

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1586

af 26. februar 2015

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

(meddelt under nummer C(2015) 1281)

(Kun den polske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

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**1.1. Indbringelse af sagen for Kommissionen**

- (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 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-anmeldt støtte, 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 2. 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« eller »lufthavnsoperatøren«) 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.

⁽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⁾ Den afgørelse, der blev meddelt Polen under sagsnr. C(2013) 4045, blev offentliggjort i form af et resumé i EUT C 243 af 23.8.2013, s. 25.

- (6) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra interesserede parter. Polen blev underrettet om dette ved brev af 9. oktober 2013.
- (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.
- (8) Den 11. februar 2014 vedtog Kommissionen afgørelse 2014/883/EU ⁽⁴⁾, hvori den finder, at den statsstøtte, som Polen ulovligt har givet til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, og den statsstøtte, som Polen har planlagt at give til denne lufthavnsoperatør, er uforenelig med det indre marked. Afgørelsen pålægger Polen at tilbagesøge den allerede udbetalte støtte hos Gdynia-Kosakowo Airport Ltd.

1.2. Sagsbehandlingen ved Retten og tilbagesøgningsprocessen

- (9) Den 9. april 2014 gjorde Kosakowo indsigelse mod afgørelse 2014/883/EU ved Retten og krævede den omstødt ⁽⁵⁾. Det samme gjorde Gdynia og lufthavnsoperatøren den 16. april 2014. Sagsøgerne hævder bl.a., at Kommissionen i det tilbagesøgte beløb uretmæssigt har medregnet udgifter til aktiviteter, der hører under det offentlige ansvarsområde.
- (10) Henholdsvis den 8. april 2014 og den 9. april 2014 anmodede Gdynia sammen med lufthavnsoperatøren og Kosakowo om at få truffet foreløbige foranstaltninger i disse sager.
- (11) Den 7. maj 2014 afsagde byretten i Gdańsk-Polnoc en kendelse, der erklærede Gdynia-Kosakowo Airport Ltd konkurs, og ifølge hvilken lufthavnen skulle under konkursbehandling. Alle kreditorerne blev opfordret til at anmelde deres krav inden for en frist på tre måneder. Den 5. juni 2014 fremsatte Kosakowo et krav på 6,28 mio. PLN (ca. 1,57 mio. EUR) plus renter. Den 22. august 2014 fremsatte Gdynia et krav på 85,44 mio. PLN (ca. 21,36 mio. EUR) plus renter.
- (12) Ansøgningerne om foreløbige forholdsregler blev afvist af Rettens præsident den 20. august 2014 ⁽⁶⁾. Rettens præsident fandt navnlig, at afgørelse 2014/883/EU ikke kunne betragtes som udslagsgivende, hvad angår de negative konsekvenser af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd's konkurs, i betragtning af at selskabet selv havde indgivet konkursbegæring, længe før de polske myndigheder havde vedtaget de bindende foranstaltninger til gennemførelse af Kommissionens afgørelse.
- (13) Den 15. oktober 2014 intervererede Polen i begge hovedsager med påstand om, at afgørelse 2014/883/EU skulle omstødes, hvad angår tilbagesøgningen af den økonomiske støtte, der var givet til lufthavnsoperatøren, og som var brugt til finansiering af aktiviteter, der hører under det offentlige ansvarsområde, jf. punkt 3.1.1 i indledningsafgørelsen.
- (14) I henhold til Polens oplysninger under den igangværende konkursbehandling, hvor virksomhedens aktiver afvikles, administreres Gdynia-Kosakowo-lufthavnen af en kurator ⁽⁷⁾.

1.3. Ophævelse

- (15) Ved Rettens gennemgang af sagen blev det klart, at den støtte, som afgørelse 2014/883/EU erklærer uforenelig med det indre marked, omfatter visse investeringer, der ikke udgør statsstøtte i henhold til indledningsafgørelsen.

⁽⁴⁾ Kommissionens afgørelse 2014/883/EU af 11. februar 2014 om foranstaltning SA.35388 (13/C) (ex 13/NN og ex 12/N) — Polen — Etablering af Gdynia-Kosakowo-lufthavnen (EUT L 357 af 12.12.2014, s. 51).

⁽⁵⁾ Disse sagsanlæg er hver især registreret som sag T-215/14 og sag T-217/14.

⁽⁶⁾ Kendelse afsagt af Rettens præsident i sag T-215/14 R, Gmina Miasto Gdynia og Port Lotniczy Gdynia Kosakowo mod Kommissionen, EU:T:2014:733, kendelse afsagt af Rettens præsident i sag T-217/14 R, Gmina Kosakowo mod Kommissionen, ikke offentliggjort.

⁽⁷⁾ Breve fra formanden for kontoret for konkurrence og forbrugerbeskyttelse af 30. juni 2014 og 8. januar 2015.

- (16) I indledningsafgørelsens betragtning 25 konkluderer Kommissionen således, at investeringer i bygninger og udstyr til brandfolk, toldembedsmænd, lufthavnens sikkerhedsvagter, politifolk og grænsevagter hører under det offentlige ansvarsområde, og de udgør følgelig ikke statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Den formelle undersøgelsesprocedure omfatter derfor ikke disse investeringer.
- (17) I afgørelse 2014/883/EU fastslår Kommissionen imidlertid, at polsk lov pålægger lufthavnsoperatører at finansiere sådanne investeringer med egne midler. En privat markedsaktør ville derfor tage højde for disse omkostninger, når han overvejer, om han vil investere i lufthavnen (sådan som det var tilfældet i de undersøgelser, Polen fremsendte), og offentlig finansiering af disse investeringer vil typisk udgøre statsstøtte.
- (18) Da indledningsafgørelsen konkluderer, at investeringer i bygninger og udstyr til brandmænd, toldspeditører, sikkerhedsmedarbejdere, politi og grænsevagter ikke udgør statsstøtte, mener Kommissionen ikke, at der skal sættes spørgsmålstegn ved denne konklusion i den endelige afgørelse om foranstaltningen. Afgørelse 2014/883/EU bør derfor ophæves og erstattes af nærværende afgørelse. Da alle de nødvendige elementer til vurdering af foranstaltningen er til stede i sagsakterne, er det ikke nødvendigt at genoptage den formelle undersøgelsesprocedure.

2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE OG ÅRSAGERNE TIL AT INDLEDE PROCEDUREN

2.1. Baggrund for undersøgelsen

- (19) Sagen drejer sig om finansiering af en ny civil lufthavn i Pommern (provinsen Pomorskie) på grænsen mellem byen Gdynia og Kosakowo kommune, 25 kilometer fra Gdańsk lufthavn ⁽⁸⁾. Den nye lufthavn ejes og ledes af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Lufthavnsoperatøren ejes 100 % af Gdynia og Kosakowo kommuner.
- (20) Formålet med investeringsprojektet er at etablere endnu en lufthavn i Pommern baseret på infrastrukturen på en militær flyveplads, der ligger i Kosakowo ⁽⁹⁾. 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.
- (21) Projektet stammer tilbage fra april 2005, hvor forskellige regionale myndigheder, forsvarsministeriet og repræsentanter for Gdańsk lufthavn ⁽¹⁰⁾ underskrev en hensigtserklæring om at etablere en ny lufthavn i Pommern baseret på infrastrukturen på den militære flyveplads i Kosakowo.
- (22) I henhold til hensigtserklæringen skulle administrationen af den kommende Gdynia-Kosakowo-lufthavn varetages af Gdańsk-lufthavnen. Beslutningen blev godkendt af transportministeren og forsvarsministeren i august 2006.

⁽⁸⁾ Afhængigt af den valgte rute er afstanden i bil mellem lufthavnene i Gdynia og Gdańsk mellem 26 og 29 kilometer. Kilde: Google maps, Bing maps. Gdańsk lufthavn ejes og drives af Gdańsk Lech Wałęsa Airport Ltd, som er et selskab oprettet af offentlige enheder. Selskabets aktiekapital er fordelt som følger: Gdańsk kommune (32 %), provinsen Pomorskie (32 %), statsvirksomheden »Polish Airports« (31 %), Sopot kommune (3 %) og Gdynia kommune (2 %). Gdańsk Lech Wałęsa lufthavn (herefter benævnt »Gdańsk lufthavn«) er Polens tredjestørste lufthavn. I 2012 håndterede den 2,9 mio. passagerer (2,7 mio. på ruteflyvninger og 0,2 mio. på charterflyvninger).

Følgende otte flyselskaber tilbyder ruteflyvninger fra Gdańsk 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 Gdańsk lufthavn haft kapacitet til at håndtere 5 mio. passagerer om året. Ifølge oplysninger fra Polen vil udvidelsen af terminalen (planlagt til 2013-2015) øge lufthavnens kapacitet til 7 mio. passagerer. Investeringen i Gdańsk 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 Gdańsk lufthavn omkring 33 mio. EUR (EUT C 79 af 2.4.2009, s. 2)).

⁽⁹⁾ Den nuværende militære flyveplads Gdynia-Oksywie ligger på grænsen mellem byen Gdynia og Kosakowo kommune.

⁽¹⁰⁾ Brevet blev underskrevet af myndighederne i provinsen Pomorskie, Gdańsk kommune, Gdynia kommune, Sopot kommune og Kosakowo kommune, repræsentanter for den polske regering (guvernøren for provinsen Pomorskie, forsvarsministeriet og transportministeriet) og Gdańsk lufthavn.

- (23) 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.
- (24) Den 10. juli 2008 vedtog det polske parlament en ændring ⁽¹¹⁾ af lov af 30. maj 1996 om forvaltningen af visse statsaktiver og kontoret for militær ejendom (herefter benævnt »lov af 30. maj 1996 med ændringer«), ifølge hvilken militære flyvepladser kan ombygges til civile lufthavne.
- (25) Den 24. december 2008 vedtog den polske regering en gennemførelsesretsakt til lov af 30. maj 1996 med ændringer (herefter benævnt »gennemførelsesretsakten«) med en liste over militære flyvepladser eller dele deraf, der kunne bruges til etablering eller udbygelse af civile lufthavne. Gennemførelsesretsakten nævner den militære Gdynia-Kosakowo-flyveplads (eller rettere dele heraf) blandt de militære flyvepladser, der i henhold til lov af 30. maj 1996 med ændringer kan udlejes til en lokal myndighed i en periode på mindst 30 år med det ene formål at anlægge eller udbygge en civil lufthavn. I lov af 30. maj 1996 med ændringer præciseres det, at en lokal myndighed, der beslutter, at den ikke selv vil anlægge en lufthavn, kan bortforpagte eller udleje den lejede ejendom i en periode på mindst 30 år til en enhed, der anlægger eller forvalter en civil lufthavn.
- (26) I henhold til lov af 30. maj 1996 med ændringer og gennemførelsesretsakten indgik guvernøren for provinsen Pomorskie som repræsentant for statskassen den 9. september 2010 en 30-årig lejeaftale (med gyldighedsperiode fra 9. september 2010 til 9. september 2040) med Kosakowo vedrørende den 253 hektar store grund, hvor den militære flyveplads ligger. I henhold til lejeaftalen er Kosakowo forpligtet til at overføre 30 % af lejen til de væbnede styrkers moderniseringsfond ⁽¹²⁾.
- (27) Den 11. marts 2011 bortforpagtede Kosakowo jorden i 30 år (frem til den 9. september 2040) til lufthavnsoperatøren Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Forpagningsaftalen fastsætter parternes rettigheder og forpligtelser og det lejebeløb, som lufthavnsoperatøren skal betale til Kosakowo.
- (28) I en anden aftale indgået den 11. marts 2011 fastsatte aktionærene (Gdynia og Kosakowo) investeringens finansieringsbetingelser med hensyn til 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 i perioden 2011-2040.
- (29) Den 7. marts 2011 blev der desuden indgået en driftsaftale med lufthavnens militære bruger, der fastsatte reglerne for fælles brug af lufthavnen og dennes infrastruktur mellem Gdynia-Kosakowo Airport Ltd og den militære bruger ⁽¹³⁾.

