

DECISIONE (UE) 2015/1586 DELLA COMMISSIONE**del 26 febbraio 2015****relativa alla misura di aiuto SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ed ex 12/N) — Polonia — Riconversione dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo***[notificata con il numero C(2015) 1281]***(Il testo in lingua polacca è il solo facente fede)****(Testo rilevante ai fini del SEE)**

LA COMMISSIONE EUROPEA

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a formulare osservazioni a norma delle suddette disposizioni ⁽¹⁾,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO**1.1. Procedimento dinanzi alla Commissione**

- (1) Con lettera del 7 settembre 2012 le autorità polacche hanno comunicato alla Commissione, per ragioni di certezza del diritto, l'intenzione di finanziare la riconversione di un aeroporto militare, situato nei pressi di Gdynia, nel nord della Polonia, in aeroporto civile. La misura è stata registrata con il numero SA.35388.
- (2) Con lettere del 7 novembre 2012 e del 6 febbraio 2013 la Commissione ha richiesto ulteriori informazioni sulla misura notificata. Il 7 dicembre 2012 e il 15 marzo 2013, la Polonia ha presentato informazioni aggiuntive. Il 17 aprile 2013 si è tenuto un incontro tra la Commissione e le autorità polacche. In occasione di tale incontro le autorità polacche hanno confermato che il finanziamento notificato era già stato accordato in modo irrevocabile.
- (3) Con lettera del 15 maggio 2013 la Commissione ha informato la Polonia che intendeva trasferire il caso al registro degli aiuti non notificati poiché la parte principale del finanziamento notificato alla Commissione era già stata concessa in modo irrevocabile. Con lettera del 16 maggio 2013 la Polonia ha presentato ulteriori informazioni.
- (4) Con lettera del 2 luglio 2013 la Commissione ha informato la Polonia della sua intenzione di avviare un procedimento in base all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ⁽²⁾ (in appresso «la decisione di avvio del procedimento») riguardo al finanziamento concesso all'impresa Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. (in appresso «Aeroporto di Gdynia Kosakowo» o «il gestore aeroportuale») dalla città di Gdynia (in appresso «Gdynia») e dal comune di Kosakowo (in appresso «Kosakowo»). La Polonia ha presentato le sue osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento in data 6 agosto 2013.
- (5) La decisione di avvio del procedimento adottata dalla Commissione è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ⁽³⁾. La Commissione ha invitato le parti interessate a presentare osservazioni sulla misura in esame entro un mese dalla data di pubblicazione.

⁽¹⁾ GU C 243 del 23.8.2013, pag. 25.

⁽²⁾ A decorrere dal 1° dicembre 2009, l'articolo 87 e l'articolo 88 del trattato CE sono sostituiti, rispettivamente, dall'articolo 107 e dall'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ma non cambiano nella sostanza. Ai fini della presente decisione, i riferimenti all'articolo 107 e all'articolo 108 del TFUE vanno intesi rispettivamente, ove necessario, come riferimenti all'articolo 87 e all'articolo 88 del trattato CE. Il TFUE ha introdotto anche un certo numero di modifiche terminologiche, come il cambiamento di «Comunità» in «Unione» e di «mercato comune» in «mercato interno». Nella presente decisione sarà utilizzata la terminologia del TFUE.

⁽³⁾ La decisione notificata alla Polonia con il numero C(2013) 4045 final è stata pubblicata con una sintesi nella GU C 243 del 23.8.2013, pag. 25.

- (6) La Commissione non ha ricevuto alcuna osservazione dalle parti interessate. La Polonia ne è stata informata con lettera del 9 ottobre 2013.
- (7) Con lettera del 30 ottobre 2013 la Commissione ha richiesto ulteriori informazioni. La Polonia ha fornito ulteriori informazioni con lettere del 4 e del 15 novembre 2013. Il 26 novembre 2013 si è tenuto un incontro tra la Commissione e le autorità polacche. La Polonia ha fornito informazioni aggiuntive con lettere del 3 dicembre 2013 e del 2 gennaio 2014.
- (8) L'11 febbraio 2014 la Commissione ha adottato la decisione 2014/883/UE ⁽⁴⁾ ritenendo l'aiuto di Stato che la Polonia aveva illegalmente accordato all'Aeroporto di Gdynia Kosakowo e l'aiuto di Stato che la Polonia intendeva accordare a tale gestore aeroportuale incompatibili con il mercato interno. La decisione ordinava alla Polonia di recuperare dall'Aeroporto di Gdynia Kosakowo gli aiuti già concessi.

1.2. Procedimento dinanzi al Tribunale e procedura di recupero

- (9) Il 9 aprile 2014 Kosakowo, seguito il 16 aprile 2014 da Gdynia e dal gestore aeroportuale, ha impugnato la decisione 2014/883/UE dinanzi al Tribunale, richiedendone l'annullamento ⁽⁵⁾. I richiedenti hanno sostenuto, tra l'altro, che la Commissione aveva incluso erroneamente nell'importo da recuperare le spese per attività rientranti nella missione di servizio pubblico.
- (10) In data 8 e 9 aprile 2014, rispettivamente, Gdynia, insieme al gestore aeroportuale, e Kosakowo hanno chiesto per tali casi l'applicazione di provvedimenti provvisori.
- (11) Il 7 maggio 2014 il tribunale distrettuale di Gdańsk- Północ ha emesso una decisione con cui ha dichiarato il fallimento dell'Aeroporto di Gdynia Kosakowo e ne ha ordinato la liquidazione. Tutti i creditori sono stati invitati a far valere i loro crediti entro tre mesi. Il 5 giugno 2014 Kosakowo ha presentato una richiesta di 6,28 milioni di PLN (circa 1,57 milioni di EUR) oltre agli interessi. Il 22 agosto 2014 Gdynia ha presentato una richiesta di 85,44 milioni di PLN (circa 21,36 milioni di EUR) oltre agli interessi.
- (12) Le richieste di concessione di provvedimenti provvisori sono state respinte il 20 agosto 2014 con ordinanze del presidente del Tribunale ⁽⁶⁾. In particolare, il presidente del Tribunale ha ritenuto che la decisione 2014/883/UE non potesse essere considerata la causa decisiva dei danni derivanti dal fallimento dell'Aeroporto di Gdynia Kosakowo, tenuto conto che la società stessa aveva presentato istanza di fallimento molto prima che le autorità polacche adottassero misure vincolanti per eseguire la decisione della Commissione.
- (13) Il 15 ottobre 2014 la Polonia è intervenuta in entrambi i casi principali, sostenendo che la decisione 2014/883/UE avrebbe dovuto essere annullata per quanto riguarda il recupero delle risorse finanziarie assegnate al gestore aeroportuale e utilizzate per finanziare attività rientranti nella missione di servizio pubblico, come descritto nel punto 3.1.1 della decisione di avvio del procedimento.
- (14) Secondo le informazioni fornite dalla Polonia, nell'ambito della procedura di fallimento in corso che comporta la liquidazione delle attività della società, l'aeroporto di Gdynia-Kosakowo è gestito da un curatore ⁽⁷⁾.

1.3. Ritiro

- (15) Durante il procedimento dinanzi al Tribunale è risultato evidente che l'aiuto dichiarato incompatibile con il mercato interno dalla decisione 2014/883/UE includeva alcuni investimenti che non costituivano un aiuto di Stato in base alla decisione di avvio del procedimento.

⁽⁴⁾ Decisione 2014/883/UE della Commissione dell'11 febbraio 2014 relativa alla misura di aiuto SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ed ex 12/N) — Polonia — Riconversione dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo (GU L 357 del 12.12.2014, pag. 51).

⁽⁵⁾ Tali richieste sono state registrate rispettivamente come causa T-215/14 e causa T-217/14.

⁽⁶⁾ Ordinanza del presidente del Tribunale nella causa T-215/14 R, *Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/Commissione* (EU: T:2014:733); ordinanza del presidente del Tribunale nella causa T-217/14 R, *Gmina Kosakowo/Commissione*, non pubblicata.

⁽⁷⁾ Lettere del presidente dell'Ufficio per la concorrenza e la protezione dei consumatori del 30 giugno 2014 e dell'8 gennaio 2015.

- (16) In effetti, nel punto 25 della decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha riconosciuto che gli investimenti in edifici e attrezzature per il personale antincendio, i funzionari doganali, gli addetti alla sicurezza dell'aeroporto, i funzionari di polizia e le guardie di frontiera rientravano nella missione di servizio pubblico e quindi non costituivano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. Pertanto, il procedimento d'indagine formale non riguarda tali investimenti.
- (17) Nella decisione 2014/883/UE, tuttavia, la Commissione ha ritenuto che la legge polacca obbligasse i gestori aeroportuali a finanziare con risorse proprie tali investimenti. Un operatore privato terrebbe pertanto conto di tali costi al momento di decidere se investire nell'aeroporto (com'è stato fatto negli studi presentati dalla Polonia) e i finanziamenti pubblici degli investimenti in questione potrebbero costituire un aiuto di Stato.
- (18) Poiché la decisione di avvio del procedimento ha riconosciuto che gli investimenti in edifici e attrezzature per il personale antincendio, i funzionari doganali, gli addetti alla sicurezza dell'aeroporto, i funzionari di polizia e le guardie di frontiera non costituivano un aiuto di Stato, la Commissione ritiene di non dover mettere in discussione tale conclusione nella decisione finale sulla misura. La decisione 2014/883/UE deve pertanto essere ritirata e sostituita dalla presente decisione. Poiché nel fascicolo sono presenti tutti gli elementi necessari per la valutazione della misura, non occorre riaprire il procedimento d'indagine formale.

