

DÉCISION (UE) 2015/1586 DE LA COMMISSION**du 26 février 2015****concernant la mesure SA.35388 (13/C) (ex 13/NN et ex 12/N) — Pologne — Reconversion de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo***[notifiée sous le numéro C(2015) 1281]***(Le texte en langue polonaise est le seul faisant foi)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE**1.1. Procédure suivie par la Commission**

- (1) Par lettre du 7 septembre 2012, les autorités polonaises ont notifié à la Commission, pour des raisons de sécurité juridique, leur projet de financer la reconversion d'un aéroport militaire situé près de Gdynia (nord de la Pologne) en aéroport civil. Cette mesure a été enregistrée sous le numéro SA.35388.
- (2) Par lettres des 7 novembre 2012 et 6 février 2013, la Commission a demandé des éclaircissements sur la mesure notifiée. Le 7 décembre 2012 et le 15 mars 2013, les autorités polonaises ont transmis des renseignements complémentaires. Les services de la Commission et des représentants de la Pologne se sont rencontrés le 17 avril 2013. Pendant cette réunion, les autorités polonaises ont confirmé que le financement notifié avait déjà été accordé de manière irrévocable.
- (3) Par lettre du 15 mai 2013, la Commission a informé les autorités polonaises qu'elle entendait transférer cette affaire vers le registre des aides non notifiées, puisqu'une majeure partie du financement notifié avait déjà été octroyée de manière irrévocable. Par lettre du 16 mai 2013, les autorités polonaises ont présenté des informations complémentaires.
- (4) Par lettre du 2 juillet 2013, la Commission a communiqué aux autorités polonaises sa décision d'ouvrir la procédure visée à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ⁽²⁾ (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure») à l'égard du financement accordé à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (ci-après «Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.» ou «exploitant de l'aéroport») par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo. Le 6 août 2013, les autorités polonaises ont présenté leurs observations concernant la décision d'ouvrir la procédure.
- (5) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽³⁾. La Commission a demandé aux parties intéressées de présenter leurs observations sur cette mesure dans un délai d'un mois à compter de la date de publication.

⁽¹⁾ JO C 243 du 23.8.2013, p. 25.

⁽²⁾ Le 1^{er} décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont devenus, respectivement, les articles 107 et 108 du TFUE. Dans les deux cas, les dispositions sont identiques en substance. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites, respectivement, aux articles 87 et 88 du traité CE. Le TFUE a également introduit certaines modifications de terminologie, telles que le remplacement de «Communauté» par «Union» et de «marché commun» par «marché intérieur». La terminologie du TFUE sera utilisée dans la totalité de la présente décision.

⁽³⁾ La décision notifiée à la Pologne, enregistrée sous la référence C(2013) 4045 final, a fait l'objet d'une publication sommaire au JO C 243 du 23.8.2013, p. 25.

- (6) La Commission n'a reçu aucune observation de la part des parties intéressées, ce dont les autorités polonaises ont été informées par lettre du 9 octobre 2013.
- (7) Par lettre du 30 octobre 2013, la Commission a demandé des renseignements complémentaires, que les autorités polonaises lui ont fournis par lettres du 4 novembre 2013 et du 15 novembre 2013. Les services de la Commission et des représentants de la Pologne se sont rencontrés le 26 novembre 2013. Par lettres du 3 décembre 2013 et du 2 janvier 2014, les autorités polonaises ont communiqué des informations complémentaires.
- (8) Le 11 février 2014, la Commission a adopté la décision 2014/883/UE ⁽⁴⁾, dans laquelle elle constatait que l'aide d'État illégale accordée à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. et l'aide d'État que les autorités polonaises envisageaient d'octroyer à l'exploitant de l'aéroport étaient incompatibles avec le marché intérieur. Par la décision susvisée, la Commission ordonnait aux autorités polonaises de récupérer l'aide d'État versée à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.

1.2. Procédures devant le Tribunal et processus de récupération de l'aide

- (9) Le 9 avril 2014 et le 16 avril 2014 respectivement, la commune de Kosakowo et la ville de Gdynia, conjointement avec l'exploitant de l'aéroport, ont attaqué la décision 2014/883/UE en justice, en demandant son annulation ⁽⁵⁾. Les requérantes faisaient valoir, entre autres, que la Commission avait inclus à tort dans le montant de l'aide à récupérer le financement d'activités relevant d'une tâche d'intérêt public.
- (10) Le 8 et le 9 avril 2014 respectivement, la ville de Gdynia, conjointement avec l'exploitant de l'aéroport, et la commune de Kosakowo ont introduit des demandes en référé dans les affaires susvisées.
- (11) Le 7 mai 2014, le Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ (tribunal d'arrondissement de Gdańsk Nord) a ordonné la liquidation judiciaire de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Tous les créanciers ont été invités à produire leurs créances dans un délai de trois mois. Le 5 juin 2014, la commune de Kosakowo a déclaré une créance de 6 280 000 PLN (environ 1 570 000 EUR), plus les intérêts. Le 22 août 2014, la ville de Gdynia a déclaré une créance de 85 440 000 PLN (environ 21 360 000 EUR), plus les intérêts.
- (12) Par ordonnances du président du Tribunal du 20 août 2014, les demandes en référé ont été rejetées ⁽⁶⁾. Le président du Tribunal a notamment constaté que la décision 2014/883/UE ne pouvait pas être considérée comme la cause déterminante du préjudice résultant de la faillite de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., étant donné que la société s'était déclarée en faillite longtemps avant l'adoption par les autorités polonaises des mesures juridiquement contraignantes visant à l'exécution de la décision de la Commission.
- (13) Le 15 octobre 2014, les autorités polonaises sont intervenues dans les deux affaires au principal, soutenant que la décision 2014/883/UE devait être annulée dans la mesure où elle ordonnait la récupération de l'aide accordée à l'exploitant de l'aéroport et affectée au financement d'activités relevant d'une tâche d'intérêt public, comme décrit au point 3.1.1 de la décision d'ouvrir la procédure.
- (14) Selon les informations communiquées par les autorités polonaises, dans le cadre de la procédure de faillite en cours, un liquidateur judiciaire a été nommé pour la mise en liquidation de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo ⁽⁷⁾.

1.3. Retrait

- (15) Au cours de la procédure devant le Tribunal, il est apparu que l'aide État déclarée incompatible avec le marché intérieur par la décision 2014/883/UE comprenait certains investissements qui, selon la décision d'ouvrir la procédure, ne constituaient pas des aides d'État.

⁽⁴⁾ Décision 2014/883/UE de la Commission du 11 février 2014 concernant la mesure SA.35388 (13/C) (ex 13/NN et ex 12/N) — Pologne — Création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo (JO L 357 du 12.12.2014, p. 51).

⁽⁵⁾ Recours enregistrés respectivement sous les références T-215/14 et T-217/14.

⁽⁶⁾ Ordonnance du président du Tribunal dans l'affaire T-215/14 R, Gmina Miasto Gdynia et Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/Commission, EU:T:2014:733, et ordonnance du président du Tribunal dans l'affaire T-217/14 R, Gmina Kosakowo/Commission, non encore publiées.

⁽⁷⁾ Lettres du président de l'Office de protection de la concurrence et des consommateurs (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) du 30 juin 2014 et du 8 janvier 2015.

- (16) Au considérant 25 de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a reconnu que les investissements couvrant la construction de bâtiments pour une unité de pompiers, les fonctionnaires des douanes, les agents de sécurité de l'aéroport ainsi que les fonctionnaires de police et de surveillance des frontières et leur équipement relevaient d'une tâche d'intérêt public et, de ce fait, ne constituaient pas des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Par conséquent, ces investissements n'étaient pas couverts par la procédure formelle d'examen.
- (17) Cependant, dans la décision 2014/883/UE, la Commission note que, conformément à la législation polonaise, les exploitants d'aéroports sont obligés de financer de tels investissements à l'aide de ressources propres. Un opérateur économique privé tiendrait donc compte de tels coûts au moment de décider d'investir ou non dans un aéroport (comme le montrent les études présentées par les autorités polonaises) et le financement public de tels investissements pourrait constituer une aide d'État.
- (18) Puisque dans la décision d'ouvrir la procédure, il a été reconnu que les investissements couvrant la construction de bâtiments pour une unité de pompiers, les fonctionnaires des douanes, les agents de sécurité de l'aéroport ainsi que les fonctionnaires de police et de surveillance des frontières et leur équipement ne constituaient pas des aides d'État, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de remettre cette conclusion en question dans la décision définitive concernant cette mesure. Il convient donc d'abroger la décision 2014/883/UE et de la remplacer par la présente décision. Le dossier contenant tous les éléments nécessaires à l'appréciation de la mesure en question, il n'est pas nécessaire d'ouvrir une nouvelle procédure formelle d'examen.

2. DESCRIPTION DES MESURES D'AIDE ET MOTIFS JUSTIFIANT L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

2.1. Contexte de la procédure formelle d'examen

- (19) L'affaire porte sur le financement d'un nouvel aéroport civil dans la voïvodie de Poméranie, à la limite des communes de Gdynia et de Kosakowo, à 25 km de l'aéroport de Gdańsk ⁽⁸⁾. Ce nouvel aéroport est géré par la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., détenue à 100 % par les communes de Gdynia et de Kosakowo.
- (20) Le projet d'investissement en question vise à créer un deuxième aéroport en Poméranie sur la base des infrastructures de l'aéroport militaire situé à Kosakowo ⁽⁹⁾. Le nouvel aéroport doit être utilisé principalement par des prestataires de services d'aviation générale (par exemple jets privés, planeurs/avions légers de sport), des compagnies à bas coûts et des vols charters. Au moment de la notification, le démarrage de l'activité de l'aéroport était prévu pour le début de 2014. Selon un rapport réalisé par l'entreprise PricewaterhouseCoopers (ci-après «PWC») en 2012, le trafic de passagers prévu pour les premières années d'activité devait s'établir comme suit: environ [...] en 2014, [...] en 2017, [...] en 2020 et environ [...] en 2028.
- (21) La date de début du projet peut être fixée à avril 2005, lorsque les différentes autorités régionales, le ministère de la défense nationale et les représentants de l'aéroport de Gdańsk ⁽¹⁰⁾ ont signé une lettre d'intention concernant la création d'un nouvel aéroport en Poméranie sur la base des infrastructures de l'aéroport militaire de Kosakowo.
- (22) Conformément à cette lettre, la gestion du futur aéroport de Gdynia-Kosakowo devait être confiée à l'aéroport de Gdańsk. En août 2006, cette décision a été approuvée par le ministère des transports et le ministère de la défense nationale.

⁽⁸⁾ La distance en voiture entre les aéroports de Gdynia et de Gdańsk varie entre 26 et 29 km selon l'itinéraire choisi (sources: Google Maps, Bing Maps). L'aéroport de Gdańsk est la propriété de la société Port Lotniczy Gdańsk im. Lecha Wałęsy sp. z o.o., créée par des entités du secteur public, qui l'exploite. La structure du capital social de cette société se présente comme suit: commune de Gdańsk (32 %), voïvodie de Poméranie (32 %), entreprise publique Przedsiębiorstwo Państwowe «Porty Lotnicze» (31 %), ville de Sopot (3 %) et ville de Gdynia (2 %). L'aéroport Lech Wałęsa de Gdańsk (ci-après l'«aéroport de Gdańsk») est le troisième aéroport de Pologne par la taille. En 2012, il a accueilli 2 900 000 passagers (2 700 000 sur des lignes régulières et 200 000 sur des vols charters).

Huit compagnies aériennes offrent des services aériens réguliers à partir de Gdańsk (situation en janvier 2014): Wizzair (22 destinations), Ryanair (7 destinations), Eurolot (4 destinations), Lot (2 destinations), Lufthansa (2 destinations), SAS (2 destinations), Air Berlin (1 destination) et Norwegian (1 destination). Depuis l'ouverture d'un nouveau terminal en mai 2012, l'aéroport de Gdańsk dispose d'une capacité d'accueil de 5 000 000 passagers par an. Selon les informations transmises par les autorités polonaises, l'agrandissement du terminal (prévu en 2013-2015) portera la capacité d'accueil de l'aéroport à 7 000 000 passagers. Les investissements en faveur de l'aéroport de Gdańsk ont également été financés au moyen d'une aide d'État [voir la décision de la Commission de 2008 concernant l'aide d'État N 153/08 — 1 700 000 EUR (JO C 46 du 25.2.2009, p. 7); et la décision de la Commission de 2009 concernant l'aide d'État N 472/08, sur la base de laquelle les autorités polonaises ont octroyé environ 33 000 000 EUR à l'aéroport de Gdańsk (JO C 79 du 2.4.2009, p. 2)].

⁽⁹⁾ L'aéroport militaire existant, dénommé Gdynia-Oksywie, se trouve à la limite entre Gdynia et Kosakowo.

⁽¹⁰⁾ Le contrat a été signé par les autorités de la voïvodie de Poméranie, des villes de Gdańsk, Gdynia et Sopot et de la commune de Kosakowo, ainsi que par des représentants du gouvernement polonais (la voïvodie de Poméranie et des représentants du ministère de la défense nationale et du ministère des transports) et de l'aéroport de Gdańsk.

- (23) En juillet 2007, les autorités locales de Gdynia et de Kosakowo ont fondé une société dénommée Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. En décembre 2009, elles ont reçu l'accord du ministère des transports pour confier la responsabilité du nouvel aéroport à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.
- (24) Le 10 juillet 2008, le Parlement polonais a adopté une modification ⁽¹¹⁾ de la loi du 30 mai 1996 sur l'administration de certains éléments relevant des biens du Trésor public ainsi que sur l'Agence des biens des forces armées (ci-après «loi du 30 mai 1996, telle que modifiée») permettant de reconvertir des bases aériennes militaires en aéroports civils.
- (25) Le 24 décembre 2008, le gouvernement polonais a adopté le règlement d'exécution de la loi du 30 mai 1996, telle que modifiée, (ci-après «règlement d'exécution»), comprenant une liste des aéroports militaires ou de leurs éléments qui peuvent être utilisés aux fins de la création ou de l'agrandissement d'aéroports civils. Dans le règlement d'exécution, l'aéroport militaire de Gdynia-Kosakowo (plus précisément ses éléments) figure sur la liste des aéroports militaires qui, conformément à la loi du 30 mai 1996, telle que modifiée, peuvent être loués à des autorités locales pour une période de 30 ans ou plus, uniquement aux fins de la création ou de l'extension d'un aéroport civil. La loi du 30 mai 1996, telle que modifiée, précise que les biens loués peuvent à leur tour faire l'objet d'un contrat de location, de cession de bail ou de prêt à usage conclu pour une période de 30 ans ou plus entre les autorités locales et l'entité qui crée l'aéroport civil ou l'exploite, si ce ne sont pas les autorités elles-mêmes qui créent l'aéroport.
- (26) Conformément à la loi 30 mai 1996, telle que modifiée, et au règlement d'exécution du 9 septembre 2010, le voïvode de Poméranie représentant le Trésor public a, par un contrat de prêt à usage conclu pour une période de 30 ans (allant du 9 septembre 2010 au 9 septembre 2040), remis à la commune de Kosakowo le terrain de 253 hectares sur lequel se situe l'aéroport militaire. Conformément aux dispositions contractuelles, la commune de Kosakowo est tenue de reverser au Fonds pour la modernisation des forces militaires 30 % des revenus provenant du bien faisant l'objet du prêt à usage ⁽¹²⁾.
- (27) Le 11 mars 2011, la commune de Kosakowo a loué le terrain, pour une période de 30 ans (jusqu'au 9 septembre 2040), à l'exploitant de l'aéroport, c'est-à-dire à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Le contrat de location détermine les droits et les obligations des parties, ainsi que le montant du loyer que l'exploitant de l'aéroport est tenu de verser à la commune de Kosakowo.
- (28) Le 11 mars 2011 également, les actionnaires (la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo) ont signé un contrat fixant les conditions de financement des investissements liés au démarrage de l'activité de l'aéroport civil. La ville de Gdynia s'est ainsi engagée à apporter, sur la période 2011-2013, un montant total de 59 000 000 PLN, tandis que la commune de Kosakowo s'engageait à fournir un apport en nature, sur la période 2011-2040, prenant la forme d'une conversion de dette en parts du capital social.
- (29) De plus, le 7 mars 2011, un contrat opérationnel a été conclu avec l'utilisateur militaire de l'aéroport, fixant les modalités d'exploitation commune de l'aéroport et de ses infrastructures par la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o et l'utilisateur militaire ⁽¹³⁾.

Le projet d'investissement ⁽¹⁴⁾

- (30) Compte tenu du fait que l'aéroport de Gdynia-Kosakowo existant (l'aéroport Gdynia-Oksywie) était initialement utilisé uniquement à des fins militaires, l'exploitant du nouvel aéroport a la possibilité d'utiliser les infrastructures existantes (une piste de décollage de 2 500 mètres de long, des voies de circulation, une aire de trafic, des dispositifs de navigation, etc.) Le coût total estimé de l'investissement relatif au projet de reconversion s'élève à 164 900 000 PLN (41 200 000 EUR ⁽¹⁵⁾) en termes nominaux et à 148 400 000 PLN (37 100 000 EUR) en termes réels. Le tableau 1 présente dans les grandes lignes le développement de l'aéroport, en quatre étapes. Selon les autorités polonaises, le coût total de l'investissement couvre aussi les investissements liés à la réalisation de tâches relevant de la mission des autorités publiques ⁽¹⁶⁾, dont le coût total s'élève à environ [...] millions de PLN [...] millions d'EUR) pour l'ensemble des quatre étapes de l'investissement.

⁽¹¹⁾ *Journal des lois (Dziennik Ustaw)* de 2008, n° 144, acte 901.

⁽¹²⁾ Cette obligation résulte de l'application de l'article 4h, paragraphe 2, de la loi du 30 mai 1996, telle que modifiée.

⁽¹³⁾ Le contrat opérationnel précise que la répartition des coûts d'exploitation fera l'objet d'un contrat distinct (paragraphe 5, point 5); il en va de même de la répartition des coûts d'investissement et d'entretien, qui fera l'objet de contrats distincts conclus par les parties avant tous nouveaux travaux d'investissement ou d'entretien (paragraphe 9, point 7).

⁽¹⁴⁾ Les coûts d'investissement mentionnés dans la présente partie sont tirés du projet d'investissement présenté par les autorités polonaises dans leur notification du 7 septembre 2012 et dans l'analyse du critère de l'investisseur privé en économie de marché de 2012 jointe à celle-ci.

⁽¹⁵⁾ Taux de change utilisé dans la présente décision: 1 EUR = 4 PLN; ce taux correspond au taux de change moyen annuel pour l'année 2010, calculé sur la base des taux de change hebdomadaires. Source: Eurostat.

⁽¹⁶⁾ Selon les autorités polonaises, les investissements incombant aux autorités publiques couvrent la construction de bâtiments pour une unité de pompiers, les fonctionnaires des douanes, les agents de sécurité de l'aéroport, ainsi que les fonctionnaires de police et de surveillance des frontières et leur équipement, la pose d'un système de vidéosurveillance autour de l'aéroport, etc.

Tableau 1

Coût nominal total de l'investissement dans l'aéroport de Gdynia-Kosakowo sur la période 2007-2030

Projet d'investissement		
	Coûts (Mio PLN)	Coûts (Mio PLN)
Étape I: 2007–2011	[...]	[...]
Travaux préparatoires (par exemple nettoyage du site, abattage d'arbres et démolition de bâtiments) et études de faisabilité, planification		
Étape II: 2012–2013	[...]	[...]
<ul style="list-style-type: none"> — Terminal (achèvement prévu en juin 2013 et utilisation initiale aux fins de services d'aviation générale) — Bâtiment hébergeant l'administration de l'aéroport et une unité de pompiers — Rénovation de l'aire de trafic — Infrastructures énergétiques, installation de feux de navigation et clôture autour de l'aéroport — Équipements destinés à l'entretien de l'aéroport et à la sécurité des opérations aériennes — Adaptation des équipements de navigation — Construction de routes d'accès, d'une station-service et d'un parking 		
Étape III: 2014–2019	[...]	[...]
<ul style="list-style-type: none"> — Investissements nécessaires à l'accueil d'avions de plus grande taille (Boeing 737 ou Airbus A320, par exemple), comme le rallongement des pistes de circulation, les équipements pour l'entretien de l'aéroport et de l'aire de trafic — Autres investissements liés à l'accueil des passagers (construction d'un parking, par exemple) 		
Étape IV: 2020–2030	[...]	[...]
<ul style="list-style-type: none"> — Extension du terminal — Extension du bâtiment pour l'administration de l'aéroport et du bâtiment destiné aux pompiers — Extension des aires de trafic, des voies de circulation et des parkings 		
Coût total de l'investissement	164,90	41,02

Source: Renseignements transmis par les autorités polonaises.

Financement du projet d'investissement

- (31) Le projet d'investissement est financé par des apports en capital réalisés par les actionnaires publics (les communes de Gdynia et de Kosakowo). Ces apports doivent couvrir aussi bien les coûts d'investissement que les coûts d'exploitation liés au fonctionnement de l'aéroport au début de son exploitation (à savoir jusqu'en 2019). Les actionnaires publics prévoient qu'à partir de 2020, l'exploitant de l'aéroport générera des bénéfices et pourra ainsi autofinancer son activité.
- (32) Avant la notification du projet à la Commission (le 7 septembre 2012), les actionnaires publics de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. avaient déjà convenu d'un apport d'une valeur totale d'environ 207 480 000 PLN ⁽¹⁷⁾ (environ 51 870 000 EUR), destiné à la réalisation du projet d'investissement et à la couverture des pertes de l'aéroport au cours de ses premières années d'exploitation. Sur la période 2007-2019, la ville de Gdynia devait fournir une contribution financière de 142 480 000 PLN (environ 35 620 000 EUR). La commune de Kosakowo a versé 100 000 PLN (25 000 EUR) au moment de la création de la société. Sur la

⁽¹⁷⁾ En termes nominaux.

période 2011-2040, elle devait également contribuer par des apports en nature d'un montant de 64 900 000 PLN (environ 16 200 000 EUR), en convertissant une partie du loyer annuel des terrains loués (que l'exploitant de l'aéroport est tenu de lui verser) en actions dans la société exploitant l'aéroport (voir le tableau 2).