Investeringsprojektet ⁽¹⁴⁾

- (30) Eftersom den eksisterende Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) flyveplads oprindeligt udelukkende var blevet anvendt til militære formål, kan operatøren af den nye lufthavn 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 ⁽¹⁵⁾) i nominelle termer og 148,4 mio. PLN (37,1 mio. EUR) i reale termer. Tabel 1 giver et overblik over den gradvise 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 ⁽¹⁶⁾, som udgør omkring [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) i alt (for alle fire faser).

⁽¹¹⁾ Lovtidende af 2008 nr. 144, punkt 901 (Dz. U. Nr 144, poz. 901).

⁽¹²⁾ Med denne bestemmelse gennemføres artikel 4h, stk. 2, i lov af 30. maj 1996 med ændringer.

⁽¹³⁾ Driftsaftalen fastslår, at delingen af driftsomkostningerne skal reguleres af en separat aftale (§ 5, stk. 5), mens delingen af investerings- og renoveringsomkostningerne skal reguleres af separate aftaler, der skal underskrives af begge parter forud for nye investerings- og renoveringsarbejder (§ 9, stk. 7).

⁽¹⁴⁾ De investeringsomkostninger, der omtales i dette afsnit, afspejler investeringsprojektet, sådan som det blev præsenteret i Polens meddelelse af 7. september 2012 og MEIP-undersøgelsen fra 2012, som blev vedlagt meddelelsen.

⁽¹⁵⁾ Den anvendte vekselkurs i denne afgørelse er 1 EUR = 4 PLN, hvilket svarer til den gennemsnitlige ugentlige vekselkurs i 2010. Kilde: Eurostat.

⁽¹⁶⁾ Efter Polens mening omfatter den del af investeringen, der hører under den offentlige politik, bygninger og udstyr til brandfolk, toldembedsmænd, lufthavnens sikkerhedsvagter, politifolk og grænsevagter, et hegn omkring lufthavnen med videoovervågning osv.

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 brandkorpsset — 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

- (31) 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 lufthavnsoperatøren begynder at skabe overskud og dermed kan finansiere alle sine aktiviteter med sine egne indtægter i 2020.
- (32) Inden projektet blev anmeldt til Kommissionen (dvs. inden 7. september 2012), accepterede de offentlige aktionærer i Gdynia-Kosakowo Airport Ltd at bidrage med i alt omkring 207,48 mio. PLN ⁽¹⁷⁾ (omkring 51,87 mio. EUR) med henblik på at gennemføre investeringsprojektet og dække lufthavnens tab i de første driftsår. Gdynia skulle bidrage med 142,48 mio. PLN (omkring 35,62 mio. EUR) i kontanter i perioden

⁽¹⁷⁾ I nominelle termer.

2007-2019. Kosakowo ydede et kontant bidrag på 0,1 mio. PLN (25 000 EUR), da selskabet blev oprettet. I perioden 2011-2040 skulle 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).

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 2014	[...]	[...]
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

2.2.1. Konklusion

(33) 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«)⁽¹⁸⁾, er baseret på realistiske og troværdige antagelser

⁽¹⁸⁾ 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 diskonteringsrenten.

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

2.2.2. *Anvendelsen af MEIP*

- (34) 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.
- (35) Eftersom Gdynia lufthavn skal anvende den samme forretningsmodel (fokus på lavprisselskaber, charterflyvninger og almenflyvning) som den eksisterende Gdańsk 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 Gdańsk lufthavn og andre sammenlignelige regionallufthavne i Polen, efter fratækning af rabatter.
- (36) 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.
- (37) 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⁽¹⁹⁾. 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).
- (38) 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.

2.2.3. *Støttens forenelighed*

- (39) Med hensyn til det andet spørgsmål udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt investerings- og driftsstøtten til lufthavnsoperatøren kunne betragtes som forenelig med det indre marked.
- (40) Hvad angår investeringsstøtten tvivlede Kommissionen på, at alle kompatibilitetskriterierne i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 vedrørende investeringsstøtte til lufthavne⁽²⁰⁾ 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.

⁽¹⁹⁾ Terminalværdien er nutidsværdien af alle pengestrømme, der genereres, efter at prognoseperioden er slut. Det forudsætter, at projektet vil vare for altid og vokse med en forudbestemt vækstrate (i dette tilfælde baseret på lufthavnsoperatørens egenkapital i det sidste år af den fremlagte forretningsplan).

⁽²⁰⁾ Meddelelse fra Kommissionen — EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1).

- (41) 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 ⁽²¹⁾ (herefter benævnt »regionalretningslinjerne«).

3. POLENS BEMÆRKNINGER

3.1. Anvendelse af MEIP og forekomst af statsstøtte

- (42) Polen fastholder sit synspunkt om, at den offentlige finansiering af investeringen i Gdynia lufthavn er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (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 ⁽²²⁾ (herefter benævnt »IRR«), der er højere end kapitalomkostningerne.

3.1.1. Beslutningsprocessen og den metodologiske forsvarlighed af MEIP-undersøgelsen

- (43) 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 partnerne involveret (f.eks. Gdańsk lufthavn). Polen forklarer også, at i 2007 etablerede Gdynia og Kosakowo selskabet Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, som har været ansvarlig for investeringen lige siden.
- (44) 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-undersøgelsen fra 2011«) og den anden i juli 2012 (af 13. juli 2012, herefter benævnt »MEIP-undersøgelsen fra 2012«). Disse ajourføringer omfatter nye prognoser for passagertrafikken, ændringer i projektets størrelse, ændringer af investeringstillene og ændringer af metodologien og de grundlæggende input til NNV-beregningerne (såsom betaen og diskonteringsrenten). 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-undersøgelsen fra 2012.
- (45) 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):*
- (46) 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.).
- (47) Polen fastholder, at der ikke blev foretaget nogen betydelige kapitalinvesteringer i løbet af den første fase, og at den offentlige finansiering til lufthavnsoperatøren var i overensstemmelse med reglerne for de minimis-støtte ⁽²³⁾. Polen erklærer, at kapitaltilførslerne til selskabet inden den 26. juni 2009 udgjorde i alt 1,691 mio. PLN (omkring 423 000 EUR).

⁽²¹⁾ Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 (EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13).

⁽²²⁾ En investerings interne afkast (IRR) er den diskonteringsrente, ved hvilken nettonutidsværdien svarer til nul. IRR sammenlignes normalt med kapitalomkostningen.

⁽²³⁾ 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 minimis-støtte (EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5).

ii. *Anden fase (fra 2010 og frem) vedrørte den faktiske ombygning af lufthavnen (dette vedrører fase II til IV som beskrevet i tabel 1):*

- (48) Polen forklarer videre, at den første forberedende fase sluttede i 2010, hvor både masterplanen ⁽²⁴⁾ 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 selskabets aktiekapital ville blive øget til 6,05 mio. PLN (omkring 1,5 mio. EUR).
- (49) I MEIP-undersøgelsen fra 2010 beregnede man NNV for investeringsprojektet ved hjælp af metoden »free cash flow to the firm« (FCFF) ⁽²⁵⁾. Denne NNV-beregning tager udgangspunkt i antagelsen om, at alle kapitaltilførsler i henhold til investeringsplanen vil ske med henblik på at gennemføre investeringsprojektet. Denne værdiansættelsesmetode bruges til at beregne pengestrømme til alle indehavere af kapital i virksomheden (både aktieejere og obligationsejere) i prognoseperioden. Prognoserne for pengestrømme diskonteres herefter med den vægtede gennemsnitlige kapitalomkostning (WACC) ⁽²⁶⁾ 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 [...] % ⁽²⁷⁾. 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). Derfor skønnes NNV for det samlede projekt at være [...] mio. PLN (eller [...] mio. EUR), idet det antages, at lufthavnen vil generere et stabilt varigt overskud, startende i 2040, med en årlig vækstrate på [...] %.
- (50) 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.
- (51) 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-Kosakowo 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.
- (52) Polen forklarer, at MEIP-undersøgelsen fra 2011 også gav en positiv NNV. Polen angiver videre, at lufthavnsoperatørens 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.

⁽²⁴⁾ I masterplanen for investeringsprojektet identificerede man de forskellige foranstaltninger, der er nødvendige for ombygningen af lufthavnen.

⁽²⁵⁾ 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).

⁽²⁶⁾ Den vægtede gennemsnitlige kapitalomkostning (WACC) er den sats, som en virksomhed forventes at betale til alle indehavere af værdipapirer med henblik på at finansiere sine aktiver.

⁽²⁷⁾ 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.

- (53) 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 [...] % ⁽²⁸⁾, og den stabile vækstrate for beregningen af terminalværdien blev sænket fra [...] % til [...] %. Disse beregninger omfatter ikke omkostninger, der hører under det offentlige ansvarsområde. Prognosen for investeringens rentabilitet tager således ikke højde for den nødvendige kapital til finansiering af den del af infrastrukturen, der hævdes at høre under det offentlige ansvarsområde.
- (54) 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).
- (55) 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« erstattet med metoden »free cash flow to equity« (herefter benævnt »FCFE«) ⁽²⁹⁾.
 - 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 diskonteringsats.
 - Diskonteringsatsen 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) ⁽³⁰⁾.
 - Man gik ud fra, at projektet primært ville blive finansieret med aktionærernes ressourcer og først derefter med eksterne kilder (arbejdskapitallån) og driftsindtægter.
- (56) 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 ti år). Den ajourførte DCF udgjorde ([...] mio. PLN) (omkring (– [...]) mio. EUR), mens terminalværdien blev øget kraftigt til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR).

⁽²⁸⁾ Den risikofrie sats blev øget til [...] %, og betaen blev øget til [...]. Kapitalstrukturen blev ændret ved at øge gældens andel ([...] %) og sænke egenkapitalens andel ([...] %).

⁽²⁹⁾ 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 aktionærene (egenkapitalinvestorerne) får. NNV beregnet på grundlag af FCFE afspejler derfor ikke det samlede investeringsafkast, dvs. tilbagebetaling til aktionærer og tilbagebetaling til kreditorer.

⁽³⁰⁾ For at afspejle forskellene i den typiske finansieringsstruktur for lufthavnsselskaber og selskaber, der leverer tjenesteydelser til lufthavne, blev sidstnævnte selskabers afkast på egenkapital øget inden beregning af gennemsnittene.

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 [...] % ⁽³¹⁾, og den stabile vækstrate til beregning af terminalværdien blev sænket yderligere fra [...] % til [...] %.

- (57) 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 lufthavnsoperatøren i Gdynias kapital fra Gdynia og Kosakowo

Dato for afgørelse om indførelse i det nationale retsregister	Dato for beslutning om kapitalforøgelse	Navn 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.

⁽³¹⁾ Den risikofrie sats blev reduceret til [...] %, og betaen blev reduceret til [...].