2. DESCRIZIONE DELLE MISURE E DEI MOTIVI DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

2.1. Contesto dell'indagine

- (19) Il caso riguarda il finanziamento di un nuovo aeroporto civile nella regione Pomerania, al confine tra la città di Gdynia e il comune di Kosakowo, a 25 chilometri dall'aeroporto di Danzica⁽⁸⁾. Il nuovo aeroporto è gestito dall'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo. Il gestore aeroportuale è interamente di proprietà dei comuni di Gdynia e Kosakowo.
- (20) Il progetto di investimento mira a creare un secondo aeroporto per la Pomerania partendo dall'infrastruttura di un aeroporto militare sito a Kosakowo⁽⁹⁾. Il nuovo aeroporto gestirà prevalentemente traffico aereo generale (ad esempio, aerei privati, aianti/velivoli sportivi leggeri), vettori low-cost (in appresso «LCC») e voli charter. All'atto della notifica era previsto che l'aeroporto cominciasse ad operare all'inizio del 2014. Una relazione del 2012 redatta da PricewaterhouseCoopers (in appresso «PWC») conteneva le seguenti previsioni per il traffico passeggeri durante i primi anni di attività: circa [...] nel 2014, [...] nel 2017, [...] nel 2020 e circa [...] nel 2028.
- (21) Il progetto risale all'aprile del 2005 quando diverse autorità regionali, il ministero della Difesa nazionale e i rappresentanti dell'aeroporto di Danzica⁽¹⁰⁾ hanno firmato una lettera d'intenti vertente sulla realizzazione di un nuovo aeroporto per la Pomerania sulla base dell'infrastruttura dell'aeroporto militare di Kosakowo.
- (22) In base a tale lettera, la gestione del futuro aeroporto di Gdynia-Kosakowo avrebbe dovuto essere affidata all'aeroporto di Danzica. La decisione è stata approvata dal ministero dei Trasporti e dal ministero della Difesa nazionale nell'agosto 2006.

⁽⁸⁾ A seconda del tragitto scelto, la distanza in auto tra gli aeroporti di Gdynia e di Danzica è compresa tra i 26 e i 29 chilometri; fonte: Google maps, Bing maps. L'aeroporto di Danzica è di proprietà della società Aeroporto Lech Wałęsa di Danzica, costituita da enti pubblici, che lo gestisce. Il capitale sociale della società è suddiviso come segue: città di Danzica (32 %), regione Pomerania (32 %), l'impresa statale «Aeroporti polacchi» (31 %), città di Sopot (3 %) e città di Gdynia (2 %). L'aeroporto Lech Wałęsa di Danzica (in appresso «l'aeroporto di Danzica») è il terzo aeroporto più grande della Polonia. Nel 2012 ha registrato 2,9 milioni di passeggeri (2,7 milioni su voli di linea e 0,2 milioni su voli charter).

Le seguenti otto compagnie aeree offrono voli in partenza dall'aeroporto di Danzica (dato relativo al gennaio 2014): Wizzair (22 destinazioni), Ryanair (7 destinazioni), Eurolot (4 destinazioni), LOT (2 destinazioni), Lufthansa (2 destinazioni), SAS (2 destinazioni), Air Berlin (1 destinazione) e Norwegian (1 destinazione). Con l'apertura di un nuovo terminal nel maggio 2012, l'aeroporto di Danzica dispone di una capacità di 5 milioni di passeggeri l'anno. In base alle informazioni fornite dalla Polonia, l'ampliamento del terminal (previsto per il 2013-2015) porterà la capacità dell'aeroporto a 7 milioni di passeggeri. Anche l'investimento presso l'aeroporto di Danzica era stato finanziato con aiuti di Stato [cfr. la decisione della Commissione del 2008 nel caso dell'aiuto di Stato N 153/08 — 1,7 milioni di EUR (GU C 46 del 25.2.2009, pag. 7), e la decisione della Commissione del 2009 nel caso dell'aiuto di Stato N 472/08, a seguito della quale la Polonia ha erogato circa 33 milioni di EUR per l'aeroporto di Danzica (GU C 79 del 2.4.2009, pag. 2)].

⁽⁹⁾ Il preesistente aeroporto militare di Gdynia-Oksywie si trova al confine tra la città di Gdynia e il comune di Kosakowo.

⁽¹⁰⁾ La lettera era stata firmata dalle autorità della Pomerania, dalle città di Danzica, Gdynia e Sopot, dal comune di Kosakowo, dai rappresentanti del governo polacco (il governatore della Pomerania, il ministero della Difesa nazionale e il ministero dei Trasporti) e dall'aeroporto di Danzica.

- (23) Nel luglio 2007 le autorità locali di Gdynia e Kosakowo hanno costituito una società denominata Aeroporto di Gdynia Kosakowo. Nel dicembre 2009 Gdynia e Kosakowo hanno convinto il ministero dei Trasporti ad acconsentire a che l'impresa divenisse in seguito responsabile del nuovo aeroporto.
- (24) Il 10 luglio 2008 il parlamento polacco ha adottato un emendamento ⁽¹⁾ della legge del 30 maggio 1996 sulla gestione di elementi dell'attivo dell'erario e dell'Agenzia per il patrimonio militare (in appresso «la legge del 30 maggio 1996 modificata») che consentiva di riconvertire gli aeroporti militari in aeroporti civili.
- (25) Il 24 dicembre 2008 il governo polacco ha adottato un atto di esecuzione della legge del 30 maggio 1996 modificata (in appresso «l'atto di esecuzione»), contenente l'elenco degli aeroporti militari o di loro parti che potevano essere utilizzati per creare o ampliare aeroporti civili. L'atto di esecuzione comprende l'aeroporto militare di Gdynia-Kosakowo (più specificamente, sue parti) tra gli aeroporti militari che, ai sensi della legge del 30 maggio 1996 modificata, possono essere concessi in locazione a un'autorità locale per un periodo di almeno 30 anni all'unico scopo di creare o ampliare un aeroporto civile. La legge del 30 maggio 1996 modificata, specifica che un'autorità locale, se decide di non istituire essa stessa un aeroporto, può concedere in locazione il bene locato per un periodo di almeno 30 anni a un'entità che crei o gestisca un aeroporto civile.
- (26) In base alla legge del 30 maggio 1996 modificata, e all'atto di esecuzione, il 9 settembre 2010 il governatore della Pomerania, in rappresentanza dell'erario, ha stipulato un contratto di locazione trentennale (durata dal 9 settembre 2010 al 9 settembre 2040) con Kosakowo per l'area di 253 ettari sulla quale è situato l'aeroporto militare. In base al contratto di locazione, Kosakowo è tenuto a trasferire il 30 % del canone al fondo di modernizzazione delle forze armate ⁽¹²⁾.
- (27) L'11 marzo 2011 Kosakowo ha concesso il terreno in locazione per un periodo di 30 anni (fino al 9 settembre 2040) al gestore dell'Aeroporto di Gdynia Kosakowo. Il contratto di locazione stabilisce i diritti e gli obblighi delle parti e l'importo del canone che il gestore aeroportuale deve pagare a Kosakowo.
- (28) In un altro accordo stipulato l'11 marzo 2011, le parti interessate (Gdynia e Kosakowo) hanno stabilito le condizioni di finanziamento dell'investimento nella fase di start-up di un aeroporto civile. All'interno del suddetto accordo Gdynia si era impegnata a effettuare, nel periodo 2011-2013, conferimenti per un importo totale di 59 milioni di PLN. Da parte sua, Kosakowo si era impegnato a effettuare un conferimento non in denaro sotto forma di capitalizzazione del debito nel periodo 2011-2040.
- (29) Inoltre, il 7 marzo 2011 era stato sottoscritto un accordo operativo con l'utente militare dell'aeroporto allo scopo di stabilire regole sull'uso condiviso dell'aeroporto e delle sue infrastrutture da parte dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo e dell'utente militare ⁽¹³⁾.

Il progetto di investimento ⁽¹⁴⁾

- (30) In considerazione del fatto che il preesistente aeroporto di Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) è stato originariamente utilizzato soltanto per fini militari, il gestore del nuovo aeroporto poteva utilizzare le infrastrutture presenti (quali una pista da 2 500 metri, vie di rullaggio, un'area di stazionamento, apparecchiature di navigazione, ecc.). Il costo totale dell'investimento del progetto di riconversione è stimato in 164,9 milioni di PLN (41,2 milioni di EUR ⁽¹⁵⁾) in termini nominali e 148,4 milioni di PLN (37,1 milioni di EUR) in termini reali. La tabella 1 fornisce una panoramica del graduale sviluppo dell'aeroporto, suddiviso in quattro fasi. Secondo la Polonia, il costo totale dell'investimento comprende anche gli investimenti relativi all'esecuzione di interventi rientranti nella missione di servizio pubblico ⁽¹⁶⁾ per un importo di circa [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR) in totale (per tutte e quattro le fasi).

⁽¹⁾ Gazzetta ufficiale del 2008, n. 144, voce 901 (Dz. U. Nr 144, poz. 901).

⁽¹²⁾ Tale clausola attua l'articolo 4 *octies*, paragrafo 2, della legge del 30 maggio 1996 modificata.

⁽¹³⁾ L'accordo operativo stabilisce che la condivisione dei costi operativi sarà disciplinata da un accordo separato (paragrafo 5, punto 5), mentre la condivisione dei costi di investimento e di ristrutturazione sarà oggetto di accordi separati che dovranno essere conclusi da entrambe le parti prima di qualsiasi nuovo investimento o lavoro di ristrutturazione (paragrafo 9, punto 7).

⁽¹⁴⁾ I costi di investimento presentati in questa parte riflettono il progetto di investimento presentato nella notifica della Polonia del 7 settembre 2012 e nello studio del 2012 fornito con la notifica.

⁽¹⁵⁾ Il tasso di cambio impiegato ai fini della presente decisione è di 1 EUR = 4 PLN, corrispondente al tasso di cambio medio per il 2010. Fonte: Eurostat.

⁽¹⁶⁾ Secondo la Polonia, gli investimenti rientranti nella missione di servizio pubblico comprendono gli edifici e le attrezzature per il personale antincendio, i funzionari doganali, gli addetti alla sicurezza dell'aeroporto, i funzionari di polizia e le guardie di frontiera, la recinzione perimetrale dell'aeroporto con video sorveglianza, ecc.