Tableau 2

Financement du projet d'investissement par augmentation du capital

	Mio PLN	Mio EUR
Avant le 18 juin 2012		
Apports en capital en numéraire réalisés par la ville de Gdynia	60,73	15,18
Apports en capital en numéraire réalisés par la commune de Kosakowo	0,10	0,03
Conversion de créances en fonds propres par la commune de Kosakowo	3,98	1,00
Montant total de la contribution avant le 18 juin 2012	64,81	16,20
Prévisions pour la période après le 18 juin 2012		
Apports en numéraire réalisés par la ville de Gdynia	81,75	20,44
dont:		
en 2013	29,90	7,48
en 2014	[...]	[...]
en 2015	[...]	[...]
en 2016	[...]	[...]
en 2017	[...]	[...]
en 2018	[...]	[...]
en 2019	[...]	[...]
Conversion de créances en fonds propres par la commune de Kosakowo	60,92	15,23
dont:		
sur la période 2013-2039 (27*[...] PLN)	[...]	[...]
en 2040	[...]	[...]
Montant total de la contribution prévue après le 18 juin 2012	142,67	35,67
Montant total prévu des fonds propres de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o.	207,48	51,87

Source: Renseignements transmis par les autorités polonaises.

2.2. Motifs justifiant l'ouverture de la procédure formelle d'examen et appréciation préliminaire**2.2.1. Introduction**

(33) La décision d'ouvrir la procédure aborde les questions suivantes:

- premièrement, la question de savoir si le financement public du projet d'investissement respecte le critère de l'investisseur privé en économie de marché, notamment en ce qui concerne i) l'application de ce critère dans les délais, la méthodologie de l'application de ce critère, ainsi que ii) la question de savoir si l'étude du respect de ce critère, effectuée par les autorités polonaises, qui a permis d'établir une valeur actuelle nette (ci-après «VAN») ⁽¹⁸⁾ positive, a été fondée sur des hypothèses réalistes et crédibles,

⁽¹⁸⁾ La valeur actuelle nette indique si le revenu d'un projet dépasse les coûts (alternatifs) du capital. Le projet est considéré comme un investissement rentable économiquement s'il génère une VAN positive. Les investissements dont les revenus sont inférieurs aux coûts (alternatifs) du capital ne sont pas rentables économiquement. Les coûts (alternatifs) du capital se traduisent par le taux d'actualisation.

— deuxièmement, la question de savoir si l'aide au fonctionnement et à l'investissement accordée à l'aéroport de Gdynia peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur.

2.2.2. Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché

- (34) En ce qui concerne la première question, la Commission a émis des doutes quant à la question de savoir si l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, effectuée en 2012, donc après l'adoption par les associés publics de la décision irrévocable de financer la reconversion de l'aéroport, peut être utilisée pour apprécier l'existence d'une aide d'État. Elle se demandait donc si le scénario alternatif, selon lequel le projet d'investissement devait être abandonné à partir de 2012, était juste.
- (35) Considérant que l'aéroport de Gdynia doit fonctionner selon un modèle d'entreprise analogue à celui de l'aéroport existant de Gdańsk (axé sur les compagnies à bas coûts, les vols charters et les services d'aviation générale), considérant aussi que l'aéroport de Gdańsk dispose toujours de capacités excédentaires qui, selon des projets existants, doivent encore être accrues et qu'il se situe à 25 km seulement de celui de Gdynia, la Commission a émis des doutes quant à la question de savoir si les prévisions de recettes de l'aéroport de Gdynia étaient fondées sur des hypothèses réalistes, notamment en ce qui concerne le niveau des taxes d'aéroport et le niveau du trafic de passagers. Elle a notamment observé que la redevance passagers prévue dans le plan d'entreprise de l'aéroport de Gdynia est plus élevée que celle appliquée à Gdańsk et dans d'autres aéroports régionaux polonais similaires, après déduction des remises et rabais commerciaux.
- (36) La Commission doutait également que le plan d'entreprise tienne compte de toutes les incitations (aide à la commercialisation, rabais et autres mesures incitant à développer des liaisons, etc.) qu'il était prévu que l'aéroport de Gdynia, ses actionnaires ou d'autres autorités régionales octroient directement pour encourager les compagnies aériennes à établir de nouvelles liaisons à partir de Gdynia.
- (37) Étant donné que le taux de croissance d'une entreprise n'est pas, par principe, supérieur à celui de l'économie dans laquelle l'entreprise opère (à savoir le taux de croissance du produit intérieur brut), la Commission a exprimé des doutes concernant le taux de croissance du chiffre d'affaires s'élevant à [...] % utilisé pour le calcul de la valeur terminale ⁽¹⁹⁾. Ce doute pèse directement sur l'évaluation de la rentabilité du projet d'investissement, parce que la valeur en capital du nouvel aéroport ne devient positive qu'en raison de la valeur terminale du projet à partir de 2040 (d'autant que les flux de trésorerie actualisés cumulés sur la période couverte par les prévisions 2010-2040 sont négatifs).
- (38) Eu égard à ce qui précède, la Commission a estimé que le financement du projet d'investissement par des fonds publics conférerait un avantage économique sélectif à l'exploitant de l'aéroport de Gdynia. Ce financement public a été accordé au moyen de ressources d'État, donc il est imputable à l'État. De plus, il fausse ou menace de fausser la concurrence et affecte les échanges entre États membres. Comme tous les critères cumulatifs visés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont remplis, la Commission a considéré que ledit financement public constituait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

2.2.3. Compatibilité de l'aide avec le marché intérieur

- (39) En ce qui concerne la deuxième question, la Commission doutait que l'aide au fonctionnement et à l'investissement accordée à l'exploitant de l'aéroport puisse être considérée comme compatible avec le marché intérieur.
- (40) En ce qui concerne l'aide à l'investissement, la Commission doutait que tous les critères applicables aux aides à l'investissement destinées aux aéroports, énoncés dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, soient remplis ⁽²⁰⁾. La Commission s'interrogeait notamment sur le fait que l'investissement en question remplisse un objectif d'intérêt commun clairement défini, qu'il soit nécessaire et proportionné et qu'il offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme. En outre, elle doutait que le développement des échanges ne soit pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

⁽¹⁹⁾ La valeur terminale est la valeur actuelle de tous les flux de trésorerie générés après la période de projection. Elle se fonde sur la prémisse que le projet sera toujours opérationnel et qu'il se développera conformément au taux de croissance prévu (en l'espèce, sur la base de la valeur en capital du gestionnaire de l'aéroport dans la dernière année du plan d'entreprise présenté).

⁽²⁰⁾ Communication de la Commission — Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (JO C 312 du 9.12.2005, p. 1).

- (41) En ce qui concerne l'aide au fonctionnement sous forme de financement des pertes d'exploitation de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. dans les premières années de son activité, la Commission a mis en doute qu'une telle aide puisse relever de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE. Elle doutait notamment que l'aide au fonctionnement en question puisse être considérée comme conforme aux lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 ⁽²¹⁾.

3. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES AUTORITÉS POLONAISES

3.1. Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché et existence d'une aide

- (42) Les autorités polonaises maintiennent leur position en ce qui concerne la conformité du financement public des investissements en faveur de l'aéroport de Gdynia au critère de l'investisseur privé en économie de marché, ce qui implique que ce financement ne constitue pas une aide d'État. Les autorités évoquent à ce propos les études concernant le respect de ce critère effectuées pour les investissements au cours de la période 2010-2012. Les autorités polonaises font remarquer que toutes ces études ont permis d'établir une valeur actuelle nette positive et un taux de rentabilité interne ⁽²²⁾ (ci-après «TRI») supérieur au coût du capital.

3.1.1. *Processus de prise de décision et solidité méthodologique de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché*

- (43) Les autorités polonaises expliquent que les pourparlers et les travaux concernant la reconversion de l'aéroport militaire de Gdynia-Kosakowo en aéroport civil ont commencé en 2005 déjà et impliquaient à l'époque d'autres partenaires (tels que l'aéroport de Gdańsk). Elles précisent en outre qu'en 2007, Gdynia et Kosakowo ont fondé une société sous la dénomination de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. qui, à partir de cette date, est devenue responsable de cet investissement.
- (44) Au cours de la procédure, les autorités polonaises ont présenté trois études concernant le respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, réalisées par PWC. La première étude (datée du 16 juillet 2010, ci-après «étude de 2010») a été effectuée en juillet 2010. PWC l'a ensuite actualisée deux fois, en mai 2011 (datée du 13 mai 2011, ci-après «étude de 2011») et en juillet 2012 (datée du 13 juillet 2012, ci-après «étude de 2012»). Ces actualisations comprennent de nouvelles prévisions concernant le flux de passagers, des modifications relatives à l'ampleur du projet, aux montants des investissements, ainsi qu'à la méthodologie et aux données de base utilisées pour le calcul de la VAN (comme le bêta et le taux d'actualisation). En novembre 2013, les autorités polonaises ont en outre indiqué que de nouvelles sources de revenus (à savoir la vente de carburant et la prestation de services de navigation) augmenteraient la VAN du projet. À la date d'adoption de la décision d'ouvrir la procédure, les autorités polonaises n'avaient présenté que l'étude de 2012.
- (45) Les autorités polonaises fournissent aussi des éclaircissements concernant le calendrier du projet d'investissement de Gdynia et Kosakowo relatif à l'aéroport de Gdynia. Les autorités polonaises soulignent à ce propos que le processus d'investissement peut être divisé en deux phases de réalisation du projet.
- i. *Première phase (2007-2009) comprenant les travaux préparatoires et les études de faisabilité concernant la création du nouvel aéroport (étape I dans le tableau 1):*
- (46) Les autorités polonaises expliquent qu'au cours de la première phase, la société créée par Gdynia et Kosakowo a réalisé des tâches préparatoires (préparation du schéma directeur des investissements, élaboration des documents nécessaires à l'octroi du statut d'exploitant de l'aéroport, du rapport sur l'impact environnemental des investissements, de la documentation du projet, etc.).
- (47) Les autorités polonaises soutiennent qu'au cours de cette première phase, aucun investissement important de capitaux n'a été réalisé et que le financement public accordé à l'exploitant de l'aéroport était conforme aux règles sur les aides *de minimis* ⁽²³⁾. Les autorités polonaises indiquent qu'au 26 juin 2009, les apports en capital ont atteint au total 1 691 000 PLN (environ 423 000 EUR).

⁽²¹⁾ Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (JO C 54 du 4.3.2006, p. 13).

⁽²²⁾ Le taux de rentabilité interne d'un investissement se définit comme le taux d'actualisation pour lequel la VAN équivaut à zéro. En règle générale, le TRI est comparé au coût du capital.

⁽²³⁾ À l'époque, le règlement applicable était le règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis* (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

ii. *Deuxième phase (à partir de 2010) couvrant la reconversion concrète de l'aéroport (étapes II à IV dans le tableau 1):*

- (48) Les autorités polonaises expliquent que la première phase préparatoire a été achevée en 2010, après l'élaboration du schéma directeur ⁽²⁴⁾ et la réalisation de la première étude relative à l'aéroport de Gdynia, celle de 2010. Les autorités polonaises soulignent que, comme l'étude de 2010 a montré que les investissements des deux autorités locales seraient effectués aux conditions du marché (donc ne constitueraient pas une aide d'État), les actionnaires ont augmenté le capital social de la société jusqu'à 6 050 000 PLN (environ 1 500 000 EUR).
- (49) Dans l'étude de 2010, la VAN du projet d'investissement a été calculée selon la méthode des flux de trésorerie disponibles (*Free Cash Flow to the Firm* ou «FCFF») ⁽²⁵⁾. Un tel calcul de la VAN est fondé sur la supposition que tous les apports en capital prévus dans le plan d'investissement seront destinés à la réalisation du projet d'investissement. Cette méthode d'estimation permet de calculer, pour la période couverte par les prévisions, les flux de trésorerie qui se présenteront à tous les acteurs engagés dans le capital de l'entreprise (les actionnaires et les détenteurs d'obligations). Ensuite, les flux de trésorerie estimés sont actualisés au coût moyen pondéré du capital («WACC») ⁽²⁶⁾, ce qui permet d'obtenir les flux de trésorerie actualisés sur la période couverte par les prévisions. L'étape suivante consiste à calculer la valeur terminale en utilisant le taux de croissance à l'infini (cette méthode suppose une croissance constante fondée sur les FCFF de la dernière période couverte par les prévisions). La VAN est calculée sur la base de la somme des flux de trésorerie actualisés sur la période couverte par les prévisions et de la valeur terminale. En l'espèce, l'étude de 2010 présente les estimations concernant les flux de trésorerie dans la période 2010-2040, fondées sur le WACC s'élevant à [...] % ⁽²⁷⁾. L'étude utilisant les données d'entrée susmentionnées a permis d'établir que les flux de trésorerie actualisés s'élevaient à [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR) pour la période 2010-2040 et la valeur terminale (actualisée) s'élevait à environ [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR). Par conséquent, la VAN estimée du projet entier s'élève à [...] millions de PLN (soit [...] millions d'EUR), en supposant qu'à partir de 2040, l'aéroport continuera de générer des rendements stables, sur la base d'un taux de croissance annuel de [...] %.
- (50) Les autorités polonaises ajoutent en même temps que, bien que l'étude ait démontré que l'investissement en question ne constituait pas une aide d'État, les actionnaires avaient préparé une notification à la Commission qui ne devait être effectuée que pour des raisons de sécurité juridique.
- (51) En outre, les autorités polonaises précisent qu'en mai 2011, une nouvelle étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché a été effectuée. Les autorités polonaises expliquent que cette étude a été réalisée afin d'actualiser l'étude de 2010, vu l'avancement des travaux préparatoires et la disponibilité de données plus détaillées concernant le plan d'investissement, son calendrier et son financement. Les autorités polonaises indiquent qu'au cours de la période comprise entre la préparation de l'étude de 2010 et celle de l'étude de 2011:
- le 11 mars 2011, les actionnaires ont signé un contrat fixant les conditions de financement des investissements liés au démarrage de l'activité de l'aéroport civil. La ville de Gdynia s'est ainsi engagée à apporter, sur la période 2011-2013, un montant total de 59 000 000 PLN, tandis que la commune de Kosakowo s'engageait à fournir un apport en nature, sur la période 2011-2040, prenant la forme d'une conversion de dette en parts du capital social (comme exposé dans le tableau 2),
 - le 11 mars 2011 également, la société responsable de la création de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo a conclu avec la commune de Kosakowo un contrat de location du terrain (permettant de préciser plus tard l'étendue du terrain loué, les conditions de paiement du loyer, des questions fiscales, etc.),
 - les coûts d'investissement compris dans le plan d'investissement ont été précisés et actualisés.
- (52) Les autorités polonaises expliquent que l'étude de 2011 a aussi démontré une VAN positive. En outre, elles indiquent que, sur ce fondement, les actionnaires publics de l'exploitant de l'aéroport ont fait de nouveaux apports en capital. Les autorités polonaises soulignent qu'en juillet 2011, les fonds propres de la société ont été portés à 33 801 000 PLN (8 450 000 EUR), puis en avril 2013 à 64 810 000 PLN (16 200 000 EUR).

⁽²⁴⁾ Le schéma directeur du projet d'investissement définit les différentes mesures nécessaires à la reconversion de l'aéroport.

⁽²⁵⁾ Les flux de trésorerie disponibles permettent de calculer, chaque année, le bénéfice avant intérêts et impôts (EBIT) de l'entreprise, auquel sont additionnées les charges de dépréciation et d'amortissement (en tant que dépenses non effectuées en argent liquide) et soustraits les besoins d'investissement, les changements du fonds de roulement et les impôts (voir le tableau 5 de l'étude de 2010).

⁽²⁶⁾ Le coût moyen pondéré du capital (WACC) est le taux escompté de remboursement des titres de la société à tous leurs détenteurs en vue du financement des actifs de la société.

⁽²⁷⁾ Les calculs ont été basés sur le taux d'intérêt sans risque s'élevant à [...] %, la prime de risque de crédit s'élevant à [...] %, le taux d'imposition sur les sociétés s'élevant à 19 %, le bêta s'élevant à [...], la prime de risque de marché s'élevant à [...] %, ainsi que sur la structure du capital: [...] % de la dette et [...] % des fonds propres (voir le point 4.4 à la page 21 de l'étude de 2010). La Commission observe que les calculs présentés par les autorités polonaises peuvent indiquer que le WACC formant une courbe décroissante a été appliqué à des fins de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché.

- (53) Dans le cadre de l'étude 2011, les flux de trésorerie actualisés ont été calculés sur la base des flux de trésorerie actualisés pour la période couverte par les prévisions 2011-2040. Conformément à cette actualisation, les flux de trésorerie actualisés ont atteint (– [...]) millions de PLN (– [...] millions d'EUR), ce qui indique des pertes plus importantes, tandis que la valeur terminale a baissé jusqu'à [...] millions de PLN (environ [...] millions d'EUR). En conséquence, la VAN a été réduite à [...] millions de PLN (soit moins de [...] millions d'EUR). Le WACC a été ramené à [...] % ⁽²⁸⁾, tandis que le taux de croissance constante de la valeur terminale a lui aussi été ramené de [...] % à [...] %. Ces calculs ne tiennent pas compte des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public, c'est-à-dire que les prévisions concernant la rentabilité de l'investissement ne tiennent pas compte du capital nécessaire au financement d'une partie des infrastructures relevant prétendument d'une tâche d'intérêt public.
- (54) Les autorités polonaises ont indiqué qu'en raison du nouveau contexte macroéconomique (crise financière et ralentissement de l'activité économique), le projet a été réévalué en 2012 et qu'en conséquence, une nouvelle étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché (l'étude de 2012) a été effectuée. Les autorités polonaises indiquent qu'aux fins de l'étude de 2012, les modifications suivantes ont été introduites par rapport aux hypothèses des études précédentes:
- le trafic de passagers prévu à l'aéroport de Gdynia a été revu à la baisse,
 - l'ampleur de l'investissement a été diminuée, ce qui a permis de réduire les coûts d'investissement de [...] millions PLN ([...] millions EUR),
 - le projet de construction du terminal principal (et de développement conjoint de l'infrastructure routière et du parking-voitures) a été abandonné, et il a été décidé de renforcer la capacité du terminal d'aviation générale de [...] % dans la deuxième phase de l'investissement,
 - à la suite d'une vérification de la situation sur le marché, il était nécessaire d'augmenter les coûts des investissements liés à la sécurité de [...] millions PLN ([...] millions EUR),
 - la diminution de l'ampleur de l'investissement a entraîné une réduction du délai de recouvrement (en termes nominaux de [...] ans, de [...] ans et [...] mois à [...] ans et [...] mois).
- (55) Les autorités polonaises informent en outre que, dans l'étude de 2012, les modifications suivantes ont été introduites par rapport à la méthodologie appliquée dans les études précédentes:
- afin de mieux refléter la structure du financement et la charge du service de la dette, la méthode des flux de trésorerie disponibles a été remplacée par celle des flux de trésorerie disponibles pour les actionnaires (*Free Cash Flow to Equity*, ci-après «FCFE») ⁽²⁹⁾,
 - à la suite de changements sur le marché financier (marché des titres), le taux d'intérêt sans risque et le bêta ont été actualisés. En outre, les sociétés de pays tiers ont été exclues de l'analyse comparative. De cette façon, un nouveau taux d'actualisation a été obtenu.
 - aux fins du calcul de la VAN, le taux d'actualisation a été déterminé sur la base d'une analyse de sociétés similaires, aussi bien des sociétés aéroportuaires que des sociétés prestataires de services dans les aéroports (dont les résultats financiers présentent une forte corrélation avec ceux des sociétés aéroportuaires) ⁽³⁰⁾,
 - il a été supposé que le projet serait financé principalement par des fonds provenant des actionnaires, et seulement ensuite par des sources extérieures (crédits d'exploitation) et par les recettes d'exploitation.
- (56) Dans l'étude de 2012, les flux de trésorerie actualisés ont été calculés sur la base des flux de trésorerie actualisés pour la période couverte par les prévisions 2012-2030 (autrement dit la période couverte par les prévisions a été réduite de 10 ans par rapport à l'étude précédente). À l'issue de cette actualisation, les flux de trésorerie actualisés ont atteint (– [...]) millions PLN [environ (– [...]) millions d'EUR], tandis que la valeur terminale a été sensiblement augmentée, jusqu'à [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR). Ensuite, la valeur capitalisée actuelle de l'investissement ([...] millions PLN) a été déduite. En conséquence, la VAN actualisée en 2012 a

⁽²⁸⁾ Le taux d'intérêt sans risque a été augmenté jusqu'à [...] %, tandis que le bêta a été augmenté jusqu'à [...]. La structure du capital a été modifiée: la part de la dette a été augmentée ([...] %) et celle des fonds propres, diminuée ([...] %).