- (58) 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 aktionærs 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.
- (59) 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 seks måneder, hvis jorden var blevet anvendt til andre formål, eller hvis lufthavnen ikke havde påbegyndt sine aktiviteter inden for tre 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

- (60) 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. Navnlig to nyåbnede regionallufthavne i Warszawa-Modlin og Lublin anvender standardlufthavnsafgifter, der svarer til dem, der forudses i MEIP-undersøgelsen for Gdynia lufthavn.
- (61) Som svar på Kommissionens bemærkning om, at de planlagte afgifter for Gdynia lufthavn (25 PLN (6,25 EUR) i de første to år og derefter 40 PLN (10 EUR) pr. afrejsende passager) er højere end de diskonterede satser, der anvendes i Gdańsk lufthavn (24 PLN (6 EUR) pr. afrejsende passager for et fly fra et lavprisselskab på en international rute, der beflyves mindst to gange om ugen; for en indenrigsrute ville afgiften være 12,5 PLN (3,1 EUR)), bemærker Polen, at afgiftsniveauet i forretningsplanen er et gennemsnit for hele prognoseperioden (2014-2030), og at det tager hensyn til, at det på længere sigt vil være nødvendigt at hæve afgifterne i Gdańsk lufthavn, efterhånden som servicestandarden i den lufthavn forbedres.
- (62) 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.
- (63) 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.
- (64) Efter Polens mening bekræfter disse tal, at Gdańsk lufthavn og Gdynia lufthavn kan eksistere side om side og fungere på markedet i Pommern. Man mener endda, at selv hvis Gdańsk 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 Gdańsk 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 (incitamenter til flyselskaberne, omkostninger i forbindelse med lufthavnens militære operationer)

- (65) 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.
- (66) 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 renovering 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

- (67) Polen forklarer, at vækstraten på [...] %, som anvendes i MEIP-undersøgelsen, henviser til terminalværdien i nominelle termer.
- (68) 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

- (69) I november 2013 meddelte Polen, at lufthavnsoperatøren havde modtaget de administrative afgørelser fra toldvæsenet og energitilsynet, der gav det lov til at sælge brændstof direkte til flyene. Lufthavnsoperatørens brændstofsalg ville udgøre en ekstra indtægtskilde og forbedre de økonomiske resultater for forretningsplanen.
- (70) Ifølge Polen har alle de hidtidige MEIP-undersøgelser haft som udgangspunkt, at salget af brændstof ville ske via en ekstern operatør. Lufthavnsoperatørens 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 lufthavnsoperatøren).
- (71) Efter Polens mening ville denne ekstraintægt 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 [...] %.
- (72) Polen anfører, at de ekstra indtægter ellers kunne anvendes til at holde lufthavnsafgifterne for flyselskaberne nede på længere sigt.
- (73) Polen bekræftede, at forsigtighedsprincippet havde forhindret, at lufthavnens direkte salg af brændstof til luftfarts-selskaber 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.

- (74) 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. Lufthavnsoperatøren vil derfor kunne tilbyde flyselskaberne mere konkurrencedygtige lufthavnsafgifter end nabolufthavnene.

3.2. Vurdering af forenelighed

3.2.1. Investeringsstøtte

- (75) 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

- (76) 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.
- (77) 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 ⁽³²⁾.
- (78) 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 Gdańsk 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 Gdańsk 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 Gdańsk lufthavn begrænser mulighederne for yderligere udvidelser. På den anden side henviste Polen i sine bemærkninger af 6. december 2012 til masterplanen for Gdańsk lufthavn og anførte, at der ikke findes nogen restriktioner vedrørende udvidelsen af Gdańsk lufthavn.
- (79) 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 Gdańsk lufthavn).
- (80) 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 Gdańsk lufthavn.

Infrastrukturens nødvendighed og proportionalitet

- (81) 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 Gdańsk lufthavn, regionens mulighed for at tiltrække turister og den forudsete store udvikling i Pommern.

⁽³²⁾ Byområdet med de tre byer består af tre større byer i Pommern (Gdańsk, Gdynia og Sopot). I øjeblikket findes der tre lufthavne i området med de tre byer: Lech Wałęsa Airport i Gdańsk, den militære flyveplads i Pruszcz Gdański og den militære flyveplads på grænsen mellem Gdynia og Kosakowo (Gdynia-Oksywie).

- (82) 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.
- (83) Polen påpeger ligeledes, at omkostningerne er blevet holdt på et minimum, 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.

Tilfredsstillende udsigter for brugen på mellemlangt sigt

- (84) Polen påpeger, at udsigterne for brugen af Gdynia-Kosakowo 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.
- (85) Polen understreger, at det planlagte samarbejde med Gdańsk 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-Kosakowo lufthavn på mellemlangt til langt sigt.
- (86) 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.
- (87) 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-Kosakowo lufthavn som yderligere bevis for projektets attraktivitet.

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

- (88) Eftersom Gdynia-Kosakowo 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 Gdańsk og Gdynia lufthavne vil danne et samarbejdsnetværk af luftfart, der betjener området med de tre byer i Pommern og tilbyder supplerende tjenester.
- (89) Polen understreger, at Gdynia lufthavn ikke vil komme til at konkurrere imod Gdańsk lufthavn, eftersom den vil fokusere på at levere tjenester til sektoren for almenflyvning (vedligeholdelse, reparation og eftersyn, et pilotakademi) og vil samarbejde med havnen i Gdynia.
- (90) Polen anfører videre, at charter- og lavpristrafikken i Gdynia-Kosakowo lufthavn ikke vil foregå på bekostning af Gdańsk lufthavn, men vil være resultatet af en samlet stigning i rigdom og mobilitet. Polen påpeger, at vækstraten for Gdańsk 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 Gdańsk Airport«.
- (91) Polen forklarer, at investeringen i Gdynia-Kosakowo lufthavn kan begrænse de økonomiske samt de sociale og arbejdsmarkedsmæssige omkostninger ved en eventuel begrænsning af aktiviteterne i Gdańsk lufthavn. Polen påpeger, at flytningen af dele af flytrafikken fra Gdańsk lufthavn til Gdynia lufthavn vil betyde en bedre udnyttelse af kapaciteten i begge lufthavne.

Nødvendigheden af statsstøtte og tilskyndelsesvirkning

- (92) 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.
- (93) Efter Polens mening er der behov for kapitaltilførsler til Gdynia lufthavn, og de begrænses til et minimum, hvilket fremgår af:
- projektets interne afkastgrad på [...] %, som kun er lidt højere end diskonteringsraten (egenkapitalomkostningen), som ligger på [...] % (baseret på MEIP-undersøgelsen fra 2012)
 - behovet for at optage et arbejdskapitallån, som forudses i de finansielle overslag, som skal anvendes til at finansiere lufthavnens drift, idet Gdynia-Kosakowo Airport Ltd ellers vil miste likviditet
 - 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).
- (94) 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

- (95) 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:
- beregnet på at finansiere et forud defineret antal udgifter
 - 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)
 - degressiv og falder fra [...] % af kapitaludgifterne i 2013 til [...] % i 2018
 - 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.
- (96) Polen understreger også, at støtten er beregnet til en lille lufthavn med en maksimal kapacitet på 1 mio. 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 Gdańsk og komplementariteten af deres samarbejde.
- (97) 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

- (98) 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

- (99) 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.
- (100) 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.

5.1.1. Økonomisk aktivitet og begrebet virksomhed

- (101) 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 ⁽³³⁾. Enhver aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenester på et givet marked, betragtes som en økonomisk aktivitet ⁽³⁴⁾.
- (102) 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 ⁽³⁵⁾. 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 ⁽³⁶⁾.
- (103) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at infrastrukturen, der er genstand for denne afgørelse, skal drives på et kommercielt grundlag af lufthavnsoperatøren Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Eftersom lufthavnsoperatøren 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.
- (104) Men ikke alle af en lufthavnsoperatørs aktiviteter er nødvendigvis af økonomisk karakter ⁽³⁷⁾. Domstolen har fastslået, at opgaver, som staten normalt er ansvarlig for i sin egenskab af offentlig myndighed, ikke er af økonomisk karakter og ikke falder inden for rammerne af reglerne om statsstøtte. I en lufthavn anses aktiviteter såsom flyvekontrol, politi, toldvæsen, brandbekæmpelse, aktiviteter, der er nødvendige for at beskytte den civile

⁽³³⁾ Sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, EU:C:1998:303/Sml. 1998 I, s. 3851, C-41/90, Höfner og Elser, EU:C:1991:161/Sml. 1991 I, s. 1979, sag C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, EU:C:1995:392/Sml. 1995 I, s. 4013, sag C-55/96, Job Centre, EU:C:1997:603/Sml. 1997 I, s. 7119.

⁽³⁴⁾ Sag C-118/85, Kommissionen mod Italien, EU:C:1987:283/Sml. 1987 I, s. 2599, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, EU:C:1998:303/Sml. 1998 I, s. 3851.

⁽³⁵⁾ 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, EU:T:2011:117/Sml. 2011 II, s. 01311, bekræftet af Domstolen, sag C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, EU:C:2012:821, se også sag T-128/98, Aéroports de Paris mod Kommissionen, EU:T:2000:290/Sml. 2000 II, s. 3929, bekræftet af Domstolen, sag C-82/01P, EU:C:2002:617/Sml. 2002 I, s. 9297 og sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, EU:T:2008:585/Sml. 2008 II, s. 3643.

⁽³⁶⁾ Sag C-159/91 og C-160/91, Poucet mod AGV og Pistre mod Cancave, EU:C:1993:63/Sml. 1993 I, s. 637.

⁽³⁷⁾ Sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft mod Eurocontrol, EU:C:1994:7/Sml. 1994 I, s. 43.

luftfart 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⁽³⁸⁾. Selv om den offentlige finansiering af disse ikke-økonomiske aktiviteter ikke udgør statsstøtte, skal den begrænses til udelukkende at omfatte de omkostninger, som disse aktiviteter medfører, og må ikke anvendes til dækning af omkostninger, der er forbundet med en anden type økonomisk aktivitet⁽³⁹⁾.

- (105) 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⁽⁴⁰⁾. Hvis det derfor i et retssystem er almindeligt at forlange, at flyselskaber eller lufthavnsoperatører afholder omkostningerne til bestemte tjenester, kan de lufthavnsoperatører, der ikke skal afholde disse omkostninger, have en fordel, selvom disse tjenester i sig selv skønnes at være af ikke-økonomisk karakter. Det er derfor nødvendigt at analysere den gældende juridiske ramme for en lufthavnsoperatør for at vurdere, hvorvidt lufthavnsoperatører 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.
- (106) Kommissionen bemærker, at den i indledningsafgørelsen af 2. juli 2013 ikke har forholdt sig til, hvorvidt polsk lov kræver, at lufthavnsoperatører skal afholde udgifterne til de ydelser, der hævdes at være af ikke-økonomisk art. Indledningsafgørelsen fastslår udtrykkeligt, at investeringer i bygninger og udstyr til brandfolk, toldembedsmænd, lufthavnens sikkerhedsvagter, politifolk og grænsevagter hører under det offentlige ansvarsområde, og de udgør følgelig ikke statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF⁽⁴¹⁾. Som beskrevet i betragtning 18 mener Kommissionen ikke, at der under disse særlige omstændigheder skal sættes spørgsmålstegn ved denne konklusion i den endelige afgørelse.
- (107) Det i indledningsafgørelsen anførte beløb på [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) for investeringsomkostninger til bygninger og udstyr, der hører under det offentlige ansvarsområde, vedrører MEIP-undersøgelsen fra 2012. De omkostninger i MEIP-undersøgelsen fra 2010, der hører under det offentlige ansvarsområde, anslås at andrage [...] mio. PLN ([...] mio. EUR)⁽⁴²⁾, mens de tilsvarende omkostninger i MEIP-undersøgelsen fra 2011 beløber sig til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR)⁽⁴³⁾.
- (108) I lyset af ovenstående vil Kommissionen i sin vurdering af MEIP-undersøgelserne fra 2010 og 2011 derfor ikke medregne den del af investeringerne, som vedrører aktiviteter, der hævdes at høre under det offentlige ansvarsområde. Og da finansiering af den del af investeringerne ikke betragtes som statsstøtte, vil Kommissionen ikke kræve beløbet refunderet.

