- (41) Vedrørende det kontrafaktiske scenario anfører Polen, at Kosakowo i henhold til den nationale lovgivning kun havde ret til at benytte det område, hvor Gdynia lufthavn er beliggende, til at etablere en ny civil lufthavn. I den forbindelse forklarer Polen, at lufthavnsgrunden blev udlejet til Kosakowo for en periode på 30 år. Polen anfører, at lejeaftalen forpligter Kosakowo til kun at udleje jorden til en enhed, der har til opgave at etablere og/eller at drive en civil lufthavn. Ifølge Polen ville staten have taget jorden tilbage, hvis ikke Kosakowo havde udlejet jorden til en civil lufthavn inden for 6 måneder, hvis jorden var blevet anvendt til andre formål, eller hvis lufthavnen ikke havde påbegyndt sine aktiviteter inden for 3 år. Eftersom scenariet, hvor området med Gdynia lufthavn anvendes/udlejes til andre formål end luftfart, ikke var muligt, kunne det ikke bruges til at udforme et kontrafaktisk scenario.

3.1.2. Troværdigheden af nøgleantagelserne for MEIP-undersøgelsen fra 2012

Trafikprognoser og indtægtsprognoser

- (42) Polen forklarer, at de planlagte lufthavnsafgifter var baseret på de offentligt tilgængelige satser, der anvendes af andre lufthavne, for ikke at fordreje det eksisterende marked, idet man sikrer et passende rentabilitetsniveau for projektet på grundlag af det forudsete omfang for passagertrafikken. Ifølge Polen adskiller afgifterne sig ikke væsentligt fra de standardafgifter, der opkræves af mindre lufthavne. Navnlige to nyåbnede regionalflughavne i Modlin og Lublin anvender standardlufthavnsafgifter, der svarer til dem, der forudses i MEIP-undersøgelsen for Gdynia lufthavn.
- (43) Som svar på Kommissionens bemærkning om, at de planlagte afgifter for Gdynia lufthavn (25 PLN (5,25 EUR) pr. afrejsende passager i de første 2 år og 40 PLN (10 EUR) herefter) er højere end de diskonterede satser, der anvendes i Gdansk lufthavn (24 PLN (5 EUR) pr. afrejsende passager for et fly fra et lavprisselskab på en international rute, der beflyves mindst to gange om ugen, og 12,5 PLN (3,1 EUR) på en indenrigsrute), bemærker Polen, at afgiftsniveauet i forretningsplanen udgør et gennemsnit for hele prognoseperioden (2014-2030) under hensyntagen til, at afgifterne i Gdansk lufthavn vil blive hævet på længere sigt, efterhånden som servicestandarden i lufthavnen forbedres.
- (44) Desuden påpeger Polen, at projektets overskudsmargen, den reviderede (lidt højere) prognose for lufttrafik og delingen af visse driftsudgifter med militæret betyder, at Gdynia lufthavn burde kunne opretholde lavere passagerafgifter over en længere periode (de reducerede afgifter kan anvendes frem til udgangen af 2021), idet man bevarer en positiv NNV for de offentlige aktionærer.
- (45) Polen anfører ligeledes, at den ajourførte (i marts 2013) trafikprognose for Pommern går ud fra, at trafikken vil stige i forhold til MEIP-undersøgelsen fra 2012. Ifølge de seneste tal vil Gdynia lufthavn håndtere 1 149 978 passagerer i 2030, ikke 1 083 746. For Pommern som helhed ventes passagertallene at stige fra 7,8 til 9 mio. passagerer i 2030.
- (46) Efter Polens mening bekræfter disse tal, at Gdansk lufthavn og Gdynia lufthavn kan eksistere side om side og fungere på markedet i Pommern. Man mener endda, at selv hvis Gdansk lufthavn udvides, så den når den planlagte kapacitet på 7 mio. passagerer, har det voksende luftfartsmarked i Pommern plads til endnu en lille regional lufthavn (med en kapacitet på 1 mio.), der vil supplere de tjenester, som Gdansk lufthavn leverer.

Tabel 4

Sammenligning af trafikprognoserne i MEIP-undersøgelsen fra 2012 og de ajourførte trafikprognoser (marts 2013) for Gdynia lufthavn

År	Kommerciel lufttransport		Kommerciel lufttransport		Almenflyvning	
	Passagerer (000)		Antal flyvninger		Antal flyvninger	
	Prognose i MEIP-undersøgelsen fra 2012	Ajourført prognose	Prognose i MEIP-undersøgelsen fra 2012	Ajourført prognose	Prognose i MEIP-undersøgelsen fra 2012	Ajourført prognose
	I alt	I alt	I alt	I alt	I alt	I alt
2009	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2010	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2011	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2012	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2013	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2014	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2015	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2016	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2017	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2018	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2019	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2020	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2021	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2022	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2023	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2024	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2025	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2026	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2027	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2028	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2029	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2030	1 083 746	1 149 978	(...)	(...)	(...)	(...)

Kilde: baseret på oplysninger fra Polen.

Driftsomkostninger (incitammenter til flyselskaberne, omkostninger i forbindelse med lufthavnens militære operationer)

- (47) Polen forklarer, at MEIP-undersøgelsen tager hensyn til lufthavnens udgifter til markedsføring og reklame i skønnet over:
- i) driftsomkostninger, idet sådanne omkostninger vurderes på grundlag af regnskaberne for alle Polens større lufthavne
 - ii) andre omkostninger efter type, som forventes for Gdynia lufthavn på et konservativt højt niveau, ligeledes under hensyntagen til de tilsvarende omkostninger i andre lufthavne.
- (48) Polen anfører ligeledes, at man i MEIP-undersøgelsen gik ud fra, at alle driftsomkostninger skal bæres af investoren, hvorved man ikke tager hensyn til, at driftsomkostningerne deles med lufthavnens militære bruger. Polen anfører, at delingen af driftsomkostninger for den fælles infrastruktur blev ansat til [...] for antallet af civile og militære flyvninger. Polen forklarer ligeledes, at omkostningerne til reovering og reparationer bliver [...]. Polen understreger, at indførelsen af regler om delt brug af lufthavnen (endnu ikke aftalt endeligt med lufthavnens militære bruger) vil føre til et fald på mindst [...] i omkostningerne vedrørende tjenester leveret af tredjemand og lønninger. Polen anfører, at medtagelsen af denne faktor i MEIP-undersøgelserne ville medføre en højere forventet rentabilitet for projektet.

Langsigtet vækstrate

- (49) Polen forklarer, at vækstraten på [...] %, som anvendes i MEIP-undersøgelsen, henviser til terminalværdien i nominelle termer.
- (50) Polen anfører ligeledes, at vækstraten på [...] % er lig med inflationsmålet for Polen, som det pengepolitiske råd (et beslutningsorgan i den polske nationalbank) har fastsat. Polen bemærker, at ifølge de seneste prognoser fra Den Internationale Valutafond fra juli 2013, vil Polens BNP vokse med 2,2 % i 2014, 3 % i 2015, 3,3 % i 2017 og 3,8 % i 2018.

Ajourføringen i november 2013

- (51) I november 2013 meddelte Polen, at lufthavnsselskabet havde modtaget de administrative afgørelser fra toldvæsenet og energitilsynet, der gav det lov til at sælge brændstof direkte til flyene. Lufthavnsselskabets brændstofsalg ville udgøre en ekstra indtægtskilde og forbedre de økonomiske resultater for forretningsplanen.
- (52) Ifølge Polen har alle de hidtidige MEIP-undersøgelser haft som udgangspunkt, at salget af brændstof ville ske via en ekstern operatør. Lufthavnsselskabets salg af brændstof ville øge selskabets overskudsmargen for denne aktivitet fra [...] PLN ([...] EUR) pr. liter (når brændstoffet sælges af en ekstern operatør) til [...] PLN ([...] EUR) (når brændstoffet sælges direkte af lufthavnsselskabet).
- (53) Efter Polens mening ville denne ekstraindtægt forbedre resultaterne af den ajourførte MEI fra 2012. Polen påpeger, at NNV for projektet dermed forventes at stige fra [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR). Polen forklarer videre, at IRR ville stige fra [...] % til [...] %.
- (54) Polen anfører, at de ekstra indtægter ellers kunne anvendes til at holde lufthavnsafgifterne for flyselskaberne nede på længere sigt.
- (55) Polen bekræftede, at forsigtighedsprincippet havde forhindret, at lufthavnens eget salg af brændstof var medregnet i MEIP-undersøgelserne. På det tidspunkt, hvor disse undersøgelser blev foretaget, havde lufthavnsoperatøren ikke de nødvendige tilladelser eller en garanti for, at den ville få dem.
- (56) Desuden anførte Polen, at selskabet har til hensigt at levere navigationstjenester til flyselskaber (i stedet for det polske agentur for flynavigationstjenester). Polen påpeger, at dette ville give mulighed for at sænke den terminalafgift, som flyselskaberne betaler (som i øjeblikket betales til agenturet) og dermed gøre Gdynia lufthavn mere attraktiv for flyselskaberne. Lufthavnsselskabet vil derfor kunne tilbyde flyselskaberne mere konkurrencedygtige lufthavnsafgifter end nabolufthavnene.

3.2. VURDERING AF FORENELIGHED

3.2.1. Investeringsstøtte

- (57) Ifølge Polen er alle kriterier for forenelighed i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 vedrørende investeringsstøtte til lufthavne opfyldt.

Opfyldelse af et klart defineret mål af offentlig interesse

- (58) Polen anfører, at etableringen af Gdynia lufthavn som led i Pommerns transportsystem optimerer udnyttelsen af den tilgængelige infrastruktur og vil have en positiv indvirkning på den regionale udvikling, navnlig som følge af flere arbejdspladser i lufthavnen, indtægter fra forsyningskæden til luftfartsmarkedet og udvikling af turismen.
- (59) Polen henviser til den »regionale udviklingsstrategi for transportområdet i Pommern for 2007-2020«, som er baseret på prognoser for lufttrafikken i regionen og anerkender behovet for at skabe et netværk af lufthavne, der arbejder tæt sammen om at opfylde behovet hos befolkningen i området med de tre byer ⁽²⁶⁾.
- (60) Ifølge Polen er de væsentligste argumenter for oprettelsen af et netværk af lufthavne i området med de tre byer: stigende lufttrafik i Polen, manglende plads til at udvide Gdansk lufthavns kapacitet og byområdets udstrækning over et område på næsten 60 km (eller over 100 km, hvis byerne Tczew og Wejherowo medtages). Polen anfører, at selvom Gdansk lufthavn i øjeblikket har en kapacitet på omkring 5 mio. passagerer, viser nogle prognoser for lufttrafikken, at den potentielle passagertrafik i den lufthavn kan overstige 6 mio. passagerer i 2035. På den ene side hævdede Polen i sine bemærkninger, at miljørestriktioner og boligbyggeri i nærheden af Gdansk lufthavn begrænser mulighederne for yderligere udvidelser. På den anden side henviste Polen i sine bemærkninger af 6. december 2012 til masterplanen for Gdansk lufthavn og anførte, at der ikke findes nogen restriktioner vedrørende udvidelsen af Gdansk lufthavn.
- (61) Polen anfører, at flysikkerheden også taler for etableringen af et netværk af lufthavne i området med de tre byer, hvor Gdynia lufthavn skal fungere som reservelufthavn og nødlufthavn (i omkring 80 % af tilfældene vil det være muligt at lande i Gdynia lufthavn, når skyhøjden og sigtbarheden ikke gør det muligt at lande i Gdansk lufthavn).
- (62) Endelig anfører Polen, at udviklingen af Gdynia lufthavn opfylder målene i de nationale og regionale strategidokumenter vedrørende udviklingen af luftfartsinfrastruktur i Polen. Polen forklarer, at udviklingen af Gdynia lufthavn ventes at have en positiv indvirkning på udviklingen i Pommern og brugen af den eksisterende militære infrastruktur, og at den supplerer Gdansk lufthavn.

Infrastrukturens nødvendighed og proportionalitet

- (63) Polen anfører, at infrastrukturen er nødvendig og står i rimeligt forhold til den opstillede målsætning på grund af de begrænsede aktiviteter i lufthavnen (1,55 % andel af det polske luftfartsmarked i 2030), prognoser for passagertrafikmængden, der overstiger mulighederne for udvidelse af Gdansk lufthavn, regionens mulighed for at tiltrække turister og den forudsete store udvikling i Pommern.
- (64) Polen understreger den strategiske rolle, som Gdynias militære flyveplads har i regionen, og bemærker, at brugen af eksisterende infrastruktur nedbringer investeringsomkostningerne og maksimerer de positive virkninger for den regionale udvikling.
- (65) Polen påpeger ligeledes, at omkostningerne er blevet minimeret, og at investeringens effektivitet er blevet styrket gennem indførelse af tekniske løsninger, som f.eks. opførelsen af en fælles terminal til både almenflyvning og passagertrafik, der rummer størstedelen af lufthavnens tjenester (grænsekontrol, toldvæsen, politi, brandvæsen, ledelse) i en og samme bygning og tilpasning af andre eksisterende bygninger for at optimere anvendelsen af dem. Desuden vil driftsomkostningerne ved infrastrukturen blive delt med hæren.

⁽²⁶⁾ Byområdet med de tre byer består af tre større byer i Pommern (Gdansk, Gdynia og Sopot). I øjeblikket findes der tre lufthavne i området med de tre byer: Lech Wałęsa Airport i Gdansk, den militære flyveplads i Pruszcz Gdanski og den militære flyveplads på grænsen mellem Gdynia og Kosakowo (Gdynia-Oksywie).

Tilfredsstillende udsigter for brugen på mellemlangt sigt

- (66) Polen påpeger, at udsigterne for brugen af Gdynia lufthavn på mellemlangt sigt er tilfredsstillende som følge af BNP-væksten i Pommern, som ventes at overstige gennemsnittet for Polen og EU, regionens tiltrækningsevne over for turister, dens status som centrum for udenlandske investeringer og den forventede vækst i lufttrafikken.
- (67) Polen understreger, at det planlagte samarbejde med Gdansk lufthavn og komplementariteten mellem de tjenester, der udbydes af de to lufthavne (Gdynia lufthavn vil især blive anvendt til almenflyvning), vil føre til en yderligere styrkelse af udsigterne for Gdynia lufthavn på mellemlangt til langt sigt.
- (68) Polen forklarer videre, at lufthavnen også planlægger at udvikle specialiserede luftfartsrelaterede aktiviteter inden for lufthavnsområdet såsom fremstilling af simple servicedele, reparation af flykomponenter eller fremstilling af andre komponenter/produkter, der leveres på »just-in-time«-basis.
- (69) Polen henviser til en hensigtserklæring, der er underskrevet af en handelsbank, og som udtrykker bankens vilje til at indlede en åben diskussion om finansiering af investeringen i Gdynia lufthavn som yderligere bevis for projektets attraktivitet.