⁽²⁹⁾ FCFE = FCFF + emprunts contractés — remboursements déjà effectués — intérêts courus sur les emprunts. Par rapport aux FCFF, les FCFE sont actualisés au taux de rentabilité des capitaux propres qui est toujours supérieur au coût moyen pondéré du capital («WACC»). En conséquence, la VAN montre quelle part du rendement de l'investissement est disponible pour les actionnaires (investisseurs en capitaux propres). Ainsi, la VAN calculée sur la base des FCFE ne reflète pas le rendement total de l'investissement, c'est-à-dire le rendement pour les actionnaires et pour les créanciers.

⁽³⁰⁾ Afin de refléter la différence entre la structure typique du financement des sociétés aéroportuaires et celle du financement des sociétés prestataires de services dans les aéroports, avant de calculer les valeurs moyennes, le montant de rentabilité des capitaux propres de ces dernières a été augmenté.

atteint [...] millions PLN (ou [...] millions EUR). Pour le calcul de la VAN, on a utilisé le coût des fonds propres s'élevant à [...] % ⁽³¹⁾, et le taux de croissance constante pour la valeur terminale a été de nouveau réduit, de [...] % à [...] %.

- (57) Les autorités polonaises soulignent que l'étude de 2012 donnait toujours des résultats positifs et a entraîné de nouveaux apports en capital de la part des actionnaires. Les autorités polonaises indiquent qu'en avril 2013, le capital de la société avait été porté à 91 310 000 PLN (22 800 000 EUR) et qu'en 2013, il est resté inchangé, conformément au bilan présenté dans le tableau 3.

Tableau 3

Augmentation du capital de l'exploitant de l'aéroport de Gdynia, réalisée par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo

Date de décision d'inscription au registre judiciaire national (KRS)	Date de décision d'augmentation du capital	Nom de l'actionnaire	Objet de la décision adoptée	Valeur des parts	Capital social	Participation totale aux augmentations du capital jusqu'à la fin de 2013
				(Mio PLN)	(Mio PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	Création de nouvelles parts	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	Création de nouvelles parts	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	Création de nouvelles parts	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	Création de nouvelles parts	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	Création de nouvelles parts	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	404 parts de la commune de Gdynia annulées sans remboursement à l'actionnaire	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	Création de nouvelles parts	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	Création de nouvelles parts	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	Création de nouvelles parts	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	Création de nouvelles parts	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	Création de nouvelles parts	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	Création de nouvelles parts	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	Création de nouvelles parts	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	Création de nouvelles parts	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	Création de nouvelles parts	20,031	91,310	100,00 %

Source: Renseignements transmis par les autorités polonaises.

⁽³¹⁾ Le taux d'intérêt sans risque a été réduit à [...] % et le bêta a été réduit à [...].

- (58) Les autorités polonaises concluent que, bien que les autorités locales aient pris des mesures préliminaires pour créer l'aéroport de Gdynia dès 2005, ce projet n'a pris sa forme finale qu'au moment de l'établissement du schéma directeur et de la préparation de la première version de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, soit en 2010. Les autorités polonaises expliquent que le projet a été ensuite considérablement modifié en ce qui concerne ses hypothèses initiales, à la suite du changement de la situation extérieure. Elles soutiennent que les actionnaires publics ont pris la décision finale de mettre en œuvre le projet et lui ont donné sa forme définitive en 2012. Les autorités polonaises soulignent également que les trois versions de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché ont confirmé la rentabilité du projet et ont démontré que le projet pourrait être réalisé par un investisseur privé.
- (59) En ce qui concerne le scénario alternatif, les autorités polonaises soutiennent que, conformément à la législation nationale, la commune de Kosakowo ne pouvait utiliser le terrain de l'aéroport de Gdynia que pour y créer un nouvel aéroport civil. Les autorités polonaises expliquent que le terrain sur lequel se situe l'aéroport a été loué à la commune de Kosakowo pour une période de 30 ans. En outre, elles indiquent que le contrat de prêt à usage engage Kosakowo à louer le terrain uniquement à un opérateur responsable de la création ou de la gestion d'un aéroport civil. Les autorités polonaises soutiennent qu'en cas de non-location du terrain par la commune de Kosakowo à des fins de création d'un aéroport civil dans un délai de 6 mois, ou bien d'utilisation de ce terrain à des fins différentes, ou bien d'absence de démarrage de l'activité de l'aéroport dans un délai de 3 ans, le terrain pourrait être repris par l'État. Un scénario qui verrait le terrain destiné à l'aéroport de Gdynia-Kosakowo utilisé ou loué à des fins autres qu'aéronautiques était impossible, c'est pourquoi il n'a pas pu être utilisé pour établir un scénario alternatif.

3.1.2. *Crédibilité des hypothèses de base de l'étude de 2012*

Prévisions concernant le trafic des passagers et prévision de recettes

- (60) Les autorités polonaises expliquent que les montants de taxes d'aéroport prévus ont été basés sur les montants communément disponibles appliqués par d'autres aéroports, afin de ne pas entraver le fonctionnement du marché et, en même temps, d'assurer un niveau adéquat de rentabilité du projet sur la base du trafic de passagers prévu. Selon les autorités polonaises, ces taxes ne sont pas trop éloignées des taxes standard perçues par de petits aéroports. Les autorités polonaises soulignent notamment que deux nouveaux aéroports régionaux, ceux de Varsovie-Modlin et de Lublin, appliquent des taxes standards comparables à celles prévues dans l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché effectuée pour l'aéroport de Gdynia.
- (61) En réponse à l'observation de la Commission, selon laquelle les taxes prévues pour l'aéroport de Gdynia [25 PLN (6,25 EUR) au cours des deux premières années et ensuite 40 PLN (10 EUR) par passager au départ] sont plus élevées que celles avec remise appliquées par l'aéroport de Gdańsk [24 PLN (6 EUR) par passager au départ dans le cas de compagnies à bas coûts et de vols internationaux assurés au moins deux fois par semaine; 12,50 PLN (3,10 EUR) dans le cas de vols intérieurs], les autorités polonaises font valoir que le plan d'entreprise prend en considération le niveau moyen des taxes pour toute la période couverte par les prévisions (2014-2030), étant donné que les taxes de l'aéroport de Gdańsk devront augmenter à long terme en raison des normes de service plus élevées appliquées dans cet aéroport.
- (62) Les autorités polonaises soulignent, en outre, que la marge de bénéfice retenue dans le projet, la prévision modifiée (un peu plus élevée) concernant le trafic aérien ainsi que la participation de l'armée à certains coûts d'exploitation devraient permettre à l'aéroport de Gdynia de maintenir les redevances passagers réduites plus longtemps (les taxes réduites pourraient être appliquées jusqu'à la fin de 2021), tout en assurant aux actionnaires publics une VAN positive.
- (63) Les autorités polonaises soutiennent également que la prévision concernant le trafic des passagers en Poméranie, actualisée en mars 2013, suppose un trafic supérieur à celui prévu dans l'étude de 2012. Selon les chiffres les plus récents, le trafic à l'aéroport de Gdynia en 2030 atteindra 1 149 978 passagers, et non pas 1 083 746. Selon les prévisions, en 2030 dans toute la Poméranie le flux de passagers augmentera de 7 800 000 à 9 000 000.
- (64) Selon les autorités polonaises, les chiffres avancés confirment la viabilité de la coexistence des aéroports de Gdańsk et de Gdynia et de leur fonctionnement conjoint sur le marché de Poméranie. Les autorités polonaises considèrent que, même si la capacité de l'aéroport de Gdańsk augmente jusqu'à 7 000 000 passagers, il y a une place sur le marché de Poméranie, en développement, pour un autre petit aéroport régional (d'une capacité de 1 000 000 passagers), dont les services présenteraient un caractère complémentaire par rapport à ceux fournis par l'aéroport de Gdańsk.

Tableau 4

Comparaison entre les prévisions de trafic issues de l'étude de 2012 et les prévisions actualisées (en mars 2013) pour l'aéroport de Gdynia

Année	Trafic commercial		Trafic commercial		Aviation générale	
	Nombre de passagers (000)		Opérations aériennes		Opérations aériennes	
	Prévisions étude de 2012	Prévisions actualisées	Prévisions étude de 2012	Prévisions actualisées	Prévisions étude de 2012	Prévisions actualisées
	Total	Total	Total	Total	Total	Total
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	[...]	[...]	[...]	[...]

Source: Renseignements transmis par les autorités polonaises.

Coûts d'exploitation (incitation pour les compagnies aériennes, coûts liés à l'activité militaire à l'aéroport)

- (65) Les autorités polonaises expliquent que l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché tient compte des activités de marketing et de promotion et comprend des estimations concernant:
- i) les coûts d'exploitation, estimés sur la base des comptes disponibles de tous les grands aéroports en Pologne;
 - ii) d'autres coûts divisés en catégories, estimés pour l'aéroport de Gdynia à un niveau très prudent, également en tenant compte des coûts équivalents dans d'autres aéroports.
- (66) Les autorités polonaises indiquent, en outre, que l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché repose sur l'hypothèse que tous les coûts d'exploitation sont couverts par l'investisseur et ne tient pas compte de la participation de l'armée, utilisateur de l'aéroport, aux coûts d'exploitation. Les autorités polonaises soutiennent que la répartition des coûts d'exploitation liés à l'utilisation des infrastructures communes est supposée [...] au nombre d'opérations aériennes civiles et militaires. En outre, les autorités polonaises expliquent que les coûts de rénovation et de réparation seront [...]. Les autorités polonaises soulignent également que l'adoption des règles d'utilisation conjointe de l'aéroport (non encore arrêtées avec l'armée qui en est utilisateur) entraînera au moins un recul de [...] % des coûts liés aux services externes et aux rémunérations. Selon les autorités polonaises, la prise en considération de ce facteur dans les études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché aboutirait à une augmentation de la rentabilité du projet prévu.

Taux de croissance à long terme

- (67) Les autorités polonaises expliquent que le taux de croissance prévu dans les études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, s'élevant à [...] %, se rapporte à la valeur terminale exprimée en termes nominaux.
- (68) En outre, les autorités polonaises informent que le taux de croissance de [...] % est proportionné par rapport à l'objectif d'inflation de la Pologne fixé par le Conseil de la politique monétaire (organe de décision de la Banque nationale polonaise). Les autorités polonaises soulignent que, conformément à la prévision la plus récente du Fonds monétaire international de juillet 2013, le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) de la Pologne doit atteindre 2,2 % en 2014, 3 % en 2015, 3,3 % en 2017 et 3,8 % en 2018.

Actualisation de novembre 2013

- (69) En novembre 2013, les autorités polonaises ont indiqué à la Commission que l'exploitant de l'aéroport venait de recevoir les décisions administratives du bureau de douane et de l'Office de régulation de l'énergie l'autorisant à vendre directement le carburant aux exploitants d'aéronefs. La vente de carburant par l'exploitant de l'aéroport constituerait une source de revenus additionnels, ce qui améliorerait le résultat prévu dans le plan d'entreprise.
- (70) Selon les autorités polonaises, toutes les études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché effectuées prévoient la vente du carburant par un opérateur extérieur. La vente du carburant par l'exploitant de l'aéroport augmenterait la marge de bénéfice de l'entreprise au titre de cette activité de [...] PLN ([...] EUR) par litre (dans le cas du carburant vendu par un opérateur extérieur) à [...] PLN ([...] EUR) par litre (dans le cas du carburant vendu directement par l'exploitant de l'aéroport).
- (71) Les autorités polonaises considèrent que ces recettes additionnelles pourraient améliorer le résultat prévu dans l'actualisation de 2012. Les autorités polonaises soulignent qu'il est, en conséquence, prévu que la VAN du projet passera de [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR) à [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR). Les autorités polonaises expliquent de plus que le taux de croissance interne passerait de [...] % à [...] %.
- (72) Les autorités polonaises soutiennent que des recettes supplémentaires à titre facultatif permettraient de réduire à long terme les taxes d'aéroport supportées par les compagnies aériennes.
- (73) Les autorités polonaises ont confirmé que la vente directe du carburant aux exploitants d'aéronefs n'avait pas été prise en considération dans les études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché en raison de l'adoption d'une approche prudente. Au moment où les études ont été menées, le gestionnaire de l'aéroport n'était pas titulaire des autorisations nécessaires ni ne pouvait garantir qu'il serait en mesure de les obtenir.

- (74) En outre, les autorités polonaises ont expliqué que l'entreprise avait l'intention de fournir (à la place de l'Agence polonaise de la navigation aérienne) des services de navigation aux compagnies aériennes. Les autorités polonaises soulignent que cela permettrait de réduire la taxe finale payée par les compagnies aériennes (aujourd'hui versée à l'Agence) et d'accroître ainsi l'attrait de l'aéroport de Gdynia pour les compagnies aériennes. En conséquence, l'exploitant de l'aéroport pourrait offrir aux compagnies aériennes des taxes d'aéroport plus compétitives que celles offertes par les aéroports voisins.

3.2. **Appréciation de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur**

3.2.1. *Aide à l'investissement*

- (75) Selon les autorités polonaises, tous les critères de compatibilité de l'aide à l'investissement pour les aéroports, énoncés dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, ont été remplis.

Réalisation d'un objectif d'intérêt commun clairement défini

- (76) Les autorités polonaises soutiennent que la création de l'aéroport de Gdynia, intégré dans le système de transport de la Poméranie, optimise l'utilisation des infrastructures existantes et aura un effet positif sur le développement régional, notamment en raison de l'augmentation du nombre d'emplois dans les aéroports, du revenu de la chaîne d'approvisionnement du marché aérien et du développement du tourisme.
- (77) Les autorités polonaises se réfèrent à la «Stratégie régionale de développement des transports dans la voïvodie de Poméranie pour la période 2007-2020» qui a été fondée sur des prévisions concernant le trafic aérien dans la région et dans laquelle la nécessité de construire un nœud aérien, composé d'aéroports travaillant en étroite collaboration et satisfaisant aux besoins de la population de la conurbation de Gdańsk, a été reconnue ⁽³²⁾.
- (78) Selon les autorités polonaises, les arguments fondamentaux en faveur de la construction d'un nœud aérien dans la conurbation de Gdańsk sont les suivants: l'augmentation du trafic aérien en Pologne, l'épuisement des possibilités d'augmentation de la capacité de l'aéroport de Gdańsk, ainsi que l'extension de l'agglomération sur une distance de près de 60 km (si les villes de Tczew et de Wejherowo y sont incluses, cette distance dépasse 100 km). Les autorités polonaises soutiennent que, bien que la capacité de l'aéroport de Gdańsk s'élève actuellement, grâce à l'extension du terminal, à environ 5 000 000 passagers, en 2035, selon certaines prévisions, le trafic des passagers pourrait dépasser 6 000 000. D'un côté, dans les observations fournies, les autorités polonaises ont constaté que les contraintes de la protection de l'environnement et le développement des zones d'habitation aux alentours de l'aéroport de Gdańsk limitaient ses perspectives d'extension future. De l'autre, dans les observations transmises le 6 décembre 2012, les autorités polonaises constataient, en se référant au schéma directeur de l'aéroport de Gdańsk, qu'il n'y avait pas de limites à l'extension de cet aéroport.
- (79) Les autorités polonaises observent que la construction d'un nœud aérien dans la conurbation de Gdańsk, au sein duquel l'aéroport de Gdynia-Kosakowo servirait d'aéroport d'appoint/de secours, est justifiée également par des raisons de sécurité des opérations aériennes (l'atterrissage à l'aéroport de Gdynia est possible dans environ 80 % des cas dans lesquels les nuages et la visibilité rendent impossible l'atterrissage à l'aéroport de Gdańsk).
- (80) Finalement, les autorités polonaises soutiennent que le développement de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo s'inscrit dans la réalisation des objectifs prévus dans les documents stratégiques nationaux et régionaux concernant le développement de l'infrastructure aérienne en Pologne. Elles expliquent que, selon les projets, le développement de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo aurait un effet positif sur le développement de la Poméranie et sur l'utilisation des infrastructures militaires existantes, et l'aéroport lui-même aurait un rôle complémentaire de celui de l'aéroport de Gdańsk.

Nécessité de la fourniture des infrastructures et leur proportionnalité

- (81) Les autorités polonaises soutiennent que les infrastructures sont nécessaires et proportionnées par rapport à l'objectif visé, eu égard à l'échelle réduite des opérations aériennes (la part dans le marché aérien polonais s'élevant à 1,55 % en 2030), aux prévisions concernant une augmentation du trafic de passagers ne correspondant pas aux possibilités d'extension de l'aéroport de Gdańsk, à l'attractivité touristique de la région ainsi qu'au fort taux de développement de la région de Poméranie prévu.

⁽³²⁾ La conurbation de Gdańsk englobe trois grandes villes de la région de Poméranie (Gdańsk, Gdynia et Sopot). Dans cette conurbation se trouvent aujourd'hui trois aéroports: l'aéroport Lech Walesa de Gdańsk, l'aéroport militaire de Pruszcz Gdański et l'aéroport militaire de Gdynia-Oksywie, à la limite entre Gdynia et Kosakowo.

- (82) Les autorités polonaises mettent en évidence le rôle stratégique de l'aéroport militaire de Gdynia dans la région en question, attirant l'attention sur le fait que l'utilisation des infrastructures existantes minimise les coûts d'investissement et maximise l'effet positif sur le développement régional.
- (83) Les autorités polonaises soulignent également que la réduction des coûts d'investissement et l'augmentation de l'efficacité de l'investissement sont possibles grâce à la mise en œuvre de solutions techniques telles que, entre autres, la construction d'un terminal d'aviation générale pour les besoins aussi bien de l'aviation générale que du trafic de passagers, la localisation de la plupart des services de l'aéroport (les garde-frontières, la douane, la police, une unité des sapeurs-pompiers, la direction) dans un même bâtiment et l'adaptation des autres installations existantes en vue de l'optimisation de leur utilisation. En outre, les coûts d'exploitation liés à l'utilisation des infrastructures seront partagés avec l'armée.

Perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme

- (84) Les autorités polonaises attirent l'attention sur les perspectives satisfaisantes d'utilisation de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo à moyen terme, résultant de la croissance prévue du PIB de la Poméranie, plus élevée que la croissance moyenne attendue du PIB de la Pologne et de l'Union, de l'attractivité touristique de la région, de son statut de centre d'investissements étrangers ainsi que de l'augmentation prévue du trafic aérien.
- (85) Les autorités polonaises soulignent que la coopération prévue avec l'aéroport de Gdańsk ainsi que la complémentarité des services offerts par les deux aéroports (l'aéroport de Gdynia sera destiné surtout à l'aviation générale) renforcent encore les perspectives de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo à moyen et à long terme.
- (86) En outre, les autorités polonaises expliquent que l'aéroport en question prévoit également de développer en son sein une activité spécialisée dans le domaine de l'aviation, telle que, par exemple, la production de pièces de rechange simples, la réparation d'éléments d'aéronefs ou la fabrication d'autres composants/produits, fournis selon le principe du flux tendu.
- (87) Les autorités polonaises observent qu'une lettre d'intention signée par une banque commerciale et exprimant sa volonté de prendre part aux négociations sur le financement des investissements dans l'aéroport de Gdynia-Kosakowo fournit une autre preuve de l'attractivité du projet en question.

Incidence sur le développement des échanges contraire à l'intérêt commun

- (88) Vu que l'aéroport de Gdynia-Kosakowo aura une petite part de marché (et accueillera moins de 1 000 000 passagers par an), les autorités polonaises considèrent que son incidence sur les échanges n'est pas contraire à l'intérêt commun. Étant donné l'augmentation prévue du trafic aérien, les autorités polonaises prévoient que les aéroports de Gdańsk et de Gdynia collaboreront pour créer un nœud aérien desservant la conurbation de Gdańsk et offrant des services complémentaires.
- (89) Les autorités polonaises soulignent que l'aéroport de Gdynia-Kosakowo ne sera pas en concurrence avec celui de Gdańsk, parce qu'il se concentrera sur les services destinés au secteur de l'aviation générale (services d'entretien, de réparation et de rénovation, école de pilotage) et sur la coopération avec le port maritime de Gdynia.
- (90) Les autorités polonaises soutiennent, en outre, que les services destinés aux compagnies charters et à bas coûts ne seront pas fournis par l'aéroport de Gdynia-Kosakowo au détriment de l'aéroport de Gdańsk, mais résulteront d'un enrichissement général de la population et de l'augmentation de sa mobilité. Les autorités polonaises observent que, compte tenu du rythme de développement de l'aéroport de Gdańsk et de la nature des opérations aériennes de cet aéroport, le nombre de vols assurés par cet aéroport est susceptible d'être réduit sous peu ou à long terme. Les autorités polonaises indiquent que ces conclusions ont été présentées dans le rapport sur l'évaluation de l'impact du projet sur l'environnement, intitulé «Extension de l'aéroport Lech Walesa de Gdańsk».
- (91) Les autorités polonaises expliquent que l'investissement relatif à l'aéroport de Gdynia-Kosakowo peut réduire les coûts financiers et sociaux résultant d'une éventuelle réduction de l'activité de l'aéroport de Gdańsk. Elles soulignent que la reprise d'une partie du trafic aérien de l'aéroport de Gdańsk par l'aéroport de Gdynia entraînera une meilleure utilisation du potentiel des deux aéroports.