5.1.2. Statsstøtte og støtteforanstaltningens tilregnelser til staten

- (109) 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⁽⁴⁴⁾. I forbindelse med artikel 107 i TEUF er midler fra lokale myndigheder at betragte som statsmidler⁽⁴⁵⁾. 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.
- (110) Kommissionen mener, at det er irrelevant, om foranstaltningen sker i form af et direkte tilskud (kontant bidrag fra Gdynia og Kosakowo) eller som en ombytning af en del af lufthavnsoperatørens gæld over for en af dennes offentlige aktionærer (den leje, der skal betales til Kosakowo) til egenkapital. Lejeindtægter er en del af Kosakowos finansielle ressourcer og udgør derfor statsmidler.

⁽³⁸⁾ Se navnlig sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft mod Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43, præmis 30, og sag C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati mod Kommissionen, EU:C:2009:191/Sml. 2009 I, s. 2207, præmis 71.

⁽³⁹⁾ Sag C-343/95, Cali & Figli mod Servizi ecologici porto di Genova, EU:C:1997:160/Sml. 1997 I, s. 1547, Kommissionens beslutning N309/2002 af 19. marts 2003, Kommissionens beslutning N438/2002 af 16. oktober 2002, subsidier til de belgiske havnemyndigheder for udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.

⁽⁴⁰⁾ Se bl.a. sag C-172/03, Wolfgang Heiser mod Finanzamt Innsbruck, EU:C:2005:130/Sml. 2005 I, s. 01627, præmis 36, og den nævnte retspraksis.

⁽⁴¹⁾ Betragtning 25 i indledningsafgørelsen.

⁽⁴²⁾ MEIP-undersøgelsen fra 2010 angiver ikke, hvilken del af investeringerne der hører under det offentlige ansvarsområde. Kommissionen har derfor benyttet metoden i MEIP-undersøgelsen fra 2011 til at bestemme omfanget af investeringer, der hører under det offentlige ansvarsområde. Se betragtning 132.

⁽⁴³⁾ Under sagsbehandlingen ved Retten anførte Kosakowo, at [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) er brugt på investeringer, der angiveligt hører under det offentlige ansvarsområde.

⁽⁴⁴⁾ Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, EU:C:2002:294/Sml. 2002 I, s. 4397.

⁽⁴⁵⁾ Dom af 12. maj 2011 i forenede sager T-267/08 og T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, EU:T:2011:209/Sml. 2011 II, s. 01999, præmis 108.

- (111) Derfor mener Kommissionen, at kapitalindskuddet i Gdynia-Kosakowo Airport Ltd er finansieret af statsmidler og kan tilregnes staten.

5.1.3. Økonomisk fordel

5.1.3.1. Konklusion

- (112) 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 lufthavsoperatøren ikke ville have foretaget investeringen uden den offentlige finansiering.
- (113) 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 handlemåden for lufthavsoperatørens offentlige aktionærer med en markedsøkonomisk investor, der er styret af udsigterne til rentabilitet på længere sigt ⁽⁴⁶⁾.
- (114) Alle positive følgevirkninger 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« ⁽⁴⁷⁾.
- (115) Polen fremfører, at de pågældende foranstaltninger ikke giver Gdynia lufthavn en økonomisk fordel, eftersom de er i overensstemmelse med MEIP. Som beskrevet i afsnit 3.1 indsendte Polen som dokumentation for dette resultatene af MEIP-undersøgelser, der var udarbejdet af PWC ⁽⁴⁸⁾. I november 2013 fremsendte Polen yderligere oplysninger om, at nye indtægtskilder (dvs. salg af brændstof og navigationstjenester) ville styrke projektets NNV. På det tidspunkt, hvor indledningsafgørelsen blev vedtaget, havde Polen kun indsendt MEIP-undersøgelsen for 2012.
- (116) Selv om 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-undersøgelsen fra 2012 og de senere oplysninger om de supplerende indtægter er relevante for vurderingen af, hvorvidt kapitaltilførslerne er forenelige med det indre marked.
- (117) Nedenfor vil Kommissionen først forholde sig til de polske myndigheders argument om, at spørgsmålet om, hvorvidt lufthavsoperatøren har opnået en fordel, skal vurderes ud fra MEIP-undersøgelsen fra 2012 og senere oplysninger, dvs. ikke ud fra MEIP-undersøgelserne fra 2010 og 2011 (afsnit 5.1.3.2). Kommissionen vil derefter vurdere, om det markedsøkonomiske investorprincip er opfyldt, med udgangspunkt i henholdsvis MEIP-undersøgelsen fra 2010 (afsnit 5.1.3.3), MEIP-undersøgelsen fra 2011 og MEIP-undersøgelsen fra 2012 (afsnit 5.1.3.4).

5.1.3.2. Relevansen af MEIP-undersøgelsen fra 2010 ved vurdering af økonomiske fordele

- (118) I sagen Stardust Marine fastslog Domstolen, at »[...] der ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde 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« ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ Sag C-305/89, Italien mod Kommissionen (»Alfa Romeo«), EU:C:1991:142/Sml. 1991 I, s.1603, sag T-296/97, Alitalia mod Kommissionen, EU:T:2000:289/Sml. 2000 II, s. 3871.

⁽⁴⁷⁾ Sag C-40/85, Belgien mod Kommissionen, EU:C:1986:305/Sml. 1986 I, s. 2321.

⁽⁴⁸⁾ 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.

⁽⁴⁹⁾ Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, EU:C:2002:294/Sml. 2002 I, s. 04397.

- (119) 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«⁽⁵⁰⁾.
- (120) 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.
- (121) Kommissionen betragter MEIP-undersøgelsen fra 2010 som den mest 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.
- (122) Kommissionen bemærker, at kun undersøgelserne og forberedelserne til det pågældende investeringsprojekt blev gennemført før 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)⁽⁵¹⁾.
- (123) Som Polen anfører, afsluttede de offentlige aktionærer i lufthavnsoperatøren 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 i betragtning 122. 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 blev afsluttet den 16. juli 2010. Desuden blev aktionærernes aftale om yderligere øgning af virksomhedens aktiekapital frem til 2040 omtalt i betragtning 28 underskrevet den 11. marts 2011⁽⁵²⁾ (dvs. inden færdiggørelsen af den anden MEIP-undersøgelse den 13. maj 2011). Desuden blev driftsaftalen med den militære bruger af lufthavnen og aftalen om lejen af jorden (omtalt i betragtning 27) indgået samtidigt, hhv. den 7. og 11. marts 2011. Den 9. september 2010 indgik Kosakowo også en lejeaftale med staten for den jord, hvor den militære flyveplads ligger, et par måneder efter MEIP-undersøgelsen fra 2010 (se betragtning 26). Jorden måtte kun bruges til anlæggelse af en ny civil lufthavn (se betragtning 25 og 59).
- (124) Kommissionen understreger også, at Polen bekræftede⁽⁵³⁾, 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 uomtvisteligt havde forpligtet sig til at deltage i det pågældende investeringsprojekt, som skulle gennemføres i løbet af 30 år, og at de indtil projektets færdiggørelse i september 2040 risikerede at blive idømt en kontraktmæssig bod, i fald parterne ikke opfyldte deres forpligtelser, jf. aktionæraftalen (nævnt i betragtning 28).

⁽⁵⁰⁾ Sag C-124/10 P, Europa-Kommissionen mod *Électricité de France (EDF)*, EU:C:2012:318, præmis 85.

⁽⁵¹⁾ 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.

⁽⁵²⁾ Aftalen betyder, at Gdynia skal foretage kontante indskud på i alt 59,048 mio. PLN (14,8 mio. EUR) i perioden 2011-2013, og at Kosakowo skal yde et ikkekontant bidrag (ombytning af årlige lejeindtægter til aktier) i perioden 2011-2040.

⁽⁵³⁾ Brev dateret den 6. august 2013.

- (125) 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). 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).
- (126) Ud over kapitalindskuddene til ovenfor omtalte lufthavnsoperatør beskriver de forskellige MEIP-undersøgelser, som de polske myndigheder har fremlagt, også de forventede kapitaludgifter («capex») (dvs. udgående pengestrømme) frem til 2030. Som beskrevet i tabel 1 viser MEIP-undersøgelsen fra 2012 navnlig investeringerne i anlægsaktiver, der skal opdeles i fire faser. Det er vigtigt at bemærke, at 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). Figur 1 viser den årlige (nominelle) capex som beskrevet i MEIP-undersøgelsen fra 2012 (dog er udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde, fjernet).

Figur 1

Årlig capex (MEIP-undersøgelsen fra 2012, ekskl. udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde)

[...]

- (127) I MEIP-undersøgelsen fra 2011 og MEIP-undersøgelsen fra 2012 vurderede man 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. 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. Figur 2 viser de (nominelle) kapitaludgifter som anført i MEIP-undersøgelserne fra 2010, 2011 og 2012 (ekskl. udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde). Som det fremgår, er tidsplanen og investeringens omfang ajourført i både 2011 og 2012, men disse ændringer er ikke betydelige sammenlignet med projektets samlede størrelse. I 2010 blev de nominelle kapitaludgifter anslået til ca. [...] mio. PLN, og dette beløb steg til ca. [...] mio. PLN i 2011 (hovedsageligt på grund af nye investeringer i vejinfrastruktur).

Figur 2

Capex (i '000 PLN) som forudset i MEIP-undersøgelserne fra 2010, 2011 og 2012 (ekskl. udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde)

[...]

- (128) I betragtning 122 og 127 mener Kommissionen, 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.
- (129) Det må forventes, at en privat investor ville justere investeringsplanen, efterhånden som den gennemføres, alt efter hvordan omstændighederne ændrer sig. Men i dette tilfælde er Kommissionen nødt til at vurdere, hvorvidt en privat investor ville have påtaget sig projektet med at ombygge en militær flyveplads til en civil lufthavn. For at kunne gøre det er det nødvendigt at fastslå, nøjagtigt hvornår hovedbeslutningen om at gennemføre projektet egentlig blev taget. Ud fra dokumentationen i sagsakterne (kapitaltilførslerne, lejeaftalen og forpagtningsaftalen) blev hovedtiltagene allerede gennemført før MEIP-undersøgelsen fra 2011. Eftersom en privat investor ville foretage en forhåndsvurdering af projektets økonomiske rentabilitet, før han ville gøre store investeringer eller indgå bindende kontrakter, udgør MEIP-undersøgelsen fra 2010 den mest relevante analyse til vurdering af, om investeringen er i overensstemmelse med markedet.

- (130) MEIP-undersøgelserne fra 2011 og 2012 indeholder 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. Derfor kan de kapitaltilførsler, der er foretaget i forlængelse af disse efterfølgende MEIP-undersøgelser, ikke vurderes isoleret.