Indvirkning på udviklingen af samhandelen, der strider imod den fælles interesse

- (70) Eftersom Gdynia lufthavn er en lufthavn med en lille markedsandel (der betjener færre end 1 mio. passagerer om året), mener Polen ikke, at projektets indvirkning på samhandelen strider imod den fælles interesse. I lyset af den forventede stigning i lufttrafikken forventer Polen, at Gdansk og Gdynia lufthavne vil danne et samarbejdsnetværk af luftfart, der betjener området med de tre byer i Pommern og tilbyder supplerende tjenester.
- (71) Polen understreger, at Gdynia lufthavn ikke vil komme til at konkurrere imod Gdansk lufthavn, eftersom den vil fokusere på at levere tjenester til sektoren for almenflyvning (vedligeholdelse, reparation og eftersyn, et pilotakademium) og vil samarbejde med havnen i Gdynia.
- (72) Polen anfører videre, at charter- og lavpristrafikken i Gdynia lufthavn ikke vil foregå på bekostning af Gdansk lufthavn, men vil være resultatet af en samlet stigning i rigdom og mobilitet. Polen påpeger, at vækstraten for Gdansk lufthavn og arten af de luftfartsoperationer, den håndterer, betyder, at antallet af flyvninger, den håndterer, før eller siden vil blive begrænset. Polen anfører, at disse konklusioner præsenteres i rapporten med miljøkonsekvensvurderingen af projektet »Udvidelse af Lech Wałęsa Gdansk Airport«.
- (73) Polen forklarer, at investeringen i Gdynia lufthavn kan begrænse de økonomiske samt de sociale og arbejdsmarkedsrelaterede omkostninger ved en eventuel begrænsning af aktiviteterne i Gdansk lufthavn. Polen påpeger, at flytningen af dele af flytrafikken fra Gdansk lufthavn til Gdynia lufthavn vil betyde en bedre udnyttelse af kapaciteten i begge lufthavne.

Nødvendigheden af statsstøtte og tilskyndelsesvirkning

- (74) Polen anfører, at selskabet ikke ville have gennemført projektet uden offentlig finansiering. Polen bemærker, at støtten blev holdt på et minimum, og at omkostningerne ved projektet blev reduceret og optimeret ved at udnytte den eksisterende militære infrastruktur.
- (75) Efter Polens mening er der behov for kapitaltilførsler til Gdynia lufthavn, og de begrænses til et minimum, hvilket fremgår af:

- i) projektets interne afkastgrad på [...] %, som kun er lidt højere end diskonteringsrenten (egenkapitalomkostningen), som ligger på [...] % (baseret på MEIP-undersøgelsen fra 2012)

- ii) behovet for at optage et arbejdskapitallån, som forudses i de finansielle overslag, som skal anvendes til at finansiere lufthavnens drift, idet selskabet ellers vil miste likviditet
- iii) det forhold, at den samlede finansiering fra egenkapitalen er lavere end de samlede kapitaludgifter (finansiering fra egenkapitalen udgør mindre end [...] af de samlede likviditetsomkostninger i prognoseperioden, herunder de samlede kapitalomkostninger).

(76) Polen forklarer herefter støtteforanstaltningens proportionalitet og sammenligner den offentlige finansiering (omkring 148 mio. PLN i reale termer) med en investering i et projekt, der starter helt fra bunden (Lublin-Świdnik-lufthavn, hvor nettoanlægsudgifterne var omkring 420 mio. PLN) og en investering baseret på en militær flyveplads (Warszawa-Modlin lufthavnen, hvor anlæggelsen hidtil har kostet næsten 454 mio. PLN).

3.2.2. Driftsstøtte

(77) Polen anfører, at projektet opfylder kompatibilitetskravene i retningslinjerne for driftsstøtte i en region, der er omfattet af artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF. Efter Polens mening er driftsstøtten til projektet:

i) beregnet på at finansiere et forud defineret antal udgifter

ii) begrænset til et nødvendigt minimum og ydet midlertidigt (støtten til driftsomkostninger ydes i det omfang og i den periode, der er nødvendig for at sætte lufthavnen i drift, dvs. frem til udgangen af 2018)

iii) degressiv og falder fra [...] % af kapitaludgifterne i 2013 til [...] % i 2018

iv) udformet med henblik på at opfylde målene for projektet hvad angår regionaludvikling og lempelse af de eksisterende begrænsninger. Med udgangspunkt i støttebeløbet i forhold til de gavnlige virkninger for udviklingen i Pommern anfører Polen, at det bør anses for at være proportionalt.

(78) Polen understreger også, at støtten er beregnet til en lille lufthavn med en maksimal kapacitet på 1 million passagerer årligt, hvilket betyder, at risikoen for, at den vil fordreje konkurrencevilkårene og have en negativ indvirkning på den fælles interesse, er minimal, navnlig i lyset af det planlagte samarbejde mellem lufthavnene i Gdynia og Gdansk og komplementariteten af deres samarbejde.

(79) Polen påpeger ligeledes, at det samarbejde, som man i øjeblikket forhandler om med lufthavnens militære bruger og dennes deltagelse i lufthavnens driftsomkostninger, vil mindske selskabets tab og driftsomkostninger.

4. BEMÆRKNINGER FRA TREDJEPARTER

(80) Kommissionen har ikke modtaget bemærkninger fra interesserede parter efter offentliggørelsen af beslutningen om at indlede proceduren i artikel 108, stk. 2, i TEUF vedrørende Gdynias og Kosakowos finansiering af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd.

5. VURDERING

5.1. FOREKOMST AF STATSSTØTTE

(81) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

- (82) Kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. Så med henblik på at vurdere, hvorvidt den pågældende foranstaltning udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal alle følgende betingelser være opfyldt. Den økonomiske støtte skal:

- ydes af staten eller med statsmidler
- begunstige visse virksomheder eller visse produktioner
- fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene
- påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.5.1. Økonomisk aktivitet og begrebet virksomhed

- (83) I henhold til retspraksis skal Kommissionen først fastslå, hvorvidt Gdynia-Kosakowo Airport Ltd er en virksomhed i betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Begrebet »virksomhed« dækker enhver enhed, der udøver en økonomisk aktivitet, uanset dens juridiske status og dens finansieringsmåde⁽²⁷⁾. Enhver aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenester på et givet marked, betragtes som en økonomisk aktivitet⁽²⁸⁾.
- (84) I sin dom i sagen om Leipzig-Halle-lufthavnen bekræftede Domstolen, at driften af en lufthavn med kommercielt sigte og etablering af lufthavnens infrastruktur udgør en økonomisk aktivitet⁽²⁹⁾. Når en lufthavnsoperatør udøver økonomiske aktiviteter ved at tilbyde lufthavnstjenester imod betaling, uanset dens juridiske status og finansieringsform, betragtes den som en virksomhed i henhold til betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF, og traktatens bestemmelser om statsstøtte kan derfor medføre fordele for den pågældende lufthavnsoperatør, der indrømmes af staten eller med statslige midler⁽³⁰⁾.
- (85) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at infrastrukturen, der er genstand for denne afgørelse, skal drives på et kommercielt grundlag af lufthavnsselskabet Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Eftersom lufthavnsselskabet pålægger brugerne afgifter ved brug af denne infrastruktur, må denne anses for at kunne udnyttes kommercielt. Det følger heraf, at enheden, der anvender denne infrastruktur udgør en virksomhed som defineret i artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (86) Men ikke alle af et lufthavnsselskabs aktiviteter er nødvendigvis af økonomisk karakter⁽³¹⁾.
- (87) Domstolen⁽³²⁾ har fastslået, at aktiviteter, der normalt hører under statens ansvarsområde i forbindelse med udøvelsen af dens officielle beføjelser som offentlig myndighed, ikke er af økonomisk karakter og ikke falder inden for rammerne af reglerne om statsstøtte. Sådanne aktiviteter omfatter f.eks. sikkerhed, flyvekontrol, politi, toldvæsen osv. Finansieringen skal nøje begrænses til at godtgøre de omkostninger, som de giver anledning til, og må ikke i stedet anvendes til at finansiere andre økonomiske aktiviteter⁽³³⁾.
- (88) Derfor udgør finansiering af aktiviteter, der hører under rammerne for den offentlige politik, eller af infrastruktur, der hænger direkte sammen med disse aktiviteter, normalt ikke statsstøtte⁽³⁴⁾. I en lufthavn anses aktiviteter såsom flyvekontrol, politi, toldvæsen, brandbekæmpelse, aktiviteter, der er nødvendige for at beskytte den civile luftfart

⁽²⁷⁾ Sag C-35/96 Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, C-41/90 Höfner og Elser, Sml. 1991 I, s. 1979, sag C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurances mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Sml. 1995 I, s. 4013, sag C-55/96 Job Centre, Sml. 1997 I, s. 7119.

⁽²⁸⁾ Sag 118/85 Kommissionen mod Italien, Sml. 1987 I, s. 2 599, sag 35/96 Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851.

⁽²⁹⁾ Forende sager T-455/08 Flughafen Leipzig-Halle GmbH og Mitteldeutsche Flughafen AG mod Kommissionen og T-443/08 Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, Sml. 2011 II, s. 01311, bekræftet af Domstolen, sag C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, 2012, endnu ikke offentliggjort i Samlingen af Afgørelser, se også sag T-128/89 Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3929, bekræftet af Domstolen, sag C-82/01P, Sml. 2002 I, s. 9297 og sag T-196/04 Ryanair mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 3643.

⁽³⁰⁾ Sag C-159/91 og C-160/91, Poucet mod AGV og Pistre mod Cancave, Sml. 1993 I, s. 637.

⁽³¹⁾ Sag C-364/92 SAT Fluggesellschaft mod Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43.

⁽³²⁾ Kommissionens beslutning N309/2002 af 19. marts 2003 om sikkerhed i luften — kompensation for omkostninger som følge af attentaterne den 11. september 2001.

⁽³³⁾ Sag C-343/95 Cali & Figli mod Servizi ecologici porto di Genova, Sml. 1997 I, s. 1547, Kommissionens beslutning N309/2002 af 19. marts 2003, Kommissionens beslutning N438/02 af 16. oktober 2002, subsidier til havnemyndighederne for udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.

⁽³⁴⁾ Se fodnote 32.

imod handlinger, der udgør ulovlig indgriben, og investeringer vedrørende infrastrukturen og udstyr, der er nødvendigt for udførelsen af disse aktiviteter, normalt for at være af ikke-økonomisk art ⁽³⁵⁾.

- (89) Imidlertid må offentlig finansiering af ikke-økonomiske aktiviteter, der har tæt sammenhæng med udøvelsen af en økonomisk aktivitet, ikke føre til upassende forskelsbehandling af flyselskaber og lufthavnsselskaber. Det er rent faktisk fastslået i retspraksis, at der er tale om en fordel, når offentlige myndigheder fritager virksomheder for omkostningerne ved deres økonomiske aktiviteter ⁽³⁶⁾. Hvis det derfor i et givet retssystem er almindeligt, at flyselskaber eller lufthavnsselskaber afholder omkostningerne til bestemte tjenester, mens nogle flyselskaber eller lufthavnsselskaber, der leverer de samme tjenester på vegne af de samme offentlige myndigheder ikke skal afholde disse omkostninger, kan sidstnævnte opnå en fordel, selvom disse tjenester i sig selv anses for at være af ikke-økonomisk karakter. Derfor er det nødvendigt med en analyse af den gældende juridiske ramme for lufthavnsoperatøren for at vurdere, hvorvidt lufthavnsselskaberne eller flyselskaberne under den pågældende juridiske ramme skal dække omkostningerne ved leveringen af visse aktiviteter, der i sig selv kan være ikke-økonomiske, men som hænger sammen med udøvelsen af deres økonomiske aktiviteter.
- (90) Selvom aktiviteterne i betragtning 88 kan anses for at være af ikke-økonomisk art, bemærker Kommissionen, at polsk ret ⁽³⁷⁾ forpligter lufthavnsselskaber til at finansiere de faciliteter og det udstyr, der er nødvendigt for at udføre disse aktiviteter, med deres egne midler.
- (91) Derfor mener Kommissionen, at den offentlige finansiering til selskabet bag Gdynia lufthavn vedrørende ovennævnte faciliteter og udstyr fritager den for omkostninger, der hænger sammen med dens økonomiske aktivitet (se afsnit 5.1.3). Kommissionen konkluderer derfor, at den kapital, der er bevilget til disse faciliteter og dette udstyr, skal medregnes ved beregningen af rentabiliteten af denne investering. Her anvender Kommissionen den metode, som Polen med rette har anvendt i MEIP-undersøgelserne.

5.1.2. Statsstøtte og støtteforanstaltningens tilregnelser til staten

- (92) Begrebet statsstøtte gælder enhver fordel, der tildeles ved hjælp af statsmidler af staten selv eller gennem ethvert mellemliggende organ, der handler i henhold til de beføjelser, som er overdraget til dem ⁽³⁸⁾. I forbindelse med artikel 107 i TEUF er midler fra lokale myndigheder at betragte som statsmidler ⁽³⁹⁾. I den foreliggende sag stammer kapitalen, der tilføres Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, fra to lokale myndigheders budgetter, Gdynia og Kosakowo. Derfor mener Kommissionen, at ressourcerne fra de to involverede kommuner er statsmidler.
- (93) Derfor mener Kommissionen, at investeringerne finansieres med statsmidler og kan tilregnes staten.

5.1.3. Økonomisk fordel

- (94) Kommissionen bemærker, at Polen på den ene side anfører, at kapitaltilførslerne er i overensstemmelse med MEIP, mens man på den anden side anser støtten for at være forenelig med fællesmarkedet, idet lufthavnsoperatøren ikke ville have foretaget investeringen uden den offentlige finansiering.
- (95) Med henblik på at afgøre, hvorvidt den pågældende foranstaltning i denne sag giver Gdynia-Kosakowo Airport Ltd en fordel, som den ikke ville have fået under normale markedsvilkår, må Kommissionen sammenligne handle-måden for lufthavnsselskabets offentlige aktionærer med en markedsøkonomisk investor, der er styret af udsigterne til rentabilitet på længere sigt ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁵⁾ Se navnlig sag C-364/92 SAT/Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43, præmis 30, og sag C-113/07 P Selex Sistemi Integrati mod Kommissionen, Sml. 2009 I, s. 2207, præmis 71.