Nécessité de l'aide et effet incitatif

- (92) Les autorités polonaises soutiennent que la réalisation du projet par la société serait impossible sans financement public. Elles attirent l'attention sur le fait que l'aide a été réduite au minimum et que les coûts ont été diminués et optimisés grâce à l'utilisation des infrastructures militaires existantes.
- (93) Selon les autorités polonaises, les apports en capital en faveur de la réalisation du projet de l'aéroport de Gdynia sont nécessaires et réduits au minimum, comme l'attestent:
- i) le taux de rentabilité interne de [...] %, peu supérieur au taux d'actualisation (coût des fonds propres) qui s'élève à [...] % (conformément à l'étude de 2012);
 - ii) la nécessité, prévue dans le cadre des projections financières, de contracter un crédit d'exploitation pour les activités opérationnelles, sans lequel la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. pourrait perdre sa liquidité;
 - iii) le fait que le financement total par fonds propres est inférieur aux dépenses totales en capital (le financement par fonds propres représente moins de [...] % du coût monétaire total sur la période couverte par les prévisions, y compris les dépenses totales en capital).
- (94) Les autorités polonaises expliquent, en outre, le caractère proportionné de la mesure d'aide en question, en comparant le financement de l'aide par des fonds publics (environ 148 000 000 PLN en termes réels) avec un investissement sur un site vierge (l'aéroport de Lublin-Świdnik, dont la construction a coûté jusqu'à présent environ 420 000 000 PLN net) et avec un investissement basé sur un aéroport militaire (aéroport de Varsovie-Modlin, dont la construction a coûté jusqu'à présent environ 454 000 000 PLN).

3.2.2. Aide au fonctionnement

- (95) Les autorités polonaises soutiennent que le projet respecte les critères de compatibilité applicables à une région relevant de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, prévus dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale. Selon les autorités polonaises, l'aide au fonctionnement du projet:
- i) est destinée à financer une part déterminée des dépenses définies;
 - ii) est limitée au minimum nécessaire et a été accordée à titre provisoire (l'aide destinée à couvrir les coûts d'exploitation a été accordée dans la mesure nécessaire pour démarrer l'aéroport et pour une période nécessaire à ce démarrage, à savoir, jusqu'à la fin de 2018);
 - iii) est dégressive et diminue de [...] % des dépenses en capital en 2013 à [...] % en 2018;
 - iv) est destinée à la réalisation des objectifs de développement régional du projet et à la compensation des handicaps existants. Les autorités polonaises soutiennent que, considérant le rapport entre le montant de l'aide et ses effets positifs pour le développement de la Poméranie, cette aide doit être considérée comme proportionnée.
- (96) En outre, les autorités polonaises soulignent que l'aide est destinée à un petit aéroport d'une capacité annuelle maximale de 1 000 000 passagers, donc que le risque de distorsion de concurrence et de résultat contraire à l'intérêt commun est minimal, notamment dans le contexte d'une coopération prévue entre les aéroports de Gdynia et de Gdańsk et vu le caractère complémentaire de cette coopération.
- (97) Les autorités polonaises font observer également que les négociations en cours avec l'utilisateur militaire de l'aéroport et sa participation aux coûts d'exploitation de l'aéroport diminueront les pertes et les coûts d'exploitation de la société.

4. OBSERVATIONS DES TIERS INTÉRESSÉS

- (98) La Commission n'a pas reçu d'observations de la part de tiers intéressés à la suite de la publication de la décision d'ouvrir la procédure visée à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, concernant le financement accordé à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo.

5. APPRÉCIATION

5.1. Existence d'une aide d'État

- (99) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE prévoit que «sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (100) Les critères fixés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont cumulatifs. Ainsi, pour pouvoir constater qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, toutes les conditions indiquées ci-dessous doivent être remplies. À savoir, l'aide financière doit:
- être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État,
 - favoriser certaines entreprises ou certaines productions,
 - fausser ou menacer de fausser la concurrence, et
 - affecter les échanges entre États membres.

5.1.1. Activité économique et notion d'entreprise

- (101) Selon une jurisprudence constante, la Commission doit d'abord établir si Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. est une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ⁽³³⁾. Constitue une activité économique, toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ⁽³⁴⁾.
- (102) Dans son arrêt dans l'affaire «aéroport de Leipzig-Halle» la Cour de justice a confirmé que l'exploitation d'un aéroport à des fins commerciales et la construction d'infrastructures aéroportuaires constituent une activité économique ⁽³⁵⁾. Lorsqu'un exploitant d'aéroport se lance dans une activité économique consistant à fournir des services aéroportuaires contre rémunération, un tel exploitant, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement, est considéré comme une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, donc les dispositions du traité en matière d'aides d'État peuvent s'appliquer aux avantages conférés par l'État ou au moyen de ressources d'État à un tel exploitant ⁽³⁶⁾.
- (103) À cet égard, la Commission note que les infrastructures faisant l'objet de la présente décision doivent être exploitées sur une base commerciale par l'exploitant de l'aéroport, Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Comme l'exploitant de l'aéroport percevra des taxes au titre de l'utilisation de ces infrastructures, il convient de reconnaître que ces infrastructures peuvent être exploitées à des fins commerciales. Il ressort de ce qui précède que l'exploitant des infrastructures en question est une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (104) Toutefois, toutes les activités d'un exploitant d'aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique ⁽³⁷⁾. La Cour de justice a jugé que les activités qui incombent normalement à l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et n'entrent pas dans le champ d'application des règles sur les aides d'État. Les activités de l'aéroport telles que le contrôle du trafic aérien, les activités de la police, des douanes, des sapeurs-pompiers, la réalisation des tâches nécessaires pour assurer la sûreté de l'aviation civile contre toute intervention illicite, ainsi que les investissements dans les infrastructures et l'équipement nécessaires à l'exercice de telles activités, sont considérées, par principe, comme relevant d'une tâche d'intérêt public et

⁽³³⁾ Affaire C-35/96, Commission/Italie, EU:C:1998:303, Recueil 1998, p. I-3851; affaire C-41/90, Höfner et Elser, EU:C:1991:161, Recueil 1991, p. I-1979; affaire C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, EU:C:1995:392, Recueil 1995, p. I-4013; affaire C-55/96, Job Centre, EU:C:1997:603, Recueil 1997, p. I-7119.

⁽³⁴⁾ Affaire 118/85, Commission/Italie, EU:C:1987:283, Recueil 1987, p. 2599; affaire C-35/96, Commission/Italie, EU:C:1998:303, Recueil 1998, p. I-3851.

⁽³⁵⁾ Arrêt dans les affaires jointes T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH et Mitteldeutsche Flughafen AG/Commission, et T-443/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Commission, EU:T:2011:117, Recueil 2011, p. II-01311, confirmé par la Cour de justice, affaire C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission, EU:C:2012:821; voir aussi l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, EU:T:2000:290, Recueil 2000, p. II-3929, confirmé par la Cour de justice, affaire C-82/01 P, Aéroports de Paris/Commission, EU:C:2002:617, Recueil 2002, p. I-9297; et affaire T-196/04, Ryanair/Commission, EU:T:2008:585, Recueil 2008, p. II-3643.

⁽³⁶⁾ Arrêts dans les affaires C-159/91 et C-160/91, Poucet/AGV et Pistre/Cancave, EU:C:1993:63, Recueil 1993, p. I-637.

⁽³⁷⁾ Affaire C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, EU:C:1994:7, Recueil 1994, p. I-43.

comme ne présentant pas un caractère économique ⁽³⁸⁾. Le financement public d'une telle activité non économique ne constitue pas une aide d'État, mais il doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celle-ci et ne peut pas être utilisé pour couvrir les coûts d'autres activités de nature économique ⁽³⁹⁾.

- (105) Comme il ressort d'une jurisprudence constante, une intervention des autorités publiques qui allège les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise est considérée comme un avantage ⁽⁴⁰⁾. Ainsi, lorsqu'un ordre juridique prévoit qu'il est d'usage pour les exploitants d'aéroports de supporter les coûts de certains services, il est possible que les exploitants d'aéroports qui ne supportent pas de tels coûts bénéficient d'un avantage, même si les services en tant que tels sont considérés comme une activité non économique. Il est donc nécessaire d'analyser le cadre juridique précis applicable à l'exploitant de l'aéroport pour évaluer si ce cadre juridique impose aux exploitants d'aéroports une obligation de supporter les coûts de certaines activités qui, en tant que telles, peuvent être considérées comme non économiques, mais qui sont quand même inhérentes à l'exercice de leur activité économique.
- (106) La Commission fait observer que, dans la décision d'ouvrir la procédure du 2 juillet 2013, elle n'a pas apprécié si la loi polonaise impose aux exploitants d'aéroports une obligation de supporter les coûts de certains services qui peuvent être considérés comme présentant un caractère non économique. Par ladite décision, la Commission constate implicitement que les investissements couvrant la construction de bâtiments pour une unité de pompiers, les fonctionnaires des douanes, les agents de sécurité de l'aéroport, ainsi que les fonctionnaires de police et de surveillance des frontières et leur équipement, relèvent d'une tâche d'intérêt public et que, par conséquent, leur financement ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE ⁽⁴¹⁾. Comme il a été expliqué au considérant 18, la Commission estime que, dans ce contexte déterminé, il n'y a pas lieu de remettre cette conclusion en question dans la décision définitive.
- (107) Le montant de [...] millions PLN ([...] millions EUR) visé dans la décision d'ouvrir la procédure pour les investissements couvrant la construction des bâtiments et leur équipement, qui relèvent d'une tâche d'intérêt public, découle de l'étude de 2012. Selon l'étude de 2010, les coûts relevant d'une tâche d'intérêt public s'élevaient à [...] millions PLN ([...] millions EUR) ⁽⁴²⁾, tandis que l'étude de 2011 mentionne le montant de [...] millions PLN ([...] millions EUR) ⁽⁴³⁾.
- (108) En conséquence, à la lumière de ce qui précède, la Commission exclut de son appréciation des études de 2010 et de 2011 la partie de l'investissement qui concerne les activités considérées comme relevant d'une tâche d'intérêt public. Puisque le financement de cette partie de l'investissement n'est pas considéré comme une aide d'État, la Commission n'ordonnera pas sa récupération.

5.1.2. Ressources d'État et leur imputabilité à l'État

- (109) La notion d'aide d'État couvre tout avantage conféré au moyen de ressources d'État par l'État lui-même ou par un organisme intermédiaire agissant en vertu de compétences qui lui ont été conférées ⁽⁴⁴⁾. Les ressources des autorités locales constituent, pour les besoins de l'application de l'article 107 du TFUE, des ressources d'État ⁽⁴⁵⁾. En l'espèce, les apports en capital en faveur de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. proviennent directement des budgets de deux collectivités territoriales: la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo. La Commission considère donc que les ressources de ces collectivités constituent des ressources État.
- (110) La Commission juge sans pertinence la question de savoir si la mesure d'aide a été accordée sous la forme d'une subvention directe (contribution financière de la ville de Gdynia et de la commune de Kosakowo) ou sous la forme de la conversion d'une partie des dettes de l'exploitant de l'aéroport envers l'un de ses actionnaires publics en parts dans les fonds propres (loyer à verser à la commune de Kosakowo). Les revenus locatifs constituant une partie des ressources de la commune de Kosakowo, ils constituent donc des ressources d'État.

⁽³⁸⁾ Voir notamment l'affaire C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, EU:C:1994:7, Recueil 1994, p. I-43, point 30, et l'affaire C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati/Commission, EU:C:2009:191, Recueil 2009, p. I-2207, point 71.

⁽³⁹⁾ Affaire C-343/95, Calì & Figli/Servicei ecologici porto di Genova, EU:C:1997:160, Recueil 1997, p. I-1547; décision de la Commission du 19 mars 2003 concernant l'affaire N 309/2002; décision de la Commission du 16 octobre 2002 concernant l'affaire N 438/02, subventions aux régies portuaires pour l'exécution de missions relevant de la puissance publique.

⁽⁴⁰⁾ Voir notamment l'affaire C-172/03, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, EU:C:2005:130, Recueil 2005, p. I-01627, point 36, et la jurisprudence citée.

⁽⁴¹⁾ Voir le considérant 25 de la décision d'ouvrir la procédure.

⁽⁴²⁾ L'étude de 2010 ne précise pas quelle partie de l'investissement relèverait d'une tâche d'intérêt public. Pour déterminer le montant de l'investissement relevant d'une tâche d'intérêt public, la Commission a donc appliqué l'approche utilisée dans l'étude de 2011. Voir le considérant 132.

⁽⁴³⁾ Au cours de la procédure devant le Tribunal, la commune de Kosakowo a indiqué que les investissements relevant prétendument d'une tâche d'intérêt public correspondaient à des dépenses de [...] millions de PLN ([...] millions d'EUR).

⁽⁴⁴⁾ Arrêt dans l'affaire C-482/99, France/Commission, EU:C:2002:294, Recueil 2002, p. I-4397.

⁽⁴⁵⁾ Arrêt du 12 mai 2011 dans les affaires jointes T-267/08 et T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, EU:T:2011:209, Recueil 2011, p. II-01999, point 108.

- (111) Pour la même raison, la Commission constate que les apports en capital en faveur de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o sont financés au moyen de ressources d'État et sont imputables à l'État.

5.1.3. *Avantage économique*

5.1.3.1. Introduction

- (112) La Commission observe que les autorités polonaises, d'un côté, soutiennent que les apports en capital respectent le critère de l'investisseur privé en économie de marché et, de l'autre, considèrent que l'aide est compatible avec le marché intérieur, puisqu'en l'absence de financement public, l'exploitant de l'aéroport n'aurait pas procédé à l'investissement.
- (113) Afin d'établir si la mesure en question confère à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. un avantage qu'elle n'aurait pas pu obtenir dans des conditions normales de marché, la Commission doit comparer le comportement des actionnaires publics de l'exploitant de l'aéroport à celui d'un investisseur privé guidé par des perspectives de rentabilité à long terme ⁽⁴⁶⁾.
- (114) Lors de l'appréciation, il ne faut pas tenir compte des effets positifs sur l'économie de la région dans laquelle se trouve l'aéroport, conformément à l'argumentation de la Cour, selon laquelle ce qu'il faut savoir dans le contexte d'une étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, c'est si, «dans des circonstances similaires, un associé privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé un tel apport en capital» ⁽⁴⁷⁾.
- (115) Les autorités polonaises soutiennent que les mesures en question ne confèrent pas d'avantage économique à l'exploitant de l'aéroport de Gdynia, parce qu'elles respectent le critère de l'investisseur privé en économie de marché. Comme décrit à la section 3.1, à l'appui de cette constatation, les autorités polonaises ont présenté les résultats des études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché effectuées par PWC ⁽⁴⁸⁾. En novembre 2013, les autorités polonaises ont, en outre, indiqué que de nouvelles sources de revenus (à savoir la vente de carburant, les services de navigation) augmenteraient la VAN du projet. Au moment de l'adoption de la décision d'ouvrir la procédure, les autorités polonaises avaient présenté uniquement l'étude de 2012.
- (116) Bien que, conformément au contrat conclu par les actionnaires en 2011, la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo se soient engagées à fournir des apports en espèces et en nature pour financer le projet d'investissement jusqu'à 2040, les autorités polonaises soutiennent que ce sont uniquement l'étude de 2012 et des informations plus récentes relatives aux revenus complémentaires qui sont pertinentes pour l'appréciation de la compatibilité des apports en capital avec le marché.
- (117) La Commission examinera d'abord l'argument avancé par les autorités polonaises selon lequel la question des avantages économiques obtenus par l'exploitant de l'aéroport doit être appréciée sur la base de l'étude de 2012 et des informations obtenues ultérieurement et non pas sur la base des études de 2010 et de 2011 (section 5.1.3.2). Ensuite, la Commission appréciera, sur la base de l'étude de 2010 (section 5.1.3.3), de l'étude de 2011 et de l'étude de 2012 (section 5.1.3.4) respectivement, si les critères de l'investisseur privé en économie de marché ont été remplis.

5.1.3.2. Pertinence de l'étude de 2010 pour l'appréciation de l'avantage économique

- (118) Dans l'arrêt Stardust Marine, la Cour a déclaré que «pour rechercher si l'État a adopté ou non le comportement d'un investisseur avisé dans une économie de marché, il y a lieu de se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle les mesures de soutien financier ont été prises pour évaluer la rationalité économique du comportement de l'État et donc de s'abstenir de toute appréciation fondée sur une situation postérieure» ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ Affaire C-305/89, Italie/Commission («Alfa Romeo»), EU:C:1991:142, Recueil 1991, p. I-1603; affaire T-296/97, Alitalia/Commission, EU:T:2000:289, Recueil 2000, p. II-3871.

⁽⁴⁷⁾ Affaire C-40/85, Belgique/Commission, EU:C:1986:305, Recueil 1986, p. I-2321.

⁽⁴⁸⁾ La Commission a demandé aux autorités polonaises de présenter les feuilles de calcul Excel ayant servi de base pour les calculs, avec les formules, mais les autorités polonaises ont présenté uniquement les feuilles de calcul Excel sans formules.

⁽⁴⁹⁾ Arrêt dans l'affaire C-482/99, France/Commission, EU:C:2002:294, recueil 2002, p. I-04397.

- (119) En outre, dans l'affaire EDF, la Cour a jugé que «des évaluations économiques établies après l'octroi dudit avantage, le constat rétrospectif de la rentabilité effective de l'investissement réalisé par l'État membre concerné ou des justifications ultérieures du choix du procédé effectivement retenu ne sauraient suffire à établir que cet État membre a pris, préalablement ou simultanément à cet octroi, une telle décision en sa qualité d'actionnaire» ⁽⁵⁰⁾.
- (120) Afin d'appliquer le critère de l'investisseur privé en économie de marché, la Commission doit se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle les différentes décisions concernant la reconversion de l'ancien aéroport militaire en aéroport civil ont été prises. Elle doit également fonder son appréciation sur les informations et les hypothèses dont disposaient les actionnaires publics au moment de la prise de décision concernant le financement du projet d'investissement.
- (121) La Commission considère que l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché la plus pertinente pour établir si la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo ont agi comme un investisseur privé est l'étude de 2010. En effet, l'appréciation de la compatibilité de l'intervention de l'État avec les conditions de marché doit être fondée sur une évaluation ex ante et tenir compte des informations et données disponibles au moment de la prise de décision relative à l'investissement.
- (122) La Commission observe qu'avant 2010, seuls des études et travaux préparatoires ont été exécutés en relation avec le projet d'investissement en question. Ces études et travaux comprenaient le schéma directeur du projet d'investissement, le rapport sur l'environnement, la documentation d'études du terminal d'aviation générale, la documentation d'études du bâtiment administratif et du bâtiment de l'unité des sapeurs-pompiers, une documentation spécialisée concernant l'activité aérienne et d'autres expertises. À la fin de 2010, le coût de ces études avait atteint au total [...] millions de PLN ([...] EUR) ⁽⁵¹⁾.
- (123) En outre, comme le soutiennent les autorités polonaises, les actionnaires publics de l'exploitant de l'aéroport ont terminé la préparation du projet d'investissement en question en 2010. La même année, les actionnaires publics ont porté le capital social de la société à 6 050 000 PLN (environ 1 500 000 EUR) avec l'intention de réaliser ce projet d'investissement. Le début des principaux investissements physiques (tels que la construction du terminal d'aviation générale) était prévu pour 2011, mais en réalité les travaux ont commencé en 2012. La Commission considère qu'à ce moment-là, n'importe quel investisseur privé aurait estimé la rentabilité attendue du projet. Si le plan d'investissement n'avait pas présenté un taux de rentabilité acceptable ou si ce taux avait été basé sur des hypothèses douteuses, aucun investisseur privé n'aurait entamé la réalisation de ce plan et n'aurait dépensé à cette fin des fonds autres que ceux qu'il avait déjà consacrés aux travaux préparatoires visés au considérant 122. En ce qui concerne les apports en capital, la Commission considère que la décision concernant le premier grand apport en capital d'un montant de 4 400 000 PLN (qui a multiplié presque par quatre le capital existant d'un montant de 1 700 000 PLN) a été prise le 29 juillet 2010, juste après l'achèvement de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché du 16 juillet 2010. En outre, le 11 mars 2011 ⁽⁵²⁾ (avant même l'achèvement de la deuxième étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, celle du 13 mai 2011), les actionnaires ont signé le contrat concernant de nouveaux apports en capital en faveur de la société jusqu'à 2040 (mentionné au considérant 28). De plus, le 7 mars 2011, le contrat opérationnel a été conclu avec l'utilisateur militaire de l'aéroport et, le 11 mars 2011, le contrat de location du terrain à la société (mentionné au considérant 27) a été signé. En outre, le 9 septembre 2010, la commune de Kosakowo a conclu avec le Trésor public un contrat de prêt à usage pour le terrain sur lequel se situe l'aéroport militaire, quelques mois après l'élaboration de l'étude de 2010 (voir le considérant 26). Ce terrain pouvait être utilisé uniquement pour y créer un nouvel aéroport civil (voir les considérants 25 et 59).
- (124) La Commission souligne également que les autorités polonaises ont confirmé ⁽⁵³⁾ que les apports en capital faits en vertu de la décision prise le 29 juillet 2010 s'appuyaient sur l'évaluation économique du projet formulée dans l'étude de 2010. C'est pourquoi il n'y a aucun doute qu'à ce stade, les actionnaires publics étaient clairement déterminés à s'engager dans le projet d'investissement en question, dont la réalisation devait s'étaler sur 30 ans et était soumise à une pénalité contractuelle en cas de non-respect des engagements souscrits par les parties jusqu'à l'achèvement du projet, prévu pour septembre 2040 conformément au contrat conclu par les actionnaires (mentionné au considérant 28).

⁽⁵⁰⁾ Affaire C-124/10 P, Commission/Électricité de France (EDF), EU:C:2012:318, point 85.

⁽⁵¹⁾ Voir le point 4.7.5 de l'étude de 2012. Selon les observations transmises par les autorités polonaises, au 26 juin 2009, la valeur totale des apports en capital en faveur de l'aéroport de Gdynia s'élevait à 1 691 000 PLN (environ 423 000 EUR). Seulement [...] millions de PLN (environ [...] EUR) ont été utilisés pour financer les différentes études réalisées pendant la préparation du projet.