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

- (131) MEIP-undersøgelsen fra 2010 er baseret på en forretningsplan, hvori man forudsiger fremtidige pengestrømme 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 [...] mio. i 2024 og 1,753 mio. 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

- (132) Den MEIP-undersøgelse fra 2010, som Polen har fremlagt, medregner den nødvendige kapital til finansiering af de udgifter, der hævdes at høre under det offentlige ansvarsområde, men kvantificerer ikke disse udgifter. Til gengæld medregner MEIP-undersøgelsen fra 2011 ikke disse udgifter, men kvantificerer dem. I MEIP-undersøgelserne fra 2010 og 2011 er investeringsprojektet stort set af samme omfang. Ud over ikke at medregne udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde, adskiller MEIP-undersøgelsen fra 2011 sig fra MEIP-undersøgelsen fra 2010 kun derved, at den indeholder opdaterede data om udgifter og diskonteringsraten, de verificerede udgifter til vejinfrastruktur, det finansielle resultat af den forpagtningsaftale, som Kosakowo og lufthavnsoperatøren har indgået, samt tidsplanen for kapitaltilførsler som aftalt af Kosakowo og Gdynia. For at fjerne de udgifter, der hævdes at høre under det offentlige ansvarsområde, fra nettonutidsværdi-beregningerne i MEIP-undersøgelsen fra 2010, har Kommissionen derfor anvendt samme metode som i MEIP-undersøgelsen fra 2011 til at fastslå, hvor stor en andel af kapitalinvesteringerne der udgjorde udgifter, som hører under det offentlige ansvarsområde. MEIP-undersøgelsen fra 2011 anfører navnlig ^(*), at [...] % af udgifterne til terminaler (passagerterminaler og terminaler til almenflyvning) anses for at høre under det offentlige ansvarsområde, [...] % af udgifterne til multifunktionsbygningen, der huser brandfolk, hører under det offentlige ansvarsområde, og det samme er tilfældet for alle udgifter til hegn, overvågningsudstyr, udstyr til bagagescreening og udstyr til lufthavnens sikkerhedstjeneste (i alt [...] mio. PLN/[...] mio. EUR). Ved at udelukke de samme kapitaludgiftsposter for de forskellige bygninger og ved at anvende den samme andel af udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde (idet tallene er baseret på gulvarealet i bygningerne, som bruges til sikkerhedsfunktioner, og idet gulvarealet ikke har ændret sig i perioden mellem de to undersøgelser), har Kommissionen beregnet andelen af investeringsudgifter i MEIP-undersøgelsen fra 2010, som med henblik på nærværende afgørelse ikke skal medtages i vurderingen af, om det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt, men betragtes som udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde. Disse udgifter beløber sig til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR).
- (133) I henhold til MEIP-undersøgelsen fra 2010 ville selskabet desuden være rentabelt på EBITDA-niveau fra 2018. Men på et kumulativt grundlag (dvs. efter tilføjelse af de foregående års pengestrømme til det aktuelle år) ventes den samlede tilbagediskonterede pengestrøm (DCF) for hele perioden 2010-2040 at være negativ (som vist i figur 3). 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. Som det fremgår, vil projektets akkumulerede tilbagediskonterede pengestrøm være negativ frem til 2040.

^(*) Se side 35 i MEIP-undersøgelsen fra 2011.

Figur 3

Akkumuleret DCF i '000 PLN (MEIP-undersøgelsen fra 2010)

[...]

Kilde: Baseret på MEIP-undersøgelsen fra 2010 og ekskl. udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde.

- (134) Efter 2040 forventes værdien af lufthavnsoperatøren at blive ved med at vokse med en fri pengestrøm, der vokser med en stabil sats på [...] %. Ud fra denne antagelse beregnede Polen terminalværdien for lufthavnsoperatøren i 2040. Den diskonterede terminalværdi udgør [...] mio. PLN. Den oprindelige MEIP-undersøgelse fra 2010 gav en positiv egenkapitalværdi ⁽⁵⁵⁾ på [...] mio. PLN (dvs. omkring [...] mio. EUR). Den positive egenkapitalværdi skyldes differencen i forhold til terminalværdien på [...] mio. PLN, der er større i absolutte tal end nettonutidsværdien af den frie pengestrøm til virksomheden (FCFF), som skønnes at beløbe sig til ([...]) mio. PLN i perioden 2010-2040. Investeringsprojektets interne afkast (IRR) blev skønnet til at være [...] %, hvilket er højere end lufthavnsoperatørens forventede kapitalomkostninger ([...] %). Når udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde, ikke medregnes, er nettonutidsværdien af den frie pengestrøm til virksomheden (FCFF) negativ med ([...]) mio. PLN, og projektet bliver kun rentabelt på grund af den beregnede terminalværdi på [...] mio. PLN. Projektets positive egenkapitalværdi (ekskl. udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde) er således [...] mio. PLN (svarende til ca. [...] mio. EUR).
- (135) Projektet bliver således kun rentabelt, hvis man går ud fra, at lufthavnsoperatøren efter den 30-årige forpagtningsperiode bliver ved med at drive lufthavnen for altid og vokser med en stabil sats på [...] % p.a. (dvs. terminalværdien ⁽⁵⁶⁾). Men som omtalt i betragtning 25-27 forholder det sig sådan, at den polske stat ejer den jord, som lufthavnen er bygget på, og har lejet den til Kosakowo i en 30-årig periode frem til september 2040. Kosakowo forpagtede efterfølgende jorden i 30 år til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Alle bygninger og faciliteter, der opføres på den lejede ejendom, og som er nagelfaste på grunden, ejes således af ejendommens ejer (statskassen) og ikke af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd eller Kosakowo, jf. gældende polsk lov (artikel 48 og 191 i civillovbogen). Lejeaftalen fastsætter, at den lejede ejendom skal tilbageoverdrages til udlejerens [...] efter lejeaftalens udløb (§ 4, stk. 16). Lejeaftalen indeholder ikke bestemmelser om ensidige rettigheder til at forlænge lejemålet efter den fastsatte lejeperiode eller til at få godtgørelse for infrastrukturinvesteringer i lufthavnen. Det fremgår heller ikke tydeligt, om man kan påberåbe sig sådanne rettigheder efter de almindelige bestemmelser i polsk civilret. Desuden fastsætter lejeaftalen (§ 4, stk. 11) og forpagtningsaftalen (§ 5, stk. 4), at hvis lufthavnsoperatøren standser sine økonomiske aktiviteter, skal infrastrukturen overdrages til staten uden godtgørelse. Det forekommer derfor urimeligt at henholde sig til det nøjagtige beløb i undersøgelsen, da det hverken er lufthavnsoperatøren eller aktionærerne, der ejer lufthavnsinfrastrukturen, jf. lejeaftalen af 9. september 2010. Investeringsens terminalværdi, som MEIP-undersøgelserne baserer sig på, er derfor højst sandsynligt sat alt for højt og er derfor upålidelig.
- (136) Kommissionen bemærker desuden, at den centrale drivkraft for de fremtidige pengestrømme for lufthavnsoperatøren i Gdynia er den forventede indtægt, der vil afhænge af passagertallene og størrelsen af de lufthavnsafgifter, som flyselskaberne betaler. I MEIP-undersøgelsen fra 2010 udgør indtægterne fra lavprisselskaber og charterflyvninger (passager-, landings- og parkeringsafgifter) [80-90] % af alle indtægterne i 2040 og i gennemsnit [80-90] % af alle indtægter i hele den vurderede periode, dvs. 2010-2040. Dette forhold strider imod Polens erklæringer om, at aktiviteterne i Gdynia lufthavn vil supplere aktiviteterne i Gdańsk lufthavn, fordi 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 Gdańsk lufthavn også fra lavprisselskaber og charterflyvninger (se betragtning 140).
- (137) I forbindelse med efterspørgslen fra passagerer og flyselskaber bemærker Kommissionen, at Gdynia lufthavn ville have samme opland som Gdańsk lufthavn, som kun ligger omkring 25 km fra Gdynia-Kosakowo. Gdańsk

⁽⁵⁵⁾ Denne egenkapitalværdi omfatter nettonutidsværdien af pengestrømmene for 2012-2040 plus den beregnede diskonterede terminalværdi for Gdynia lufthavn i 2040.

⁽⁵⁶⁾ Terminalværdien beregnes ud fra den forventede pengestrøm for det sidste år i den detaljerede prognose, idet der tages højde for genanskaffelsesinvesteringer til sikring af infrastrukturens fortsatte drift.

lufthavn blev i 2012 udvidet til at kunne betjene op til 5 mio. passagerer, og en yderligere udvidelse til at kunne betjene op til 7 mio. 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 ⁽⁵⁷⁾. Desuden blev der også anmeldt offentlig finansiering til udvidelsen af Gdańsk til en kapacitet på 5 mio. passagerer til Kommissionen den 24. september 2008 under statsstøttesag nr. N 472/08, og støtten blev godkendt af Kommissionen den 5. februar 2009 ⁽⁵⁸⁾.

- (138) Polen informerede Kommissionen om, at masterplanen for Gdańsk lufthavn, der blev udarbejdet i 2010 ⁽⁵⁹⁾, giver mulighed for udvidelse af start- og landingsbaner, forpladser og anden lufthavnsinfrastruktur, som ville betyde, at Gdańsk lufthavn fremover ville kunne håndtere mere end 10 mio. passagerer om året.
- (139) Kommissionen bemærker endvidere, at Gdańsk lufthavn i 2010 håndterede 2,2 mio. passagerer (dvs. den udnyttede 45 % af sin kapacitet, inklusive den kapacitet, der var under opførelse). Ifølge prognoserne for Gdańsk lufthavn vil kun 50 til 60 % af den tilgængelige kapacitet blive udnyttet i 2020 ⁽⁶⁰⁾. Disse prognoser tager ikke hensyn til opstarten af aktiviteter i Gdynia lufthavn (dvs. man formoder, at hele efterspørgslen fra oplandet vil blive opfyldt af Gdańsk lufthavn). Kommissionen bemærker, at Gdańsk lufthavn vil kunne opfylde efterspørgslen i regionen i lang tid fremover, dvs. mindst frem til 2030, selvom man forudsætter en dynamisk vækst i passagertrafikken.
- (140) 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 Gdańsk lufthavn også hovedsagelig håndterer lavprisselskaber og chartertrafik. I 2010 udgjorde lavprisselskaber og charterflyvninger 72 % af alle de passagerer, som blev håndteret af Gdańsk lufthavn ⁽⁶¹⁾.
- (141) 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 lufthavnsoperatøren 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.
- (142) 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 sådanne 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 Gdańsk lufthavn.
- (143) Kommissionen bemærker ligeledes, at taksterne i Gdańsk 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).
- (144) Kommissionen bemærker imidlertid, at taksterne i Gdańsk lufthavn også omfatter forskellige rabatter, bl.a. på lavprisselskabers flyvninger. Gdańsk lufthavn anvender en reduceret passagerafgift på 24 PLN/PAX (6 EUR) for

⁽⁵⁷⁾ Jf. f.eks. Kommissionens beslutning nr. C(2009) 4445 af 3. juni 2009 om Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net.

⁽⁵⁸⁾ Jf. fodnote 9.

⁽⁵⁹⁾ Masterplanen blev bestilt i februar 2010 og afleveret i november 2010.

⁽⁶⁰⁾ Passagertrafikken (i 000 passagerer om året) i Gdańsk lufthavn.

Faktiske passagerantal:

Årstal	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antal passagerer	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 passagerer	3 153	3 311	3 477	3 616	3 760	3 911	4 067	4 230

⁽⁶¹⁾ Lavprisselskaber 64,5 %, charterflyselskaber 7,5 %. I både 2009 og 2011 lå dette tal på 70 %.

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 rutefly indenrigs. Herefter anvendes der en passende rabat. Under hensyntagen til de anvendte rabatter i Gdańsk lufthavn mener Kommissionen, at lufthavnsafgifterne i Gdynia lufthavn gennemsnitligt var betydeligt højere end i den etablerede nabolufthavn. 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 Gdańsk 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 lufthavnsoperatørens 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.

- (145) Eftersom både Gdynia lufthavn og Gdańsk lufthavn især ville fokusere på lavprisselskaber og charterflyselskaber, eftersom Gdańsk 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.
- (146) 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 regionallufthavn, betydeligt lavere ⁽⁶²⁾.
- (147) 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 Gdańsk og i andre regionale lufthavne i nærheden, urealistiske. I lyset af konkurrencesituationen for Gdynia lufthavn var trafikprognoserne i MEIP-undersøgelsen fra 2010 baseret på urealistiske antagelser.
- (148) Det skal også bemærkes, at MEIP-undersøgelsen fra 2010 hverken omfattede en følsomhedsanalyse eller en vurdering af sandsynligheden for et resultat (f.eks. det værst 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 afgiftsniveau.
- (149) Kommissionen gennemførte en række følsomhedsberegninger og bemærker, at et fald i de årlige indtægter fra passagerafgifter i forbindelse med lavprisselskaber og chartertrafik på blot [...] % (i prognoseperioden 2010-2040) er nok til at gøre projektet urentabelt på trods af den betydelige terminalværdi, som i sig selv er usikker som beskrevet i betragtning 135. 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 Gdańsk lufthavn ⁽⁶³⁾. I denne forbindelse

⁽⁶²⁾ 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).