⁽³⁶⁾ Se bl.a. sag C-172/03 Wolfgang Heiser mod Finanzamt Innsbruck, Sml. 2005 I, s. 1627, præmis 36, og den nævnte retspraksis.

⁽³⁷⁾ Lov om luftfart (Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. — Prawo lotnicze (JoL 2002, nr. 130, punkt 1112, som ændret)), jf. bl.a. artikel 74 og 84.

⁽³⁸⁾ Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397.

⁽³⁹⁾ Dom af 12. maj 2011 i forenede sager T-267/08 og T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, Sml. 2011 II, s. 1999, præmis 108.

⁽⁴⁰⁾ Sag C-305/89, Italien mod Kommissionen (»Alfa Romeo«), Sml. 1991 I, s.1603, sag T-296/97 Alitalia mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3871.

- (96) Alle positive følgerikninger på økonomien i den region, hvor lufthavnen er beliggende, skal udelukkes ved vurderingen, eftersom Domstolen har forklaret, at det relevante spørgsmål ved anvendelse af MEIP-undersøgelsen er, om »en privat virksomhed ud fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforøgelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor«⁽⁴¹⁾.
- (97) Polen fremfører, at de pågældende foranstaltninger ikke giver selskabet bag Gdynia lufthavn en økonomisk fordel, eftersom de er i overensstemmelse med MEIP. Som beskrevet i afsnit 3.1 indsendte Polen som dokumentation for dette tre MEIP-undersøgelser, der var udarbejdet af PWC⁽⁴²⁾. I november 2013 fremførte Polen desuden, at nye indtægtskilder ville styrke projektets NNV (dvs. salg af brændstof, navigationstjenester). På det tidspunkt, hvor indledningsafgørelsen blev vedtaget, havde Polen kun indsendt MEIP-ajourføringen for 2012.
- (98) Selvom aktionæroverenskomsten fra 2011 forpligtede Gdynia og Kosakowo til at stille kontante og ikkekontante bidrag til rådighed for at finansiere investeringsprojektet frem til 2040, anfører Polen, at kun MEIP-ajourføringen fra 2012 og de senere oplysninger om de supplerende indtægter er relevante for vurderingen af, hvorvidt kapitaltilførslerne er forenelige med det indre marked.
- (99) I sagen *Stardust Marine* fastslog Domstolen, at »[...] der ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handle måde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handle måde er økonomisk rationel, skal foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, og at der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen«⁽⁴³⁾.
- (100) I sagen *EDF* fastslog Domstolen endvidere, at »[...] økonomiske vurderinger foretaget efter tildelingen af nævnte fordel, den efterfølgende konstatering af, at den af den pågældende medlemsstat foretagne investering reelt var rentabel, eller efterfølgende begrundelser for valget af den fremgangsmåde, som blev fulgt, ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at denne medlemsstat forud for eller samtidigt med denne tildeling har truffet en sådan beslutning i sin egenskab af aktionær«⁽⁴⁴⁾.
- (101) For at kunne anvende MEIP'en skal Kommissionen anbringe sig i samme situation som i perioden, hvor de enkelte beslutninger vedrørende ombygningen af den tidligere militære flyveplads til en civil lufthavn, blev truffet. Kommissionen skal også basere sin vurdering på de oplysninger og antagelser, som de offentlige aktionærer havde adgang til på det tidspunkt, hvor beslutningen om de økonomiske dispositioner blev truffet.
- (102) Kommissionen betragter MEIP-undersøgelsen fra 2010 som den første relevante analyse med henblik på at fastslå, hvorvidt Gdynia og Kosakowo kommuner handlede som en privat investor. Vurderingen af, hvorvidt statens indgriben er i overensstemmelse med markedsbetingelserne bør udføres på grundlag af en ex ante-analyse under hensyntagen til de oplysninger og data, der var til rådighed på det tidspunkt, hvor investeringen blev besluttet.
- (103) Kommissionen bemærker, at undersøgelserne og forberedelserne til det pågældende investeringsprojekt blev gennemført frem til 2010. De omfattede masterplanen for investeringsprojektet, miljørapporten, designdokumentationen for terminalen til almenflyvning, designdokumentationen for administrationsbygningen og bygningen til brandkorpsset, særlige luftfartsdokumenter og andre undersøgelser. Ved udgangen af 2010 udgjorde omkostningerne til disse undersøgelser [...] mio. PLN ([...] EUR)⁽⁴⁵⁾. Dette viser, at investorerne traf beslutningen om af ombygge Gdynia lufthavn inden 2010. Gdynia og Kosakowo iværksatte en række foreløbige foranstaltninger for at gennemføre projektet (jf. betragtning 10 ovenfor), og man bestilte specifikke undersøgelser med dette formål.

⁽⁴¹⁾ Sag 40/85, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1986 I, s. 2321.

⁽⁴²⁾ Selv om Kommissionen bad de polske myndigheder om at fremlægge de underliggende Excel-regneark, som var blevet anvendt til beregningerne, inklusive formlerne, fremsendte de polske myndigheder Excel-regnearkene uden formlerne.

⁽⁴³⁾ Sag C-482/99 Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397.

⁽⁴⁴⁾ Sag C-124/10P Europa-Kommissionen mod *Électricité de France (EDF)*, 2012, endnu ikke offentliggjort i Samlingen af Afgørelser, præmis 85.

⁽⁴⁵⁾ Jf. afsnit 4.7.5. i MEIP-undersøgelsen fra 2012. I henhold til bemærkningerne fra Polen udgjorde kapitaltilførslerne til Gdynia lufthavn pr. 26. juni 2009 i alt 1,691 mio. PLN (omkring 423 000 EUR). Kun [...] mio. PLN (omkring [...] EUR) var blevet anvendt til at finansiere de forskellige undersøgelser, der blev gennemført forud for projektet.

(104) Som Polen anfører, afsluttede de offentlige aktionærer i lufthavnsselskabet forberedelserne til det pågældende investeringsprojekt i 2010. Samme år øgede de offentlige aktionærer selskabets aktiekapital til 6,05 mio. PLN (omkring 1,5 mio. EUR) med henblik på at gennemføre investeringsprojektet. De største investeringer i faste aktiver (såsom opførelsen af terminalen til almenflyvning) skulle efter planen indledes i 2011, men blev i praksis først indledt i 2012. Kommissionen mener, at alle private investorer ville have vurderet projektets forventede rentabilitet på det tidspunkt. Hvis investeringsplanen ikke viste, at der kunne blive tale om et acceptabelt afkast, eller hvis den var baseret på tvivlsomme antagelser, ville en privat investor ikke være begyndt at gennemføre planen og ville ikke have brugt yderligere penge på den ud over de penge, som allerede var brugt til de forberedende arbejder, som nævnes ovenfor.

a) Kapitaltilførsler

(105) Med hensyn til kapitaltilførsler bemærker Kommissionen, at den første større kapitaltilførsel på 4,4 mio. PLN blev besluttet den 29. juli 2010 (næsten en firedobling af den eksisterende kapital på 1,7 mio. PLN), lige efter at MEIP-undersøgelsen fra 2010 den 16. juli 2010 blev afsluttet. Desuden blev aftalen om yderligere kapitaltilførsler (frem til 2040) for at finansiere ombygningsprojektet (omtalt i betragtning 33) underskrevet i marts 2011 (endda inden færdiggørelsen af den anden MEIP-undersøgelse af 13. maj 2011). Samtidig blev driftsaftalen med den militære bruger af lufthavnen (7. marts 2011) og aftalen om selskabets leje af jorden (11. marts 2011 (omtalt i betragtning 33)) indgået.

(106) Kommissionen understreger også, at Polen bekræftede, at kapitaltilførslen, der blev besluttet den 29. juli 2010, var baseret på den økonomiske vurdering af projektet, som var indeholdt i MEIP-undersøgelsen fra 2010. Derfor er det klart, at de offentlige aktionærer på dette tidspunkt havde besluttet sig for at deltage i det pågældende investeringsprojekt, som skulle gennemføres i løbet af 30 år. Selvom det er muligt for en privat investor at tilpasse investeringsplanen i løbet af gennemførelsen i lyset af ændrede omstændigheder, er det tydeligt, at en hvilken som helst privat investor allerede ville have vurderet fordelene ved det pågældende investeringsprojekt i 2010, inden man begyndte at investere betydelige ressourcer i det.

(107) På tidspunktet for udførelsen af den første ajourføring af MEIP'en i 2011, havde de offentlige aktionærer allerede tilført 6,05 mio. PLN til selskabet (jf. tabel 3). Selskabet havde allerede lejet jorden til lufthavnen af Kosakowo (lejeaftalen mellem Gdynia-Kosakowo Airport Ltd og Kosakowo blev underskrevet den 11. marts 2011) og havde også underskrevet en driftsaftale med den militære bruger af lufthavnen (7. marts 2011). Desuden underskrev aktionærerne den 11. marts 2011 en aftale om forhøjelse af selskabets aktiekapital frem til 2040⁽⁴⁶⁾. Og på det tidspunkt, hvor den anden ajourføring af MEIP-undersøgelsen blev færdiggjort i juli 2012, havde de offentlige aktionærer tilført i alt 64,810 mio. PLN (dvs. omkring 70 % af al den tilførte kapital). Kommissionen understreger, at MEIP-undersøgelserne fra 2011 og 2012 uden tvivl er justeringer af den oprindelige investeringsplan, som dannede grundlag for den oprindelige beslutning om at gå i gang med projektet med at omdanne den militære flyveplads. Så selvom der blev foretaget større kapitaltilførsler efter den første MEIP-undersøgelse i 2010, kan disse tilførsler ikke undersøges isoleret.

b) Kapitaludgifter

(108) I MEIP-undersøgelsen fra 2012 opdeles investeringerne i faste aktiver i fire faser. Investeringsprojektets første fase omfattede designarbejde, men også rydning af grunden (rydning af træer og buske, nedrivningen af et antal hangarer og nivellering af grunden). Disse omkostninger blev afholdt i 2011 og udgjorde i alt [...] mio. PLN ([...] EUR). Projektets anden fase, som omfattede opførelse af terminalen til almenflyvning, administrationsbygningen og bygningen til brandkorpsen, var allerede indledt i 2012. Projektets anden fase er den vigtigste med hensyn til kapitaludgifter og udgjorde [...] % af de nominelle kapitaludgifter (herefter benævnt »capex«) i perioden 2012-2013. Ifølge oplysningerne fra Polen udgjorde kapitaludgifterne i 2012 [...] mio. PLN (hvoraf mere end halvdelen var afholdt inden ajourføringen af undersøgelsen i 2012 overhovedet gik i gang). Nedenstående diagram (figur 2) viser den (nominelle) capex efter investeringsfase som beskrevet i MEIP-undersøgelsen fra 2012.

⁽⁴⁶⁾ Aftalen af 11. marts 2011 betyder, at Gdynia skal foretage kontante indskud på i alt 59,048 mio. PLN (14,8 mio. PLN) i perioden 2011-2013, og at Kosakowo skal yde et ikkekontant bidrag (ombytning af årlige lejeindtægter til aktier) i perioden 2011-2040.

Figur 2

Capex opdelt efter fase (MEIP-undersøgelsen fra 2012)

(…)

- (109) I henhold til betragtning 103 og 108 mener Kommissionen, at hverken MEIP-undersøgelsen fra 2011 eller 2012 blev gennemført på det tidspunkt og på grundlag af de oplysninger, som de offentlige aktionærer havde til rådighed, da de traf selve beslutningen om at finansiere ombygningsprojektet. Desuden kan Kommissionen ikke med tilbagevirkende kraft tage højde for de planlagte supplerende indtægtskilder baseret på de oplysninger, der blev fremlagt i november 2013, med henblik på at begrunde de beslutninger, der blev truffet af de offentlige aktionærer i 2010 og 2011.
- (110) Kommissionen mener derfor, at for at kunne vurdere, om Gdynia og Kosakowo handlede som en forsigtig privat investor, der handler i en markedsøkonomi, skal den først og fremmest basere sin vurdering på MEIP-undersøgelsen fra 2010 og se bort fra en række senere udviklinger og oplysninger, som de offentlige aktionærer ikke havde adgang til på det tidspunkt, hvor de traf deres beslutning om at gennemføre det pågældende investeringsprojekt.
- (111) På den anden side vurderede man i MEIP-undersøgelsen fra 2011 og MEIP-undersøgelsen fra 2012 kun ændringerne af den oprindelige beslutning om at gå i gang med investeringsprojektet, der blev truffet i 2010 på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2010. I MEIP-undersøgelsen fra 2012 anerkender man rent faktisk, at en række investeringer (såsom terminalen til almenflyvning, administrationsbygningen, elektricitetssystemet) allerede befandt sig i en »fremskreden gennemførelsesfase«. De to efterfølgende undersøgelser viser, at aktionærene blev styret af udviklingen på markedet og tilpassede projektets omfang i henhold til dette (enten i opadgående eller nedadgående retning, afhængigt af typen af investering). Disse ændringer var imidlertid marginale sammenlignet med den overordnede beslutning om at omdanne militærbasen til en civil lufthavn. Nedenstående diagram (figur 3) viser kapitaludgifterne som fremlagt i MEIP-undersøgelserne fra 2010, 2011 og 2012 (udtrykt i reelle 2010-termer). Som det fremgår, er tidsplanen og investeringens omfang ajourført i både 2011 og 2012, men disse ændringer var ikke betydelige sammenlignet med projektets samlede størrelse. I 2010 blev den reelle capex anslået til omkring [...] mio. PLN, og dette tal steg [...] til omkring [...] mio. PLN i både 2011 og 2012 (dvs. [...] % over en investeringsperiode på næsten 20 år).
- (112) I dette tilfælde skal Kommissionen vurdere en række investeringsbeslutninger, der er truffet i løbet af et kortere tidsrum, som ikke er kendetegnet af uforudsete begivenheder, af de samme offentlige aktionærer, vedrørende gennemførelsen af det, der i bund og grund er det samme investeringsprojekt. Derfor kan MEIP-ajourføringerne fra 2011 og 2012 ikke ændre en investeringsbeslutning, som ikke var i overensstemmelse med MEIP'en på det tidspunkt, hvor den blev truffet, til en fornuftig investeringsbeslutning. Ajourføringerne kunne højst påvise, at de polske myndigheder kun handlede som en privat investor, hvis de kunne vise, at projektet, ved at der blev investeret yderligere midler, kunne give et afkast, der var tilstrækkeligt til at forrente den kapital, der var blevet og ville blive investeret (eller som var tilstrækkeligt til at forrente denne kapital selv under hensyntagen til risikoen for at skulle tilbagebetale ulovlig statsstøtte, som man havde modtaget tidligere).