Tabella 1

Costo nominale totale dell'investimento presso l'aeroporto di Gdynia-Kosakowo nel periodo 2007-2030

Progetto di investimento		
	Costi in milioni di PLN	Costi in milioni di EUR
Fase I: 2007 – 2011	[...]	[...]
Lavori preparatori (ad esempio, bonifica dell'area, rimozione di vecchi edifici e alberi), studi di fattibilità, progettazione		
Fase II: 2012 – 2013	[...]	[...]
— Terminal (da terminare nel giugno 2013 e inizialmente utilizzato per l'aviazione generale)		
— Edificio a uso amministrativo e per il personale antincendio		
— Ristrutturazione dell'area di stazionamento		
— Infrastruttura energetica, luci di navigazione e recinzione dell'aeroporto		
— Manutenzione dell'aeroporto e dispositivi di sicurezza		
— Adeguamento degli equipaggiamenti di navigazione		
— Strade di accesso, stazione di servizio e parcheggio		
Fase III: 2014 – 2019	[...]	[...]
— Investimenti necessari per operare con aeroplani di dimensioni maggiori (ad esempio, Boeing 737 o Airbus A320), quali ampliamento delle vie di rullaggio, area di stazionamento e equipaggiamento dell'aeroporto		
— Altri investimenti finalizzati a servizi per i passeggeri (ad esempio, ampliamento del parcheggio)		
Fase IV: 2020 – 2030	[...]	[...]
— Ampliamento del terminal		
— Ampliamento dell'edificio a uso amministrativo e per il personale antincendio		
— Ampliamento delle aree di stazionamento, delle vie di rullaggio e dei parcheggi		
Totale costi di investimento	164,90	41,02

Fonte: informazioni fornite dalla Polonia.

Finanziamento del progetto di investimento

- (31) Il progetto di investimento è finanziato mediante apporti di capitale degli azionisti pubblici (vale a dire, Gdynia e Kosakowo). Gli apporti di capitale sono diretti a coprire sia i costi dell'investimento che i costi operativi dell'aeroporto nella fase iniziale della sua attività (cioè il periodo sino alla fine del 2019). Gli azionisti pubblici si aspettano che il gestore aeroportuale inizi a generare profitti, e sia pertanto in grado di finanziare tutte le sue attività con ricavi propri, a partire dal 2020.
- (32) Prima che il progetto fosse notificato alla Commissione (vale a dire prima del 7 settembre 2012), gli azionisti pubblici dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo hanno concordato di contribuire alla realizzazione del progetto di investimento con un importo totale di circa 207,48 milioni di PLN ⁽¹⁷⁾ (circa 51,87 milioni di EUR) e di coprire le perdite dell'aeroporto nei suoi primi anni di attività. Gdynia avrebbe dovuto contribuire con un importo di 142,8 milioni di PLN (circa 35,62 milioni di EUR) in contanti nel periodo 2007-2019. Kosakowo ha fornito un contributo in contanti di 0,1 milioni di PLN (25 000 EUR) al momento della costituzione della

⁽¹⁷⁾ In termini nominali.

società. Negli anni 2011-2040 Kosakowo dovrebbe inoltre apportare un contributo non in denaro di 64,9 milioni di PLN (circa 16,2 milioni di EUR) mediante la permuta di parte del canone annuale dovuto dall'aeroporto di Gdynia in ragione del contratto di locazione con azioni nell'aeroporto (cfr. la tabella 2).

Tabella 2

Finanziamento del progetto di investimento mediante aumenti di capitale

	in milioni di PLN	in milioni di EUR
Prima del 18 giugno 2012		
Apporti di capitale in denaro di Gdynia	60,73	15,18
Apporti di capitale in denaro di Kosakowo	0,10	0,03
Capitalizzazione del debito da parte di Kosakowo	3,98	1,00
Totale conferimenti anteriori al 18 giugno 2012	64,81	16,20
Previsti dopo il 18 giugno 2012		
Apporti di capitale in denaro di Gdynia:	81,75	20,44
di cui:		
nel 2013	29,90	7,48
nel 2014	[...]	[...]
nel 2015	[...]	[...]
nel 2016	[...]	[...]
nel 2017	[...]	[...]
nel 2018	[...]	[...]
nel 2019	[...]	[...]
Capitalizzazione del debito da parte di Kosakowo:	60,92	15,23
di cui:		
nel 2013-2039 (27*PLN [...])	[...]	[...]
nel 2040	[...]	[...]
Totale conferimenti previsti dopo il 18 giugno 2012	142,67	35,67
Capitale totale previsto della Gdynia-Kosakowo Airport Ltd	207,48	51,87

Fonte: dati basati sulle informazioni fornite dalla Polonia.

2.2. Motivi che giustificano l'avvio del procedimento di indagine formale e valutazione iniziale**2.2.1 Conclusione**

(33) Nella decisione di avvio del procedimento sono state sollevate le seguenti questioni:

- in primo luogo, accertare se il finanziamento pubblico del progetto di investimento sia conforme al criterio dell'investitore in economia di mercato, in particolare per quanto riguarda i) l'applicazione del criterio dell'investitore in economia di mercato nel tempo e le modalità di applicazione del principio in questione, e ii) accertare se l'analisi in merito al rispetto di tale criterio effettuata dalle autorità polacche, che ha permesso di determinare un valore attuale netto (in appresso «VAN») positivo ⁽¹⁸⁾, sia basata su ipotesi realistiche e affidabili;

⁽¹⁸⁾ Il valore attuale netto indica se il rendimento di un determinato progetto è superiore ai costi (opportunità) in termini di capitale. Un progetto è ritenuto un investimento economicamente redditizio se genera un VAN positivo. Gli investimenti che generano un rendimento inferiore ai costi (opportunità) di capitale non sono economicamente redditizi. I costi (opportunità) in termini di capitale si riflettono nel tasso di attualizzazione.

— in secondo luogo, valutare se l'aiuto al funzionamento e agli investimenti a favore dell'aeroporto di Gdynia possa essere considerato compatibile con il mercato interno.

2.2.2 Applicazione del criterio dell'investitore in economia di mercato

- (34) Per quanto riguarda la prima questione, la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che lo studio relativo al rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato condotto nel 2012, ossia dopo che gli azionisti pubblici avevano preso la decisione irrevocabile di finanziare la riconversione dell'aeroporto, possa essere utilizzato per valutare l'esistenza di un aiuto di Stato. La Commissione ha sollevato quindi il dubbio che lo scenario controfattuale, in cui si ipotizza di porre termine all'investimento nel 2012, non fosse corretto.
- (35) Dato che per l'aeroporto di Gdynia è previsto un modello d'impresa (concentrato su voli LCC e charter e traffico aereo generale) simile a quello dell'aeroporto di Danzica, aeroporto questo già esistente, con capacità residua e ulteriori piani di espansione, e distante solo 25 km, la Commissione dubita che le previsioni sui ricavi per l'aeroporto di Gdynia siano state fondate su ipotesi realistiche, in particolare per quanto riguarda il livello delle tasse aeroportuali e del traffico passeggeri previsto. La Commissione ha osservato, segnatamente, che il piano aziendale per l'aeroporto di Gdynia prevedeva tasse passeggeri superiori rispetto a quelle applicate, dopo la deduzione degli sconti/delle riduzioni, presso l'aeroporto di Danzica e presso altri aeroporti regionali equiparabili in Polonia.
- (36) La Commissione ha anche messo in dubbio che il piano aziendale abbia preso in considerazione tutti gli incentivi previsti (quali sostegno commerciale, sconti o altri incentivi allo sviluppo delle rotte, ecc.) che era previsto che l'aeroporto di Gdynia, i suoi azionisti o altre autorità regionali concedessero per indurre le compagnie aeree a introdurre nuove rotte dall'aeroporto.
- (37) Poiché generalmente il tasso di crescita di un'impresa non è superiore a quello del settore economico in cui essa opera (in termini cioè di crescita del PIL), la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che il tasso di crescita del fatturato del [...], utilizzato per calcolare il valore terminale, fosse corretto ⁽¹⁹⁾. Tale dubbio incide direttamente sulla valutazione della redditività del progetto di investimento, dal momento che il valore netto del nuovo aeroporto diventa positivo solo alla luce del valore terminale del progetto a partire dal 2040 (i flussi di cassa cumulativi attualizzati nel periodo della proiezione del 2010-2040 sono negativi).
- (38) Pertanto, la Commissione ha ritenuto che il finanziamento pubblico del progetto di investimento conferisse un vantaggio economico selettivo al gestore dell'aeroporto di Gdynia. Il finanziamento pubblico è stato concesso con risorse statali ed è quindi imputabile allo Stato. Esso inoltre falsa o minaccia di falsare la concorrenza e gli scambi tra Stati membri. Essendo soddisfatti tutti i criteri cumulativi previsti ai fini della nozione di aiuto di Stato, la Commissione ha ritenuto che il finanziamento pubblico costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

2.2.3 Compatibilità dell'aiuto

- (39) Per quanto attiene alla seconda questione, la Commissione ha manifestato dubbi sul fatto che l'aiuto agli investimenti e al funzionamento a favore del gestore aeroportuale possa essere ritenuto compatibile con il mercato interno.
- (40) Circa l'aiuto agli investimenti, la Commissione ha sollevato il dubbio che non siano soddisfatti tutti i criteri di ammissibilità previsti negli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 per l'aiuto agli investimenti a favore degli aeroporti ⁽²⁰⁾. La Commissione ha sollevato in particolare il dubbio che l'investimento in questione non soddisfi un obiettivo di interesse comune chiaramente definito, che l'infrastruttura non sia necessaria e proporzionata all'obiettivo conseguito e che essa non offra prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine. Essa inoltre ha messo in dubbio che l'impatto sullo sviluppo degli scambi sia in linea con l'interesse comune.