⁽⁶³⁾ Beregning af passagerafgifter for lavprisselskaber.

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.

- (150) 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 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 nyttig realitetsvurdering af de oprindelige antagelser. Den illustrerer yderligere det faktum, at de følsomhedsanalyser, som Kommissionen har foretaget (og hvis omfang er meget snævrere i sammenligningen), understreger 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-undersøgelsen fra 2012

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pax i alt i MEIP-undersøgelsen fra 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Pax i alt i MEIP-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 MEIP-undersøgelsen fra 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
Pax i alt i MEIP-undersøgelsen fra 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
Forskel	– 23 %	– 21 %	– 19 %	– 17 %	– 17 %	– 18 %	– 18 %	– 19 %	– 19 %

- (151) 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 mindre 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.

- (152) 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.

- (153) Hvad angår de antagelser, der lå bag beregningerne, blev terminalværdien beregnet på antagelser om, at den årlige vækstrate for investeringens pengestrøm efter 2040 for altid 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, bør vækstraten for modne virksomheder derfor være lavere end den gennemsnitlige vækstrate i økonomien som helhed. I sine bemærkninger anførte Polen ikke grundlaget for beregningen af en langsigtet 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 (konstante priser)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
% GDP-vækst (løbende priser)	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>)

- (154) 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.
- (155) 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-undersøgelsen 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 projektets NNV betydeligt reduceret (PLN [...] mio. eller EUR [...] mio.).
- (156) 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«).

Konklusion

- (157) Projektet med at ombygge Gdynia-Kosakowo-lufthavnen 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 [...] %). Men som omtalt i betragtning 135 forholder det sig sådan, at hverken lufthavnsoperatøren eller aktionærerne ejer jorden, da den tilhører staten, og derfor er den terminalværdi, der angives for lufthavnen, ikke pålidelig. Derudover og 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.
- (158) Desuden førte Kommissionens analyse til den konklusion, at forretningsplanen er baseret på en række antagelser, der er alt for optimistiske og urealistiske i lyset af den korte afstand til Gdańsk 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.
- (159) 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. Gdynia og Kosakowo kommunernes beslutning om at finansiere ombygningen af lufthavnsområdet til en civil lufthavn gav derfor lufthavnsoperatøren en økonomisk fordel, som han ikke ville have opnået under normale markedsbetingelser.

5.1.3.4. Anvendelse af MEIP på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2011 og MEIP-undersøgelsen fra 2012

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

- (160) Den første ajourføring af MEIP-undersøgelsen blev foretaget i maj 2011. Selv om der blev givet tilsagn om de kapitaltilførsler, der blev foretaget, efter at denne MEIP-undersøgelse blev foretaget, inden maj 2011 (jf. betragtning 51 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 2, der viser de akkumulerede investeringsudgifter). 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.
- (161) Med hensyn til passagerefterspørgslen og dermed forbundne indtægter mener Kommissionen, at argumenterne i betragtning 136-141 vedrørende konkurrencen om flyselskaber og passagerer mellem lufthavnene i Gdynia og Gdańsk også gælder vurderingen af MEIP-undersøgelsen fra 2011.
- (162) Kommissionen bemærker navnlig, at lufthavnsafgiftsniveaulet i MEIP-undersøgelsen fra 2011 er det samme som i MEIP-undersøgelsen fra 2010.
- (163) Eftersom lufthavnene i Gdańsk, Bydgoszcz og Szczecin anvendte de samme takster i 2011 som i 2010 (inklusive de samme rabatter), er Kommissionens vurdering af afgiftsniveaulet i MEIP-undersøgelsen fra 2011 for Gdynia lufthavn den samme som for MEIP-undersøgelsen fra 2010 (jf. betragtning 141-147).

- (164) Kommissionen mener, at en markedsøkonomisk investor, der er styret af udsigterne til rentabilitet, ikke ville basere sin investeringsbeslutning vedrørende det pågældende projekt på afgifter, der er betydeligt højere end de nettoafgifter, der gælder for andre polske regionallufthavne ⁽⁶⁴⁾, navnlig Gdańsk lufthavn.
- (165) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at en lavere lufthavnsafgift, som er sammenlignelig med de lufthavnsafgifter, der betales i andre polske regionallufthavne (f.eks. Gdańsk, Bydgoszcz, Szczecin, Lublin), ville føre til en negativ egenkapital.
- (166) Kommissionen har foretaget en række følsomhedsberegninger og bemærker, at et fald i de årlige indtægter fra passagerafgifter i forbindelse med lavprisselskaber og chartertrafik på blot [...] % (i prognoseperioden 2010-2040) er nok til at gøre projektet urentabelt på trods af den betydelige terminalværdi.
- (167) 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 små ændringer i de grundlæggende antagelser.
- (168) Kommissionen bemærker desuden, at de positive resultater i MEIP-undersøgelsen fra 2011 også i høj grad afhænger af investeringens terminalværdi ved udgangen af den periode, der er omfattet af forretningsplanen (dvs. i 2040). Som omtalt i betragtning 135 er det tvivlsomt, om infrastrukturens terminalværdi helt eller blot delvist tilfalder lufthavnsoperatøren og aktionærerne.
- (169) Derfor konkluderer Kommissionen, at MEIP-undersøgelsen fra 2011, ligesom MEIP-undersøgelsen fra 2010, er baseret på urealistiske antagelser, navnlig hvad angår trafikprognoser og lufthavnsafgifter. Således er Gdynia og Kosakowo kommunes beslutning om at finansiere ombygningen af Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie)-flyvepladsen til en civil lufthavn også på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2011 uforenelig med det markedsøkonomiske investorprincip, idet den giver lufthavnsoperatøren en økonomisk fordel, som han ikke ville have fået under normale markedsvilkår.

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

- (170) Polen mener, at Kommissionen bør analysere overensstemmelsen med MEIP'en på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2012. Kommissionen bemærker, at der i MEIP-undersøgelsen fra 2012 tages hensyn til de tidligere kapitaltilførsler og de allerede afholdte kapitaludgifter. MEIP-undersøgelsen 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 lufthavnsoperatørens forudsete kapitalomkostninger på [...] % ⁽⁶⁵⁾.
- (171) 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«) ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁴⁾ Ud over lufthavnene i Gdańsk, Bydgoszcz og Szczecin analyserede Kommissionen også lufthavnsafgifterne i Lublin lufthavn, en regional lufthavn, der åbnede i december 2012. Standardpassagerafgiften i Lublin lufthavn er 34 PLN (8,5 EUR), standardlandingsafgiften er 36 PLN/t, og standardparkeringsafgiften er 15 PLN/t/24 timer (ingen afgift de første fire timer). Rabatter: Hvis et luftfartselskab 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.

⁽⁶⁵⁾ Disse beregninger omfatter udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde.

⁽⁶⁶⁾ Eftersom MEIP-undersøgelsen blev udført i juni 2012, er analysen baseret på denne dato.

- (172) Denne metode er dybest set uegnet til at vurdere, om ombygningen af den militære flyveplads til en civil lufthavn omfatter statsstøtte, da der ses bort fra de store kapitalbeløb, der allerede er investeret i lufthavnen. Det korrekte kontrafaktiske scenario ville have været ikke at påbegynde gennemførelsen af projektet overhovedet. Kommissionen bemærker, at en privat investor ikke ville have investeret i projektet i det hele taget, 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-undersøgelsen fra 2012, fordrejes derfor af tidligere beslutninger, der ikke afspejler en privat investors adfærd. Ligesom de tidligere kapitaltilførsler, der udgør statsstøtte, fordi en privat markedsaktør ikke ville have foretaget dem, udgør de senere kapitaltilførsler i samme projekt også statsstøtte.
- (173) Kommissionen bemærker, at basisscenariet i MEIP-undersøgelsen 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) ⁽⁶⁷⁾. De forventede fremtidige pengestrømme er baseret på den antagelse, at lufthavnen påbegynder sine aktiviteter i 2013. På tidspunktet, hvor MEIP-undersøgelsen 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).

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

- (174) I henhold til MEIP-undersøgelsen 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.
- (175) Kommissionen bemærker, at som i MEIP-undersøgelserne fra 2010 og 2011 er den vigtigste værdiskabende faktor for de fremtidige pengestrømme for lufthavnsoperatøren for Gdynia lufthavn de forventede indtægter fra luftfarten, som vil afhænge af passagertallet og størrelsen af de lufthavnsafgifter, flyselskaberne betaler.
- (176) 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-undersøgelsen fra 2012.
- (177) 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 Gdańsk lufthavn.
- (178) Med hensyn til passagerefterspørgslen og de dertil hørende indtægter mener Kommissionen, at de argumenter, der er fremlagt ovenfor for MEIP-undersøgelserne fra 2010 og 2011 i betragtning 136-147 og 161-165, også gælder for vurderingen af MEIP-undersøgelsen fra 2012.

⁽⁶⁷⁾ 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 diskonteringsfaktor er egenkapitalomkostninger, som afspejler risikoen ved pengestrømmene.

- (179) Kommissionen mener, at en markedsøkonomisk investor ikke ville fastsætte sine afgifter på et højere niveau ud fra en antagelse om, at afgifterne i Gdańsk lufthavn ville stige på længere sigt. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at planen for de afgifter, der gælder for Gdańsk lufthavn, giver mulighed for rabatter frem til 2028 (dvs. i en periode, der kun er to år kortere end i forretningsplanen for MEIP-undersøgelsen fra 2012). På dette grundlag mener Kommissionen, at selvom lufthavnsafgifterne i Gdańsk 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.
- (180) Polen bekræftede, at man i MEIP-undersøgelsen 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.
- (181) 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 lufthavnsoperatøren kunne opnå i denne forbindelse.
- (182) 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 4. 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.

Figur 4

Akkumuleret DCF (i reale termer) (i PLN) i MEIP-undersøgelsen fra 2012 (ekskl. udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde).

[...]

- (183) Kommissionen konkluderer derfor, at MEIP-undersøgelsen fra 2012 ikke kan betragtes som den rigtige test til vurdering af, om Gdynia og Kosakowo kommunes beslutning om at give økonomisk støtte til ombygningen af Gdynia flyveplads til en civil lufthavn er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. Da MEIP-undersøgelsen fra 2012 blev foretaget, var aktionærernes investeringsbeslutninger allerede truffet. Kommissionen mener også, at de kapitaltilførsler, der blev foretaget efter MEIP-undersøgelsen fra 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 MEIP-undersøgelsen fra 2012 afspejler kun justeringer eller ændringer af det oprindelige projekt.

Ajourføringen i november 2013

- (184) 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 hverken var medtaget i MEIP-undersøgelsen fra 2010, MEIP-undersøgelsen fra 2011 eller MEIP-undersøgelsen fra 2012 for Gdynia lufthavn, idet de offentlige aktionærer og selskabet på tidspunktet for disse undersøgelser var så usikre på, om de ville få alle de nødvendige tilladelser og koncessioner til at kunne levere sådanne tjenester, at de ikke medregnede denne indtægt i deres egne prognoser (ikke engang som et optimistisk scenario). Eftersom det ikke var sandsynligt 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

- (185) Den offentlige finansiering fra Gdynia og Kosakowo til lufthavnsoperatøren stemmer ikke overens 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

- (186) 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 pr. definition selektive i betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.1.5. Konkurrenceforbrejning og indvirkning på samhandelen

- (187) 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 ⁽⁶⁸⁾. Den økonomiske fordel, som den foreliggende foranstaltning medfører, styrker lufthavnsoperatørens økonomiske stilling, eftersom lufthavnsoperatøren vil kunne starte sin forretning op uden at skulle afholde de dermed forbundne investerings- og driftsomkostninger.
- (188) 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 lufthavnsoperatørerne 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 mio. passagerer i 2030.
- (189) 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, idet de konkurrerer med andre mindre lufthavne om at tiltrække lavprisselskaber og chartertrafik. Kommissionen mener, at konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne kan blive påvirket.
- (190) På grundlag af argumenterne i betragtning 187 til 189 styrker den økonomiske fordel, som operatøren 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

- (191) I lyset af argumenterne i betragtning 101 til 190 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 ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁸⁾ Sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, EU:T:1998:77/[1998], s. 717.