⁽⁵²⁾ Le contrat prévoit des apports en espèces par la ville de Gdynia d'un montant total de 59 048 000 PLN (14 800 000 EUR) sur la période 2011-2013 et un apport en nature par la commune de Kosakowo (conversion des loyers annuels versés pour le terrain en participation dans l'aéroport) sur la période 2011-2040.

⁽⁵³⁾ Lettre du 6 août 2013.

- (125) Avant l'achèvement de la première actualisation de l'étude de 2011, les actionnaires publics avaient déjà apporté à la société, en capital, un montant de 6 050 000 PLN (voir le tableau 3). Entre la première actualisation et l'achèvement de la deuxième actualisation de l'étude, en juillet 2012, ils ont injecté dans la société un montant total de 64 810 000 PLN (soit environ 70 % du montant total des capitaux fournis).
- (126) Outre les apports en capital susmentionnés en faveur de l'exploitant de l'aéroport, les différentes études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché présentées par les autorités polonaises mentionnaient aussi les dépenses en capital attendues (à savoir les sorties de capitaux) jusqu'en 2030. Notamment, comme le présente le tableau 1, l'étude de 2012 démontre que les investissements en capital fixe ont été divisés en quatre phases. Selon les renseignements fournis par les autorités polonaises, les dépenses en capital prévues en 2012 ont atteint [...] millions PLN, et plus de la moitié ont été supportées avant le début de l'actualisation de l'étude de 2012. Le diagramme 1 présente les dépenses en capital annuelles (en termes nominaux) conformément à l'étude de 2012 (les dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public ont été supprimées).

Diagramme 1

Dépenses en capital annuelles (étude de 2012, à l'exclusion des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public)

[...]

- (127) Dans les études de 2011 et de 2012, l'évaluation portait uniquement sur les modifications par rapport à la décision initiale de lancer le projet, prise en 2010 sur la base de l'étude de 2010. Les deux études ultérieures montrent que les actionnaires ont suivi l'évolution du marché et adapté le champ du projet à cette évolution (en l'étendant ou en le réduisant en fonction de l'élément d'investissement). Les modifications étaient toutefois peu importantes par rapport à la décision de reconversion de la base militaire en aéroport civil. Le diagramme 2 présente (en termes nominaux) les dépenses en capital selon les études de 2010, de 2011 et de 2012 (à l'exclusion des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public). Comme on peut le constater, bien que le cadre temporel et le champ des investissements aient été actualisés aussi bien en 2011 qu'en 2012, les modifications n'étaient pas importantes, compte tenu de l'étendue générale du projet. En 2010, les dépenses en capital en termes nominaux étaient estimées à environ [...] millions de PLN, et ce montant a été porté à environ [...] millions de PLN en 2011 (essentiellement en raison de nouveaux investissements dans les infrastructures routières).

Diagramme 2

Dépenses en capital (en milliers de PLN) prévues dans les études de 2010, de 2011 et de 2012 (à l'exclusion des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public)

[...]

- (128) À la lumière des considérants 122 et 126, la Commission considère qu'afin d'établir si la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo ont adopté le comportement d'un investisseur privé dans une économie de marché, elle doit fonder son appréciation sur l'étude de 2010, indépendamment des événements et renseignements ultérieurs dont les actionnaires publics ne disposaient pas au moment de la prise de décision concernant la réalisation du projet d'investissement en question.
- (129) Il peut arriver qu'en raison de l'évolution de la situation, un investisseur privé adapte son plan d'investissement en cours de réalisation. Cependant en l'espèce, la Commission doit apprécier si un investisseur privé mènerait un projet consistant en la reconversion d'un aéroport militaire en aéroport civil. À cet égard, il a lieu de déterminer à quelle date la décision de principe concernant la réalisation du projet a été effectivement adoptée. À la lumière des éléments figurant dans le dossier (apports en capital, contrat de prêt à usage et contrat de location), les mesures les plus importantes ont été prises avant même l'élaboration de l'étude de 2011. Compte tenu du fait qu'avant d'engager des ressources importantes ou de contracter des obligations juridiquement contraignantes, tout investisseur privé effectuerait une appréciation ex ante de la rentabilité d'un projet, c'est l'étude de 2010 qui est l'étude la plus appropriée pour l'appréciation de la compatibilité de l'investissement avec le marché intérieur.

- (130) Les études de 2011 et de 2012 introduisent des aménagements par rapport au plan d'investissement initial sur la base duquel la décision initiale de lancer le projet de reconversion de l'aéroport militaire en aéroport civil a été prise. C'est pourquoi les apports en capital réalisés sur la base de ces études ultérieures ne peuvent pas être traités isolément.

5.1.3.3. Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché sur la base de l'étude de 2010

- (131) L'étude de 2010 s'appuie sur le plan d'entreprise qui contient une prévision concernant les flux de trésorerie futurs sur la période 2010-2040. À l'époque où cette étude a été réalisée, les autorités polonaises supposaient que l'aéroport commencerait d'être utilisé par des prestataires de services d'aviation générale en 2011, par des compagnies charters en 2013 et par des compagnies à bas coûts en 2015. Cela entraînerait une augmentation constante du nombre de passagers, qui passerait de [...] en 2013 jusqu'à presque [...] en 2024 et à 1 753 000 en 2040 (comme l'indique le tableau 5).

Tableau 5

Prévisions concernant le trafic de passagers à l'aéroport de Gdynia utilisées dans l'étude de 2010 (en milliers)

Développement prévu du trafic des passagers (étude de 2010)										
Année	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Nombre de passagers	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (132) L'étude de 2010, fournie par les autorités polonaises, mentionne le capital nécessaire au financement des coûts considérés comme relevant d'une tâche d'intérêt public, mais elle ne précise pas le montant de ces coûts. L'étude de 2011, à son tour, ne mentionne pas les coûts en capital, mais elle précise leur montant. L'étendue du projet d'investissement dans les études de 2010 et de 2011 est en substance identique. Outre l'exclusion des coûts relatifs à la réalisation d'une tâche d'intérêt public, la différence entre l'étude de 2010 et celle de 2011 ne concerne que les données actualisées relatives au montant des coûts et au taux d'actualisation, les coûts de l'infrastructure routière actualisés, le résultat financier du contrat de location conclu entre la commune de Kosakowo et l'exploitant de l'aéroport et le calendrier des apports en capital convenu par la commune de Kosakowo et la ville de Gdynia. Pour exclure les coûts présumés relevant d'une tâche d'intérêt public du calcul de la VAN dans l'étude de 2010, la Commission a appliqué la même méthode que celle utilisée dans l'étude de 2011 en ce qui concerne la part des coûts relevant d'une tâche d'intérêt public dans les investissements en fonds propres. Il ressort notamment de l'étude de 2011 ⁽⁵⁴⁾ que [...] % des coûts des terminaux (aérogare passagers et terminal d'aviation générale) sont considérés comme des coûts relevant d'une tâche d'intérêt public; que [...] % des coûts du bâtiment mixte hébergeant une unité de pompiers sont considérés comme des coûts relevant d'une tâche d'intérêt public; qu'en outre, tous les coûts liés à la clôture autour de l'aéroport, aux dispositifs de surveillance, aux équipements de contrôle des bagages et à l'équipement du service de sécurité de l'aéroport sont considérés comme des coûts relevant d'une tâche d'intérêt public (au total [...] millions PLN, soit [...] millions d'EUR). En excluant les mêmes éléments de coût et en appliquant la même part des coûts relevant d'une tâche d'intérêt public pour différents bâtiments (car ces valeurs sont basées sur la superficie de ces bâtiments affectée à la sécurité, qui n'a pas changé entre l'élaboration des deux études), la Commission a calculé la part des coûts d'investissement dans l'étude de 2010 qui, aux fins de la présente décision, doit être exclue du critère de l'investisseur privé en économie de marché, car elle relève d'une tâche d'intérêt public. Ces coûts s'élèvent à [...] millions PLN ([...] millions EUR).
- (133) En outre, selon l'étude de 2010, l'entreprise serait rentable en termes d'EBITDA à partir de 2018. Cependant, il est prévu que, cumulativement (à savoir après avoir ajouté, chaque année, les flux de trésorerie des années précédentes), la somme des flux de trésorerie actualisés pour toute la période 2010-2040 sera négative (comme l'indique le diagramme 3). Autrement dit, les flux de trésorerie positifs qui doivent être générés à partir de 2018 ne sont pas assez importants pour compenser les flux de trésorerie négatifs élevés prévus au cours des premières années des investissements. Ainsi, jusqu'en 2040, les flux de trésorerie actualisés cumulés seront toujours négatifs.

⁽⁵⁴⁾ Voir p. 35 de l'étude de 2011.

Diagramme 3

Flux de trésorerie actualisés cumulés en milliers de PLN (étude de 2010)

[...]

Source: Étude de 2010, en excluant les dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public.

- (134) Il a été prévu qu'après 2040, la valeur de l'exploitant de l'aéroport serait en augmentation constante avec un taux de croissance constant des flux de trésorerie disponibles s'élevant à [...] %. Conformément à cette hypothèse, les autorités polonaises ont calculé la valeur terminale de l'exploitant de l'aéroport en 2040. La valeur terminale actualisée s'élève à [...] millions de PLN. L'étude de 2010 initiale montre une valeur en capital positive ⁽⁵⁵⁾ de l'ordre de [...] millions de PLN (environ [...] millions d'EUR). Elle résulte de la différence entre la valeur terminale s'élevant à [...] millions PLN qui, en termes absolus, est supérieure à la VAN des flux de trésorerie disponibles («FCFF»), estimée à [...] millions de PLN pour la période 2010-2040. Le taux de rentabilité interne du projet d'investissement est estimé à [...] %, ce qui est supérieur au coût du capital prévu de l'exploitant de l'aéroport [...] %. Après l'exclusion des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public, la VAN des flux de trésorerie disponibles («FCFF») est toujours négative et s'élève à [...] millions PLN, le projet est rentable uniquement grâce à la valeur terminale calculée de [...] millions de PLN. La valeur en capital positive (en excluant les dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public) s'élève ainsi à [...] millions de PLN (soit environ [...] millions d'EUR).
- (135) Le projet est rentable uniquement en supposant qu'après la fin de la période de location de 30 ans, l'exploitant exploitera l'aéroport pendant une période indéterminée et que celui-ci enregistre, chaque année, une croissance stable de [...] % (valeur terminale ⁽⁵⁶⁾). Comme il a été mentionné aux considérants 25 à 27, le terrain sur lequel se situe l'aéroport appartient au Trésor public et celui-ci, par le contrat de prêt à usage, l'a loué à la commune de Kosakowo pour une période de 30 ans, jusqu'en septembre 2040. Ensuite, la commune de Kosakowo a loué le terrain pour une période de 30 ans à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Ainsi, conformément aux dispositions polonaises applicables en la matière (article 48 et 191 du code civil), les bâtiments et les autres infrastructures construits sur le terrain loué, durablement fixés au sol, appartiennent au propriétaire du terrain (Trésor public) et non à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. ou à la commune de Kosakowo. Le contrat de prêt à usage précise que l'emprunteur est tenu de rendre l'objet du contrat au prêteur dans un délai de [...] à la date d'expiration du contrat de prêt à usage (article 4, paragraphe 16). Le contrat de prêt à usage ne prévoit pas le droit de reconduire unilatéralement le prêt à usage après l'expiration de cette durée, ni le droit de solliciter le remboursement d'investissements réalisés dans les infrastructures aéroportuaires. Rien n'indique non plus clairement s'il est possible de faire valoir de telles prétentions en vertu de dispositions générales du droit civil polonais. Le contrat de prêt à usage (article 4, paragraphe 11) et le contrat de location (article 5, paragraphe 4) précisent également qu'en cas de cessation d'activité par l'exploitant de l'aéroport, toutes les infrastructures sont transférées à l'État sans droit à indemnisation. Le fait de se fonder sur un montant exact fixé dans l'étude ne semble donc pas justifié car, conformément aux dispositions du contrat de prêt à usage du 9 septembre 2010, les infrastructures aéroportuaires n'appartiennent ni à l'exploitant de l'aéroport, ni aux actionnaires. Par conséquent, la valeur terminale de l'investissement sur laquelle sont basées les études du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché n'est pas fiable et elle est très probablement sensiblement surévaluée.
- (136) La Commission observe par ailleurs que le facteur clé déterminant les valeurs des flux de trésorerie futurs de l'exploitant de l'aéroport de Gdynia est constitué par les revenus attendus qui dépendront du nombre de passagers et du niveau des taxes d'aéroport acquittées par des compagnies aériennes. Dans l'étude de 2010, les revenus des vols assurés par des compagnies à bas coûts et des vols charters (redevances passagers, taxes d'atterrissage et de stationnement) s'élèvent à [80-90] % de tous les revenus en 2040 et, en moyenne, à [80-90] % de tous les revenus sur l'ensemble de la période couverte par l'évaluation, soit 2010-2040. Cela est contraire à la déclaration des autorités polonaises, selon laquelle l'activité de l'aéroport de Gdynia serait complémentaire de celle de l'aéroport de Gdańsk, car Gdynia se concentrera sur l'activité liée à l'aviation générale. En effet, comme le montrent les données présentées ci-dessus, la principale source de revenus au cours de la plupart des années couvertes par les prévisions est constituée par des vols assurés par des compagnies à bas coûts et par des vols charters. Néanmoins, comme il sera expliqué de façon plus détaillée ci-après, l'essentiel des revenus de l'aéroport de Gdańsk provient aussi des vols assurés par des compagnies à bas coûts et des vols charters (voir le considérant 140).
- (137) En ce qui concerne la demande de la part des passagers et des compagnies aériennes, la Commission observe que l'aéroport de Gdynia-Kosakowo aurait la même zone d'attraction que celui de Gdańsk, situé à 25 km seulement. En 2012, l'aéroport de Gdańsk a été agrandi pour accueillir 5 000 000 passagers et, en 2015, une nouvelle augmentation de sa capacité, jusqu'à 7 000 000 passagers, est prévue. Le calendrier de l'extension a été rendu

⁽⁵⁵⁾ La valeur en capital couvre la valeur actuelle nette des flux de trésorerie sur la période 2012-2040 et la valeur terminale actualisée de l'aéroport de Gdynia, calculée pour 2040.

⁽⁵⁶⁾ La valeur terminale est calculée sur la base des flux de trésorerie prévus pour la dernière année de la période couverte par les prévisions détaillées, compte tenu des investissements concernant des opérations de remplacement nécessaires pour le fonctionnement continu de l'infrastructure.

public dès 2010, soit au moment de la préparation de l'étude de 2010. ⁽⁵⁷⁾ En outre, le 24 septembre 2008, dans le cadre de l'examen du dossier d'aide d'État N 472/08, la Commission a reçu également une notification concernant le financement par des fonds publics de l'extension de l'aéroport de Gdańsk ayant pour but de porter sa capacité à 5 000 000 passagers, que la Commission a approuvé le 5 février 2009 ⁽⁵⁸⁾.

- (138) Les autorités polonaises ont informé la Commission que le schéma directeur de l'aéroport de Gdańsk, élaboré en 2010 ⁽⁵⁹⁾, prévoyait l'extension de la piste de décollage, de l'aire de stationnement et des autres infrastructures d'aéroport, ce qui permettrait à l'aéroport de Gdańsk d'accueillir à l'avenir plus de 10 000 000 passagers par an.
- (139) La Commission observe également qu'en 2010, l'aéroport de Gdańsk a accueilli 2 200 000 passagers (ce qui représente 45 % de sa capacité, y compris sa capacité en construction). Conformément aux prévisions concernant l'aéroport de Gdańsk, jusqu'à 2020, la capacité disponible sera utilisée seulement à 50-60 % ⁽⁶⁰⁾. Ces prévisions ne tiennent pas compte du démarrage de l'exploitation de l'aéroport de Gdynia (il est supposé que toute la demande dans la zone de chalandise sera satisfaite par l'aéroport de Gdańsk). La Commission observe que, même en supposant une croissance dynamique du trafic des passagers, l'aéroport de Gdańsk sera en mesure de satisfaire la demande dans la région pendant longtemps, au moins jusqu'en 2030.
- (140) Conformément aux informations présentées ci-dessus, l'étude de 2010 prévoit que la part principale des revenus de l'aéroport de Gdynia (en moyenne [80-90] % pendant toute la période 2012-2040) serait générée par les compagnies à bas coûts et charters. À cet égard, la Commission note que l'aéroport de Gdańsk est utilisé aussi principalement par les compagnies à bas coûts et charters. En 2010, les passagers des compagnies à bas coûts et charters ont représenté 72 % de tous les passagers accueillis par l'aéroport de Gdańsk ⁽⁶¹⁾.
- (141) Considérant la proximité d'un autre aéroport non encombré, déjà exploité, qui fonctionne selon le même modèle d'entreprise et dispose d'une capacité non utilisée importante à long terme, la Commission estime que la capacité de l'exploitant de l'aéroport de Gdynia à attirer le trafic aérien et des passagers dépendra dans une large mesure du niveau des taxes d'aéroport qu'il proposera aux compagnies aériennes, surtout en comparaison avec les taxes perçues par ses concurrents les plus proches.
- (142) À cet égard, la Commission observe que l'étude de 2010 prévoit que, dans le cas des vols charters et des vols assurés par des compagnies à bas coûts, la redevance passagers s'élèverait à 25 PLN/PAX (6,25 EUR) jusqu'en 2014 et à 40 PLN/PAX (10 EUR) à partir de 2015 (et jusqu'en 2040). La taxe d'atterrissage pour de tels vols a été fixée à 25 PLN par tonne (6,25 EUR) pour toute la période [il a été supposé que la masse maximale au décollage (MTOW) moyenne s'élèvera à 70 tonnes], et la taxe de stationnement a été estimée à 4 PLN (1,0 EUR) par 24 heures de stationnement et par tonne (avec une masse maximale au décollage moyenne de 70 tonnes). Selon l'étude de 2010, les prix ont été fixés à des niveaux comparables à ceux des prix proposés par d'autres aéroports régionaux au moment où l'étude de 2010 a été effectuée. Les prix de l'aéroport de Gdynia ont été fixés en supposant qu'il n'y aurait pas de concurrence de la part de l'aéroport de Gdańsk.
- (143) La Commission remarque en outre que, selon le règlement fixant les taxes d'aéroport appliqué à l'aéroport de Gdańsk depuis le 31 décembre 2008, la redevance passagers standard s'élève à 48 PLN/PAX (12,0 EUR), la taxe d'atterrissage standard pour des aéronefs de plus de 2 tonnes (y compris, donc, pour tous les aéronefs des compagnies à bas coûts et charters) s'élève à 25 PLN par tonne (6,25 EUR), et la taxe de stationnement s'élève à 4,5 PLN par 24 heures de stationnement et par tonne (1,25 EUR).
- (144) La Commission observe toutefois que le règlement fixant les taxes d'aéroport appliqué à l'aéroport de Gdańsk prévoit aussi différentes remises et rabais concernant, entre autres, les vols assurés par des compagnies à bas coûts. L'aéroport de Gdańsk applique une redevance passagers réduite d'un montant de 24 PLN/PAX (6 EUR) à

⁽⁵⁷⁾ Voir notamment la décision C(2009) 4445 de la Commission du 3 juin 2009 concernant l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport.

⁽⁵⁸⁾ Voir la note de bas de page 9.

⁽⁵⁹⁾ Le schéma directeur a été commandé en février 2010 et transmis en novembre 2010.

⁽⁶⁰⁾ Trafic de passagers (en milliers de passagers par an) à l'aéroport de Gdańsk

Nombre réel de passagers:

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de passagers	466	672	1 256	1 715	1 954	1 911	2 232	2 463	2 906

Augmentation prévue du nombre de passagers:

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de passagers	3 153	3 311	3 477	3 616	3 760	3 911	4 067	4 230

⁽⁶¹⁾ Passagers des compagnies à bas coûts: 64,5 %; passagers du trafic charter: 7,5 %. Aussi bien en 2009 qu'en 2011, ils représentaient au total 70 %.

toute nouvelle liaison (depuis le 1^{er} janvier 2004) et à toute augmentation de la fréquence des liaisons effectuées par des aéronefs d'une MTOW de 50 à 100 tonnes (par exemple Airbus A320 et Boeing 737, ainsi que d'autres aéronefs utilisés par des compagnies à bas coûts). Dans le cas de telles liaisons, les taxes d'atterrissage sont également réduites de moitié (soit jusqu'à 12,5 PLN par tonne). La taxe de stationnement est réduite à 100 % lorsque la fréquence d'une liaison est égale ou supérieure à six fois par semaine. De plus, la redevance passagers standard est réduite de 23 PLN dans le cas de tous les passagers au départ qui sont utilisateurs de services aériens intérieurs réguliers. Une remise adéquate est alors appliquée. La Commission considère, au vu des remises et rabais appliqués à l'aéroport de Gdańsk, que les taxes d'aéroport de l'aéroport de Gdynia ont été, en moyenne, largement supérieures à celles appliquées par un aéroport voisin, déjà exploité. En appliquant les taxes d'aéroport susmentionnées, l'aéroport de Gdynia, en tant que nouvel acteur sur le marché, ne sera pas en mesure d'attirer un trafic important dans la situation où un aéroport déjà exploité, disposant d'une capacité non utilisée dans la même zone de chalandise, applique des taxes nettes moins élevées dans le cas de nouvelles liaisons et d'une augmentation de la fréquence des liaisons existantes. La Commission observe également que le règlement fixant les taxes d'aéroport à l'aéroport de Gdańsk, avec des taxes réduites, doit être appliqué jusqu'au 31 décembre 2028. Comme les taxes d'aéroport sont la principale source de revenus prévue dans l'étude de 2010 pour l'exploitant de l'aéroport (sur la base du plan d'entreprise de l'exploitant de l'aéroport), pour la Commission, les considérations ci-dessus prouvent que l'étude de 2010 n'est pas suffisamment solide et crédible pour démontrer que le projet d'investissement en question aurait été réalisé par un investisseur privé.