Figur 3

Capex (i 000 PLN) som forudset i MEIP-undersøgelserne fra 2010, 2011 og 2012 (i reale 2010-termer)

(…)

Anvendelse af MEIP'en på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2010:

- (113) MEIP-undersøgelsen fra 2010, som Polen har indsendt, er baseret på en forretningsplan, hvori man forudsiger fremtidige pengestrømme for egenkapitalinvestorerne for perioden 2010-2040. På det tidspunkt, hvor MEIP-undersøgelsen blev gennemført, forventede Polen, at lufthavnen ville begynde at håndtere almenflyvning i 2011, charterflyvninger i 2013 og lavprisselskaber i 2015. Dette ville medføre en stabil stigning i antallet af passagerer fra [...] passagerer i 2013 til næsten [...] millioner i 2024 og 1,753 millioner i 2040 (som vist i nedenstående tabel 5).

Tabel 5

Trafikprognoser for Gdynia lufthavn, som anvendes i MEIP-undersøgelsen fra 2010 (i tusinder)

Forventet passagerudvikling MEIP fra 2010)

År	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Antal passagerer	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (114) I henhold til MEIP-undersøgelsen fra 2010 ville selskabet være rentabelt på EBITDA-niveau fra 2018. Den årlige tilbagediskonterede pengestrøm ville blive positiv fra 2020, hvilket illustreres af nedenstående figur (figur 4). Men på et kumulativt grundlag (dvs. efter aggregering af de foregående års pengestrømme hvert år) ventes den samlede DCF for hele perioden 2010-2040 at være negativ (som vist i figur 1). Med andre ord er de positive pengestrømme, der ventes at blive skabt fra 2018, ikke store nok til at kompensere for de særdeles negative pengestrømme i de tidligere investeringsperioder.

Figur 4

DCF i 000 PLN (MEIP-undersøgelsen fra 2010)

(...)

Kilde: baseret på MEIP-undersøgelsen fra 2010.

- (115) Efter 2040 forventedes det, at lufthavnselskabet ville vokse for altid med en stabil vækstrate for den frie pengestrøm på [...] %. Ud fra denne antagelse beregnede Polen terminalværdien for lufthavnsoperatøren i 2040. Den diskonterede terminalværdi udgør [...] mio. PLN.
- (116) MEIP-undersøgelsen fra 2010 giver en positiv egenkapitalværdi ⁽⁴⁷⁾ på [...] mio. PLN (dvs. omkring [...] mio. EUR). Desuden er investeringsprojektets IRR på [...] % højere end de forudsete kapitalomkostninger for lufthavnselskabet ([...] %).
- (117) Kommissionen bemærker, at den centrale drivkraft for de fremtidige pengestrømme for lufthavnselskabet i Gdynia er den forventede indtægt, der vil afhænge af passagertallene og størrelsen af de lufthavnsafgifter, som flyselskaberne betaler. Indtægterne fra lavprisselskaber og charterflyvninger (passager-, landings- og parkeringsafgifter) udgør i MEIP-undersøgelsen fra 2010 [80-90] % af alle indtægterne i 2040 og i gennemsnit [80-90] % af alle indtægter i hele den vurderede periode, dvs. 2010-2040. Kommissionen bemærker, at dette forhold strider imod Polens erklæringer om, at aktiviteterne i Gdynia lufthavn vil supplere aktiviteterne i Gdansk lufthavn, eftersom Gdynia ville fokusere på aktiviteter inden for almenflyvning. Som det fremgår af ovenstående data, er lavprisselskaber og charterflyvninger hovedindtægtskilden i de fleste af de år, som prognosen vedrører. Men som det vil blive forklaret nærmere nedenfor, stammer størstedelen af indtægterne i Gdansk lufthavn også fra lavprisselskaber og charterflyvninger (se betragtning 121).
- (118) I forbindelse med efterspørgslen fra passagerer og flyselskaber bemærker Kommissionen, at Gdynia lufthavn ville have samme opland som Gdansk lufthavn, som kun ligger omkring 25 km fra Gdynia. Gdansk lufthavn blev i 2012 udvidet til at kunne betjene op til 5 millioner passagerer, og en yderligere udvidelse til at kunne betjene op til 7 millioner passagerer er planlagt til 2015. Tidsplanen for denne udvidelse var allerede offentligt kendt i 2010, dvs. på tidspunktet for udarbejdelsen af MEIP-undersøgelsen fra 2010 ⁽⁴⁸⁾. Desuden blev der også anmeldt offentlig finansiering til udvidelsen af Gdansk til en kapacitet på 5 millioner passagerer til Kommissionen den 24. september 2008 under statsstøttesag nr. N472/08, og støtten blev godkendt af Kommissionen den 5. februar 2009 ⁽⁴⁹⁾.
- (119) Polen informerede Kommissionen om, at masterplanen for Gdansk lufthavn, der blev udarbejdet i 2010 ⁽⁵⁰⁾, giver mulighed for udvidelse af start- og landingsbaner, forpladser og anden lufthavnsinfrastruktur, som ville betyde, at Gdansk lufthavn fremover ville kunne håndtere mere end 10 millioner passagerer om året.

⁽⁴⁷⁾ Denne egenkapitalværdi omfatter nettonutidsværdien af pengestrømmene i perioden 2012-2040 og den beregnede diskonterede terminalværdi for lufthavnsoperatøren i 2040.

⁽⁴⁸⁾ Jf. f.eks. Kommissionens beslutning nr. C(2009) 4445 af 3. juni 2009 om Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net.

⁽⁴⁹⁾ Se fodnote 4.

⁽⁵⁰⁾ Masterplanen blev bestilt i februar 2010 og afleveret i november 2010.

- (120) Kommissionen bemærker endvidere, at Gdansk lufthavn i 2010 håndterede 2,2 millioner passagerer (dvs. den udnyttede 45 % af sin kapacitet, inklusive den kapacitet, der var under opførelse). Ifølge prognoserne for Gdansk lufthavn vil kun 50 til 60 % af den tilgængelige kapacitet blive udnyttet i 2020 ⁽⁵¹⁾. Disse prognoser tager ikke hensyn til opstarten af aktiviteter i Gdynia lufthavn (dvs. man formoder, at hele efterspørgslen fra oplandet vil blive opfyldt af Gdansk lufthavn). Kommissionen bemærker, at Gdansk lufthavn vil kunne opfylde efterspørgslen i regionen i lang tid fremover, dvs. mindst frem til 2030, selvom man forudsætter en dynamisk vækst i passagertrafikken.
- (121) Som angivet ovenfor forventes det i MEIP-undersøgelsen fra 2010 for Gdynia lufthavn, at størstedelen af dens indtægter (gennemsnitligt [80-90] % for hele perioden 2012-2040) vil stamme fra lavprisselskaber og charterflyselskaber. I denne forbindelse bemærker Kommissionen ligeledes, at Gdansk lufthavn også hovedsagelig håndterer lavprisselskaber og chartertrafik. I 2010 udgjorde lavprisselskaber og charterflyvninger 72 % af alle de passagerer, som blev håndteret af Gdansk lufthavn ⁽⁵²⁾.
- (122) I lyset af den korte afstand til en anden etableret lufthavn uden trængselsproblemer, der benytter samme forretningsmodel og har betydelig ledig kapacitet på langt sigt, mener Kommissionen, at mulighederne for at lufthavnselskabet i Gdynia lufthavn vil kunne tiltrække trafik og passagerer, i høj grad vil afhænge af niveauet af lufthavnsafgifter, som flyselskaberne tilbydes, navnlig i sammenligning med de nærmeste konkurrenter.
- (123) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at man i MEIP-undersøgelsen fra 2010 regner med en passagerafgift for charterflyselskabers og lavprisselskabers flyvninger på 25 PLN/PAX (6,25 EUR) indtil 2014 og 40 PLN/PAX (10 EUR) fra 2015 (til 2040). Landingsafgiften for den samme kategori af flyvninger blev fastsat til 25 PLN/t (6,25 EUR) for hele perioden (den gennemsnitlige MTOW (maksimale startvægt) forventedes at være 70 t), mens parkeringsafgiften blev vurderet til 4 PLN (1,0 EUR) pr. 24 t/t (med en gennemsnitlig MTOW på 70 t). I henhold til MEIP-undersøgelsen fra 2010 blev priserne fastlagt på niveauer, der var sammenlignelige med andre regionale lufthavne på det tidspunkt, hvor MEIP-undersøgelsen blev gennemført. Priserne i Gdynia lufthavn blev også fastlagt ud fra en formodning om, at der ikke ville komme konkurrence fra Gdansk lufthavn.
- (124) Kommissionen bemærker ligeledes, at taksterne i Gdansk lufthavn siden 31. december 2008 omfatter en standardpassagerafgift på 48 PLN/PAX (12,0 EUR), standardlandingsafgiften for fly over 2 t (dvs. inklusive alle charter- og lavprisselskabers fly) til 25 PLN/t (6,25 EUR) og parkeringsafgiften til 4,5 PLN/24 t/t (1,25 EUR).
- (125) Kommissionen bemærker imidlertid, at taksterne i Gdansk lufthavn også omfatter forskellige rabatter, bl.a. på lavprisselskabers flyvninger. Gdansk lufthavn anvender en reduceret passagerafgift på 24 PLN/PAX (6 EUR) for alle nye forbindelser (pr. 1. januar 2004) og for alle forøgelse af hyppigheden, der omfatter et fly med en MTOW på mellem 50 og 100 t (f.eks. Airbus A320 og Boeing 737 og andre fly, som benyttes af lavprisselskaber). Landingsafgiften for sådanne forbindelser halveres også (dvs. til 12,5 PLN/t). Parkeringsafgiften bortfalder fuldstændig, hvis frekvensen for en forbindelse er mindst seks gange om ugen. Desuden nedsættes standardpassagerafgiften først med 23 PLN for alle passagerer, der rejser med rute-fly indenrigs. Herefter anvendes der en passende rabat. Under hensyntagen til de anvendte rabatter i Gdansk lufthavn mener Kommissionen, at de planlagte gennemsnitlige lufthavnsafgifter i Gdynia lufthavn var betydeligt højere end i den etablerede nabolufthavn.

⁽⁵¹⁾ Passagertrafikken (i 000 passagerer om året) i Gdansk lufthavn.

Faktiske passagerantal:

Årstal	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antal	466	672	1 256	1 715	1 954	1 911	2 232	2 463	2 906

Forventede stigning i passagerantal:

Årstal	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal	3 153	3 311	3 477	3 616	3 760	3 911	4 067	4 230

⁽⁵²⁾ Lavprisselskaber 64,5 %, charterflyselskaber 7,5 %. I både 2009 og 2011 lå dette tal på 70 %.

- (126) Ved at anvende de pågældende lufthavnsafgifter vil Gdynia lufthavn som en ny aktør på markedet ikke kunne tiltrække særlig store trafikmængder, når der findes en etableret lufthavn med ledig kapacitet i samme opland, der anvender lavere nettoafgifter for nye forbindelser samt ved forøgelse af kapaciteten for eksisterende forbindelser. Kommissionen bemærker ligeledes, at planen for lufthavnsafgifter for Gdansk lufthavn giver mulighed for rabat på afgifterne frem til den 31. december 2028. Eftersom man i MEIP-undersøgelsen fra 2010 (baseret på lufthavnsoperatørens forretningsplan på daværende tidspunkt) anser lufthavnsafgifter for lufthavnsselskabets vigtigste indtægtskilde, mener Kommissionen, at denne løsning er bevis for, at MEIP-undersøgelsen fra 2010 ikke er tilstrækkeligt velfunderet og troværdig til at kunne påvise, at det pågældende investeringsprojekt ville være blevet gennemført af en privat investor.
- (127) Eftersom både Gdynia lufthavn og Gdansk lufthavn især ville fokusere på lavprisselskaber og charterflyselskaber, eftersom Gdansk lufthavn ikke udnytter sin fulde kapacitet, eftersom de faktiske afgifter er lavere end dem, der findes i forretningsplanen for Gdynia, og grundet den korte afstand mellem de to lufthavne, mener Kommissionen også, at formodningen om, at der ikke vil opstå priskonkurrence mellem de to lufthavne, er fejlagtig.
- (128) Kommissionen bemærker ligeledes, at på tidspunktet for udarbejdelsen af MEIP-undersøgelsen fra 2010 var nettoafgifterne (standardafgifter efter gældende rabatter), som blev anvendt i Bydgoszcz lufthavn (ligger 196 kilometer og 2 timer og 19 minutter i bil fra Gdynia lufthavn) og Szczecin lufthavn (ligger 296 kilometer og 4 timer og 24 minutter i bil fra Gdynia lufthavn), den anden og tredje nærmeste polske regionalflughavn, betydeligt lavere⁽⁵³⁾.
- (129) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at eftersom der ligger en anden lufthavn uden trængselsproblemer tæt på, som følger den samme forretningsmodel, forekommer lufthavnsafgifterne i MEIP-undersøgelsen fra 2010, som er højere end dem, der gælder i Gdansk og i andre regionale lufthavne i nærheden, urealistiske. I lyset af konkurrencesituationen for Gdynia lufthavn mener Kommissionen, at trafikprognoserne i MEIP-undersøgelsen fra 2010 er baseret på urealistiske antagelser.
- (130) Det skal også bemærkes, at MEIP-undersøgelsen fra 2010 hverken omfattede en følsomhedsanalyse eller en vurdering af de sandsynlige resultater (f.eks. det værste tænkelige scenario, det bedst tænkelige scenario og et basisscenario). Kommissionen konkluderer derfor, at det scenario, der præsenteres i MEIP-undersøgelsen fra 2010, tilsyneladende er baseret på overdrevet optimistiske antagelser vedrørende udviklingen inden for passagertrafik og afgiftniveau.
- (131) Kommissionen bemærker, at et fald i de årlige indtægter fra passagerafgifter i forbindelse med lavprisselskaber og chartertrafik på blot [...] % (i prognoseperioden 2010-2040) resulterer i en negativ egenkapital for de offentlige aktionærer. Et sådant fald i indtægter ville opstå, hvis afgifterne og/eller trafikken er lavere end antaget. I denne henseende er det værd at bemærke, at lufthavnsafgifterne i forretningsplanen, der ligger til grund for MEIP-undersøgelsen fra 2010, allerede er[...] % højere end i Gdansk lufthavn⁽⁵⁴⁾. I denne forbindelse er det særdeles usandsynligt, at Gdynia lufthavn ville kunne tiltrække trafik uden at yde en betydelig rabat på afgiften på 40 PLN (10 EUR), som står angivet i forretningsplanen. NNV's store følsomhed over for en tilsyneladende marginal nedbringelse af lufthavnsafgifterne (som er baseret på realistiske antagelser) sår derfor en høj grad af tvivl om troværdigheden af den oprindelige forretningsplan.
- (132) Mens MEIP-undersøgelsen fra 2010 var baseret på de på daværende tidspunkt tilgængelige trafikprognoser, og man ikke bør anvende efterfølgende oplysninger til at foretage en direkte vurdering af MEIP-undersøgelsen, bemærker Kommissionen ikke desto mindre, at disse prognoser var overoptimistiske. En sammenligning af trafikprognoserne