⁽⁶⁹⁾ Sag T 109/01, Fleuren Compost mod Kommissionen, Sml. 2004 II, s. 127.

5.2. Støttens forenelighed

- (192) 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).

5.2.1. Anvendelse af rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfarssektoren fra 2005 og 2014

- (193) 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 vurderes på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvori det hedder følgende: »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgræne 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.
- (194) I den forbindelse fastsætter luftfartsretningslinjerne fra 2005 og retningslinjerne for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber af 31. marts 2014 (»luftfartsretningslinjerne fra 2014«) ⁽⁷⁰⁾ reglerne for vurdering af, om støtte til lufthavne kan anses for at være forenelig med artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (195) I henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2014 finder Kommissionens meddelelse om fastsættelse af reglerne til vurdering af ulovlig statsstøtte ⁽⁷¹⁾ anvendelse på ulovlig investeringsstøtte til lufthavne. Hvis der således gives ulovlig investeringsstøtte før den 4. april 2014, vil Kommissionen anvende de kompatibilitetsregler, der er gældende på det tidspunkt, hvor den ulovlige investeringsstøtte ydes. Kommissionen vil derfor anvende de principper, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2005 ved ulovlig investeringsstøtte til lufthavne, der er ydet før den 4. april 2014 ⁽⁷²⁾.
- (196) I henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2014 finder bestemmelserne i meddelelsen om fastsættelse af de gældende regler for vurdering af ulovlig statsstøtte ikke anvendelse på verserende sager om ulovlig driftsstøtte til lufthavne, der er ydet før 4. april 2014. Kommissionen vil i stedet anvende de principper, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2014, på alle sager, der vedrører driftsstøtte (indsendte anmeldelser og ulovlig ikke-anmeldt støtte) til lufthavne, selv om støtten er ydet før den 4. april 2014 ⁽⁷³⁾.
- (197) Kapitaltilførslerne udgør ulovlig statsstøtte til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, der er ydet før den 4. april 2014 (se betragtning 191).

5.2.2. Sondring mellem investeringsstøtte og driftsstøtte

- (198) I henhold til bestemmelserne i luftfartsretningslinjerne fra 2014, der er omtalt i betragtning 196-197, skal Kommissionen afgøre, om den pågældende foranstaltning udgør ulovlig investeringsstøtte eller ulovlig driftsstøtte.
- (199) I henhold til punkt 25, underpunkt 18, i luftfartsretningslinjerne fra 2014 defineres investeringsstøtte som »støtte til finansiering af anlægsaktiver, især med henblik på at dække behovet for finansiering af kapitalomkostninger«.
- (200) Ved driftsstøtte forstås derimod støtte til at dække mankoen mellem lufthavnens indtægter og driftsomkostninger, idet sidstnævnte defineres som »de underliggende omkostninger (...) ved levering af lufthavnsydelser, herunder udgiftsposter som personaleomkostninger, udliciterede tjenesteydelser, kommunikationsydelser, affaldshåndtering,

⁽⁷⁰⁾ Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3).

⁽⁷¹⁾ EUT C 119 af 22.5.2002, s. 22.

⁽⁷²⁾ Punkt 173 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

⁽⁷³⁾ Punkt 172 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

energi, vedligeholdelse, husleje og administration, men ikke kapitalomkostninger, markedsføringsstøtte eller andre incitamenter, som en lufthavn yder luftfartsselskaber, eller omkostninger, der falder ind under det offentlige myndighedsområde«⁽⁷⁴⁾.

- (201) I henhold til disse definitioner må statsstøtten til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd betragtes som investeringsstøtte, eftersom den skulle bruges til finansiering af anlægsaktiver. Den del af de årlige kapitalindskud, som dækker lufthavnsoperatørens underskud, der ikke allerede er omfattet af EBITDA (dvs. den årlige afskrivning af aktiver, finansieringsomkostninger osv.), minus omkostninger, der hører under det offentlige myndighedsområde, jf. betragtning 102-107, udgør også investeringsstøtte.
- (202) Den del af de årlige kapitalindskud, der er brugt til dækning af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd's årlige driftstab⁽⁷⁵⁾, minus omkostninger, der er omfattet af EBITDA, og omkostninger, som anses for at høre under det offentlige ansvarsområde, jf. betragtning 102-107, udgør derimod driftsstøtte til lufthavnsoperatøren.

5.2.3. Investeringsstøtte

- (203) 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.
- (204) 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.
- (205) 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.
- i) *Opførelsen og driften af infrastrukturen opfylder et klart defineret mål af fælles interesse (regionaludvikling, tilgængelighed osv.)*
- (206) Kommissionen bemærker, at Pommern allerede betjenes effektivt af Gdańsk lufthavn, som kun ligger omkring 25 km væk fra den planlagte nye lufthavn.
- (207) Gdańsk lufthavn ligger ved siden af ringvejen for de tre byer, som er en del af S6-motorvejen, der går forbi Gdynia, Sopot og Gdańsk, 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 Gdańsk lufthavn ligger omkring 20-25 minutter i bil fra Gdynias centrum.

⁽⁷⁴⁾ Punkt 25, underpunkt 21, 22 og 23, i lufthavnsretningslinjerne fra 2014.

⁽⁷⁵⁾ Som udtrykt ved Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation («EBITDA» — resultat før renter, skat og afskrivninger).

- (208) Kommissionen bemærker også, at bybanen for det tre byer, som i øjeblikket er under anlæggelse med medfinansiering fra EU's strukturfonde, vil give indbyggerne i både Gdańsk og Gdynia mulighed for at rejse direkte fra centrum af deres by til Gdańsk lufthavn på omkring 25 minutter. Bybanen for de tre byer vil også give indbyggerne i andre områder af Pommern direkte eller indirekte forbindelse til Gdańsk lufthavn.
- (209) Kommissionen bemærker ligeledes, at Gdańsk lufthavn i øjeblikket har en kapacitet på 5 mio. passagerer om året, mens den faktiske passagertrafik i 2010 til 2013 var som følger: 2010 — 2,2 mio., 2011 — 2,5 mio., 2012 — 2,9 mio. og 2013 — 2,8 mio. Kommissionen bemærker ligeledes, at Gdańsk lufthavn i øjeblikket er under udbygning, så den skal kunne håndtere 7 mio. passagerer om året. Denne investering skal være færdiggjort i 2015.
- (210) Ifølge trafikprognoserne for Pommern, som Polen har indsendt, og som man har anvendt til at udarbejde MEIP-undersøgelsen fra 2012, vil den samlede efterspørgsel i regionen være [...] mio. passagerer om året [...].

Tabel 9

Trafikprognoserne for Pommern (i mio.)

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

- (211) Kommissionen bemærker desuden, at i henhold til oplysningerne fra Polen, giver masterplanen for Gdańsk lufthavn mulighed for en yderligere udvidelse af lufthavnen til at kunne håndtere mere end 10 mio. passagerer om året. Afhængigt af trafikudviklingen vil der således i fremtiden muligvis blive truffet beslutning om at udvide kapaciteten i Gdańsk lufthavn til mere end 7 mio.
- (212) 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 mio. passagerer i 2030. Men selv denne prognose viser, at Gdańsk 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 63).
- (213) Ifølge oplysningerne fra Polen gælder det videre, at den aktuelle start- og landingsbanekapacitet i Gdańsk lufthavn ligger på 40-44 operationer i timen, mens den gennemsnitlige udnyttelse i øjeblikket ligger på 4,7 operationer i timen.
- (214) På grundlag af oplysningerne fra Polen (jf. betragtning 209 til 213 ovenfor) bemærker Kommissionen, at kun omkring 50-60 % af kapaciteten i Gdańsk lufthavn vil blive udnyttet i de kommende år. Dette betyder, at selv med hurtigt voksende passagertal i Pommern vil Gdańsk lufthavn kunne imødekomme efterspørgslen fra flyselskaber og passagerer i lang tid fremover.
- (215) Kommissionen bemærker endvidere, at Gdańsk lufthavn tilbyder mere end 40 nationale og internationale destinationer (både punkt-til-punkt-forbindelser og forbindelser til knudepunkter som Frankfurt, München, Warszawa og København).
- (216) Som nævnt i betragtning 78 anfører Polen på den ene side, at der er begrænsede muligheder for at udvide kapaciteten i Gdańsk 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 Gdańsk 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.

- (217) I lyset af den ledige kapacitet i Gdańsk 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 Gdańsk lufthavn, og at en ny lufthavn ikke vil forbedre forbindelserne til regionen.
- (218) Kommissionen bemærker også, at forretningsmodellen for Gdynia lufthavn viser, at den vil konkurrere om passagerer med Gdańsk lufthavn på markederne for lavprisselskaber samt charter- og almenflyvning. Desuden kan etableringen af en ny lufthavn, der skal fungere som reservelufthavn og nødlufthavn, ikke begrunde størrelsen af investeringerne i Gdynia lufthavn.
- (219) Som omtalt i betragtning 77 henviser Polen til den »regionale udviklingsstrategi for transportområdet i provinsen Pomorskie for 2007-2020«, hvor man ifølge Polen anerkender behovet for at skabe et netværk af tæt samarbejdende lufthavne, der betjener Pommern.
- (220) Kommissionen bemærker imidlertid, at den »regionale udviklingsstrategi for transportområdet i provinsen Pomorskie for 2007-2020« kun omfatter de mulige strategiske retninger, som transporten i regionen kan eller bør tage. Konklusionerne vedrørende Gdynia lufthavn er af meget generel art. Desuden fastlægges der i dokumentet ingen gennemførelsestiltag til sikring af, at Gdynia lufthavn kan anvendes til civil luftfart. Der opstilles heller ingen kriterier for opnåelsen af dette mål. Det understreges derimod i dokumentet, at »planerne vedrørende udvikling af kommercielle aktiviteter i lufthavnene Gdynia Kosakowo eller Slupsk Redzikowo primært bør rettes mod en kapacitet, der er økonomisk bæredygtig, imødekommer den eksisterende efterspørgsel og giver mulighed for at håndtere fragt, hvor det er rentabelt.«
- (221) Den hensigtserklæring, der blev underskrevet den 29. april 2005 af forsvarsministeren, transportministeren, Gdańsk lufthavn og diverse regionale myndigheder (jf. afgørelsens betragtning 21) er også af meget generel art og giver kun udtryk for en hensigt om at indføre civil luftfart i den militære flyveplads i Kosakowo.
- (222) Kommissionen bemærker også, at guvernøren for Pomorskie-provinsen fremsatte en skriftlig udtalelse sammen med borgmestrene i Gdańsk og Sopot (to af de tre største byer i regionen og aktionærer i Gdańsk lufthavn) efter vedtagelsen af afgørelse 2014/883/EU. I den skriftlige udtalelse anførte de, at de ikke havde underskrevet hensigts-erklæringen af 29. april 2005 med det formål at iværksætte opførelsen af en ny lufthavn i Gdynia. Ifølge den skriftlige udtalelse blev hensigtserklæringen kun underskrevet for at sikre infrastrukturen i den eksisterende militære flyveplads med henblik på dennes fremtidige samarbejde med Gdańsk lufthavn. I den forbindelse skulle Gdynia lufthavn kun anvendes til almenflyvning.
- (223) De lokale myndigheder understregede også, at beslutningen om at anlægge Gdynia lufthavn var en uafhængig beslutning truffet af Gdynia og Kosakowo, der gentagne gange havde fået at vide, at en sådan investering ikke havde nogen økonomisk berettigelse.
- (224) I brev af 6. august 2013 erklærede Polen, at aktionærerne i Gdańsk lufthavn (inklusive Gdynia) den 30. juli 2013 (dvs. efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure) havde besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle analysere de mulige scenarier for samarbejde mellem Gdynia lufthavn og Gdańsk lufthavn. I brev af 30. oktober 2013 (modtaget af Kommissionen den 4. november 2013) meddelte borgmesteren i Gdynia, at arbejdsgruppen havde anbefalet Gdańsk lufthavns aktionærer, at de to Pommern-lufthavne skulle fusioneres (således at Gdańsk lufthavn overtog Gdynia lufthavn). Borgmesteren meddelte også, at de nærmere detaljer vedrørende fusionen var ved at blive analyseret.
- (225) Efter Kommissionens mening skete nedsættelsen af arbejdsgruppen udelukkende som følge af, at der blev indledt en formel undersøgelsesprocedure, og det kan ikke ses som bevis for gennemførelsen af en regional transportstrategi. Det skal også understreges, at Kommissionen hverken før eller siden er blevet informeret om nogen tiltag vedrørende samarbejde mellem de to Pommern-lufthavne. Kommissionen bemærker endvidere, at man med et samarbejde mellem Gdynia lufthavn og Gdańsk lufthavn i form af et fælles knudepunkt ikke ville undgå en fordobling af infrastrukturen uden grundlag i et faktisk transportbehov.