- (145) Considérant le fait que les deux aéroports, celui de Gdynia et celui de Gdańsk, visent principalement les compagnies charters et à bas coûts, que l'aéroport de Gdańsk n'utilise pas toute sa capacité, que les taxes réelles qui y sont appliquées sont inférieures à celles prévues dans le plan d'entreprise concernant l'aéroport de Gdynia, et vu la proximité des deux aéroports, la Commission considère également que l'hypothèse de l'absence de concurrence par le prix entre les deux aéroports n'est pas correcte.
- (146) La Commission observe, en outre, qu'au moment de l'élaboration de l'étude de 2010, les taxes nettes (taxes standards après déduction de remises) appliquées à l'aéroport de Bydgoszcz (qui se trouve à 196 km de l'aéroport de Gdynia, soit un temps de trajet en voiture de 2 h 19) et à l'aéroport de Szczecin (qui se trouve à 296 km de l'aéroport de Gdynia, soit un temps de trajet en voiture de 4 h 24), respectivement deuxième et troisième aéroports régionaux polonais les plus proches, étaient beaucoup moins élevées ⁽⁶²⁾.
- (147) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que, vu la proximité d'un autre aéroport non encombré qui fonctionne selon le même modèle d'entreprise, les taxes d'aéroport prévues dans l'étude de 2010, qui ont été fixées à un niveau supérieur à celui des taxes appliquées à Gdańsk et dans d'autres aéroports régionaux à proximité, ne sont pas réalistes. Compte tenu de la concurrence à laquelle l'aéroport de Gdynia sera confronté, les prévisions concernant le trafic formulées dans l'étude de 2010 se fondaient sur des hypothèses irréalistes.
- (148) Il convient de noter également qu'aucune analyse de sensibilité ni aucune estimation de la probabilité du résultat (par exemple scénarios pessimiste et optimiste, scénario de base) n'ont été effectuées dans le cadre de l'étude de 2010. Par conséquent, la Commission constate que le scénario présenté dans l'étude de 2010 se fonde sur des hypothèses trop optimistes concernant le développement du trafic de passagers et le niveau des taxes.
- (149) La Commission a réalisé une série de tests de sensibilité et elle observe qu'une diminution de [...] % seulement des revenus annuels provenant des redevances passagers dans le cas des compagnies charters et à bas coûts (pendant la période couverte par les prévisions, soit 2010-2040) constitue un facteur suffisant pour que le projet cesse d'être rentable, malgré une valeur terminale importante qui, en tant que telle, est un élément incertain, comme il a été expliqué au considérant 135. Une telle diminution de revenus pourrait résulter de taxes moins élevées ou d'un trafic inférieur aux prévisions. À cet égard, il convient de noter que les taxes d'aéroport prévues dans le plan d'entreprise utilisé dans l'étude de 2010 sont déjà de [...] % supérieures à celles de l'aéroport de Gdańsk ⁽⁶³⁾. Dans ce contexte, il est fort peu probable que l'aéroport de Gdynia soit en mesure d'attirer du trafic

⁽⁶²⁾ Aéroport de Bydgoszcz: La taxe standard payée par passager au départ s'élève à 30 PLN (7,5 EUR); la taxe standard d'atterrissage s'élève à 45 PLN par tonne (11,25 EUR) pour une MTOW égale ou inférieure à 2 tonnes, à 40 PLN par tonne (10 EUR) pour une MTOW de 2 à 15 tonnes, à 35 PLN par tonne (8,75 EUR) pour une MTOW de 15 à 40 tonnes, à 30 PLN par tonne (7,5 EUR) pour une MTOW de 40 à 60 tonnes, à 25 PLN par tonne (6,25 EUR) pour une MTOW de 60 à 80 tonnes et à 20 PLN par tonne (5 EUR) pour une MTOW supérieure à 80 tonnes; la taxe standard de stationnement s'élève à 8 PLN par tonne et par 24 heures (2 EUR; pas de taxe pour les quatre premières heures); Remises: redevance passager de 5 % (si la compagnie aérienne transporte 100-300 passagers au départ de l'aéroport de Bydgoszcz par mois) à 50 % (si la compagnie aérienne transporte plus de 8 000 passagers au départ de l'aéroport de Bydgoszcz par mois); taxe d'atterrissage — 50 % pendant les douze premiers mois de l'exploitation d'une liaison, 50 % si l'atterrissage a lieu entre 14 h 00 et 20 h 00; taxes d'atterrissage et de stationnement: 10 % — si la compagnie aérienne effectue 4 à 10 vols par mois, 15 % — si la compagnie aérienne effectue 11 à 30 vols par mois, 20 % — si la compagnie aérienne effectue plus de 31 vols par mois. Aéroport de Szczecin: la taxe standard payée par passager au départ s'élève à 35 PLN (8,75 EUR); la taxe standard d'atterrissage s'élève à 70 PLN par tonne (17,5 EUR); la taxe standard de stationnement s'élève à 8 PLN par tonne et par 24 heures (2 EUR; pas de taxe pour les deux premières heures). Remises: de 20 % (si la compagnie aérienne propose aux passagers au départ plus de 800 places par semaine) à 90 % (si elle leur propose plus de 1 300 places).

⁽⁶³⁾ Évaluation des redevances passagers perçues de la part des compagnies à bas coûts.

sans offrir des rabais importants sur les taxes prévues dans le plan d'entreprise, de l'ordre de 40 PLN (10 EUR). Ainsi, la grande sensibilité de la VAN à une diminution apparemment faible des taxes d'aéroport (fondée sur des hypothèses réalistes) suscite des doutes sérieux quant à la crédibilité du plan d'entreprise initial.

- (150) Bien que l'étude de 2010 ait été fondée sur les prévisions concernant le trafic disponibles à l'époque et qu'il ne faille pas utiliser d'information ex post pour évaluer directement le respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché, la Commission souligne à quel point ces prévisions étaient trop optimistes. La comparaison des prévisions de 2010 et de 2012 concernant le trafic permet d'observer des différences significatives. Non seulement le démarrage du projet a été retardé, mais le trafic prévu pour la période pendant laquelle les valeurs d'EBITDA étaient positives a été ramené de [...] % à [...] % chaque année. Une correction si importante, faite après deux ans seulement et ne résultant pas d'un changement important de la situation, permet d'apprécier, par épreuve, le caractère raisonnable des hypothèses initiales. Elle montre aussi que les contrôles de sensibilité effectués par la Commission (dont l'étendue, en comparaison, est bien plus faible) apportent des informations pertinentes en ce qui concerne le caractère irréaliste des hypothèses sur le fondement desquelles il a été estimé que le projet valait la peine d'être exécuté.

Tableau 6

Comparaison des prévisions concernant le trafic de passagers utilisées dans les études de 2010 et de 2012

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre total de passagers dans l'étude de 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Nombre total de passagers dans l'étude de 2012	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Différence</i>		- 53 %	- 69 %	- 55 %	- 38 %	- 36 %	- 29 %	- 27 %	- 25 %
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Nombre total de passagers dans l'étude de 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
Nombre total de passagers dans l'étude de 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
<i>Différence</i>	- 23 %	- 21 %	- 19 %	- 17 %	- 17 %	- 18 %	- 18 %	- 19 %	- 19 %

- (151) Des tests de sensibilité supplémentaires montrent que le projet serait non rentable si le revenu global diminuait de [...] % par an pendant toute la période couverte par les prévisions, ou si le revenu diminuait de [...] % et les dépenses de fonctionnement augmentaient de [...] %. Ainsi, la rentabilité de l'investissement est très sensible à des modifications mineures des hypothèses de base. La Commission considère que de telles modifications sont marginales par rapport aux changements introduits dans les études successives du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché.
- (152) La Commission observe, en outre, que les résultats positifs de l'étude de 2010 dépendent aussi, dans une large mesure, de la valeur terminale de l'investissement à la fin de la période prévue dans le plan d'entreprise (soit en 2040). En fait, sur la période 2010-2040, les flux de trésorerie actualisés de l'entreprise sont négatifs et s'élèvent à ([...] millions) de PLN. La valeur terminale actualisée au 30 juin 2010 s'élève à [...] millions de PLN.

- (153) En ce qui concerne les hypothèses sur lesquelles le calcul est fondé, la valeur terminale a été calculée en supposant qu'après 2040, le taux de croissance annuel des flux de trésorerie liés à l'investissement s'élèverait toujours à [...] % Selon la pratique habituelle, le taux de croissance d'une entreprise ne doit pas être supérieur au taux de croissance de l'économie dans laquelle l'entreprise exerce ses activités (à savoir au taux de croissance du PIB). En effet, la valeur terminale est calculée pour le moment où l'entreprise est censée atteindre sa maturité et la période de forte croissance de l'entreprise devrait ainsi terminer. Considérant que l'économie devrait se composer aussi bien des entreprises en forte croissance que de celles en croissance stable, le taux de croissance des entreprises matures devrait être inférieur au taux moyen de croissance de l'ensemble de l'économie. Dans leurs observations, les autorités polonaises n'ont pas indiqué sur quel fondement elles ont fixé le taux de croissance à long terme à [...] %, mais elles ont expliqué que ce taux était un taux de croissance nominal. En se fondant sur les informations du Fonds monétaire international (FMI) disponibles, la Commission a établi que les prévisions de croissance réelle du PIB polonais disponibles au début de 2010 indiquaient un taux de croissance nominal compris entre 5,6 % en 2011 et 6,6 % en 2015. Avec une inflation de l'ordre de 2,5 %, on pourrait s'attendre à une croissance du PIB réel de 4 %. Ainsi, le choix d'un taux de croissance nominal de [...] % pour l'aéroport de Gdynia pourrait être initialement considéré comme conforme aux informations alors disponibles et à la pratique habituelle de choisir un taux de croissance inférieur au taux de croissance de l'économie. Cependant, étant donné le taux de croissance à long terme supérieur au taux d'inflation (qui était estimé à 2,5 % en avril 2010), le plan d'entreprise suppose qu'après 2040, l'aéroport sera toujours en croissance.

Tableau 7

Données et prévisions du FMI concernant le PIB et l'inflation disponibles en avril 2010

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Croissance du PIB (prix constants)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
Croissance du PIB (prix courants) (%)	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

Source: Fonds monétaire international, base de données des perspectives de l'économie mondiale, avril 2010 (<http://www.imf.org/external/data.htm>).

- (154) En outre, la Commission observe que, dans un tel cas, considérant l'étendue de la période couverte par les prévisions et la date lointaine de la valeur terminale calculée, la tâche consistant à déterminer le taux de croissance le plus adéquat devient encore plus complexe et l'incertitude encore plus grande. En fait, les prévisions de croissance du PIB dépassent rarement un horizon de cinq ans, et, en l'espèce, le modèle devait prévoir le taux de croissance raisonnable de l'aéroport au bout de 30 ans de fonctionnement. Pour cette raison, un investisseur avisé réaliserait une série de tests de sensibilité.
- (155) Le modèle du taux de croissance constante, utilisé en l'espèce pour calculer la valeur terminale, nécessite également de faire une hypothèse sur la date à laquelle l'entreprise atteindra un niveau de croissance stable qu'elle sera toujours en mesure de maintenir. Dans l'étude de 2010, la date prévue est 2040, donc la période couverte par les prévisions est de 30 ans (2010-2040). Dans l'étude de 2012, la période couverte par les prévisions a été réduite à 18 ans (2012-2030) et la valeur terminale a été ainsi calculée pour 2030. Si le même horizon temporel avait été appliqué dans l'étude de 2010, la VAN serait beaucoup moins élevée ([...] millions de PLN, soit [...] millions d'EUR).
- (156) La Commission observe également que l'étude de 2012 mentionne expressément qu'un investisseur avisé prendrait en considération le fait qu'avant d'atteindre la rentabilité, le projet a un horizon temporel particulièrement long (voir le point 4.10.1.2 de l'étude de 2012, dans lequel il est constaté que «le résultat positif concernant la valeur actuelle nette indique que l'investissement relatif à l'aéroport de Gdynia-Kosakowo peut être une opération intéressante pour des investisseurs potentiels. Cependant, avant de prendre d'éventuelles décisions, les investisseurs devront aussi tenir compte de l'horizon d'investissement lointain, typique des investissements dans des infrastructures»).

Conclusion

- (157) Le projet de reconversion de l'aéroport de Gdynia-Kosakowo nécessite des investissements importants et implique des flux de trésorerie négatifs à long terme. En effet, il ressort du plan d'entreprise que, sur la période couverte par les prévisions (2010-2040), les flux de trésorerie actualisés cumulés seront négatifs (et s'élèveront à [...] millions de PLN, soit [...] millions d'EUR). Selon le plan d'entreprise, la valeur du projet devient positive uniquement grâce à la valeur terminale actualisée de l'ordre de [...] millions de PLN, calculée pour l'année 2040, et reste positive pendant une période indéterminée après cette date en supposant qu'à partir de ce moment-là, l'aéroport enregistrera chaque année une croissance nominale de [...] %. Cependant, comme il a été expliqué au considérant 135, le terrain n'appartient ni à l'exploitant de l'aéroport, ni aux actionnaires, car il appartient toujours au Trésor public; ainsi, la valeur terminale de l'aéroport n'est pas fiable. De plus, malgré la grande incertitude inhérente à un projet à si long terme, le plan d'entreprise ne contient pas l'analyse de sensibilité qu'aurait effectuée un investisseur avisé dans le cas d'un tel projet.
- (158) En outre, dans son analyse, la Commission a constaté que le plan d'entreprise se fondait sur un certain nombre d'hypothèses trop optimistes et irréalistes, compte tenu de la proximité de l'aéroport de Gdańsk, qui fonctionne selon le même modèle d'entreprise, de sa capacité disponible et de ses projets d'extension. Il ressort de plusieurs tests de sensibilité que la VAN du projet devient négative si des modifications minimales et réalistes des hypothèses sont introduites.
- (159) À la lumière de ce qui précède, la Commission constate que, sur la base de l'étude de 2010, un investisseur privé n'aurait pas pris la décision de lancer l'investissement en question. C'est pourquoi la décision des autorités de la ville de Gdynia et de la commune de Kosakowo relative au financement de la reconversion de l'aéroport militaire en aéroport civil confère à l'exploitant de l'aéroport un avantage économique qu'il n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché.

5.1.3.4. Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché sur la base des études de 2011 et de 2012

Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché sur la base de l'étude de 2011

- (160) La première actualisation de l'étude du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché a été effectuée en mai 2011. Bien que l'engagement concernant les apports en capital fournis après cette actualisation ait été pris avant mai 2011 (voir le considérant 51), la Commission a apprécié également s'il serait possible de reconnaître, sur la base des informations contenues dans cette analyse économique, que les apports en capital reflétaient le comportement d'un investisseur privé opérant dans une économie de marché. Dans l'étude de 2011, les revenus du projet ont été maintenus au même niveau, tandis que les dépenses en capital ont été augmentées (voir le diagramme 2 présentant les dépenses totales en capital). Dans cette étude, les apports en capital antérieurs et les dépenses en capital déjà réalisées ont également été pris en considération. Le WACC a été légèrement réduit (de [...] % à [...] %), et le taux de croissance à long terme a été ramené de [...] % à [...] %. À la suite de ces actualisations, la VAN a diminué significativement jusqu'à [...] millions de PLN (environ [...] EUR). Cela était dû à une perte plus importante [les flux de trésorerie actualisés pour la période 2011-2030 s'élèveraient à (- [...] millions) PLN et la valeur terminale diminuerait légèrement jusqu'à [...] millions de PLN].
- (161) En ce qui concerne la demande du côté des passagers et les recettes qui y sont liées, la Commission considère que les arguments présentés aux considérants 136 à 141 concernant la concurrence entre les aéroports de Gdynia et de Gdańsk au niveau des compagnies aériennes et des passagers restent valables également à la lumière de l'appréciation formulée dans l'étude de 2011.
- (162) La Commission note en particulier que le niveau des taxes d'aéroport adopté dans l'étude de 2011 reste inchangé par rapport à celui de l'étude de 2010.
- (163) Puisque les aéroports de Gdańsk, de Bydgoszcz et de Szczecin appliquaient en 2011 les mêmes prix (y compris les mêmes remises) qu'en 2010, l'appréciation faite par la Commission du niveau des taxes de l'étude de 2011 est la même que dans le cas de l'étude de 2010 (voir les considérants 141 à 147).

- (164) La Commission considère qu'un investisseur privé mû par une perspective de rentabilité n'aurait fondé aucune décision d'investissement concernant le projet en question sur un niveau de taxes largement supérieur à celui des taxes nettes appliquées par d'autres aéroports régionaux polonais ⁽⁶⁴⁾, a fortiori par l'aéroport de Gdańsk.
- (165) Dans ce contexte, la Commission note qu'une taxe d'aéroport réduite qui serait comparable à celles perçues par d'autres aéroports régionaux polonais (par exemple ceux de Gdańsk, de Bydgoszcz, de Szczecin ou de Lublin) entraînerait une valeur en capital négative.
- (166) La Commission a réalisé une série de tests de sensibilité et observe qu'une diminution de [...] % seulement des revenus annuels provenant des redevances passagers dans le cas des compagnies charters et à bas coûts (sur la période couverte par les prévisions, soit 2010-2040) constitue à elle seule un facteur suffisant pour que le projet cesse d'être rentable, malgré une valeur terminale importante.
- (167) Des tests de sensibilité supplémentaires suggèrent que le projet serait non rentable si le revenu global diminuait de [...] % seulement par an pendant toute la période couverte par les prévisions, ou si le revenu diminuait de [...] % et les dépenses de fonctionnement augmentaient de [...] %. Ainsi, la rentabilité de l'investissement est très sensible à des modifications minimales des hypothèses de base.
- (168) La Commission observe, en outre, que les résultats positifs de l'étude de 2011 dépendent aussi de la valeur terminale de l'investissement à la fin de la période prévue dans le plan d'entreprise (soit en 2040). Comme il a été expliqué au considérant 135, il n'est pas certain que la valeur terminale de l'infrastructure soit perçue, en totalité ou même en partie, par l'exploitant de l'aéroport ou les actionnaires.
- (169) Par conséquent, la Commission conclut que l'étude de 2011, tout comme celle de 2010, se fonde sur des hypothèses irréalistes, notamment en ce qui concerne les prévisions relatives au trafic et aux taxes d'aéroport. Ainsi donc, même sur la base de l'étude de 2011, la décision de la ville de Gdynia et de la commune Kosakowo concernant le financement de la reconversion de l'aéroport militaire de Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) en aéroport civil ne respecte pas le critère de l'investisseur privé en économie de marché et, en conséquence, confère un avantage économique que l'exploitant de l'aéroport n'obtiendrait pas dans des conditions normales de marché.

Application du critère de l'investisseur privé en économie de marché sur la base de l'étude de 2012

- (170) Les autorités polonaises considèrent que la Commission devrait apprécier le respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché uniquement sur la base de l'étude de 2012. La Commission remarque que, dans l'étude de 2012, les apports en capital antérieurs et les dépenses en capital déjà réalisées ont été pris en considération. Il ressort de l'étude de 2012 que le financement de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. offre aux actionnaires une valeur en capital positive de l'ordre de [...] millions de PLN (environ [...] millions d'EUR). En outre, le taux de rentabilité interne du projet d'investissement, de [...] %, est supérieur au coût du capital prévu de l'exploitant de l'aéroport ([...] %) ⁽⁶⁵⁾.
- (171) Dans l'étude de 2012, la valeur en capital de l'entreprise en cas d'investissements supplémentaires et de démarrage de l'exploitation du nouvel aéroport («scénario de base») a été comparée à celle de l'entreprise en cas d'absence d'investissements supplémentaires et d'abandon du projet d'investissement en juin 2012 («scénario alternatif») ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁴⁾ Dans son analyse, la Commission a pris en considération, outre les aéroports de Gdańsk, de Bydgoszcz et de Szczecin, les taxes appliquées par l'aéroport de Lublin, qui est un aéroport régional ouvert en décembre 2012. La taxe standard payée par passager au départ à l'aéroport de Lublin s'élève à 34 PLN (8,5 EUR); la taxe standard d'atterrissage s'élève à 36 PLN par tonne; la taxe standard de stationnement s'élève à 15 PLN par tonne et par 24 heures (pas de taxe pour les quatre premières heures). Remises: si une compagnie aérienne établit une base d'activités à l'aéroport de Lublin, la taxe payée par passager au départ est comprise entre 4,21 PLN (1,05 EUR) et 5,76 PLN (1,44 EUR) pendant les cinq premières saisons (2,5 ans); dans le cas des taxes de stationnement et d'atterrissage, la remise s'élève à 99 %. Après les cinq premières saisons, des remises sont appliquées à l'ouverture de nouvelles liaisons. Remise sur les nouvelles liaisons: dans le cas des redevances passagers, des taxes d'atterrissage et de stationnement, remises allant de 95 % la première année de l'exploitation d'une liaison à 25-65 % la cinquième année (en fonction du nombre de passagers). Après la cinquième année, une remise de 60 % s'applique si la compagnie aérienne transporte plus de 250 000 passagers au départ de l'aéroport de Lublin.