⁽¹⁹⁾ Il valore terminale è il valore attuale di tutti i flussi di cassa generati dopo la fine del periodo di analisi. Su tale base di presuppone che il progetto abbia una durata a tempo indeterminato e cresca a un tasso predeterminato (in questo caso, sulla base del valore netto del gestore aeroportuale nell'ultimo anno del piano aziendale presentato).

⁽²⁰⁾ Comunicazione della Commissione — Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali (GU C 312 del 9.12.2005, pag. 1).

- (41) Per quanto concerne l'aiuto al funzionamento sotto forma di finanziamento delle perdite operative dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo durante i suoi primi anni di attività, la Commissione ha espresso dubbi sul fatto che tale aiuto possa beneficiare della deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE. In particolare, la Commissione ha manifestato dubbi sul fatto che l'aiuto al funzionamento in questione possa essere considerato compatibile in base agli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 ⁽²¹⁾ (in appresso «gli orientamenti»).

3. OSSERVAZIONI DELLA POLONIA

3.1. Applicazione del criterio dell'investitore in economia di mercato ed esistenza dell'aiuto

- (42) La Polonia ribadisce la sua posizione, ovvero che il finanziamento pubblico dell'investimento nell'aeroporto di Gdynia è compatibile con il criterio dell'investitore in economia di mercato e non si configura, pertanto, come un aiuto di Stato. A questo proposito, la Polonia si richiama agli studi relativi al rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato condotti, in relazione all'investimento, nel periodo 2010-2012. La Polonia sostiene che tali studi hanno permesso di determinare un valore attuale netto positivo e un tasso interno di rendimento ⁽²²⁾ (in appresso «l'IRR») superiore ai costi di capitale.

3.1.1. Processo decisionale e solidità metodologica dello studio relativo al rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato

- (43) La Polonia osserva che le trattative e i lavori relativi alla riconversione dell'aeroporto militare di Gdynia/Kosakowo in aeroporto civile sono iniziati nel 2005. All'epoca erano coinvolti altri partner (quali l'aeroporto di Danzica). La Polonia spiega inoltre che nel 2007 Gdynia e Kosakowo hanno costituito l'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo che, da allora, ha assunto la responsabilità dell'investimento.
- (44) Nel corso del procedimento, la Polonia ha presentato tre studi relativi al rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato realizzati da PWC. Il primo studio (datato 16 luglio 2010, in appresso «lo studio del 2010») era stato condotto nel luglio 2010. Successivamente PWC ha elaborato due aggiornamenti: il primo nel maggio 2011 (datato 13 maggio 2011, in appresso «lo studio del 2011») e il secondo nel luglio 2012 (datato 13 luglio 2012, in appresso «lo studio del 2012»). Tali aggiornamenti comprendono nuove previsioni sul traffico passeggeri e taluni cambiamenti per quanto riguarda la portata del progetto, i dati relativi all'investimento, il metodo e i dati base di calcolo del VAN (quale il coefficiente beta e il tasso di attualizzazione). Nel novembre 2013 la Polonia ha fornito ulteriori informazioni secondo cui nuove fonti di ricavi (ossia la vendita di carburante e la fornitura di servizi di navigazione) avrebbero portato a un incremento del VAN del progetto. Alla data di adozione della decisione di avvio del procedimento la Polonia aveva presentato soltanto lo studio del 2012.
- (45) La Polonia ha altresì illustrato la tempistica del progetto di Gdynia e Kosakowo di investimenti nell'aeroporto di Gdynia. A tal proposito, essa sottolinea che il processo di investimento può essere suddiviso in due fasi di attuazione del progetto.
- i. *Prima fase (2007-2009) relativa ai lavori preparatori e agli studi di fattibilità ai fini della riconversione del nuovo aeroporto (Fase 1 descritta nella tabella 1)*
- (46) La Polonia spiega che, durante la prima fase, l'impresa costituita da Gdynia e Kosakowo ha svolto le attività preparatorie (quali la redazione di un piano generale d'investimento, la preparazione della documentazione necessaria per ottenere la qualifica di gestore aeroportuale, la redazione di una relazione sull'impatto ambientale dell'investimento, la preparazione della documentazione progettuale, ecc.).
- (47) La Polonia sostiene che, nel corso di tale fase, non sono stati effettuati investimenti significativi di capitale e che il finanziamento pubblico accordato al gestore aeroportuale rispettava le regole dell'aiuto *de minimis* ⁽²³⁾. Essa sostiene che gli apporti di capitale nella società anteriori al 26 giugno 2009 ammontavano complessivamente a 1,691 milioni di PLN (circa 423 000 EUR).

⁽²¹⁾ Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 (GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13).

⁽²²⁾ Il tasso interno di rendimento di un investimento è il tasso di attualizzazione al quale il valore attuale netto è pari a zero. L'IRR è di solito paragonato al costo del capitale.

⁽²³⁾ Le disposizioni applicabili all'epoca erano contenute nel regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore («de minimis») (GU L 379 del 28.12.2006, pag. 5).

ii. *Seconda fase (a partire dal 2010) relativa all'effettiva riconversione dell'aeroporto (Fasi II, III e IV descritte nella tabella 1)*

- (48) La Polonia prosegue spiegando che la prima fase, preparatoria, è terminata nel 2010, quando sono stati completati sia il piano generale ⁽²⁴⁾ che il primo studio del 2010 per l'aeroporto di Gdynia. La Polonia osserva che lo studio del 2010 indicava che l'investimento delle due autorità locali sarebbe stato effettuato a condizioni di mercato (non avrebbe costituito cioè un aiuto di Stato), aumentando il capitale sociale a 6,05 milioni di PLN (circa 1,5 milioni di EUR).
- (49) Lo studio del 2010 ha determinato il VAN per il progetto di investimento mediante il metodo del flusso di cassa libero per l'impresa (FCFF) ⁽²⁵⁾. Tale calcolo del VAN si fonda sul presupposto che tutti gli apporti di capitale previsti nel piano di investimento siano finalizzati all'attuazione del progetto di investimento. Tale metodo di valutazione è utilizzato per calcolare i flussi di cassa relativi a tutti i soggetti detentori di capitale nella società (sia azionisti che titolari di titoli di obbligazioni) per il periodo cui si riferiscono le previsioni. I flussi di cassa previsti sono poi attualizzati sulla base del costo medio ponderato del capitale (WACC) ⁽²⁶⁾ per ottenere il flusso di cassa attualizzato per l'impresa (DCF) cui si riferiscono le previsioni. Il valore terminale è poi calcolato utilizzando il metodo della rendita perpetua (che presuppone un percorso di crescita stabile sulla base dell'FCFF del periodo della proiezione più recente). Il VAN si fonda sulla somma del DCF per il periodo oggetto della proiezione e del valore terminale. Nel caso in questione, lo studio del 2010 conteneva delle stime del flusso di cassa per il periodo 2010-2040 fondate su un WACC del [...] % ⁽²⁷⁾. Sulla base di tali dati, lo studio permetteva di determinare un DCF di meno [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR) per il periodo 2010-2040 e a un valore terminale (attualizzato) di circa [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR). Pertanto, il VAN del progetto nel complesso è stimato in [...] milioni di PLN (o [...] milioni di EUR), presumendo che l'aeroporto realizzi sempre un utile stabile, a partire dal 2040, con un tasso di crescita del [...] % all'anno.
- (50) La Polonia aggiunge che gli azionisti, benché lo studio avesse dimostrato che l'investimento non costituiva aiuto di Stato, avevano preparato una notifica alla Commissione da trasmettere solo per ragioni di certezza del diritto.
- (51) La Polonia continua spiegando che un nuovo studio era stato realizzato nel maggio 2011. Essa afferma che tale studio era un aggiornamento dello studio del 2010 condotto alla luce dei progressi nella fase preparatoria e della disponibilità di dati più precisi sul piano di investimento, la sua tempistica e il suo finanziamento. La Polonia spiega che nel periodo intercorso tra la preparazione dello studio del 2010 e quello del 2011:
- l'11 marzo 2011 gli azionisti avevano firmato un accordo indicante le condizioni di finanziamento dell'investimento nella fase di start-up di un aeroporto civile. Nell'ambito di tale accordo, Gdynia si era impegnata a effettuare, nel periodo 2011-2013, conferimenti per un importo totale di 59 milioni di PLN. Da parte sua, Kosakowo si era impegnato a effettuare un conferimento non in denaro sotto forma di capitalizzazione del debito (come descritto nella tabella 2) nel periodo 2011-2040;
 - lo stesso giorno, l'11 marzo 2011, la società responsabile della riconversione dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo aveva stipulato un contratto di locazione con Kosakowo avente ad oggetto il terreno (recante indicazione della superficie del terreno concesso in affitto, delle condizioni di pagamento del canone di locazione, degli aspetti fiscali, ecc.);
 - nel piano di investimento erano stati specificati e aggiornati i costi di investimento.
- (52) La Polonia spiega che anche lo studio del 2011 indicava un VAN positivo e prosegue affermando che gli azionisti pubblici del gestore aeroportuale hanno in seguito effettuato, su tale base, taluni apporti di capitale. La Polonia osserva che il capitale sociale della società (capitale proprio) era stato aumentato a 33,801 milioni di PLN (8,45 milioni di EUR) nel luglio 2011 e a 64,810 milioni di PLN (16,20 milioni di EUR) nell'aprile 2013.

⁽²⁴⁾ Il piano generale per il progetto di investimento individuava le diverse misure necessarie per la riconversione dell'aeroporto.

⁽²⁵⁾ L'FCFF è impiegato per calcolare ogni anno l'utile al lordo di interessi, imposte e tasse (EBIT) della società, aggiungendo deprezzamenti e ammortamenti (non trattandosi di spese di cassa) e sottraendo necessità di investimento, variazioni del capitale circolante e tasse (cfr. la tabella 5 dello studio del 2010).

⁽²⁶⁾ Il costo medio ponderato del capitale è il tasso che ci si attende che una società riconosca a tutti i suoi possessori di valori mobiliari per finanziare il suo patrimonio.