⁽⁵³⁾ Bydgoszcz lufthavn: Standardpassagerafgiften er 30 PLN (7,5 EUR), standardlandingsafgiften er 45 PLN/t (11,25 EUR) for de første 2 t MTOW, 40 PLN/t (10 EUR) mellem 2 og 15 t MTOW, 35 PLN/t (8,75 EUR) mellem 15 og 40 t MTOW, 30 PLN/t (7,5 EUR) mellem 40 og 60 t MTOW, 25 PLN/t (6,25 EUR) mellem 60 og 80 t MTOW og 20 PLN/t (5 EUR) for hvert t over 80 t MTOW, en standardparkeringsafgift på 8 PLN/t/24 t (2 EUR, ingen afgift de første fire timer). Rabatter: Passagerafgifterne kan nedsættes med fra 5 % (hvis et flyselskab har 100-300 passagerer, der rejser fra Bydgoszcz lufthavn pr. måned) til 50 % (hvis et flyselskab har mere end 8 000 passagerer, der rejser fra Bydgoszcz lufthavn pr. måned), landingsafgift – 50 % rabat de første 12 måneder for en rute, 50 % for landing mellem 14.00 og 20.00, landings- og parkeringsafgifter: 10 % for et flyselskab med 4-10 flyvninger om måneden, 15 % for 11-30 flyvninger om måneden, 20 % for mere end 31 flyvninger om måneden. Szczecin lufthavn: Standardpassagerafgiften er 35 PLN (8,75 EUR), standardlandingsafgiften er 70 PLN/t (17,5 EUR), standardparkeringsafgiften er 8 PLN/t/24 t (ingen afgift de første to timer). Rabatter: fra 20 % (hvis et selskab tilbyder afrejsende passagerer mere end 800 pladser om ugen) til 90 % (hvis der tilbydes mere end 1 300 pladser).

⁽⁵⁴⁾ Beregning af passagerafgifter for lavprisselskaber.

for 2010 og 2012 viser betydelige forskelle. Der var ikke kun forsinkelser i forbindelse med opstarten af projektet, men derudover blev trafikprognoserne i løbet af den »positive EBITDA«-periode reduceret med [...] til [...] % pr. år. En korrektion af en sådan størrelsesorden og uden større ændringer af omstændighederne er udtryk for en nyttigt realitetsvurdering af de oprindelige antagelser. Den illustrerer yderligere, at de følsomhedsanalyser, som Kommissionen har foretaget (som er marginale i sammenligningen), er særligt sigende med hensyn til den urealistiske karakter af de antagelser, der ligger til grund for konklusionen om, at projektet var levedygtigt.

Tabel 6

Sammenligning af passagertrafikprognoser, som anvendes i MEIP-undersøgelsen fra 2010 og MEIP-ajourføringen fra 2012

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pax i alt i MBP-undersøgelsen fra 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Pax i alt i MBP-undersøgelsen fra 2012	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Forskel		- 53 %	- 69 %	- 55 %	- 38 %	- 36 %	- 29 %	- 27 %	- 25 %
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Pax i alt i MBP-undersøgelsen fra 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
Pax i alt i MBP-undersøgelsen fra 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
Forskel	- 23 %	- 21 %	- 19 %	- 17 %	- 17 %	- 18 %	- 18 %	- 19 %	- 19 %

- (133) Yderligere følsomhedsanalyser viser, at projektet ville blive urentabelt, hvis de samlede indtægter var blot [...] % lavere om året i hele prognoseperioden, eller hvis indtægterne var [...] % lavere, og driftsudgifterne var [...] % højere. Investeringens rentabilitet er derfor særdeles følsom over for marginale ændringer i de grundlæggende antagelser. Kommissionen anser sådanne ændringer for at være marginale i sammenligning med de ændringer, man har foretaget i de på hinanden følgende MEIP-undersøgelser.
- (134) De følsomhedsanalyser, som Kommissionen har foretaget, virker så meget desto mere fornuftige, for mindre end et år efter MEIP-undersøgelsen fra 2010 modtog de polske myndigheder en ajourført analyse, der viste, at projektets NNV ville være betydeligt lavere og kun ville udgøre [...] mio. PLN (omkring [...] EUR). I maj 2001 blev projektets NNV derfor reduceret med [...] % i forhold til det oprindelige projekt.
- (135) Kommissionen bemærker desuden, at de positive resultater af MEIP-undersøgelsen fra 2010 også i høj grad afhænger af investeringens terminalværdi ved udgangen af den periode, der er omfattet af forretningsplanen (dvs. i 2040). Selskabets tilbagediskonterede pengestrøm for perioden 2010-2040 er negativ og udgør (-[...] mio. PLN). Den tilbagediskonterede terminalværdi pr. 30. juni 2010 udgør [...] mio. PLN.
- (136) Terminalværdien var baseret på antagelser om, at den årlige vækstrate for investeringens pengestrøm efter 2040 ville udgøre [...] %. I henhold til standardpraksis bør en virksomheds vækstrate ikke være højere end vækstraten i den økonomi, hvor den opererer (dvs. målt som BNP-vækst). Terminalværdien beregnes faktisk på et tidspunkt, hvor virksomheden forventes at blive moden, og når virksomhedens periode med kraftig vækst er overstået. Eftersom økonomien ventes at omfatte virksomheder med kraftig vækst og andre med stabil vækst, forventes vækstraten for modne virksomheder derfor at være lavere end den gennemsnitlige vækstrate i økonomien som helhed. I sine bemærkninger anførte Polen ikke grundlaget for beregningen af den langsigtede vækstrate på [...] %, men man forklarede, at den langsigtede vækstrate er en nominel vækstrate. På grundlag af oplysningerne fra IMF fandt Kommissionen, at de prognoser for den reale BNP-vækst i Polen, som forelå i starten af 2010, viste, at den nominelle vækstrate for den polske økonomi ville ligge mellem 5,6 % i 2011 og 6,6 % i 2015. Med en inflation i størrelsesordenen 2,5 % kunne den reale BNP-vækst ventes at ligge på 4 %. Så valget af en nominel vækstrate på

[...] % for Gdynia lufthavn kunne ved første øjekast synes at være i overensstemmelse med de på daværende tidspunkt foreliggende oplysninger og med den normale praksis for valg af en vækstrate, der er lavere end vækstraten for økonomien. Men ved at vælge en langsigtet vækstrate, der ligger over inflationen (der blev anslået til 2,5 % i april 2010), går man i forretningsplanen ud fra, at lufthavnen ville fortsætte med at vokse hvert år efter 2040.

Tabel 7

Data og prognoser vedrørende BNP og inflation fra IMF i april 2010

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% GDP-vækst	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
% GDP-vækst	5,50	4,40	5,60	6,20	6,60	6,50	6,60
% inflation	4,20	3,50	2,30	2,40	2,50	2,50	2,50

Kilde: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2010 (hentet på <http://www.imf.org/external/data.htm>).

- (137) Desuden bemærker Kommissionen, at opgaven med at fastslå den mest hensigtsmæssige vækstrate er mere kompliceret, og at usikkerheden er så meget desto større i dette tilfælde på grund af den særligt lange prognoseperiode og den fjerne dato, for hvilken terminalværdien blev beregnet. Prognoser for væksten i BNP går faktisk sjældent længere end en tidshorisont på fem år, mens modellen i dette tilfælde skulle forudsige en rimelig vækstrate for lufthavnen, efter at den har været i drift i 30 år. Dette viser, at en forsigtig investor vil have foretaget en række følsomhedsanalyser.
- (138) I denne henseende er det værd at bemærke, at man i de efterfølgende ajourføringer af den oprindelige forretningsplan reducerede den stabile vækstrate fra [...] % til [...] %. Polen har imidlertid ikke fremlagt nogen præcis forklaring på denne reduktion. Terminalværdien er en funktion af den formodede varige stabile vækstrate, men også af de forventede afkast i løbet af perioden med stabil vækst. Kommissionen foretog en række følsomhedsanalyser, der bekræftede, at konklusionen i MEIP-undersøgelsen fra 2010 er særdeles følsom over for mindre og realistiske ændringer i de grundlæggende antagelser. For det første ligger den stabile vækstrate, hvor forretningsplanen fra 2010 giver en negativ NNV, på omkring [...] %. Men hvis man antager, at indtægterne kun er [...] % lavere end prognosen, er den stabile vækstrate, hvor projektet bliver urentabelt, [...] %.
- (139) Modellen med den stabile vækstrate, som anvendes til at beregne terminalværdien, kræver i dette tilfælde også, at man fremsætter antagelser vedrørende datoen, hvor virksomheden begynder at vokse med en stabil sats, som den kan fastholde for altid. I MEIP-undersøgelsen fra 2010 fastsættes denne dato til 2040, hvilket giver en prognoseperiode på 30 år (2010-2040). I MEIP-ajourføringen fra 2012 blev prognoseperioden afkortet til 18 år (2012-2030), og terminalværdien blev derfor beregnet for 2030. Hvis man anvender samme tidshorisont for MEIP-undersøgelsen fra 2010, bliver NNV negativ.
- (140) Kommissionen bemærker ligeledes, at man i MEIP-undersøgelsen fra 2012 specifikt nævner, at en forsigtig investor ville have taget hensyn til, at projektet har en særdeles lang tidshorisont, inden det bliver rentabelt (jf. afsnit 4.10.1.2 i MEIP-undersøgelsen fra 2012, hvor man konkluderer, at »Det positive resultat for nettonutidsværdien beviser, at investeringen i Gdynia-Kosakowo-lufthavnen kan være en interessant forretning for potentielle investorer. Men inden man træffer nogen beslutninger, skal investorerne også overveje den langsigtede investeringshorisont, der er typisk for projekter med infrastrukturinvesteringer«).
- (141) Kommissionen bemærker, at i 2010, hvor den første MEIP-undersøgelse blev gennemført, tog man i forretningsplanen og NNV-beregningerne hensyn til alle kapitaludgifter, herunder udgifter vedrørende det offentlige forpligtelser (brandvæsen, sikkerhed, toldkontrol osv.). Kommissionen bemærker, at denne fremgangsmåde tilsyneladende er korrekt, eftersom disse udgifter hænger nøje sammen med opførelsen og driften af en lufthavn (og derfor kommer oven i udgifterne til projektet).

- (142) Men Kommissionen har også vurderet projektets rentabilitet på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2010 uden kapitaludgifter til opgaver, der hører under statens ansvarsområde.
- (143) Oplysningerne fra Polen gør det ikke muligt præcist at identificere, hvilke elementer af kapitaludgifterne og driftsudgifterne der kan tilregnes det offentlige. Kommissionen bemærker, at i MEIP-ajourføringen fra 2012 har Polen opdelt de investeringer, der falder inden for det offentliges ansvarsområde. Dette var imidlertid ikke tilfældet for MEIP-undersøgelsen fra 2010. Kommissionen genbereggede ikke desto mindre NNV og udelukkede en række identificerbare poster med kapitaludgifter, der tydeligvis vedrører aktiviteter, der hører under det offentliges ansvarsområde. Kommissionen genbereggede nærmere betegnet NNV uden følgende kapitaludgifter: »Køretøjer og udstyr til brandbekæmpelse«, »Hegn omkring lufthavn og overvågning« og »Udstyr til lufthavnens sikkerhedsvagter«, som udgjorde [...] mio. PLN (samlet nominelt beløb)
- (144) I MEIP-undersøgelsen fra 2010 er konsekvensen af at fjerne de udgifter, der ligger inden for det offentliges ansvarsområde, at den tilbagediskonterede pengestrøm stiger til omkring (-[...]) mio. PLN (eller med andre ord, at det forventede tilbagediskonterede tab i perioden 2010-2040 falder med [...] mio. PLN fra (-[...]) mio. PLN til (-[...]) mio. PLN). Eftersom terminalværdien ikke ændres (og er lig med [...] mio. PLN), vokser projektets NNV fra [...] mio. PLN til [...] mio. PLN (dvs. den vokser fra [...] mio. EUR til omkring [...] mio. EUR).
- (145) Man foretog yderligere følsomhedsanalyser, som viser, at NNV bliver negativ, hvis følgende ændringer foretages: en reduktion af de samlede indtægter med [...] %, en reduktion i indtægterne fra lufthavnsafgifter med [...] % eller en reduktion i de samlede indtægter med [...] % i forbindelse med omkostninger, der er [...] % højere (alt sammen på årsbasis). I lyset af de særdeles urealistiske antagelser vedrørende lufthavnsafgifter ([...] % højere end i Gdansk lufthavn⁽⁵⁵⁾) og de overdrevet optimistiske trafikprognoser (revision af prognoserne på [...] % til [...] % lavere end oprindeligt forudset) tyder sådanne følsomhedsanalyser på, at en smule mere realistiske antagelser fører til den konklusion, at projektet ikke ville være rentabelt.
- (146) Når udgifterne, der kan identificeres som hørende til det offentliges ansvarsområde i MEIP-undersøgelsen fra 2010 holdes udenfor, viser følsomhedsanalyserne, at NNV ville blive negativ, hvis den forventede indtægt fra lufthavnsafgifter fra lavprisselskaber (uden reduktion af lufthavnsafgifterne for charterflyvninger) blev reduceret med [...] % om året, mens indtægterne fra charterflyvninger, alle andre indtægter, driftsomkostninger og kapitaludgifter fastholdes som angivet i forretningsplanen (idet man går ud fra, at der vil begynde at komme indtægter fra lavprisselskaberne i 2017, og at disse gradvist vil blive større med tiden).
- (147) Desuden er det værd at erindre om, at projektet kun er rentabelt i kraft af terminalværdien (dvs. lufthavnens værdi i 2040 under forudsætning af en konstant årlig stigning i pengestrømmen på [...] %). Frem til 2040 genererer projektet en negativ pengestrøm.
- (148) Selv når projektets rentabilitet vurderes på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2010 uden kapitaludgifter til opgaver, der hører under det offentliges ansvarsområde, kan man ikke entydigt konkludere, at en privat investor ville have foretaget den pågældende investering.