⁽⁶⁵⁾ Les calculs tiennent compte des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public.

⁽⁶⁶⁾ Comme l'étude a été effectuée en juin 2012, les présentes considérations se fondent sur cette date.

- (172) L'application de cette approche pour apprécier si la reconversion de l'aéroport militaire en aéroport civil comprend une aide d'État repose sur une erreur fondamentale, car elle ne tient pas compte des coûts du capital considérables déjà investis dans l'aéroport en question. Le scénario alternatif correct aurait consisté en la non-réalisation du projet. La Commission observe qu'un investisseur privé n'aurait en premier lieu pas investi dans le projet si les projets de construction d'un nouvel aéroport civil sur ce terrain n'avaient pas indiqué la possibilité réaliste de tirer des revenus d'un tel investissement. C'est pourquoi le scénario alternatif défini dans l'étude de 2012 est déformé par les décisions antérieures qui ne reflètent pas le comportement d'un investisseur privé. Tout comme les apports en capital antérieurs constituent une aide d'État car un investisseur privé agissant dans les conditions d'une économie de marché ne les aurait pas réalisés, il en va de même des apports en capital ultérieurs dans le cadre de ce projet.
- (173) La Commission observe que le scénario de base de l'étude de 2012 fournie par les autorités polonaises se fonde sur un plan d'entreprise prévoyant des flux de trésorerie futurs pour les investisseurs en capitaux propres sur la période 2012-2030 (soit la période de forte croissance) ⁽⁶⁷⁾. Les flux de trésorerie futurs reposent sur l'hypothèse que l'aéroport débutera son activité en 2013. Lorsque l'étude de 2012 a été élaborée, les autorités polonaises escomptaient que l'aéroport accueillerait en 2014 environ [...] passagers et que sa capacité augmenterait progressivement jusqu'à [...] passagers en 2020 et jusqu'à environ [...] passagers en 2028 (voir la prévision concernant l'évolution du nombre de passagers dans le tableau 8).

Tableau 8

Prévisions concernant le trafic des passagers pour l'aéroport de Gdynia (en milliers)

Augmentation prévue du nombre de passagers										
Année	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083,7

- (174) Selon l'étude de 2012, il est attendu qu'après 2030, l'exploitant de l'aéroport enregistrera une croissance stable et constante de l'ordre de [...] %. Conformément à cette hypothèse, les autorités polonaises ont calculé la valeur terminale de l'exploitant de l'aéroport en 2030.
- (175) La Commission observe que, de même que dans les études de 2010 et de 2011, les facteurs clés déterminant les valeurs des flux de trésorerie futurs de l'exploitant de l'aéroport de Gdynia sont les revenus attendus de l'activité aérienne, qui dépendront du nombre de passagers et du niveau des taxes d'aéroport acquittées par les compagnies aériennes.
- (176) En ce qui concerne la hausse attendue du nombre de passagers, les autorités polonaises soutiennent que la demande de services de transport aérien de passagers augmentera avec le temps, avec la croissance attendue du PIB de la Pologne et le développement de la région. Par conséquent, les autorités polonaises sont d'avis que les prévisions concernant le trafic de passagers sont prudentes et que le trafic réel peut être plus élevé que celui prévu. Selon la Pologne, le trafic de passagers prévu pour la région, actualisé en mars 2013, est supérieur à celui prévu dans l'étude de 2012.
- (177) Les autorités polonaises soutiennent que le plan d'entreprise prévoit que l'aéroport de Gdynia assurera moins de [...] % du trafic de passagers dans la région. En outre, selon les autorités polonaises, le développement du marché des services aériens dans la voïvodie de Poméranie laisse une place à un autre petit aéroport dont l'offre serait complémentaire par rapport à celle de l'aéroport de Gdańsk.
- (178) En ce qui concerne la demande du côté des passagers et les recettes qui y sont liées, la Commission considère que les arguments présentés ci-dessus, aux considérants 136 à 147 et 161 à 165, concernant les études de 2010 et de 2011 restent valables également à la lumière de l'appréciation formulée dans l'étude de 2012.

⁽⁶⁷⁾ Une méthode d'évaluation des décisions concernant les investissements en capitaux généralement appliquée consiste à prendre en considération la valeur en capital de l'entreprise. La valeur en capital est la valeur de l'entreprise dont peuvent profiter ses propriétaires ou actionnaires. Elle est calculée par l'addition de tous les flux de trésorerie futurs disponibles pour les investisseurs en capitaux propres, actualisés au taux adéquat. Le taux d'actualisation appliqué le plus souvent est le coût des fonds propres, qui reflète le risque lié aux flux de trésorerie.

- (179) La Commission considère qu'un investisseur privé n'aurait pas fixé les taxes à un niveau plus haut en supposant que les taxes à l'aéroport de Gdańsk augmenteraient à long terme. À cet égard, la Commission remarque que le règlement fixant les taxes d'aéroport appliqué à l'aéroport de Gdańsk prévoit l'application des remises jusqu'en 2028 (soit pendant une période inférieure de deux ans seulement à celle prévue dans le plan d'entreprise faisant l'objet de l'étude de 2012). Sur ce fondement, la Commission considère que, même si les taxes appliquées par l'aéroport de Gdańsk augmentaient après 2028, les taxes d'aéroport prévues écartées pour toute la période couverte par le plan d'entreprise (soit jusqu'en 2030) seraient toujours supérieures au niveau moyen des taxes d'aéroport de l'aéroport concurrentiel le plus proche.
- (180) Les autorités polonaises ont confirmé que l'étude de 2012 prenait en considération les coûts d'exploitation liés à l'activité militaire menée à l'aéroport. Il est attendu que ces coûts soient compensés par l'État. Les autorités polonaises confirment que la répartition des coûts (d'exploitation et d'investissement) entre l'aéroport de Gdynia et son utilisateur militaire n'a pas été encore convenue de façon formelle.
- (181) La Commission considère qu'un investisseur privé aurait fondé son appréciation uniquement sur les résultats prévisibles au moment de la prise de décision concernant l'investissement. Ainsi, la Commission considère qu'une quelconque réduction des coûts résultant du partage des coûts avec l'utilisateur militaire de l'aéroport (ainsi que l'incidence sur les coûts généraux et les revenus de l'aéroport) ne devrait pas être prise en considération lors de l'appréciation du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché. En effet, la réduction des coûts que l'exploitant de l'aéroport pourrait obtenir dans ce contexte n'a pas été quantifiée dans l'étude de 2012.
- (182) De même que dans le cas de l'étude de 2010, les flux de trésorerie actualisés totaux du projet sur la période 2012-2030 sont négatifs, comme le montre le diagramme 4. L'aéroport ne commencera à générer des flux de trésorerie positifs qu'en 2020, mais étant donné la longueur de la période d'investissement, les flux de trésorerie actualisés cumulés resteront négatifs pendant la période couverte par les prévisions.

Diagramme 4

Flux de trésorerie actualisés cumulés (en PLN) dans l'étude de 2012 (à l'exclusion des dépenses relevant d'une tâche d'intérêt public)

[...]

- (183) Par conséquent, la Commission conclut que l'étude de 2012 ne peut pas être considérée appropriée pour apprécier si la décision de la ville de Gdynia et de la commune de Kosakowo concernant le financement de la reconversion de l'aéroport militaire de Gdynia en aéroport civil respecte le critère de l'investisseur privé en économie de marché. Quand l'étude de 2012 a été réalisée, les décisions d'investissement avaient été déjà prises. En outre, la Commission observe que les apports en capital fournis après l'élaboration de l'étude de 2012 ne peuvent pas être considérés comme des décisions d'investissement autonomes, prises isolément, puisqu'elles concernent le même projet d'investissement, dont la réalisation a été commencée par les actionnaires publics au plus tard en 2010, et que l'étude de 2012 ne reflète qu'une rectification ou une modification du projet initial.

Actualisation de novembre 2013

- (184) La Commission considère, en outre, que les modifications apportées au plan d'investissement en vue d'obtenir des revenus supplémentaires grâce à la vente de carburant par l'aéroport (sans l'intervention d'un opérateur externe) et à la fourniture des services de navigation ne devraient pas être prises en considération lors de l'appréciation du respect du critère de l'investisseur privé en économie de marché. Les autorités polonaises confirment que ces sources éventuelles de revenus n'ont été prises en considération ni dans l'étude de 2010, ni dans l'étude de 2011, ni dans l'étude de 2012, qui ont été préparées pour l'aéroport de Gdynia, parce qu'au moment de l'élaboration de ces études, les actionnaires publics et l'exploitant de l'aéroport étaient tellement peu sûrs d'obtenir toutes les autorisations et concessions nécessaires à la fourniture de tels services qu'ils n'ont pas tenu compte de ces revenus dans leurs prévisions (même en tant que scénario optimiste). Comme à l'époque de la réalisation de ces études, il n'y avait aucune certitude d'obtenir les autorisations et concessions nécessaires, la Commission soutient qu'elle ne peut pas prendre ces modifications en considération a posteriori.

Conclusion

- (185) Le financement public accordé à l'exploitant de l'aéroport par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo ne respecte pas le critère de l'investisseur privé en économie de marché. Par conséquent, la mesure en question confère à l'entreprise Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché.

5.1.4. Caractère sélectif

- (186) Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, pour qu'une mesure puisse être qualifiée d'aide d'État, elle doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions». En l'espèce, la Commission observe que les apports en capital ne concernent que l'entreprise Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Ainsi, par définition, ils revêtent un caractère sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

5.1.5. Distorsion de concurrence et affectation des échanges

- (187) Lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes sur le marché intérieur, ces dernières doivent être considérées comme influencées par l'aide ⁽⁶⁸⁾. Les avantages économiques qui résultent de l'application de la mesure en question pour l'exploitant de l'aéroport renforcent sa position économique, puisque l'exploitant de l'aéroport pourra lancer son activité sans devoir supporter les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation inhérents à cette activité.

- (188) Conformément à l'appréciation formulée à la section 5.1.1, l'activité d'un aéroport est une activité économique. La concurrence existe, d'une part, entre les aéroports qui souhaitent attirer les compagnies aériennes, et donc le trafic aérien (passagers, marchandises), et, d'autre part, entre les exploitants d'aéroports qui peuvent rivaliser pour se voir confier la gestion d'un aéroport particulier. La Commission souligne également que, notamment dans le cas des compagnies à bas coûts, des aéroports qui ne se trouvent pas dans la même zone de chalandise et qui se situent dans différents États membres peuvent aussi entrer en concurrence pour attirer ces compagnies. La Commission observe que l'aéroport de Gdynia accueillera environ [...] milliers de passagers par an jusqu'à 2020 et jusqu'à 1 000 000 passagers en 2030.

- (189) Comme il a été mentionné au point 40 des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, il n'est pas possible d'exclure même les petits aéroports du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, car ils entrent en concurrence avec d'autres petits aéroports pour attirer surtout des compagnies charters et des compagnies aériennes à bas coûts. La Commission estime que l'aide peut affecter la concurrence et les échanges entre États membres.

- (190) À la lumière des arguments présentés aux considérants 187 à 189, les avantages économiques qui résultent de l'application de la mesure en question pour l'exploitant de l'aéroport renforcent sa position économique, puisque l'exploitant de l'aéroport pourra lancer son activité sans devoir supporter les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation inhérents à cette activité. Par conséquent, le financement en question fausse ou menace de fausser la concurrence et affecte les échanges entre États membres.

5.1.6. Conclusion

- (191) Compte tenu des arguments présentés aux considérants 101 à 190, la Commission considère que les apports en capital en faveur de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Comme le financement a été déjà mis à la disposition de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., la Commission considère également que les autorités polonaises n'ont pas respecté l'interdiction visée à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁸⁾ Affaire T-214/95, *Het Vlaamse Gewest/Commission*, EU:T:1998:77, Recueil 1998, p. II-717.

⁽⁶⁹⁾ Affaire T-109/01, *Fleuren Compost/Commission*, EU:T:2004:4, Recueil 2004, p. II-127.

5.2. Compatibilité de l'aide avec le marché intérieur

- (192) La Commission a examiné si l'aide en question peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur. Comme il a été déjà mentionné ci-dessus, l'aide consiste à financer les coûts d'investissement liés au lancement de l'aéroport de Gdynia et les pertes d'exploitation pendant les premières années de l'activité de cet aéroport (soit jusqu'en 2019, comme il ressort des études de 2010 et de 2012).

5.2.1. Application des lignes directrices de 2014 et de 2005 relatives au secteur de l'aviation

- (193) L'article 107, paragraphe 3, du TFUE prévoit certaines exceptions au principe général établi à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE selon lequel l'aide d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur. L'aide en question peut être appréciée sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, qui dispose que «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun» peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.
- (194) En ce qui concerne cette question, les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation et les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes du 31 mars 2014 («lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation») ⁽⁷⁰⁾ fournissent un cadre permettant d'établir si une aide en faveur d'un aéroport peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.
- (195) Conformément aux lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, la communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales ⁽⁷¹⁾ s'applique aux aides à l'investissement illégales octroyées à des aéroports. Par conséquent, la Commission appliquera aux aides à l'investissement illégales octroyées avant le 4 avril 2014 les règles de comptabilité avec le marché intérieur en vigueur à la date de leur octroi. La Commission appliquera donc les principes énoncés dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation aux aides à l'investissement illégales octroyées à des aéroports avant le 4 avril 2014 ⁽⁷²⁾.
- (196) Conformément aux lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, les dispositions de la communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales ne doivent pas s'appliquer aux affaires en cours qui ont trait à des aides au fonctionnement illégales accordées à des aéroports avant le 4 avril 2014. En revanche, la Commission appliquera les principes énoncés dans les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation à toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement (notifications pendantes et aides illégales non notifiées) accordées à des aéroports, même si l'aide a été octroyée avant le 4 avril 2014 ⁽⁷³⁾.
- (197) Les apports en capital constituent une aide d'État illégale octroyée à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. avant le 4 avril 2014 (voir le considérant 191).

5.2.2. Distinction entre aide à l'investissement et aide au fonctionnement

- (198) À la lumière des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation visées aux considérants 196 à 197, la Commission doit apprécier si la mesure d'aide en question constitue une aide illégale à l'investissement ou au fonctionnement.
- (199) Conformément au point 25, définition 18), des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, les aides à l'investissement sont «les aides destinées à financer les immobilisations et, en particulier, «le déficit de financement des coûts du capital»».
- (200) Les aides au fonctionnement sont quant à elles destinées à couvrir la différence entre les recettes et les coûts d'exploitation de l'aéroport, ceux-ci étant définis comme «les coûts sous-jacents d'un aéroport relatifs à la fourniture de services aéroportuaires. Ces coûts comprennent plusieurs catégories de coûts, parmi lesquelles les frais de personnel, les coûts des services externalisés, des communications et de la gestion des déchets, le coût

⁽⁷⁰⁾ Communication de la Commission — Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (JO C 99 du 4.4.2014, p. 3).

⁽⁷¹⁾ JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.

⁽⁷²⁾ Point 173 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

⁽⁷³⁾ Point 172 des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

énergétique, les coûts de maintenance, les frais de location et les frais administratifs, mais excluent les coûts du capital, les aides à la commercialisation ou toute autre incitation accordée aux compagnies aériennes par l'aéroport, ainsi que les coûts liés aux activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique» ⁽⁷⁴⁾.

- (201) Il ressort de ces définitions que l'aide d'État octroyée à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. doit être considérée comme une aide à l'investissement dans la mesure où elle était destinée à financer les immobilisations. La part des apports en capital destinée à couvrir les pertes de l'exploitant de l'aéroport qui n'ont pas été encore incluses dans l'EBITDA (dépréciation annuelle d'actifs, coûts de financement, etc.), moins les coûts relevant d'une tâche d'intérêt public, fixés aux considérants 102 à 107, constitue également une aide à l'investissement.
- (202) En revanche, la part des apports en capital annuels destinée à couvrir les pertes d'exploitation ⁽⁷⁵⁾ annuelles de la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., moins les coûts inclus dans l'EBITDA, considérés comme relevant d'une tâche d'intérêt public et fixés aux considérants 102 à 107, constitue une aide au fonctionnement en faveur de l'exploitant de l'aéroport.

5.2.3. Aide à l'investissement

- (203) Une aide d'État destinée à financer des infrastructures d'un aéroport est conforme à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE si elle remplit les conditions visées au point 61 des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, à savoir si:
- i) la construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité, etc.);
 - ii) l'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé;
 - iii) l'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment au regard de l'utilisation des infrastructures existantes;
 - iv) l'accès à l'infrastructure est ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire; et
 - v) le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.
- (204) De plus, pour qu'une aide d'État en faveur d'un aéroport, comme toute autre aide d'État, soit compatible avec le marché intérieur, elle doit avoir un effet incitatif et être nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.
- (205) Les autorités polonaises considèrent que le financement public du projet de reconversion de l'aéroport militaire de Gdynia respecte tous les critères d'aide à l'investissement définis dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation.
- i) *La construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité, etc.)*
- (206) La Commission observe que l'aéroport de Gdańsk, situé à 25 km seulement du nouvel aéroport prévu, dessert déjà la Poméranie de façon efficace.
- (207) L'aéroport de Gdańsk est situé près du périphérique de la conurbation de Gdańsk, qui constitue un tronçon de l'autoroute S6 qui contourne Gdynia, Sopot et Gdańsk et assure à la majorité de la population de Poméranie un accès aisé à l'aéroport. La construction du nouvel aéroport ne garantirait pas une meilleure liaison, même aux habitants de Gdynia, car le temps de trajet en voiture depuis le centre de Gdynia est le même vers chacun des deux aéroports (celui de Gdynia et celui de Gdańsk) et s'élève à environ 20-25 minutes.

⁽⁷⁴⁾ Point 25, définitions 21, 22 et 23, des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation.

⁽⁷⁵⁾ Le bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (EBITDA).

- (208) En outre, la Commission note que le métro de la conurbation de Gdańsk, actuellement en construction et cofinancé par des Fonds structurels de l'Union, assurera une liaison directe entre le centre-ville et l'aéroport de Gdańsk pour les habitants aussi bien de Gdańsk que de Gdynia, avec un temps de trajet égal (environ 25 minutes). Le métro de la conurbation de Gdańsk permettra également aux habitants d'autres zones de Poméranie de rallier directement ou indirectement l'aéroport de Gdańsk.
- (209) La Commission constate également que la capacité actuelle de l'aéroport de Gdańsk s'élève à 5 000 000 passagers par an, tandis que le trafic réel de passagers sur la période 2010-2013 a montré la tendance suivante: 2 200 000 en 2010, 2 500 000 en 2011, 2 900 000 en 2012 et 2 800 000 en 2013. La Commission remarque également que l'aéroport de Gdańsk est actuellement en cours d'agrandissement en vue d'atteindre une capacité de 7 000 000 passagers par an. Cet investissement doit être achevé en 2015.
- (210) En outre, conformément à la prévision concernant le trafic en Poméranie, fournie par les autorités polonaises et utilisée lors de l'élaboration de l'étude de 2012, la demande totale dans la région s'élèvera à [...] millions de passagers par an [...].

Tableau 9

Prévisions concernant le trafic en Poméranie (en millions)

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

- (211) La Commission observe en outre que, selon les renseignements transmis par les autorités polonaises, le schéma directeur de l'aéroport de Gdańsk prévoit de nouveaux agrandissements de l'aéroport qui devraient lui conférer une capacité de plus de 10 000 000 passagers par an. C'est pourquoi la décision spécifique d'augmenter la capacité de l'aéroport de Gdańsk au-dessus de 7 000 000 passagers peut être prise à l'avenir en fonction de l'évolution du trafic.
- (212) Selon les autorités polonaises, les prévisions actualisées (de mars 2013) indiquent qu'il est attendu que la demande dans la zone de chalandise soit supérieure à celle mentionnée dans les prévisions concernant le trafic de 2012. Conformément aux prévisions actualisées, la demande dans la zone de chalandise s'élèvera à environ 9 000 000 passagers en 2030. Cependant, même cette prévision indique que l'aéroport de Gdańsk à lui seul, sans investissements supplémentaires, suffirait à satisfaire la demande dans la région au moins jusqu'en 2025 (sur la base des prévisions rectifiées concernant le trafic, mentionnées au considérant 63).
- (213) En outre, conformément aux renseignements fournis par les autorités polonaises, la capacité actuelle de la piste de décollage à l'aéroport de Gdańsk s'élève à 40-44 opérations par heure, et son utilisation réelle actuelle s'élève en moyenne à 4,7 opérations par heure.
- (214) Sur la base des informations transmises par les autorités polonaises (voir les considérants 209 à 213), la Commission constate que, dans les prochaines années, l'aéroport de Gdańsk sera exploité à environ 50-60 % seulement de sa capacité. Par conséquent, même en cas de croissance dynamique du nombre de passagers en Poméranie, l'aéroport de Gdańsk sera en mesure de satisfaire la demande de la part des compagnies aériennes et des passagers à long terme.
- (215) La Commission observe également que l'aéroport de Gdańsk offre plus de 40 liaisons intérieures et internationales (aussi bien des liaisons de point à point que des liaisons avec les nœuds tels que Francfort, Munich, Varsovie et Copenhague).
- (216) Comme il a été déjà mentionné au considérant 78, les autorités polonaises soutiennent, d'un côté, que, pour des raisons d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, l'augmentation de la capacité de l'aéroport de Gdańsk est soumise à certaines restrictions. De l'autre côté, elles soutiennent qu'il n'y a pas de limites à l'augmentation de la capacité de l'aéroport de Gdańsk. La Commission considère que, puisque les arguments concernant des restrictions à l'augmentation de la capacité sont contradictoires ou, en tout état de cause, ne sont pas justifiés, elle ne peut pas fonder son appréciation sur ces arguments.