⁽²⁷⁾ Esso si fonda su un tasso esente da rischio del [...] %, un premio per il rischio di credito del [...] %, un'aliquota dell'imposta sulle società del 19 %, un beta del [...], un tasso di mercato del [...] % e una struttura del capitale composta da [...] % di debito e [...] % di patrimonio netto (cfr. la sezione 4.4, pag. 21 dello studio del 2010). La Commissione osserva che i calcoli presentati dalla Polonia sembrano indicare che per lo studio relativo al rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato sia stato impiegato un WACC con una struttura per scadenza decrescente.

- (53) Nello studio del 2011, il DCF era stato calcolato sulla base del DCF per il periodo cui si riferiscono le previsioni 2011-2040. Il DCF aggiornato era pari a (– [...]) milioni di PLN ([...] milioni di EUR), valore che indicante perdite consistenti, mentre il valore terminale era ridotto a [...] milioni di PLN (circa [...] milioni di EUR). Il VAN era pertanto ridotto a [...] milioni di PLN (o meno di [...] milioni di EUR). Il WACC era ridotto a [...] % ⁽²⁸⁾ e il tasso di crescita stabile per il valore terminale dal [...] % al [...] %. Tali calcoli escludevano le spese rientranti nella missione di servizio pubblico e quindi le previsioni relative alla redditività degli investimenti non tengono conto del capitale necessario per finanziare la parte dell'infrastruttura che si riteneva rientrasse nella missione di servizio pubblico.
- (54) La Polonia afferma che un cambiamento nella situazione macroeconomica (la crisi finanziaria e il rallentamento dell'economia) aveva portato nel 2012 a una revisione del progetto che, a sua volta, aveva portato a un nuovo studio (ovvero lo studio del 2012). Essa dichiara che, ai fini dello studio del 2012, sono state apportate le seguenti modifiche alle ipotesi poste alla base dei precedenti studi:
- è stato ridotto il traffico passeggeri previsto per l'aeroporto di Gdynia;
 - è stata ridotta la portata dell'investimento, tagliando costi di investimento per [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR);
 - è stata abbandonata l'idea di costruire un terminal principale (unitamente allo sviluppo delle infrastrutture viarie e del parcheggio a esso collegati). Si è invece deciso di incrementare la capacità del terminal di aviazione generale del [...] % nel corso della seconda fase dell'investimento;
 - dopo aver verificato la situazione sul mercato, si è reso necessario aumentare i costi collegati alla sicurezza di [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR);
 - la riduzione dell'investimento ha portato a un periodo di recupero dell'investimento (payback period) più breve (in termini nominali, di [...] anni, da [...] anni e [...] mesi a [...] anni e [...] mesi).
- (55) La Polonia afferma altresì che il metodo utilizzato per il precedente studio era stato modificato ai fini dello studio del 2012 come segue:
- al fine di rispecchiare più adeguatamente la struttura del finanziamento e il costo del servizio del debito, il metodo del flusso di cassa libero dell'impresa era stato sostituito dal metodo del flusso di cassa libero degli azionisti (in appresso «l'FCFE») ⁽²⁹⁾;
 - a seguito dei cambiamenti intervenuti sul mercato dei valori finanziario era stato aggiornato il tasso di interesse esente da rischio e il coefficiente beta. Dalle analisi comparative erano state inoltre eliminate le società extra-europee. Ciò aveva portato a un nuovo tasso di attualizzazione;
 - il tasso di attualizzazione per il calcolo del VAN era stato fissato sulla base di un'analisi di società comparabili, comprendenti sia società aeroportuali, sia società di servizi aeroportuali (i cui risultati finanziari sono strettamente collegati ai risultati delle società aeroportuali) ⁽³⁰⁾;
 - si era partiti dal presupposto che il progetto sarebbe stato finanziato principalmente con risorse degli azionisti e solo in seguito con risorse esterne (finanziamento del capitale circolante) e ricavi operativi.
- (56) Nello studio del 2012, il DCF era calcolato sulla base del DCF per il periodo di previsione 2012-2030 (il periodo di previsione utilizzato per lo studio precedente era stato quindi ridotto di 10 anni). Il DCF aggiornato ammontava a (– [...]) milioni di PLN (circa (– [...]) milioni di EUR), mentre il valore terminale subiva un incremento significativo, arrivando a [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR). Il valore capitalizzato degli investimenti già effettuati ([...] milioni di PLN) veniva quindi ridotto. Il VAN, come aggiornato nel 2012,

⁽²⁸⁾ Il tasso esente da rischio era stato portato al [...] % e il coefficiente beta a [...]. La struttura del capitale era stata modificata aumentando la quota di debito ([...] %) e riducendo quella di capitale sociale ([...] %).

⁽²⁹⁾ FCFE = FCFF + crediti e prestiti sottoscritti — crediti e prestiti ripagati — interesse su crediti e prestiti. Rispetto all'FCFF, l'FCFE è attualizzato a un tasso di rendimento del capitale che è sempre superiore al WACC. Ne consegue che il VAN indica la parte di rendimento sugli investimenti disponibile agli azionisti (investitori in titoli azionari). Il VAN calcolato sulla base dell'FCFE non riflette pertanto il rendimento complessivo sugli investimenti, vale a dire il rendimento per gli azionisti e il rendimento per i creditori.

⁽³⁰⁾ Al fine di riflettere le differenze nella struttura tipica del finanziamento delle società aeroportuali e delle società che forniscono servizi aeroportuali, il rendimento del capitale di queste ultime era stato aumentato prima di calcolare le medie.

ammontava a [...] milioni di PLN (o [...] milioni di EUR). Ai fini del calcolo del VAN, è stato impiegato un costo del capitale del [...] % ⁽³¹⁾ e il tasso di crescita stabile per il calcolo del valore terminale veniva ridotto ulteriormente dal [...] % al [...] %.

- (57) La Polonia sottolinea che i risultati dello studio del 2012 continuavano a essere positivi e sfociavano in ulteriori apporti di capitale da parte degli azionisti. Essa ha sostenuto che il capitale della società era stato portato a 91,310 milioni di PLN (22,8 milioni di EUR) nell'aprile 2013 e non aveva subito ulteriori modifiche nel 2013, come sintetizzato nella tabella 3.

Tabella 3

Aumenti di capitale del gestore dell'aeroporto di Gdynia da parte di Gdynia e Kosakowo

Data della decisione di iscrizione nel registro nazionale presso il tribunale	Data della delibera sull'aumento di capitale	Nome dell'azionista	Oggetto della delibera	Valore delle quote	Capitale sociale	Quota cumulativa rispetto agli incrementi di capitale effettuati fino a fine 2013
				(in milioni di PLN)	(in milioni di PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	emissione di nuove azioni	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	emissione di nuove azioni	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	emissione di nuove azioni	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	emissione di nuove azioni	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	emissione di nuove azioni	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	annullamento di 404 azioni di proprietà del comune di Gdynia senza riconoscimento di indennità all'azionista	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	emissione di nuove azioni	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	emissione di nuove azioni	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	emissione di nuove azioni	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	emissione di nuove azioni	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	emissione di nuove azioni	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	emissione di nuove azioni	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	emissione di nuove azioni	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	emissione di nuove azioni	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	emissione di nuove azioni	20,031	91,310	100,00 %

Fonte: informazioni fornite dalla Polonia.

⁽³¹⁾ Il tasso esente da rischio veniva ridotto a [...] % e il coefficiente beta a [...].

- (58) La Polonia conclude che, benché le autorità locali abbiano effettuato i primi passi verso la riconversione dell'aeroporto di Gdynia già a partire dal 2005, il progetto ha acquisito la sua forma definitiva solo con la redazione del piano generale e del primo studio, vale a dire nel 2010. La Polonia spiega che le ipotesi alla base del progetto iniziale sono state rivedute in modo sostanziale in ragione di modifiche delle circostanze esterne. Essa sostiene che la decisione finale degli azionisti pubblici sull'attuazione e sulla forma definitiva del progetto era stata adottata nel 2012 e sottolinea altresì che tutte e tre le versioni dello studio confermavano la fattibilità del progetto e dimostravano che un investitore operante in un'economia di mercato vi avrebbe dato seguito.
- (59) Per quanto attiene allo scenario controfattuale, la Polonia sostiene che la normativa nazionale permetteva a Kosakowo di utilizzare il terreno su cui è sito l'aeroporto di Gdynia solo per la creazione di un nuovo aeroporto civile. A tal riguardo, essa spiega che l'area dell'aeroporto era stata concessa in locazione a Kosakowo per un periodo di 30 anni. La Polonia afferma che il contratto di locazione obbliga Kosakowo a concedere in affitto il terreno soltanto a un soggetto responsabile della riconversione e/o della gestione di un aeroporto civile. Secondo la Polonia, lo Stato avrebbe potuto richiedere la restituzione del terreno se Kosakowo non avesse concesso in affitto il terreno entro 6 mesi al fine della realizzazione di un aeroporto civile, se il terreno fosse stato destinato ad altri usi o se l'aeroporto non avesse iniziato le proprie attività entro 3 anni. Dato che un utilizzo/una locazione del terreno dell'aeroporto di Gdynia per fini diversi da quelli aeroportuali non era ipotizzabile, non era possibile utilizzarlo per stabilire uno scenario controfattuale.