Sammendrag og konklusion

- (149) Ombygningen af Gdynia lufthavn indebærer en betydelig investering og en lang periode med negative pengestrømme. Forretningsplanen viser faktisk, at den akkumulerede tilbagediskonterede pengestrøm i prognoseperioden 2010-2040 er negativ (-[...]) mio. PLN eller - [...] mio. EUR). I henhold til forretningsplanen når projektet kun op på positive tal takket være den tilbagediskonterede terminalværdi på [...] mio. PLN, der er beregnet for 2040 og for altid herefter, under forudsætning af at lufthavnen vokser hvert år og for altid herefter med en nominel sats på [...] %. Til trods for de betydelige usikkerhedsmomenter, der er indbygget i et sådant langsigtet projekt, indeholder forretningsplanen ikke nogen følsomhedsanalyse og adskiller sig dermed fra den analyse, som en forsigtig investor ville have foretaget for et sådant projekt.
- (150) Desuden førte Kommissionens analyse til den konklusion, at forretningsplanen er baseret på en række antagelser, der er optimistiske og urealistiske i lyset af den korte afstand til Gdansk lufthavn, som benytter samme forretningsmodel, har ledig kapacitet og udvidelsesplaner. Flere følsomhedsanalyser viser, at NNV for projektet bliver negativ, hvis der sker mindre og realistiske ændringer af de underliggende antagelser.

⁽⁵⁵⁾ Jf. fodnote 54.

- (151) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at en privat investor ikke ville have truffet beslutning om at gennemføre det pågældende investeringsprojekt på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2010. Beslutningen, som kommunerne Gdynia og Kosakowo traf, giver derfor lufthavnsselskabet en økonomisk fordel, som det ikke ville have opnået under normale markedsbetingelser.

Anvendelse af MEIP på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2011 og MEIP-ajourføringen fra 2012

- (152) For så vidt angår MEIP-undersøgelserne, der blev gennemført i 2011 og 2012 (og de midler, som ifølge Polen blev tilført lufthavnsselskabet efter disse undersøgelser), mener Kommissionen, at der allerede var givet tilsagn om disse kapitaltilførsler i aktionæroverenskomsten, der blev underskrevet den 11. marts 2011 (jf. betragtning 33 ovenfor), dvs. inden MEIP-undersøgelserne i 2011 og 2012 blev gennemført. Da MEIP-undersøgelserne i 2011 og 2012 blev gennemført, havde aktionærerne derfor allerede truffet deres investeringsbeslutninger, selvom de først blev iværksat på et senere tidspunkt. Kommissionen mener desuden, at kapitaltilførslerne efter MEIP-undersøgelserne fra 2011 og 2012 ikke kan betragtes som uafhængige investeringsbeslutninger, der er truffet isoleret, eftersom de vedrører det samme investeringsprojekt, som de offentlige aktionærer begyndte at gennemføre senest i 2010, og de udelukkende er justeringer eller ændringer af det oprindelige projekt.
- (153) Som tidligere nævnt mener Kommissionen derfor, at undersøgelserne kun kunne påvise, at Polen handlede som en privat investor, hvis de viste, at investeringen af yderligere midler ville give projektet mulighed for at give et passende afkast på den kapital, der allerede var investeret, og som ville blive investeret (eller det ville give et passende afkast på denne kapital under hensyntagen til risikoen for at skulle tilbagebetale eventuel tidligere modtaget ulovlig statsstøtte).
- (154) Men undersøgelserne viste langt fra dette forhold og forekommer utroværdige af de grunde, der vil blive beskrevet nedenfor.

Anvendelse af MEIP'en på grundlag af MEIP-ajourføringen fra 2011

- (155) Den første ajourføring af MEIP-undersøgelsen blev foretaget i maj 2011. Selvom der blev givet tilsagn om de kapitaltilførsler, der blev foretaget, efter at denne MEIP-undersøgelse blev foretaget, inden maj 2011 (jf. betragtning 33 ovenfor), har Kommissionen også vurderet, om man på grundlag af oplysningerne i denne økonomiske undersøgelse kan anse kapitaltilførslerne for at være udtryk for en handlemåde, der er den samme som for en privat investor, der opererer i en markedsøkonomi. I MEIP-undersøgelsen fra 2011 blev indtægten fra projektet holdt konstant, men kapitaludgifterne blev forøget (jf. figur 3, der viser de akkumulerede investeringsudgifter udtrykt i reale 2010-termer). I denne undersøgelse tager man også hensyn til de tidligere kapitaltilførsler og de allerede afholdte kapitaludgifter. WACC blev sænket en smule (fra [...] % til [...] %), og den langsigtede vækstrate blev sænket fra [...] % til [...] %. Disse ajourføringer førte til en betydeligt lavere NNV på [...] mio. PLN (omkring [...] EUR). Dette skyldtes større tab (den tilbagediskonterede pengestrøm i perioden 2011-2030 ville udgøre [...] mio. PLN), og terminalværdien ville falde en smule til [...] mio. PLN.
- (156) Kommissionen konkluderer derfor, at beslutningen, som kommunerne Gdynia og Kosakowo traf om at finansiere ombygningen af den militære flyveplads Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) til en civil lufthavn, heller ikke er i overensstemmelse med MEIP'en på grundlag af MEIP-ajourføringen fra 2011, og at den derfor giver lufthavnsselskabet en økonomisk fordel, som denne ikke ville have fået under normale markedsvilkår.

Anvendelse af MEIP'en på grundlag af MEIP-ajourføringen fra 2012

- (157) Polen mener, at Kommissionen bør analysere overensstemmelsen med MEIP'en på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2012. For at kunne besvare dette argument, selvom der tidligere var givet tilsagn om de kapitaltilførsler, der blev foretaget, efter at denne MEIP-undersøgelse blev foretaget (jf. betragtning 33 ovenfor), har Kommissionen også vurderet, om man på grundlag af oplysningerne i denne økonomiske undersøgelse kan anse kapitaltilførslerne for at være udtryk for en handlemåde, som en privat investor, der opererer i en markedsøkonomi, også ville have benyttet.
- (158) Kommissionen bemærker, at der i MEIP-ajourføringen fra 2012 tages hensyn til de tidligere kapitaltilførsler og de allerede afholdte kapitaludgifter. MEIP-ajourføringen fra 2012 viser, at finansieringen af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd medfører en positiv egenkapital på [...] mio. PLN (omkring [...] mio. EUR) for aktionærerne. Desuden er investeringsprojektets IRR på [...] % højere end lufthavnsselskabets forudsatte kapitalomkostninger på [...] %.

- (159) I MEIP-undersøgelsen fra 2012 sammenlignes selskabets egenkapital med yderligere investeringer i en situation, hvor den nye lufthavn bliver operationel (»basisscenariet«), med selskabets egenkapital uden yderligere investeringer i en situation, hvor investeringsprojektet blev opgivet i juni 2012 (det »kontrafaktiske scenario«) ⁽⁵⁶⁾.
- (160) I denne forbindelse har Kommissionen allerede konkluderet, at kapitaltilførsler foretaget efter 2010 ikke kan betragtes isoleret fra den oprindelige investeringsbeslutning, der blev truffet i 2010. Det korrekte kontrafaktiske scenario i 2010 ville have været ikke at påbegynde gennemførelsen af projektet. Ifølge Polen gav lejeaftalen Kosakowo kun mulighed for at bruge jorden til en civil lufthavn. Kommissionen bemærker, at en privat investor ikke ville have indgået en sådan aftale i første omgang, hvis planerne for etablering af en ny civil lufthavn i området ikke havde realistiske udsigter til at give afkast på en sådan investering. Det kontrafaktiske scenario, som defineres i MEIP-ajourføringen fra 2012, fordrejes derfor af en tidligere beslutning, som ikke i sig selv var udtryk for samme handle måde som en privat investor. Det korrekte kontrafaktiske scenario i 2010 og 2012 ville med andre ord have været et, hvor projektet vedrørende etablering af den pågældende civile lufthavn ikke blev gennemført, idet alle kapitaltilførslerne og MEIP-undersøgelserne, som Polen har foretaget, vedrører gennemførelsen af det samme investeringsprojekt.
- (161) Under alle omstændigheder bemærker Kommissionen, at basisscenariet i MEIP-ajourføringen fra 2012, som Polen har fremlagt, er baseret på en forretningsplan, der forudsætter fremtidige pengestrømme for egenkapitalinvestorerne i perioden 2012-2030 (dvs. en periode med høj vækst) ⁽⁵⁷⁾. De forventede fremtidige pengestrømme er baseret på den antagelse, at lufthavnen påbegynder sine aktiviteter i 2013. På tidspunktet, hvor MEIP-ajourføringen fra 2012 blev foretaget, forventede Polen, at lufthavnen ville betjene omkring [...] passagerer i 2014 og gradvist ville udvide sine aktiviteter til [...] passagerer i 2020 og omkring [...] i 2028 (jf. prognosen for udvikling i passagertal i tabel 8 nedenfor).

Tabel 8

Prognoser for passagertrafik for Gdynia lufthavn (i 000)

Forventet vækst i passagertallene										
År	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
I alt	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	1 083,7

- (162) I henhold til MEIP-ajourføringen fra 2012 forventes det, at lufthavnsoperatøren vil vokse for altid med en stabil vækstrate på [...]. Ud fra denne antagelse beregnede Polen terminalværdien for lufthavnsoperatøren i 2030.
- (163) Kommissionen bemærker, at som i MEIP-undersøgelsen fra 2010 er den vigtigste værdiskabende faktor for de fremtidige pengestrømme for lufthavnsselskabet for Gdynia lufthavn de forventede indtægter fra luftfarten, som vil afhænge af passagertallet og størrelsen af de lufthavnsafgifter, flyselskaberne betaler.
- (164) For så vidt angår den forventede udvikling i passagertallet anfører Polen, at efterspørgslen på passagerflyvninger vil stige med tiden og med den forventede stigning i Polens BNP og regionens udvikling. Polen mener derfor, at trafikprognoserne er konservative, og at den faktiske trafik kan blive højere end forventet. Efter Polens mening forudsiger man i ajourføringen af trafikprognosen for regionen i marts 2013 større trafik end i MEIP-ajourføringen fra 2012.
- (165) Polen anfører, at man i forretningsplanen forventer, at Gdynia lufthavn vil håndtere mindre end [...] % af regionens passagertrafik. Polen mener desuden, at udviklingen på markedet for flytrafik i Pommern giver plads til endnu en mindre lufthavn, der supplerer de tjenester, der tilbydes af Gdansk lufthavn.
- (166) Med hensyn til passagerefterspørgslen mener Kommissionen, at argumenterne i betragtning 118-129 vedrørende konkurrencen om flyselskaber og passagerer mellem lufthavnene i Gdynia og Gdansk også gælder for vurderingen af MEIP-ajourføringen fra 2012.

⁽⁵⁶⁾ Eftersom MEIP-undersøgelsen blev udført i juni 2012, er analysen baseret på denne dato.

⁽⁵⁷⁾ En almindeligt benyttet metode til vurdering af investeringsbeslutninger for egenkapital er at betragte selskabets egenkapital. Egenkapitalen er selskabets værdi, som er tilgængelig for ejerne eller aktionærer. Den beregnes ved at addere alle fremtidige pengestrømme, som er til rådighed for egenkapitalinvestorer, tilbagediskonteret med den hensigtsmæssige afkastgrad. Den normalt anvendte diskonteringsrate er egenkapitalomkostninger, som afspejler risikoen ved pengestrømmene.

- (167) Kommissionen bemærker navnlig, at størrelsen af lufthavnsafgifter, der nævnes i MEIP-ajourføringen fra 2012, var den samme som i MEIP-undersøgelsen fra 2010. Polen mener, at afgifterne, der anvendes i MEIP-ajourføringen fra 2012, ikke adskiller sig betydeligt fra de standardafgifter, der opkræves i andre mindre lufthavne i Polen. Polen forklarer, at afgiftsniveauet i forretningsplanen er et gennemsnit for hele den periode, der er omfattet af forretningsplanen (dvs. 2014-2040), og er baseret på en antagelse om, at de afgifter, der vil blive opkrævet i Gdansk lufthavn, vil stige på længere sigt, efterhånden som tjenestestandarden i lufthavnen bliver bedre.
- (168) Eftersom lufthavnene i Gdansk, Bydgoszcz og Szczecin anvendte de samme takster i 2012 som i 2010 (inklusive de samme rabatter), er Kommissionens vurdering af afgiftsniveauet i MEIP-undersøgelsen fra 2012 for Gdynia lufthavn den samme som for MEIP-undersøgelsen fra 2010 (jf. betragtning 122 til 129).
- (169) Kommissionen mener, at en markedsøkonomisk investor, der var styret af udsigterne til rentabilitet, ikke ville have baseret sin investeringsbeslutning vedrørende det pågældende projekt på et afgiftsniveau, der ligger betydeligt højere end de nettoafgifter, der gælder for andre polske regionallufthavne⁽⁵⁸⁾, navnlig Gdansk lufthavn.
- (170) Kommissionen bemærker også, at stresstesten, som Polen har foretaget, viser, at egenkapitalen bliver negativ, hvis passagerafgiften sænkes til [...] PLN. I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at en lavere lufthavnsafgift, der er sammenlignelig med de lufthavnsafgifter, der betales i andre polske regionallufthavne (f.eks. Gdansk, Bydgoszcz, Szczecin, Lublin), ville føre til en negativ egenkapital.
- (171) Kommissionen mener desuden, at en markedsøkonomisk investor ikke ville fastsætte sine afgifter på et højere niveau ud fra en antagelse om, at afgifterne i Gdansk lufthavn ville stige på længere sigt. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at planen for de afgifter, der gælder for Gdansk lufthavn, giver mulighed for rabatter frem til 2028 (dvs. i en periode, der kun er to år kortere end i forretningsplanen for MEIP-ajourføringen fra 2012). På dette grundlag mener Kommissionen, at selvom lufthavnsafgifterne i Gdansk lufthavn skulle stige efter 2028, ville de forventede gennemsnitlige lufthavnsafgifter i den periode, som forretningsplanen gælder for (dvs. frem til 2030), ligge højere end det gennemsnitlige niveau i den konkurrerende lufthavn.
- (172) Polen bekræftede, at man i MEIP-ajourføringen fra 2012 tager hensyn til driftsomkostninger vedrørende militære aktiviteter i lufthavnen. Disse omkostninger forventes godtgjort af staten. Polen bekræftede ligeledes, at der ikke er indgået nogen formel aftale om fordelingen af omkostningerne (både drifts- og investeringsomkostninger) mellem Gdynia lufthavn og den militære bruger.
- (173) Kommissionen mener, at en markedsøkonomisk investor udelukkende ville basere sin vurdering på de forudsigelige resultater på tidspunktet for investeringsbeslutningen. Kommissionen mener derfor, at man ikke bør tage hensyn til den mulige reduktion i omkostningerne som følge af, at udgifterne deles med lufthavnens militære bruger (og indvirkningen på lufthavnens samlede omkostninger og indtægter), når investeringens overensstemmelse med MEIP'en skal vurderes. I MEIP-undersøgelsen fra 2012 sættes der faktisk ikke tal på de omkostningsreduktioner, som lufthavnsselskabet kunne opnå i denne forbindelse.
- (174) Som det er tilfældet for MEIP-undersøgelsen fra 2010, er den samlede DCF for projektet i perioden 2012-2030 negativ, som det fremgår af figur 5. Lufthavnen vil først begynde at generere positive pengestrømme i 2020, men den lange investeringsperiode betyder, at den akkumulerede pengestrøm, efter tilbagediskontering, vil forblive negativ i prognoseperioden.