- (217) Considérant la capacité disponible de l'aéroport de Gdańsk, qui à long terme ne sera pas entièrement utilisée, ainsi que le projet d'un nouvel agrandissement de cet aéroport en cas de nécessité à long terme, la Commission considère que la création de nouveaux aéroports en Poméranie ne contribuera pas au développement de la région. La Commission observe en outre que, grâce à l'aéroport de Gdańsk, la Poméranie dispose déjà de liaisons aisées et que le nouvel aéroport n'améliorera pas les liaisons avec cette région.
- (218) La Commission note également que le modèle d'entreprise de l'aéroport de Gdynia indique qu'il serait en concurrence avec l'aéroport de Gdańsk pour les passagers des compagnies à bas coûts et des compagnies charters et les prestataires de services d'aviation générale. En outre, la création d'un nouvel aéroport qui jouerait le rôle d'aéroport d'appoint/de secours ne saurait justifier l'ampleur des investissements à l'aéroport de Gdynia.
- (219) Comme il a été déjà mentionné au considérant 77, les autorités polonaises se réfèrent à la «Stratégie régionale de développement des transports dans la voïvodie de Poméranie pour la période 2007–2020» dans laquelle, selon les autorités polonaises, la nécessité de construire un nœud aérien, composé d'aéroports travaillant en étroite collaboration et satisfaisant aux besoins de la population de la Poméranie, a été reconnue.
- (220) La Commission observe toutefois que la «Stratégie régionale de développement des transports dans la voïvodie de Poméranie pour la période 2007–2020» ne présente que d'éventuelles orientations stratégiques suivant lesquelles il est possible ou indispensable de développer le transport dans cette région. Les conclusions concernant l'aéroport de Gdynia revêtent un caractère très général. Ce document ne précise aucune mesure d'exécution garantissant l'utilisation de l'aéroport de Gdynia pour les besoins de l'aviation civile. Il n'impose pas non plus d'engagement relatif à cet objectif. Au contraire, il souligne que «les projets de développement de l'activité commerciale à l'aéroport de Gdynia-Kosakowo ou de Słupsk-Redzikowo devraient être orientés avant tout vers la rentabilité économique et la capacité de répondre à la demande actuelle, ainsi que vers la possibilité de fournir des services de fret là où ils sont rentables».
- (221) De même, la lettre d'intention signée le 29 avril 2005 par le ministère de la défense nationale, le ministère des transports, des représentants de l'aéroport de Gdańsk et différentes autorités régionales (mentionnée au considérant 21 de la présente décision) revêt un caractère très général et mentionne seulement l'intention d'utiliser l'aéroport militaire de Kosakowo pour les besoins de l'aviation civile.
- (222) La Commission observe également qu'après l'adoption de la décision 2014/883/UE, le maréchal de la voïvodie de Poméranie et les présidents des villes de Gdańsk et de Sopot (deux des trois les plus grandes villes de la région et actionnaires de l'aéroport de Gdańsk) ont publié une déclaration écrite dans laquelle ils indiquaient qu'en signant la lettre du 29 avril 2005, ils n'avaient pas eu l'intention de lancer la construction d'un nouvel aéroport de Gdynia. Selon cette déclaration, la lettre d'intention avait été signée uniquement pour préserver les infrastructures de l'aéroport militaire existant aux fins d'une future collaboration dudit aéroport avec celui de Gdańsk. Dans ce contexte, l'aéroport de Gdynia devrait être affecté uniquement à l'aviation générale.
- (223) Les autorités locales ont également souligné que la décision concernant la création d'un nouvel aéroport à Gdynia était une décision autonome de la ville de Gdynia et de la commune de Kosakowo, qui avaient été informées à plusieurs reprises que cet investissement ne se justifiait pas d'un point de vue économique.
- (224) Par lettre du 6 août 2013, les autorités polonaises ont indiqué que, le 30 juillet 2013 (c'est-à-dire après l'ouverture de la procédure formelle d'examen), les actionnaires de l'aéroport de Gdańsk (y compris la ville de Gdynia) ont décidé de constituer un groupe de travail afin d'étudier les scénarios envisageables pour une collaboration entre les aéroports de Gdynia et Gdańsk. Par lettre du 30 octobre 2013 (notifié à la Commission le 4 novembre 2013), le président de Gdynia a indiqué que le groupe de travail avait recommandé aux actionnaires de l'aéroport de Gdańsk la fusion de deux aéroports de Poméranie (à savoir la reprise de l'aéroport de Gdynia par l'aéroport de Gdańsk). Le président a également signalé que des travaux d'analyse concernant une telle fusion avaient été entrepris.
- (225) Selon la Commission, la constitution de ce groupe de travail n'a été qu'une réaction à l'ouverture de la procédure formelle d'examen et elle ne saurait être considérée comme une preuve de la mise en œuvre de la stratégie régionale de développement des transports. De plus, il convient de souligner que la Commission n'a été informée d'aucune mesure antérieure ou postérieure concernant la collaboration entre lesdits aéroports de Poméranie. Elle observe également que la collaboration entre les aéroports de Gdynia et de Gdańsk dans le cadre d'un nœud aérien n'aboutirait pas à l'élimination d'infrastructures redondantes qui ne répondent pas aux besoins de transport réels.

(226) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que l'investissement à l'aéroport de Gdynia entraînera une simple duplication des infrastructures dans la région, ce qui ne répond pas à un objectif d'intérêt général clairement défini.

ii) *L'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé*

(227) Comme il a été constaté aux considérants 206 à 226, la Commission considère que la zone d'attraction de l'aéroport de Gdynia est et sera desservie efficacement par l'aéroport de Gdańsk. En outre, les deux aéroports fonctionneraient selon le même modèle d'entreprise et se concentreraient principalement sur les compagnies à bas coûts et sur les vols charters.

(228) En l'absence d'objectif d'intérêt général clairement défini, la Commission considère que l'infrastructure ne peut pas être considérée comme nécessaire et proportionnée à un objectif d'intérêt général (voir aussi le considérant 226).

iii) *L'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment au regard de l'utilisation des infrastructures existantes*

(229) Comme il a été mentionné au point i), l'aéroport de Gdynia est situé à 25 km seulement de l'aéroport existant de Gdańsk et les deux aéroports se trouvent dans la même zone de chalandise et fonctionnent selon un modèle d'entreprise similaire.

(230) La capacité de l'aéroport de Gdańsk est actuellement utilisée à moins de 60 %. Compte tenu des investissements en cours, l'aéroport de Gdańsk est en mesure de satisfaire la demande dans la région au moins jusqu'en 2025-2028, en fonction des prévisions retenues, et de nouveaux agrandissements de cet aéroport sont possibles.

(231) La Commission observe également que le plan d'entreprise de l'aéroport de Gdynia indique qu'environ [80-90] % des recettes de l'aéroport proviendraient des services pour les compagnies à bas coûts et charters. Cela signifie que cet aéroport se concentrerait sur les marchés concernés par la principale activité de l'aéroport de Gdańsk.

(232) À cet égard, la Commission remarque aussi que les autorités polonaises n'ont fourni aucune preuve d'une éventuelle coopération des deux aéroports (voir également les considérants 224 et 225).

(233) De même, les projets concernant les revenus tirés d'une autre activité aérienne et de l'activité autre qu'aérienne (production et services) ne seraient pas suffisants à eux seuls pour couvrir les coûts d'exploitation importants liés au fonctionnement de l'aéroport de Gdynia.

(234) En conséquence, la Commission considère que l'aéroport de Gdynia n'offre pas de perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme.

iv) *L'accès à l'infrastructure est ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire*

(235) Les autorités polonaises ont confirmé que l'accès à l'infrastructure serait ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire, sans aucune discrimination non justifiée par des considérations économiques.

v) *Le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union*

(236) La Commission observe que les autorités polonaises n'ont fourni aucune preuve que les aéroports de Gdańsk et de Gdynia collaboreraient pour créer un nœud aérien. Conformément à la logique, les deux aéroports devraient plutôt rivaliser pour attirer des passagers qui sont globalement les mêmes.

- (237) La Commission constate, en outre, que le plan d'entreprise de l'aéroport de Gdynia (environ [80-90] % des recettes provenant des vols assurés par des compagnies à bas coûts et des vols charters) ainsi que l'ampleur de l'investissement (par exemple le terminal d'une capacité de 500 000 passagers par an qui doit être agrandi dans l'avenir) ne confirment pas l'allégation selon laquelle l'aéroport de Gdynia se concentrerait sur l'aviation générale et fournirait uniquement ou principalement des services pour le secteur de l'aviation générale.
- (238) Eu égard à ce qui précède et au fait que les deux aéroports se concentreraient sur les vols assurés par des compagnies à bas coûts et les vols charters, la Commission considère que l'aide est destinée à un aéroport qui entrerait en concurrence directe avec un autre aéroport situé dans la même zone de chalandise, sans demande de services aériens qui ne pourrait être satisfaite par l'aéroport existant.
- (239) En conséquence, la Commission considère que l'aide en question affecterait les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. L'absence d'objectif d'intérêt général à la réalisation duquel cette aide serait destinée renforce cette conclusion.

vi) *Nécessité de l'aide et effet incitatif*

- (240) Sur la base des données fournies par les autorités polonaises, la Commission considère que les coûts d'investissement peuvent être inférieurs aux coûts de construction d'autres aéroports régionaux similaires en Pologne. Cela résulte surtout de l'utilisation des infrastructures existantes d'un aéroport militaire. Les autorités polonaises soutiennent en outre qu'en absence d'aide, l'exploitant de l'aéroport n'aurait pas procédé à l'investissement en question.
- (241) La Commission observe qu'étant donné la longueur de la période nécessaire pour atteindre le seuil de rentabilité dans le cas d'un tel investissement, un financement public pourrait être nécessaire pour influencer le comportement du bénéficiaire et l'inciter à investir. Par ailleurs, étant donné l'impossibilité d'estimer la rentabilité future du projet d'investissement (voir le considérant 185) et le fait qu'aucun investisseur privé ne s'engagerait dans un tel projet, l'aide modifie en effet vraisemblablement le comportement de l'exploitant de l'aéroport.
- (242) Cependant, en l'absence d'objectif d'intérêt général clairement défini, la Commission constate que l'aide ne peut pas être considérée comme nécessaire et proportionnée à un tel objectif.
- (243) En conséquence, la Commission considère que l'aide à l'investissement accordée par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. ne satisfait pas aux exigences visées dans les lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation et ne peut pas être considérée comme compatible avec le marché intérieur.

5.2.4. *Aide au fonctionnement*

- (244) Pour apprécier l'aide au fonctionnement, la Commission s'est fondée, au considérant 227 de la décision 2014/883/UE, sur la conclusion selon laquelle «l'octroi d'une aide au fonctionnement dans le but d'assurer la réalisation d'un projet d'investissement bénéficiant d'une aide à l'investissement incompatible avec le marché intérieur est, en tant que tel, incompatible avec le marché intérieur». En l'absence de l'aide à l'investissement incompatible avec le marché intérieur, l'aéroport de Gdynia n'existerait pas, car il est financé entièrement au moyen de cette aide, et une aide au fonctionnement ne peut pas être accordée à des infrastructures aéroportuaires inexistantes.
- (245) Une telle conclusion, tirée conformément aux lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation, est tout aussi pertinente dans le contexte des lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation et est suffisante pour constater que l'aide au fonctionnement accordée à l'exploitant de l'aéroport est incompatible avec le marché intérieur.
- (246) En outre, il est clair que la première condition de compatibilité des aides avec le marché intérieur, définie dans les lignes directrices de 2014 relatives au secteur de l'aviation, selon laquelle une aide au fonctionnement peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur si elle contribue à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini (elle améliore la mobilité des citoyens de l'Union et la connectivité des régions et encourage le développement régional), n'est pas remplie si l'aide au fonctionnement en question a pour but d'assurer le fonctionnement d'un aéroport qui n'a été construit que grâce à une aide à l'investissement incompatible avec le marché intérieur.

- (247) Ainsi, la Commission est d'avis qu'aux considérants 203 et suivants — dans lesquels il est établi que, compte tenu de la duplication des infrastructures, l'aide à l'investissement accordée à Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. ne répond pas à un objectif d'intérêt général clairement défini et, par conséquent, est incompatible avec le marché intérieur en vertu des lignes directrices de 2005 relatives au secteur de l'aviation –, il est aussi démontré que l'aide au fonctionnement accordée à Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. est elle aussi incompatible avec le marché intérieur, ce qui avait déjà été établi dans la décision 2014/883/UE. L'aide au fonctionnement accordée à Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (de même que l'aide à l'investissement) entraînera une simple duplication d'infrastructures aéroportuaires dans une région qui semble déjà desservie efficacement par un aéroport qui n'est pas saturé; par conséquent, elle ne répond pas à un objectif d'intérêt général clairement défini.
- (248) Pour être complet, la Commission observe qu'elle serait parvenue à la même conclusion si l'aide au fonctionnement avait été appréciée à la lumière des règles relatives aux aides d'État à finalité régionale, invoquées par les autorités polonaises. Dans un tel cas, la Commission aurait dû tenir compte du fait que l'aéroport de Gdynia se situe dans une région défavorisée, relevant de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, et donc apprécier si l'aide au fonctionnement en question peut être considérée comme conforme aux lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale.
- (249) Conformément au point 76 de ces lignes directrices, les aides au fonctionnement peuvent être octroyées exceptionnellement dans les régions bénéficiant de la dérogation de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, à condition qu'elles respectent cumulativement les critères suivants: i) elles doivent être justifiées par leur contribution au développement régional et leur nature et ii) leur niveau doit être proportionnel aux handicaps qu'elles visent à pallier.
- (250) Selon les autorités polonaises, l'aide au fonctionnement en question est conforme au point 76 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (voir les considérants 95 à 97).
- (251) La Poméranie étant déjà desservie par l'aéroport de Gdańsk et le nouvel aéroport n'améliorant pas les liaisons avec la région, la Commission ne saurait conclure que l'aide peut contribuer au développement régional.
- (252) La Commission considérerait qu'en l'absence d'une telle contribution, il ne serait pas possible de conclure que l'aide au fonctionnement est proportionnelle aux handicaps qu'elle vise à pallier, puisqu'il ne semble pas que la Poméranie souffre d'un manque de liaisons.
- (253) En outre, la Commission estimerait que l'aide au fonctionnement en question serait destinée à financer une part déterminée de dépenses prédéfinies. Cependant, considérant l'évaluation du plan d'entreprise de l'aéroport de Gdynia et du niveau des revenus et des coûts prévus réalisée par la Commission, présentée dans la section 5.1.3, il ne serait pas possible de conclure que l'aide serait limitée au minimum nécessaire, accordée à titre provisoire et progressivement réduite. Notamment, en ce qui concerne l'incertitude quant à la rentabilité supposée de l'exploitant de l'aéroport (voir la section concernant l'existence de l'aide), il n'est pas possible de garantir que l'aide sera transitoire et progressivement réduite.
- (254) En conséquence, la Commission conclut que l'aide au fonctionnement accordée à Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. par la ville de Gdynia et la commune de Kosakowo est incompatible avec le marché intérieur, car elle a pour but d'assurer le fonctionnement d'un aéroport qui n'existe que grâce à une aide à l'investissement incompatible avec le marché intérieur et (comme l'aide à l'investissement susmentionnée) elle aboutit à une simple duplication des infrastructures.

5.2.5. Conclusion concernant la compatibilité avec le marché intérieur

- (255) Ainsi, la Commission constate que l'aide d'État accordée à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. est incompatible avec le marché intérieur.
- (256) La Commission n'a constaté l'existence d'aucune autre disposition relative à la compatibilité avec le marché intérieur sur la base de laquelle elle pourrait considérer l'aide en question comme conforme au TFUE. En outre, les autorités polonaises ne se sont référées à aucune disposition relative à la compatibilité avec le marché intérieur ni n'ont présenté d'arguments pertinents qui auraient permis à la Commission de considérer l'aide en question comme compatible avec le marché intérieur.

- (257) L'aide à l'investissement et l'aide au fonctionnement que les autorités polonaises ont accordées ou envisagent d'accorder à la société Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. sont incompatibles avec le marché intérieur. Les autorités polonaises ont accordé ces aides illégalement, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

6. RÉCUPÉRATION DE L'AIDE

- (258) Conformément au TFUE et selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, la Commission est compétente, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, pour décider que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier ⁽⁷⁶⁾. La Cour soutient d'une manière conséquente que l'obligation pour l'État de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché intérieur vise au rétablissement de la situation antérieure ⁽⁷⁷⁾. À cet égard, la Cour juge que cet objectif est atteint par le remboursement des montants accordés au titre d'aide illégale, grâce auquel le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ⁽⁷⁸⁾.
- (259) Conformément à la jurisprudence citée, l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ⁽⁷⁹⁾ précise qu'«en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire».
- (260) En conséquence, l'aide d'État susmentionnée doit être remboursée aux autorités polonaises dans la mesure où elle a été versée.
- (261) La Commission rappelle que, selon une jurisprudence constante, le fait que des entreprises soient en difficulté ou en faillite n'affecte pas l'obligation de l'État membre de récupérer l'aide ⁽⁸⁰⁾. Dans de tels cas, le rétablissement de la situation antérieure et l'élimination de la distorsion de concurrence peuvent, en principe, être accomplis par l'inscription au tableau des créances de celle relative à la restitution des aides concernées ⁽⁸¹⁾. Toutefois, une telle inscription ne permet de satisfaire à l'obligation de récupération que si, dans le cas où les autorités étatiques ne pourraient récupérer l'intégralité du montant des aides, la procédure de faillite aboutit à la liquidation de l'entreprise bénéficiaire des aides illégales, c'est-à-dire à la cessation définitive de son activité ⁽⁸²⁾.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision 2014/883/UE est retirée.

Article 2

1. Les apports en capital réalisés en faveur de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. entre le 28 août 2007 et le 17 juin 2013 constituent une aide d'État illégalement mise à exécution par la Pologne en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui est incompatible avec le marché intérieur, à l'exception de la part des apports en capital affectée aux investissements nécessaires à la réalisation des activités qui, conformément à la décision C(2013) 4045 final, doivent être considérées comme relevant d'une tâche d'intérêt public.

⁽⁷⁶⁾ Affaire C-70/72, Commission/Allemagne, EU:C:1973:87, Recueil 1987, p. 813, point 13.

⁽⁷⁷⁾ Affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Espagne/Commission, EU:C:1994:325, Recueil 1994, p. I-4103, point 75.

⁽⁷⁸⁾ Affaire C-75/97, Belgique/Commission, EU:C:1999:311, Recueil 1999, p. I-03671, points 64-65.

⁽⁷⁹⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

⁽⁸⁰⁾ Affaire C-42/93, Espagne/Commission («Merco»), EU:C:1994:326, p. I-4175, Recueil 1994, point 33; affaire C-496/09, Commission/Italie, EU:C:2011:740, Recueil 2011, p. I-11483, point 72.

⁽⁸¹⁾ Affaire C-277/00, Allemagne/Commission («SMÍ»), EU:C:2004:238, Recueil 2004, p. I-4355, point 85; affaire 52/84, Commission/Belgique, EU:C:1986:3, Recueil 1986, p. 89, point 14; affaire C-142/87, Belgique/Commission («Tubemeuse»), EU:C:1990:125, Recueil 1990, p. I-959, points 60-62.

⁽⁸²⁾ Arrêt dans l'affaire C-610/10, Commission/Espagne («Magesfa»), EU:C:2012:781, point 104 et la jurisprudence citée.

2. Les apports en capital en faveur de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. que la Pologne envisage de mettre à exécution après le 17 juin 2013 en vue de la reconversion de l'aéroport militaire de Gdynia-Kosakowo en aéroport civil constituent une aide d'État incompatible avec le marché intérieur. En conséquence, elle ne peut être mise à exécution.

Article 3

1. La Pologne récupère l'aide visée à l'article 2, paragraphe 1, auprès du bénéficiaire.
2. Les montants à récupérer sont majorés d'un intérêt courant sur toute la période comprise entre le jour auquel l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à la date du remboursement effectif. Le taux d'intérêt est calculé sur une base composée, conformément aux dispositions du chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽⁸³⁾.
3. La Pologne annule tous les versements en suspens de l'aide visée à l'article 2, paragraphe 2, à compter de la date de la notification de la présente décision.

Article 4

1. La récupération de l'aide visée à l'article 2, paragraphe 1, et des intérêts visés à l'article 3, paragraphe 2, est immédiate et effective.
2. La Pologne veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans un délai de quatre mois à compter de la date de sa notification.

Article 5

1. Dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision, la Pologne communique à la Commission les informations suivantes:
 - a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;
 - b) une description détaillée des mesures déjà prises et des mesures prévues pour se conformer à la présente décision;
 - c) les documents confirmant qu'il a été ordonné au bénéficiaire de rembourser l'aide.
2. La Pologne tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales adoptées afin de mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 2, paragraphe 1, et des intérêts visés à l'article 3, paragraphe 2. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et sur celles prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants d'aide et d'intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 6

La République de Pologne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 26 février 2015.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

⁽⁸³⁾ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

ANNEXE

RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LES MONTANTS D'AIDE REÇUS, À RÉCUPÉRER ET DÉJÀ RÉCUPÉRÉS

Nom du bénéficiaire	Montant total de l'aide reçue (*)	Montant total de l'aide à récupérer (*) (montant principal)	Montant total déjà remboursé (*)	
			Montant principal	Intérêts

(*) En monnaie nationale, en millions.