3.1.2. *Credibilità delle ipotesi di base per lo studio del 2012*

Previsioni sul traffico passeggeri e previsione dei ricavi

- (60) La Polonia spiega che gli importi previsti per le tasse aeroportuali erano basati sulle tariffe disponibili al pubblico applicate da altri aeroporti così da non alterare il mercato esistente e garantire nel contempo un adeguato livello di redditività al progetto sulla base del volume di traffico di passeggeri previsto. Secondo la Polonia, le tasse non si discostano in modo significativo dalle tasse standard riscosse dagli aeroporti di piccole dimensioni. In particolare, i due aeroporti regionali di Varsavia-Modlin e Lublino, aperti di recente, applicano tasse aeroportuali standard simili a quelle previste nello studio per l'aeroporto di Gdynia.
- (61) In risposta all'osservazione della Commissione, secondo cui le tasse previste per l'aeroporto di Gdynia [25 PLN (6,25 EUR) nei primi due anni e 40 PLN (10 EUR) successivamente per passeggero in partenza, sono superiori alle tasse ridotte applicate all'aeroporto di Danzica [24 PLN, ossia 6 EUR, per passeggero in partenza con un aereo LCC su una rotta internazionale servita almeno due volte alla settimana e 12,5 PLN (3,1 EUR) su una tratta interna], la Polonia osserva che il livello delle tasse indicato nel piano aziendale rappresenta la media per l'intero periodo cui si riferiscono le previsioni (2014-2030) e tiene conto del fatto che nel lungo periodo le tasse dell'aeroporto di Danzica dovranno aumentare con il miglioramento dello standard dei servizi aeroportuali ivi forniti.
- (62) La Polonia osserva inoltre che il margine di profitto del progetto, la previsione rivista del traffico aereo (leggermente più alta) e la condivisione di taluni costi operativi con l'utente militare fanno sì che l'aeroporto di Gdynia dovrebbe essere in grado di mantenere tasse sui passeggeri ridotte per un periodo più lungo (le tasse ridotte potrebbero essere applicate fino alla fine del 2021) preservando nel contempo un VAN positivo per gli azionisti pubblici.
- (63) La Polonia osserva inoltre che la previsione del traffico passeggeri aggiornata (nel marzo 2013) per la Pomerania ipotizza un traffico maggiore rispetto allo studio del 2012. In base ai dati più recenti, l'aeroporto di Gdynia dovrebbe servire, nel 2030, 1 149 978 passeggeri e non 1 083 746 passeggeri. Per la Pomerania nel suo insieme è previsto un incremento del numero di passeggeri da 7,8 a 9 milioni nel 2030.
- (64) Secondo la Polonia, tali dati confermano che l'aeroporto di Danzica e l'aeroporto di Gdynia possono coesistere e operare congiuntamente sul mercato della Pomerania. Essi ritengono anche che, quand'anche l'aeroporto di Danzica venisse ampliato sino a coprire la capacità prevista di 7 milioni di passeggeri, il crescente mercato aereo della Pomerania lasci spazio a un altro piccolo aeroporto regionale (con una capacità di un milione di passeggeri) che andrebbe a integrare i servizi forniti dall'aeroporto di Danzica.

Tabella 4

Confronto delle previsioni del traffico dello studio del 2012 e delle previsioni del traffico aggiornate (marzo 2013) per l'aeroporto di Gdynia

Anno	Traffico commerciale		Traffico commerciale		Aviazione generale	
	Passeggeri (in migliaia)		Operazioni di volo		Operazioni di volo	
	Sulla base dello studio del 2012	Previsione aggiornata	Sulla base dello studio del 2012	Previsione aggiornata	Sulla base dello studio del 2012	Previsione aggiornata
	Totale	Totale	Totale	Totale	Totale	Totale
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	[...]	[...]	[...]	[...]

Fonte: dati basati sulle informazioni fornite dalla Polonia.

Costi operativi (incentivi alle compagnie aeree, costi collegati all'attività militare dell'aeroporto)

- (65) La Polonia spiega che lo studio tiene conto delle attività di marketing e di promozione dell'aeroporto stimando:
- i. i costi operativi sulla base dei bilanci disponibili per tutti i grandi aeroporti della Polonia;
 - ii. gli altri costi per tipologia preventivati, per l'aeroporto di Gdynia, a un livello prudenzialmente elevato, anche tenendo conto dei corrispondenti costi presso altri aeroporti.
- (66) La Polonia afferma inoltre che lo studio presupponeva che tutti i costi operativi fossero sostenuti dall'investitore senza prendere in considerazione alcuna condivisione dei costi operativi da parte dell'utente militare dell'aeroporto. Essa osserva che la ripartizione dei costi operativi per l'infrastruttura condivisa era prevista [...] per numero di voli civili e militari. La Polonia spiega inoltre che i costi di ristrutturazione e riparazione ammonteranno a [...], oltre a sottolineare che l'adozione di regole sull'uso condiviso dell'aeroporto (non ancora formalmente concordate con l'utente militare dell'aeroporto) porterà a una riduzione di almeno [...] dei costi collegati ai servizi erogati dai terzi e ai salari. Secondo la Polonia, l'inserimento di tale fattore negli studi relativi al rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato determinerebbe una maggiore redditività prevista del progetto.

Tasso di crescita a lungo termine

- (67) La Polonia spiega che il tasso di crescita del [...] % adottato nello studio si riferisce al valore terminale in termini nominali.
- (68) La Polonia afferma inoltre che il tasso di crescita del [...] % è pari all'obiettivo di inflazione posto per la Polonia dal Consiglio di politica monetaria (un organo decisionale della banca centrale della Polonia). Essa osserva che, secondo le più recenti previsioni del Fondo monetario internazionale del luglio 2013, il suo PIL crescerà del 2,2 % nel 2014, del 3 % nel 2015, del 3,3 % nel 2017 e del 3,8 % nel 2018.

L'aggiornamento del novembre 2013

- (69) Nel novembre 2013 la Polonia ha riferito che il gestore aeroportuale aveva ottenuto dall'ufficio delle dogane e dall'ufficio per la regolamentazione energetica le autorizzazioni amministrative per la vendita diretta di carburante agli aeromobili. La vendita di carburante da parte del gestore aeroportuale rappresenterebbe una fonte di ricavi aggiuntiva e si ripercuoterebbe positivamente sui risultati finanziari del piano aziendale.
- (70) Secondo la Polonia, tutti gli studi relativi al rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato condotti fino ad oggi prevedevano che la vendita di carburante avvenisse per il tramite di un soggetto esterno. La vendita di carburante da parte del gestore aeroportuale aumenterebbe il margine di profitto della società derivante dalla suddetta attività da [...] PLN ([...] EUR) al litro (nel caso in cui il carburante sia venduto da un operatore esterno) a [...] PLN ([...] EUR) (nel caso in cui il carburante sia venduto direttamente dal gestore aeroportuale).
- (71) Secondo la Polonia, il suddetto ricavo aggiuntivo migliorerebbe il risultato indicato nell'aggiornamento del 2012. La Polonia evidenzia che ci si attende così un incremento del VAN per il progetto da [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR) a [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR). Essa prosegue spiegando che l'IRR aumenterebbe dal [...] % al [...] %.
- (72) La Polonia dichiara che i ricavi aggiuntivi permetterebbero, alternativamente, di mantenere contenute, sul lungo periodo, le tasse aeroportuali applicate alle compagnie aeree.
- (73) La Polonia ha confermato che la mancata considerazione, negli studi relativi al criterio dell'investitore in economia di mercato, della vendita diretta del carburante agli operatori aerei è dovuta a un approccio prudenziale. Al momento della realizzazione di tali studi l'operatore aeroportuale non era in possesso delle autorizzazioni richieste e non aveva nessuna garanzia di poterle ottenere.

- (74) La Polonia afferma inoltre che la società intende fornire servizi di navigazione alle compagnie aeree (al posto dell'agenzia polacca per i servizi di navigazione). Essa rileva che ciò permetterebbe di ridurre gli oneri aeroportuali a carico delle compagnie aeree (attualmente pagati all'agenzia) e di rendere così l'aeroporto di Gdynia più attraente. Il gestore aeroportuale potrebbe pertanto offrire alle compagnie aeree tasse aeroportuali più competitive rispetto agli aeroporti limitrofi.

3.2. Valutazione della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno

3.2.1. Aiuto agli investimenti

- (75) Secondo la Polonia, sarebbero soddisfatti tutti i criteri di ammissibilità stabiliti negli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 per l'aiuto agli investimenti a favore degli aeroporti.

Realizzazione di un obiettivo di interesse comune chiaramente definito

- (76) La Polonia osserva che la riconversione dell'aeroporto di Gdynia, come uno degli elementi del sistema di trasporto della Pomerania, permette di ottimizzare l'impiego delle infrastrutture disponibili e avrà un impatto positivo sullo sviluppo regionale, in particolare grazie a un incremento dell'occupazione presso l'aeroporto, ai ricavi derivanti dalla catena di fornitura di servizi aeroportuali e allo sviluppo del turismo.
- (77) La Polonia fa riferimento alla Strategia di sviluppo del trasporto regionale in Pomerania per il periodo 2007-2020, che si basa sulle previsioni del traffico aereo per la regione e riconosce la necessità di costruire un hub di aeroporti che operino in stretta collaborazione per soddisfare le esigenze degli abitanti dell'area di Trójmiasto ⁽⁷²⁾.
- (78) Secondo la Polonia, i principali argomenti a favore della costruzione di un hub di aeroporti nell'area di Trójmiasto sono i seguenti: il crescente traffico aereo in Polonia, l'impossibilità di ampliare la capacità dell'aeroporto di Danzica e l'estensione dell'agglomerato su una distanza di quasi 60 km (o superiore ai 100 km se si comprendono le città di Tczew e Wejherowo). La Polonia osserva che, benché l'aeroporto di Danzica abbia attualmente una capacità di circa 5 milioni di passeggeri, talune previsioni del traffico aereo prevedono che il potenziale traffico passeggeri potrebbe superare, in tale aeroporto, i 6 milioni di passeggeri nel 2035. Da un lato, la Polonia sostiene nelle sue osservazioni che talune restrizioni di carattere ambientale e lo sviluppo di aree residenziali nelle vicinanze dell'aeroporto di Danzica limitano le prospettive di una sua ulteriore espansione. Dall'altro, nelle sue osservazioni del 6 dicembre 2012, essa cita il piano generale dell'aeroporto di Danzica per affermare la mancanza di limitazioni per quanto riguarda l'espansione dell'aeroporto di Danzica.
- (79) La Polonia afferma che anche ragioni di sicurezza aerea giustificano la costruzione di un hub di aeroporti nell'area di Trójmiasto, con l'aeroporto di Gdynia che funge da aeroporto di sostegno o di emergenza (l'atterraggio all'aeroporto di Gdynia è possibile in circa l'80 % dei casi in cui l'annuvolamento e la visibilità non permettono di atterrare all'aeroporto di Danzica).
- (80) La Polonia afferma infine che lo sviluppo dell'aeroporto di Gdynia corrisponde agli obiettivi indicati nei documenti di strategia nazionale e regionale in materia di infrastrutture aeronautiche in tale paese. Essa spiega che ci si attende che lo sviluppo dell'aeroporto di Gdynia abbia un impatto positivo sullo sviluppo della Pomerania e sull'utilizzo della preesistente infrastruttura militare e che il suddetto aeroporto è complementare a quello di Danzica.