⁽⁵⁸⁾ Ud over afgifterne i lufthavnene i Gdansk, Bydgoszcz og Szczecin analyserede Kommissionen også lufthavnsafgifterne i Lublin lufthavn, en regional lufthavn, der åbnede i december 2012. Standardafgiften pr. afrejsende passager i Lublin lufthavn er 34 PLN (8,5 EUR), standardlandingsafgiften 36 PLN/t, standardparkeringsafgiften er 15 PLN/t/24 t (ingen afgift for de første fire timer). Hvis et flyselskab åbner en operationel base i Lublin lufthavn, er passagerafgiften pr. afrejsende passager mellem 4,21 PLN (1,05 EUR) og 5,76 PLN (1,44 EUR) i de første fem sæsoner (2,5 år). Der anvendes en rabat på 99 % på parkerings- og landingsafgifter. Efter fem sæsoner anvendes de samme rabatter som for nye ruter. Rabatter på passager-, landings- og parkeringsafgifter går fra 95 % i en forbindelses første år til 25-65 % i det femte år (afhængigt af passagertallet). Efter det femte år anvendes der en rabat på 60 %, hvis et flyselskab håndterer mere end 250 000 afrejsende passagerer fra Lublin lufthavn.

Figur 5

Akkumuleret DCF (i reale termer) (i PLN) i MEIP-ajourføringen fra 2012

(…)

- (175) Kommissionen konkluderer derfor, at beslutningen, som kommunerne Gdynia og Kosakowo traf om at finansiere ombygningen af den militære flyveplads i Gdynia til en civil lufthavn, heller ikke er i overensstemmelse med MEIP'en på grundlag af MEIP-ajourføringen fra 2012, og at den derfor giver lufthavnsselskabet en økonomisk fordel, som denne ikke ville have fået under normale markedsvilkår.

Ajourføringen i november 2013

- (176) Kommissionen mener også, at ændringerne af investeringsplanen, der havde til formål at generere yderligere indtægter fra lufthavnens salg af brændstof (uden en ekstern operatør) og tilbud om navigationstjenester, ikke skal medtages i vurderingen af investeringens overensstemmelse med MEIP'en. Polen bekræftede, at disse mulige supplerende indtægtskilder ikke var medtaget i MEIP-undersøgelsen fra 2010, MEIP-undersøgelsen fra 2011 eller MEIP-ajourføringen fra 2012 for Gdynia lufthavn, idet hverken de offentlige aktionærer eller selskabet på tidspunktet for disse undersøgelser kunne være sikre på, at de ville få alle de nødvendige tilladelser og koncessioner til at kunne levere sådanne tjenester. Eftersom det ikke var muligt at få de krævede tilladelser og koncessioner på det tidspunkt, hvor MEIP-undersøgelserne blev udarbejdet, kan Kommissionen ikke tage hensyn til dem med tilbagevirkende kraft.

Konklusion

- (177) Kommissionen anser ikke den offentlige finansiering fra kommunerne Gdynia og Kosakowo til lufthavnsselskabet for at være i overensstemmelse med MEIP'en. Kommissionen mener derfor, at den pågældende foranstaltning giver Gdynia-Kosakowo Airport Ltd en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under normale markedsvilkår.

5.1.4. Selektivitet

- (178) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF skal en foranstaltning for at kunne defineres som statsstøtte »begunstige visse virksomheder eller visse produktioner«. I den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at kapitaltilførslerne kun vedrører Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. De er derfor selektive i betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.1.5 Konkurrencefordrejning og indvirkning på samhandelen

- (179) Når støtte, som ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen på det indre marked, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten ⁽⁵⁹⁾. Den økonomiske fordel, som den foreliggende foranstaltning medfører, styrker lufthavnsselskabets økonomiske stilling, eftersom lufthavnsselskabet vil kunne starte sin forretning op uden at skulle afholde de dermed forbundne investerings- og driftsomkostninger.
- (180) Som det vurderes i afsnit 5.1.1, er drift af en lufthavn en økonomisk aktivitet. På den ene side konkurrerer lufthavnene om at tiltrække flyselskaber og den tilhørende flytrafik (passagerer og fragt), og på den anden side konkurrerer lufthavnsselskaberne indbyrdes om at få overdraget administrationen af en bestemt lufthavn. Desuden understreger Kommissionen, navnlig med hensyn til lavprisselskaber, at lufthavne, der er beliggende i forskellige oplande og i forskellige medlemsstater også kan være i konkurrence med hinanden om at tiltrække disse flyselskaber. Kommissionen bemærker, at Gdynia lufthavn vil håndtere omkring [...] 000 passagerer frem til 2020 og op til 1 million passagerer i 2030.
- (181) Som anført i punkt 40 i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 er det ikke muligt at holde selv små lufthavne uden for anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF. I lyset af trafikprognoserne for Gdynia lufthavn og den korte afstand til Gdansk lufthavn (ikke mere end omkring 25 km væk) mener Kommissionen, at konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne kan blive påvirket.

⁽⁵⁹⁾ Sag T-214/95 *Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen*, Sml. 1998 II, s. 717.

- (182) På grundlag af argumenterne i betragtning 179 til 181 styrker den økonomiske fordel, som administratoren i Gdynia lufthavn tildeles, dens position over for konkurrenterne på Unionens marked for leverandører af lufthavns-tjenester. Den undersøgte offentlige finansiering fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.1.6. Konklusion

- (183) I lyset af argumenterne i betragtning 83 til 182 anser Kommissionen de kapitaltilførsler, der er ydet til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, for at udgøre statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Eftersom finansieringen allerede var stillet til rådighed for Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, mener Kommissionen ligeledes, at Polen har undladt at overholde forbuddet i artikel 108, stk. 3, i TEUF ⁽⁶⁰⁾.

5.2. STØTTENS FORENELIGHED

- (184) Kommissionen har undersøgt, hvorvidt støtten i denne sag kan anses for at være forenelig med det indre marked. Som ovenfor beskrevet består støtten af finansiering af investeringsomkostningerne i forbindelse med opstarten af Gdynia lufthavn og driftstab i løbet af lufthavnens første driftsår (dvs. frem til og med 2019 både i henhold til MEIP-undersøgelsen fra 2010 og MEIP-undersøgelsen fra 2012).
- (185) Artikel 107, stk. 3, i TEUF giver mulighed for en række undtagelser fra hovedreglen i 107, stk. 1, i TEUF om, at statsstøtte ikke er forenelig med det indre marked. Den pågældende støtte kan kun vurderes på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvori det hedder følgende: »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervs-grene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse« kan anses for at være forenelig med det indre marked. I den forbindelse indeholder rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 en ramme, som kan anvendes til at vurdere, hvorvidt støtten til lufthavnsoperatører kan erklæres for forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Heri nævnes en række kriterier, som Kommissionen skal tage hensyn til.

5.2.1. Investeringsstøtte

- (186) Statsstøtte til finansiering af lufthavnsinfrastruktur er forenelig med artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvis den overholder betingelserne i punkt 61 i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005:
- i) Opførelsen og driften af infrastrukturen opfylder et klart defineret mål af fælles interesse (regionaludvikling, tilgængelighed osv.).
 - ii) Infrastrukturen er nødvendig og står i rimeligt forhold til det opstillede mål.
 - iii) Udsigterne til udnyttelse af infrastrukturen på mellemlangt sigt er tilfredsstillende, navnlig med hensyn til brugen af eksisterende infrastruktur.
 - iv) Alle potentielle brugere af infrastrukturen har adgang til den på lige og ikke-diskriminerende vilkår.
 - v) Udviklingen af samhandelen påvirkes ikke i en udstrækning, der strider imod Unionens interesse.
- (187) Ud over at være forenelig med det indre marked skal statsstøtte til lufthavne i lighed med alle andre statsstøtteforanstaltninger have en tilskyndelsesvirkning og være nødvendig og stå i rimeligt forhold til målene.
- (188) Polen mener, at den offentlige finansiering af ombygningsprojektet for flyvepladsen i Gdynia opfylder alle kriterierne for investeringsstøtte i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005.

⁽⁶⁰⁾ Sag T 109/01 Fleuren Compost mod Kommissionen, Sml. 2004 II, s. 127.

- i) Opførelsen og driften af infrastrukturen opfylder et klart defineret mål af fælles interesse (regionaludvikling, tilgængelighed osv.)
- (189) Kommissionen bemærker, at Pommern allerede betjenes effektivt af Gdansk lufthavn, som kun ligger omkring 25 km væk fra den planlagte nye lufthavn.
- (190) Gdansk lufthavn ligger ved siden af ringvejen for de tre byer, som er en del af S6-motorvejen, der går forbi Gdynia, Sopot og Gdansk, og giver det store flertal af Pommerns indbyggere nem adgang til lufthavnen. Selv for Gdynias indbyggere vil anlæggelsen af en ny lufthavn ikke i sig selv medføre nogen større forbedringer af forbindelserne, eftersom både Gdynia og Gdansk lufthavn ligger omkring 20-25 minutter i bil fra Gdynias centrum.
- (191) Kommissionen bemærker også, at bybanen for de tre byer, som i øjeblikket er under anlæggelse med medfinansiering fra EU's strukturfonde, vil give indbyggerne i både Gdansk og Gdynia mulighed for at rejse direkte fra centrum af deres by til Gdansk lufthavn på omkring 25 minutter. Bybanen for de tre byer vil også give indbyggerne i andre områder af Pommern direkte eller indirekte forbindelse til Gdansk lufthavn.
- (192) Kommissionen bemærker ligeledes, at Gdansk lufthavn i øjeblikket har en kapacitet på 5 millioner passagerer om året, mens den faktiske passagertrafik i 2010 til 2013 var som følger: 2010 — 2,2 millioner, 2011 — 2,5 millioner, 2012 — 2,9 millioner og 2013 — 2,8 millioner. Kommissionen bemærker ligeledes, at Gdansk lufthavn i øjeblikket er under udbygning, så den skal kunne håndtere 7 millioner passagerer om året. Denne investering skal være færdiggjort i 2015.
- (193) Ifølge trafikprognoserne for Pommern, som Polen har indsendt, og som man har anvendt til at udarbejde MEIP-ajourføringen fra 2012, vil den samlede efterspørgsel i regionen være [...] passagerer om året [...].

Tabel 9

Trafikprognoserne for Pommern (i millioner)

2013	2015	2017	2019	2020	2023	2026	2027	2028	2030
2,8	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]		7,7

- (194) Kommissionen bemærker desuden, at i henhold til oplysningerne fra Polen, giver masterplanen for Gdansk lufthavn mulighed for en yderligere udvidelse af lufthavnen til at kunne håndtere mere end 10 millioner passagerer om året. Afhængigt af trafikudviklingen vil der således i fremtiden muligvis blive truffet beslutning om at udvide kapaciteten i Gdansk lufthavn til mere end 7 millioner.
- (195) Ifølge Polen viser den ajourførte prognose (udarbejdet i marts 2013), at efterspørgslen i oplandet ventes at ligge højere end trafikprognoserne i 2012. Ifølge de ændrede prognoser vil efterspørgslen i oplandet ligge på omkring 9 millioner passagerer i 2030. Men selv denne prognose viser, at Gdansk lufthavn alene vil være tilstrækkelig, uden yderligere investeringer, til at opfylde efterspørgslen i regionen mindst frem til 2025 (på grundlag af de justerede trafikprognoser, som beskrives i betragtning 45).
- (196) Ifølge oplysningerne fra Polen gælder det videre, at den aktuelle start- og landingsbanekapacitet i Gdansk lufthavn ligger på 40-44 operationer i timen, mens den gennemsnitlige udnyttelse i øjeblikket ligger på 4,7 operationer i timen.
- (197) På grundlag af oplysningerne fra Polen (jf. betragtning 192 til 196 ovenfor) bemærker Kommissionen, at kun omkring 50-60 % af kapaciteten i Gdansk lufthavn vil blive udnyttet i de kommende år. Dette betyder, at selv med hurtigt voksende passagertal i Pommern vil Gdansk lufthavn kunne imødekomme efterspørgslen fra flyselskaber og passagerer i lang tid fremover.
- (198) Kommissionen bemærker endvidere, at Gdansk lufthavn tilbyder mere end 40 nationale og internationale destinationer (både punkt-til-punkt-forbindelser og forbindelser til knudepunkter som Frankfurt, München, Warszawa og København).