(226) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at investeringen 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*

(227) Som anført i betragtning 206 til 226 mener Kommissionen, at oplandet for Gdynia lufthavn betjenes effektivt med Gdańsk lufthavn og fortsat vil blive det. Desuden vil begge lufthavne anvende samme forretningsmodel og hovedsagelig fokusere på lavprisselskaber og charterflyvninger.

(228) 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 226).

iii) *Udsigterne for udnyttelse af infrastrukturen på mellemlangt sigt er tilfredsstillende, navnlig med hensyn til brugen af eksisterende infrastruktur*

(229) Som anført i punkt i) ligger Gdynia lufthavn kun omkring 25 km fra den eksisterende Gdańsk lufthavn, og de to lufthavne har samme opland og samme forretningsmodel.

(230) Gdańsk lufthavn udnytter i øjeblikket mindre end 60 % af sin kapacitet. I lyset af de investeringer, der i øjeblikket foretages, er Gdańsk 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.

(231) 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 Gdańsk lufthavns kerneforretning.

(232) I denne forbindelse bemærker Kommissionen ligeledes, at Polen ikke har fremlagt dokumentation for et muligt samarbejde mellem de to lufthavne (jf. også betragtning 224 og 225).

(233) 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.

(234) 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*

(235) 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*

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

- (237) 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 mio. 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.
- (238) 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.
- (239) Kommissionen mener derfor, at den pågældende støtte vil påvirke samhandelen i et omfang, der strider imod den fælles interesse. Denne konklusion styrkes af manglen på et mål af fælles interesse, som støtten har til formål at opnå.

vi) *Nødvendigheden af statsstøtte og tilskyndelseeffekt*

- (240) 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 lufthavnsoperatøren ikke have foretaget investeringen.
- (241) 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 185), og en markedsøkonomisk investor ikke ville gennemføre et sådant projekt, er det faktisk sandsynligt, at støtten ændrer lufthavnsoperatørens handlemåde.
- (242) 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.
- (243) 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.

5.2.4. *Driftsstøtte*

- (244) Kommissionen har baseret sin vurdering af driftsstøtten i betragtning 227 i afgørelse 2014/883/EU på den holdning, at »tildeling af driftsstøtte med henblik på at sikre driften af et investeringsprojekt, der modtager uforenelig investeringsstøtte, er principielt uforenelig med det indre marked«. Uden den uforenelige investeringsstøtte ville Gdynia lufthavn ikke eksistere, da den udelukkende finansieres af den støtte, og der kan ikke ydes driftsstøtte til ikkeeksisterende lufthavnsinfrastruktur.
- (245) Den konklusion, der blev truffet på grundlag af luftfartsretningslinjerne fra 2005, gælder også i medfør af luftfartsretningslinjerne fra 2014 og er tilstrækkelig til at konstatere, at den driftsstøtte, der ydes til lufthavnsoperatøren, er uforenelig med det indre marked.
- (246) Desuden er den første betingelse for forenelighed i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2014 — ifølge hvilken driftsstøtte kan betragtes som forenelig, hvis den bidrager til opnåelse af et veldefineret mål af fælles interesse ved at øge mobiliteten for EU-borgerne og forbindelsen mellem regionerne eller fremmer den regionale udvikling — tydeligvis ikke opfyldt, hvis formålet med den omhandlede driftsstøtte er at sikre driften af en lufthavn, der udelukkende er etableret ved hjælp af investeringsstøtte, som er uforenelig med det indre marked.

- (247) Derfor mener Kommissionen, at betragtning 203 ff. (som anskueliggør, at den investeringsstøtte, der er tildelt Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, ikke bidrager til opnåelse af et veldefineret mål af fælles interesse, fordi der sker en fordobling af lufthavnsinfrastrukturen, og at den derfor er uforenelig med det indre marked, jf. luftfartsretningslinjerne fra 2005) tillige anskueliggør, at den driftsstøtte, der er tildelt Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, også er uforenelig med det indre marked, som det allerede er konkluderet i afgørelse 2014/883/EU. Den driftsstøtte, der er tildelt Gdynia-Kosakowo Airport Ltd (ligesom investeringsstøtten), vil blot medføre en fordobling af lufthavnsinfrastrukturen i en region, der allerede forekommer at være godt betjent af en lufthavn uden trængselsproblemer, og støtten bidrager derfor ikke til opnåelse af et veldefineret mål af fælles interesse.
- (248) For fuldstændighedens skyld bemærker Kommissionen, at man ville nå frem til samme konklusion, hvis driftsstøtten skulle vurderes ud fra reglerne om regionalstøtte, som Polen påberåber sig. Her skulle Kommissionen tage højde for, 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 skulle vurdere, om den pågældende driftsstøtte kan anses for at være forenelig med det indre marked i henhold til regionalretningslinjerne.
- (249) 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.
- (250) Polen mener, at driftsstøtten er forenelig med punkt 76 i regionalretningslinjerne (jf. betragtning 95 til 97).
- (251) Eftersom Pommern allerede betjenes af Gdańsk lufthavn, og den nye lufthavn ikke vil forbedre forbindelserne til denne region, kan Kommissionen ikke konkludere, at støtten vil bidrage til den regionale udvikling.
- (252) 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.
- (253) 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.
- (254) Derfor mener Kommissionen, at den driftsstøtte, som Gdynia og Kosakowo har tildelt Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, er uforenelig med det indre marked, da dens formål er at sikre driften af en lufthavn, der udelukkende eksisterer på grundlag af uforenelig investeringsstøtte, og da den (ligesom investeringsstøtten) blot medfører en fordobling af lufthavnsinfrastrukturen.

5.2.5. Konklusion om forenelighed

- (255) Derfor konkluderer Kommissionen, at statsstøtten til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd er uforenelig med det indre marked.
- (256) 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.

- (257) 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 TEUF.

6. TILBAGESØGNING

- (258) 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 ⁽⁷⁶⁾. 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 genskabe den tidligere situation ⁽⁷⁷⁾. 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 ⁽⁷⁸⁾.
- (259) I tråd med retspraksis bestemmes det i artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/99 ⁽⁷⁹⁾, 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«.
- (260) Derfor skal ovennævnte statsstøtte tilbagebetales til de polske myndigheder, i det omfang den er blevet udbetalt.
- (261) Kommissionen minder om, at retspraksis tilsiger, at det forhold, at virksomheder har økonomiske problemer eller er erklæret konkurs, ikke ændrer medlemsstatens pligt til at tilbagesøge støtte ⁽⁸⁰⁾. I sådanne tilfælde kan genoprettelse af den tidligere situation og eliminering af den konkurrenceforvridning, som den ulovligt udbetalte støtte medfører, principielt ske ved at angive den gæld, der er forbundet med tilbagebetalingen af støtten, under passiver ⁽⁸¹⁾. Hvis de statslige myndigheder ikke kan inddrive hele det skyldige beløb, udgør en angivelse af gælden under passiver kun en opfyldelse af tilbagesøgningspligten, hvis insolvensbehandlingen fører til en afvikling af den pågældende virksomhed, dvs. et definitivt ophør af aktiviteterne ⁽⁸²⁾ —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

Afgørelse 2014/883/EU ophæves.

Artikel 2

1. Kapitaltilførslerne til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd mellem den 28. august 2007 og den 17. juni 2013 udgør statsstøtte, der er ulovligt iværksat af Polen i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som er uforenelig med det indre marked, medmindre disse kapitaltilførsler er brugt på investeringer, der var nødvendige for at gennemføre de aktiviteter, der i henhold til afgørelse C(2013) 4045 final må anses for at høre under det offentlige ansvarsområde.

⁽⁷⁶⁾ Sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, EU:C:1973:87/Sml. 1973, s. 813, præmis 13.

⁽⁷⁷⁾ Forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, EU:C:1994:325/Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 75.

⁽⁷⁸⁾ Sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, EU:C:1999:311/Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 64-65.

⁽⁷⁹⁾ 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.)

⁽⁸⁰⁾ Sag C-42/93, Spanien mod Kommissionen (»Merco«), EU:C:1994:326/Sml. 1994 I, s. 4175, præmis 33, sag C-496/09, Kommissionen mod Italien, EU:C:2011:740/Sml. 2011 I, s. 11483, præmis 72.

⁽⁸¹⁾ Sag C-277/00, Tyskland mod Kommissionen (»SMI«), EU:C:2004:238/Sml. 2004 I, s. 4355, præmis 85, sag 52/84, Kommissionen mod Belgien, EU:C:1986:3/Sml. 1986-89, præmis 14, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen (»Tubemeuse«), EU:C:1990:125/Sml. 1990 I, s. 959, præmis 60-62.

⁽⁸²⁾ Dom i sag C-610/10, Kommissionen mod Spanien (»Magefesa«), EU:C:2012:781, præmis 104, og den citerede retspraksis.

2. De kapitaltilførsler, som Polen har planer om at tildele Gdynia-Kosakowo Airport Ltd efter den 17. juni 2013 for at ombygge den militære Gdynia-Kosakowo-flyveplads til en civil lufthavn, udgør statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked. Statsstøtten må således ikke ydes.

Artikel 3

1. Polen skal tilbagesøge den i artikel 2, stk. 1, omtalte støtte fra støttemodtageren.
2. Der betales renter af de tilbagesøgte beløb fra den dato, de blev stillet til rådighed for støttemodtageren, indtil de er faktisk tilbagebetalt. Rentebeløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ⁽⁸³⁾.
3. Polen skal annullere alle udestående udbetalinger af den i artikel 2, stk. 2, omhandlede støtte med virkning fra datoen for meddelelsen af denne afgørelse.

Artikel 4

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 2, stk. 1, omhandlede støtte og af rentebeløbet nævnt i artikel 3, stk. 2, iværksættes øjeblikkeligt og effektivt.
2. Polen skal sikre, at denne afgørelse efterkommes inden for fire måneder efter meddelelsen herom.

Artikel 5

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 2, stk. 1, nævnte støtte og af det i artikel 3, stk. 2, nævnte rentebeløb 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 6

Denne afgørelse er rettet til Republikken Polen.

Udfærdiget i Bruxelles, den 26. februar 2015.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen

⁽⁸³⁾ 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