L'infrastruttura è necessaria e proporzionata

- (81) La Polonia sostiene che l'infrastruttura è necessaria e proporzionata all'obiettivo perseguito in ragione della modesta portata delle operazioni all'interno dell'aeroporto (corrispondenti a una quota dell'1,55 % del mercato polacco dell'aviazione nel 2030), delle previsioni di volumi di traffico passeggeri che superano la capacità di espansione dell'aeroporto di Danzica, delle capacità di attrazione della regione per il turismo e dell'elevato tasso di crescita previsto per la Pomerania.

⁽⁷²⁾ Trójmiasto è un'area urbana composta delle tre maggiori città della Pomerania (Danzica, Gdynia e Sopot). All'interno di tale area vi sono attualmente tre aeroporti: l'aeroporto Lech Wałęsa a Danzica, l'aeroporto militare di Pruszcz Gdanski e l'aeroporto militare al confine tra Gdynia e Kosakowo (Gdynia-Oksywie).

- (82) La Polonia sottolinea il ruolo strategico dell'aeroporto militare di Gdynia nella regione e osserva come l'utilizzo dell'infrastruttura esistente minimizzi i costi di investimento e massimizzi l'impatto positivo sullo sviluppo regionale.
- (83) La Polonia osserva altresì che i costi sono stati tenuti al minimo e l'efficacia dell'investimento è stata aumentata adottando soluzioni tecniche quali la costruzione di un terminal di aviazione generale sia per l'aviazione generale che per il traffico passeggeri e la collocazione della maggior parte dei servizi aeroportuali (guardie di frontiera, funzionari doganali, polizia, personale antincendio, amministrazione) in un singolo edificio e adattando altri edifici preesistenti per ottimizzarne l'utilizzo. I costi operativi dell'infrastruttura saranno inoltre condivisi con l'esercito.

Prospettive soddisfacenti di utilizzo a medio termine

- (84) La Polonia rileva che le prospettive di utilizzazione a medio termine per l'aeroporto di Gdynia-Kosakowo sono soddisfacenti, grazie alla crescita del PIL in Pomerania, che ci si attende superi la media polacca e dell'UE, alla capacità di attrazione della regione per i turisti, al suo status di centro di investimenti stranieri e alla prevista crescita del traffico aereo.
- (85) La Polonia sottolinea che la prevista collaborazione con l'aeroporto di Danzica e la complementarietà dei servizi offerti dai due aeroporti (l'aeroporto di Gdynia sarà dedicato principalmente al traffico dell'aviazione generale) rafforza ulteriormente le prospettive a medio e lungo termine per l'aeroporto di Gdynia-Kosakowo.
- (86) La Polonia continua spiegando che l'aeroporto prevede anche di sviluppare, nell'area aeroportuale, attività specializzate nel settore dell'aviazione, quali la produzione di parti di ricambio di base, la riparazione di componenti dei velivoli o la produzione di altri componenti/prodotti forniti «just-in-time».
- (87) La Polonia cita, quale prova ulteriore della capacità di attrazione del progetto, una lettera di intenti sottoscritta da una banca commerciale e indicante l'intenzione di detta banca di avviare dei colloqui sul finanziamento dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo.

Impatto sullo sviluppo degli scambi contrario all'interesse comune

- (88) Dal momento che l'aeroporto di Gdynia-Kosakowo acquisirà una quota di mercato ridotta (essendo al servizio di meno di un milione di passeggeri l'anno), la Polonia ritiene che l'impatto del progetto sugli scambi non sia contrario all'interesse comune. Alla luce della prevista crescita del traffico aereo, la Polonia si attende che gli aeroporti di Danzica e di Gdynia formino un hub aeronautico cooperativo al servizio dell'area di Trójmiasto in Pomerania e che offrano servizi tra loro complementari.
- (89) La Polonia sottolinea che l'aeroporto di Gdynia non sarà un concorrente dell'aeroporto di Danzica, in quanto si concentrerà sulla prestazione di servizi del settore dell'aviazione generale (manutenzione, servizi di riparazione e revisione, un'accademia di volo) in collaborazione con il porto marittimo di Gdynia.
- (90) La Polonia osserva inoltre che il traffico dei voli charter e dei voli low-cost presso l'aeroporto di Gdynia-Kosakowo non andrà a danno dell'aeroporto di Danzica ma sarà frutto di un miglioramento generale in termini di benessere e mobilità. Essa rileva che il tasso di crescita e la natura delle operazioni dell'aeroporto di Danzica portano a ritenere che il numero dei voli da esso registrati dovrà essere prima o poi limitato. La Polonia afferma che tali conclusioni sono state presentate nella relazione di valutazione sull'impatto ambientale sul progetto di «Espansione dell'aeroporto Lech Wałęsa di Danzica».
- (91) La Polonia spiega che l'investimento nell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo può limitare i costi finanziari e sociali di qualsiasi restrizione posta all'attività presso l'aeroporto di Danzica. Essa osserva che lo spostamento di parte del traffico aereo dall'aeroporto di Danzica all'aeroporto di Gdynia sfocerà in un migliore utilizzo della capacità di entrambi gli aeroporti.

Necessità dell'aiuto ed effetto di incentivo

- (92) La Polonia afferma che la società, in mancanza di un finanziamento pubblico, non avrebbe dato seguito al progetto. Essa rileva che l'aiuto è stato contenuto al minimo e che i costi del progetto sono stati ridotti e ottimizzati impiegando l'infrastruttura militare preesistente.
- (93) Secondo la Polonia, gli apporti di capitale nell'aeroporto di Gdynia sono necessari e limitati al minimo, come confermano le seguenti circostanze:
- i. il tasso interno di rendimento del progetto del [...] % supera di poco il tasso di attualizzazione (costo del capitale), che si colloca sul [...] % (sulla base dello studio del 2012);
 - ii. la necessità, prevista nelle previsioni finanziarie, di ottenere un prestito di capitale circolante per finanziare le operazioni dell'aeroporto, dato che altrimenti l'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo perderebbe liquidità;
 - iii. il fatto che il finanziamento totale da capitale sociale è inferiore rispetto al totale delle spese in conto capitale (il finanziamento da capitale sociale rappresenta meno del [...] del totale dei costi in denaro nel periodo cui si riferiscono le previsioni, compreso il totale delle spese in conto capitale).
- (94) La Polonia continua spiegando la proporzionalità della misura di aiuto comparando il finanziamento pubblico da essa accordato (pari, in valori reali, a circa 148 milioni di PLN) con quello di un investimento ex novo (l'aeroporto di Lublino-Świdnik, i cui costi di costruzione netti erano pari a circa 420 milioni di PLN) e con l'investimento in un aeroporto militare (l'aeroporto di Varsavia-Modlin, la cui costruzione è costata già quasi 454 milioni di PLN).

3.2.2. Aiuto al funzionamento

- (95) La Polonia sostiene che il progetto soddisfa i criteri di ammissibilità previsti negli orientamenti per l'aiuto al funzionamento in una regione rientrante nell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE. Secondo la Polonia, l'aiuto al funzionamento per il progetto:
- i. è destinato a finanziare una serie predeterminata di spese;
 - ii. è limitato al minimo necessario ed è concesso per un tempo limitato (l'aiuto per i costi operativi è concesso nella misura e per il periodo necessario a rendere operativo l'aeroporto, vale a dire sino alla fine del 2018);
 - iii. ha carattere decrescente e si riduce dal [...] % delle spese in conto capitale nel 2013 al [...] % nel 2018;
 - iv. è diretto a conseguire gli obiettivi di sviluppo regionale del progetto e di riduzione delle limitazioni esistenti. La Polonia afferma che l'aiuto, tenuto conto del suo importo rispetto ai suoi effetti benefici sullo sviluppo della Pomerania, deve essere considerato proporzionato.
- (96) La Polonia sottolinea inoltre che l'aiuto è destinato a un aeroporto di piccole dimensioni con una capacità massima di un milione di passeggeri l'anno, il che significa che il rischio che esso possa falsare la concorrenza e avere un effetto contrario all'interesse comune è minimo, specialmente alla luce della prevista collaborazione tra gli aeroporti di Gdynia e di Danzica e del carattere complementare della loro collaborazione.
- (97) La Polonia sottolinea inoltre che la collaborazione, attualmente oggetto di trattativa, con l'utente militare dell'aeroporto e la partecipazione di quest'ultimo ai costi operativi dell'aeroporto ridurrà le perdite e i costi operativi della società.

4. OSSERVAZIONI DI PARTI TERZE

- (98) A seguito della pubblicazione della decisione di avvio del procedimento prevista dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Commissione non ha ricevuto osservazioni da parti terze interessate per quanto riguarda il finanziamento concesso all'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo da Gdynia e Kosakowo.

5. VALUTAZIONE

5.1. Esistenza di un aiuto di Stato

- (99) A norma dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, «sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».
- (100) I criteri stabiliti nell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE sono cumulativi. Pertanto, al fine di stabilire se la misura di cui trattasi integri un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, devono essere soddisfatte tutte le condizioni di seguito indicate. In particolare, il sostegno economico deve:
- essere concesso dallo Stato ovvero mediante risorse statali;
 - favorire talune imprese o talune produzioni;
 - falsare o minacciare di falsare la concorrenza;
 - incidere sugli scambi tra gli Stati membri.