- (199) Som nævnt i betragtning 60 anfører Polen på den ene side, at der er begrænsede muligheder for at udvide kapaciteten i Gdansk lufthavn af planlægningsmæssige og miljømæssige årsager. På den anden side anfører Polen også, at der ikke er nogen begrænsninger på mulighederne for at udvide kapaciteten i Gdansk lufthavn. Eftersom argumenterne vedrørende restriktionerne på kapacitetsudvidelsen er modstridende og under alle omstændigheder ikke er dokumenterede, mener Kommissionen ikke, at den kan basere sin vurdering på dem.
- (200) I lyset af den ledige kapacitet i Gdansk lufthavn, som ikke vil blive udnyttet fuldt ud på længere sigt, og planerne om at udvide kapaciteten i denne lufthavn yderligere på længere sigt, hvis dette bliver nødvendigt, mener Kommissionen ikke, at det vil bidrage til regionens udvikling at anlægge endnu en lufthavn i Pommern. Kommissionen bemærker desuden, at Pommern allerede har gode forbindelser takket være Gdansk lufthavn, og at en ny lufthavn ikke vil forbedre forbindelserne til regionen.
- (201) Kommissionen bemærker også, at forretningsmodellen for Gdynia lufthavn viser, at den vil konkurrere om passagerer med Gdansk lufthavn på markederne for lavprisselskaber samt charter- og almenflyvning. Desuden kan etableringen af en ny lufthavn, der skal fungere som reservelufthavn og nødflughavn, ikke begrunde størrelsen af investeringerne i Gdynia lufthavn.
- (202) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at investering i Gdynia lufthavn blot vil medføre en duplikering af infrastrukturen i regionen, hvilket ikke opfylder en klart defineret målsætning af fælles interesse.
- ii) *Infrastrukturen er nødvendig og står i rimeligt forhold til det opstillede mål*
- (203) Som anført i betragtning 189 til 202 mener Kommissionen, at oplandet for Gdynia lufthavn betjenes effektivt med Gdansk lufthavn og fortsat vil blive det. Desuden vil begge lufthavne anvende samme forretningsmodel og hovedsagelig fokusere på lavprisselskaber og charterflyvninger.
- (204) I mangel af en klart defineret målsætning om fælles interesse mener Kommissionen, at infrastrukturen ikke kan anses for at være nødvendig eller stå i rimeligt forhold til en målsætning af fælles interesse (jf. også betragtning 202 ovenfor).
- iii) *Udsigterne for udnyttelse af infrastrukturen på mellemlangt sigt er tilfredsstillende, navnlig med hensyn til brugen af eksisterende infrastruktur*
- (205) Som anført i punkt i) ligger Gdynia lufthavn kun omkring 25 km fra den eksisterende Gdansk lufthavn, og de to lufthavne har samme opland og samme forretningsmodel.
- (206) Gdansk lufthavn udnytter i øjeblikket mindre end 60 % af sin kapacitet. I lyset af de investeringer, der i øjeblikket foretages, er Gdansk lufthavn tilstrækkelig til at håndtere efterspørgslen i regionen mindst frem til 2025-2028, afhængigt af de benyttede prognoser, og der er mulighed for at udvide lufthavnen yderligere.
- (207) Kommissionen bemærker også, at forretningsplanen for Gdynia lufthavn viser, at lufthavnen ville generere omkring [80-90] % af sine indtægter ved at betjene lavprisselskaber og charterselskaber. Dette betyder, at den ville fokusere på markeder, der udgør Gdansk lufthavns kerneforretning.
- (208) I denne forbindelse bemærker Kommissionen ligeledes, at Polen ikke har fremlagt dokumentation for et muligt samarbejde mellem de to lufthavne.
- (209) Planerne om at generere indtægter fra andre luftfartsrelaterede og ikkeluftfartsrelaterede aktiviteter (produktion og tjenesteydelser) vil heller ikke i sig selv være tilstrækkelige til at dække de høje driftsomkostninger ved at drive Gdynia lufthavn.
- (210) Kommissionen finder derfor, at udsigterne for brugen af Gdynia lufthavn på mellemlangt sigt ikke er tilfredsstillende.

iv) *Alle potentielle brugere af infrastrukturen har adgang til den på lige og ikkediskriminerende vilkår*

- (211) Polen bekræftede, at alle potentielle brugere ville have adgang til lufthavnens infrastruktur på lige og ikkediskriminerende vilkår uden nogen form for kommercielt ubegrundet forskelsbehandling.

v) *Udviklingen af samhandelen påvirkes ikke i en udstrækning, der strider imod Unionens interesse*

- (212) Kommissionen bemærker, at Polen ikke har fremlagt dokumentation for, at lufthavnene i Gdynia og Gdansk vil danne et samarbejdende luftfartsknudepunkt. Logikken tilsiger, at de to lufthavne rent faktisk grundlæggende ville skulle konkurrere om at tiltrække de samme passagerer.

- (213) Kommissionen bemærker videre, at forretningsplanen for Gdynia lufthavn (hvor omkring [80-90] % af indtægterne genereres af lavpris- og charterflyvninger) og investeringens omfang (f.eks. en terminal med en kapacitet på 0,5 millioner passagerer om året, der skal udvides på et senere tidspunkt) underbygger ikke påstanden om, at Gdynia lufthavn vil fokusere på almenflyvning og udelukkende eller hovedsagelig ville tilbyde tjenester til sektoren for almenflyvning.

- (214) Under hensyntagen til ovenstående og det forhold, at begge lufthavne vil fokusere på lavprisselskaber og charterflyvninger, mener Kommissionen, at støtten er ydet til en lufthavn, der vil komme i direkte konkurrence med en anden lufthavn i samme opland, uden at der er behov for lufthavnstjenester, som ikke kan opfyldes af den eksisterende lufthavn.

- (215) Kommissionen mener derfor, at den pågældende støtte vil påvirke samhandelen i et omfang, der strider imod den fælles interesse. Denne konklusion understøttes af manglen på et mål af fælles interesse, som støtten har til formål at opnå.

vi) *Nødvendigheden af statsstøtte og tilskyndelseeffekt*

- (216) På grundlag af oplysningerne fra Polen mener Kommissionen, at investeringsomkostningerne kan være lavere end ved anlæggelse af andre sammenlignelige regionale lufthavne i Polen. Dette skyldes navnlig brugen af den eksisterende infrastruktur på den militære flyveplads. Desuden anfører Polen, at uden støtten ville lufthavnsselskabet ikke have foretaget investeringen.

- (217) Kommissionen bemærker videre, at den lange periode, der er nødvendig for at nå omsætningsnulpunktet for denne type investering, betyder, at der kan være behov for offentlig finansiering for at ændre støttemodtagerens adfærd på en sådan måde, at denne går videre med investeringen. Eftersom den forventede rentabilitet for investeringsprojektet ikke kan fastslås (jf. betragtning 177), og en markedsøkonomisk investor ikke ville gennemføre et sådant projekt, er det faktisk sandsynligt, at støtten ændrer lufthavnsselskabets handlemåde.

- (218) Men i mangel af et klart defineret mål i den fælles interesse konkluderer Kommissionen, at støtten ikke kan anses for nødvendig og for at stå i rimeligt forhold til målet.

- (219) Derfor mener Kommissionen, at investeringsstøtten fra Gdynia og Kosakowo til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd ikke er i overensstemmelse med kravene i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 og ikke kan anses for at være forenelig med det indre marked.

5.2.2. Driftsstøtte

- (220) Kommissionen finder, at finansieringen af Gdynia-Kosakowo Airport Ltds driftstab udgør driftsstøtte, idet den nedbringer lufthavnsoperatørens løbende udgifter. I henhold til retspraksis ved Domstolen er en sådan driftsstøtte i princippet uforenelig med det indre marked. Ifølge rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 kan driftsstøtte til lufthavne kun erklæres for forenelig med det indre marked under ekstraordinære omstændigheder og særlige betingelser i dårligt stillede regioner.

- (221) Kommissionen bemærker, at Gdynia lufthavn er beliggende i en dårligt stillet region, hvilket er dækket af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, og dette betyder, at Kommissionen skal vurdere, om den pågældende driftsstøtte kan anses for forenelig med det indre marked i henhold til regionalretningslinjerne.

- (222) I henhold til punkt 76 i regionalretningslinjerne kan der ydes driftsstøtte i regioner, der er omfattet af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, hvis følgende kumulative kriterier er opfyldt: i) Den er begrundet som følge af dens bidrag til den regionale udvikling og dens art, og ii) dens niveau står i rimeligt forhold til de handicaps, der søges afhjulpet med støtten.
- (223) Polen mener, at driftsstøtten er forenelig med punkt 76 i regionalretningslinjerne (jf. betragtning 77 til 79).
- (224) Eftersom Pommern allerede betjenes af Gdansk lufthavn, og den nye lufthavn ikke vil forbedre forbindelserne til denne region, kan Kommissionen ikke konkludere, at støtten vil bidrage til den regionale udvikling.
- (225) Kommissionen finder derfor, at driftsstøtten ikke kan anses for at stå i rimeligt forhold til de handicaps, der søges afhjulpet med støtten, eftersom Pommern ikke synes at lide under nogen handicaps hvad angår flyforbindelser.
- (226) Kommissionen mener desuden, at den vurderede driftsstøtte er tildelt for at finansiere et forud defineret sæt af udgifter. Men i lyset af Kommissionens vurdering af forretningsplanen for Gdynia lufthavn og dens vurdering af niveauerne for de forudsete indtægter og udgifter i afsnit 5.1.3 kan man ikke konkludere, at støtten vil blive begrænset til et nødvendigt minimum, vil blive ydet midlertidigt og vil være degressiv. Navnlig på grund af usikkerheden om lufthavnsoperatørens forventede rentabilitet (jf. afsnittet om forekomsten af støtte) kan man ikke garantere, at støtten er midlertidig og degressiv.
- (227) Under alle omstændigheder mener Kommissionen, at tildeling af driftsstøtte med henblik på at sikre driften af et investeringsprojekt, der modtager uforenelig investeringsstøtte, principielt er uforenelig med det indre marked.
- (228) Derfor mener Kommissionen, at driftsstøtten, som Gdynia og Kosakowo har ydet til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, ikke er i overensstemmelse med kriterierne i regionalretningslinjerne.

5.2.3. Konklusion om forenelighed

- (229) Derfor konkluderer Kommissionen, at statsstøtten til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd er uforenelig med det indre marked.
- (230) Kommissionen har ikke identificeret andre bestemmelser vedrørende foreneligheden med det indre marked, der kan skabe grundlag for at anse den pågældende støtte som værende forenelig med traktaten. Polen har heller ikke påberåbt sig nogen bestemmelser vedrørende foreneligheden med det indre marked eller fremlagt vægtige argumenter, der kunne give Kommissionen anledning til at betragte denne støtte som forenelig med det indre marked.
- (231) Investerings- og driftsstøtten, som Polen har ydet eller har til hensigt at yde til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, er uforenelig med det indre marked. Polen har ydet støtten ulovligt i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

6. TILBAGESØGNING

- (232) I henhold til TEUF og Domstolens faste retspraksis er Kommissionen, når den har fundet støtte uforenelig med det indre marked, kompetent til at beslutte, at den pågældende medlemsstat skal ophæve eller ændre den⁽⁶¹⁾. Ifølge Domstolens faste retspraksis har en stats forpligtelse til at ophæve den støtte, som Kommissionen anser for at være uforenelig med det indre marked, til formål at genetablere den tidligere situation⁽⁶²⁾. I den sammenhæng har Domstolen fastslået, at dette mål er nået, når modtageren har tilbagebetalt de beløb, der er tildelt som ulovlig støtte, hvorved den fordel fortabes, som selskabet har haft i forhold til sine konkurrenter på markedet, og den situation, der herskede på markedet, før støtten blev ydet, genskabes⁽⁶³⁾.

⁽⁶¹⁾ Sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, præmis 13.

⁽⁶²⁾ Forende sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, præmis 75.

⁽⁶³⁾ Sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, præmis 64-65.

(233) I tråd med retspraksis bestemmes det i artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/99 ⁽⁶⁴⁾, at »i negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren«.

(234) Derfor skal ovennævnte statsstøtte tilbagebetales til de polske myndigheder, i det omfang den er blevet udbetalt —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Statsstøtten, som Polen ulovligt har tildelt mellem den 28. august 2007 og den 17. juni 2013 i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde til fordel for Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. i form af kapitaltilførsler på 91 714 000 PLN, er uforenelig med det indre marked.

2. Statsstøtten, som Polen planlægger at tildele Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. efter den 17. juni 2013 til ombygning af den militære flyveplads i Gdynia-Kosakowo til en civil lufthavn er uforenelig med det indre marked. Statsstøtten må derfor ikke gennemføres.

Artikel 2

1. Polen skal tilbagesøge den i artikel 1, stk. 1, omtalte støtte fra støttemodtageren.

2. Der betales renter af de tilbagesøgte beløb fra de i andet afsnit anførte datoer, og indtil beløbene er tilbagebetalt.

De tilbagesøgte beløb blev stillet til rådighed for støttemodtageren på følgende datoer:

a) 28. august 2007 for beløbet på 50 000 PLN

b) 4. marts 2008 for beløbet på 200 000 PLN

c) 11. september 2008 for beløbet på 500 000 PLN

d) 28. juli 2009 for beløbet på 1 345 000 PLN

e) 8. december 2010 for beløbet på 4 361 000 PLN

f) 8. juli 2011 for beløbet på 25 970 000 PLN

g) 1. september 2011 for beløbet på 1 779 000 PLN

h) 25. april 2012 for beløbet på 31 009 000 PLN

i) 27. maj 2013 for beløbet på 6 469 000 PLN

j) 17. juni 2013 for beløbet på 20 031 000 PLN.

⁽⁶⁴⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1.)

3. Rentebeløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ⁽⁶⁵⁾.

4. Polen skal annullere alle udestående udbetalinger af den i artikel 1, stk. 2, omhandlede støtte med virkning fra datoen for meddelelsen af denne afgørelse.

Artikel 3

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 1, stk. 1, omhandlede støtte iværksættes øjeblikkeligt og effektivt.
2. Polen skal sikre, at denne afgørelse efterkommes inden for fire måneder efter meddelelsen herom.

Artikel 4

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Polen følgende oplysninger til Kommissionen:
 - a) det samlede beløb (hovedstol og renter), der skal tilbagesøges fra støttemodtageren
 - b) en detaljeret beskrivelse af allerede truffne og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse
 - c) dokumentation for, at støttemodtageren har fået påbud om at tilbagebetale støtten.
2. Polen underretter løbende Kommissionen om resultaterne af gennemførelsen af de nationale foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til denne afgørelse, indtil tilbagebetalingen af den i artikel 1, stk. 1, nævnte støtte er afsluttet. Polen indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Polen giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Republikken Polen.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. februar 2014.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand

⁽⁶⁵⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

BILAG

Oplysninger om støttebeløb, der er modtaget, skal tilbagesøges og allerede er tilbagebetalt

Støttemodtagerens identitet	Modtaget støtte i alt (*)	Samlet støtte, der skal tilbagesøges (*) (Hovedstol)	Allerede tilbagebetalt i alt (*)	
			Hovedstol	Rente for tilbagebetaling af støtte

(*) mio. i national valuta.