5.1.1. Attività economica e nozione di impresa

- (101) Secondo una giurisprudenza consolidata, la Commissione deve anzitutto stabilire se l'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo sia un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Nella nozione di impresa rientra qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento ⁽³³⁾. Costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato ⁽³⁴⁾.
- (102) Nella sentenza «Aeroporto di Leipzig-Halle» la Corte di giustizia ha confermato che la gestione di un aeroporto per fini commerciali e la costruzione dell'infrastruttura commerciale di un aeroporto costituiscono un'attività economica ⁽³⁵⁾. Un aeroporto che svolge un'attività economica costituisce un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, indipendentemente dallo status giuridico e dalle modalità del finanziamento e le disposizioni del trattato in materia di aiuti possono pertanto essere applicate all'aiuto concesso dallo Stato ovvero mediante risorse statali a detto gestore aeroportuale ⁽³⁶⁾.
- (103) A questo proposito la Commissione osserva che l'infrastruttura oggetto della presente decisione sarà gestita dal gestore aeroportuale dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo in un'ottica commerciale. Dal momento che il gestore aeroportuale addebiterà agli utenti i costi per l'utilizzo della suddetta infrastruttura, quest'ultima deve essere considerata come utilizzabile a scopo commerciale. Ne consegue che il soggetto che gestisce tale infrastruttura rappresenta un'impresa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (104) Tuttavia, non tutte le attività di un gestore aeroportuale hanno necessariamente natura economica ⁽³⁷⁾. La Corte di giustizia ha ritenuto che i compiti che di norma rientrano sotto la responsabilità dello Stato nell'esercizio dei suoi poteri pubblici non abbiano natura economica e non rientrino nella sfera di applicazione delle regole sugli aiuti di Stato. In genere si ritiene che, in un aeroporto, attività quali il controllo del traffico aereo, le attività della polizia, dei servizi doganali e antincendio, nonché le attività necessarie per tutelare l'aviazione civile da interferenze illegali e gli investimenti connessi all'infrastruttura e alla strumentazione necessaria per svolgere tali

⁽³³⁾ Causa C-35/96, *Commissione/Italia* (Raccolta 1998, EU:C:1998:303/Raccolta 1998, pag. I-3851); causa C-41/90, *Höfner e Elser* (Raccolta 1991, EU:C:1991:161/Raccolta 1991, pag. I-1979); causa C-244/94, *Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* (Raccolta 1995, EU:C:1995:392/Raccolta 1995, pag. I-4013); causa C-55/96, *Job Centre* (EU:C:1997:603/Raccolta 1997, pag. I-7119).

⁽³⁴⁾ Causa C-118/85, *Commissione/Italia* (Raccolta 1987, EU:C:1987:283/Raccolta 1987, pag. 2599; causa C-35/96, *Commissione/Italia* (Raccolta 1998, EU:C:1998:303/Raccolta 1998, pag. I-3851).

⁽³⁵⁾ Cause riunite T-455/08, *Flughafen Leipzig-Halle GmbH e Mitteldeutsche Flughafen AG/Commissione* e T-443/08, *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt/Commissione* (EU:T:2011:117/Raccolta 2011, pag. II-01311), confermata dalla CGUE, causa C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Commissione* (EU:C:2012:821; cfr. anche la causa T-128/98, *Aéroports de Paris/Commissione* (EU:T:2000:290/Raccolta 2000, pag. II-3929), confermata dalla CGUE, causa C-82/01P (EU:C:2002:617/Raccolta 2000, pag. I-9297) e causa T-196/04 *Ryanair/Commissione* (EU:T:2008:585/Raccolta 2008, pag. II-3643).

⁽³⁶⁾ Cause C-159/91 e C-160/91, *Poucet/AGV e Pistre/Cancave* (EU:C:1993:63/Raccolta 1993, pag. I-637).

⁽³⁷⁾ Causa C-364/92, *SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol* (EU:C:1994:7/Raccolta 1994, pag. I-43).

attività rientrano nella missione di servizio pubblico e non presentano carattere economico ⁽³⁸⁾. Sebbene non costituiscano un aiuto di Stato, i finanziamenti pubblici di tali attività non economiche devono essere rigorosamente limitati alla compensazione dei costi derivanti da dette attività e non possono essere usati per coprire i costi associati a un altro tipo di attività economica ⁽³⁹⁾.

- (105) Infatti, secondo una costante giurisprudenza, sussiste un vantaggio quando le autorità pubbliche alleviano le imprese da costi inerenti alla loro attività economica ⁽⁴⁰⁾. Pertanto, se in un sistema legale è normale che i gestori aeroportuali siano chiamati a sostenere i costi di determinati servizi, i gestori aeroportuali che non devono sostenere tali costi possono godere di un vantaggio anche se si ritiene che i servizi di cui trattasi, di per sé, non abbiano carattere economico. È pertanto necessario analizzare il quadro normativo applicabile ai gestori aeroportuali al fine di valutare se, in tale contesto normativo, i gestori aeroportuali siano chiamati a sostenere i costi legati allo svolgimento di determinate attività che possono, di per sé, non avere carattere economico ma che sono connesse alla realizzazione delle loro attività economiche.
- (106) La Commissione osserva che nella decisione di avvio del procedimento del 2 luglio 2013 non ha valutato se la legge polacca imponga ai gestori aeroportuali l'obbligo di sostenere i costi di servizi che possono essere considerati di carattere non economico. In tale decisione la Commissione sostiene apertamente che gli investimenti in edifici e attrezzature per il personale antincendio, i funzionari doganali, gli addetti alla sicurezza dell'aeroporto, i funzionari di polizia e le guardie di frontiera rientrano nell'ambito della missione di servizio pubblico e quindi non costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE ⁽⁴¹⁾. Come spiegato al punto 18, la Commissione ritiene, in considerazione di tali circostanze particolari, di non dover rimettere in discussione questa conclusione nella sua decisione finale.
- (107) L'importo di [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR) cui si fa riferimento nella decisione di avvio del procedimento per i costi di investimento in edifici e attrezzature rientranti nella missione di servizio pubblico riguarda lo studio del 2012. In base allo studio del 2010, i costi relativi alla missione di servizio pubblico ammonterebbero a [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR) ⁽⁴²⁾ e lo studio del 2011 fa riferimento a un importo di [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR) ⁽⁴³⁾.
- (108) Quindi, tenuto conto di quanto precede, al momento della valutazione degli studi del 2010 e del 2011, la Commissione escluderà la parte degli investimenti riguardante le attività che si ritiene rientrano nella missione di servizio pubblico. Inoltre, poiché il finanziamento di questa parte degli investimenti non è considerato un aiuto di Stato, la Commissione non ne imporrà il recupero.

5.1.2. Risorse statali e imputabilità allo Stato

- (109) Il concetto di aiuto di Stato si applica a qualunque vantaggio, finanziato mediante risorse statali, concesso dallo Stato stesso o da qualunque organismo intermedio che agisca in virtù di poteri ad esso conferiti ⁽⁴⁴⁾. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 107 del TFUE, le risorse delle autorità locali sono risorse statali ⁽⁴⁵⁾. Nel caso di specie, i capitali apportati in Aeroporto di Gdynia Kosakowo provengono dai bilanci di due autorità locali, Gdynia e Kosakowo. La Commissione ritiene pertanto che le risorse dei due comuni in oggetto siano risorse statali.
- (110) La Commissione ritiene irrilevante il fatto che la misura assuma la forma di una sovvenzione diretta (contributo in denaro di Gdynia e Kosakowo) o di una capitalizzazione di parte del debito del gestore aeroportuale nei confronti di uno dei suoi azionisti pubblici (il canone dovuto a Kosakowo). I proventi derivanti dalla locazione fanno parte delle risorse finanziarie di Kosakowo e pertanto costituiscono risorse statali.

⁽³⁸⁾ Cfr., in particolare, la causa C-364/92, *SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol* (Raccolta 1994, pag. I-43, punto 30), e causa C-113/07 P, *Selex Sistemi Integrati/Commissione* (EU:C:2009:191/Raccolta 2009, pag. I-2207, punto 71).

⁽³⁹⁾ Causa C-343/95, *Cali & Figli/Servizi ecologici porto di Genova* (EU:C:1997:160/Raccolta 1997, pag. I-1547); decisione N 309/02 della Commissione del 19 marzo 2003, e decisione N 438/02 della Commissione del 16 ottobre 2002, *Sovvenzioni alle amministrazioni portuali belghe per la realizzazione di incarichi di competenza delle autorità pubbliche*.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. ad esempio la causa C-172/03, *Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck* (EU:C:2005:130/Raccolta 2005, pag. I-01627, punto 36, e giurisprudenza citata).

⁽⁴¹⁾ Punto 25 della decisione di avvio del procedimento.

⁽⁴²⁾ Lo studio del 2010 non indica quale parte degli investimenti rientrerebbe nella missione di servizio pubblico. La Commissione ha pertanto utilizzato gli stessi criteri applicati nello studio del 2011 per determinare l'importo degli investimenti che rientrerebbero nella missione di servizio pubblico. Cfr. il considerando 132.

⁽⁴³⁾ Durante il procedimento dinanzi al Tribunale, Kosakowo ha specificato che erano stati spesi [...] milioni di PLN ([...] milioni di EUR) per investimenti presumibilmente rientranti nella missione di servizio pubblico.

⁽⁴⁴⁾ Causa C-482/99, *Francia/Commissione* (EU:C:2002:294/Raccolta 2002, pag. I-4397).

⁽⁴⁵⁾ Sentenza del 12 maggio 2011, cause riunite T-267/08 e T-279/08, *Nord-Pas-de-Calais* (EU:T:2011:209/Raccolta 2011, pag. II-01999, punto 108).

- (111) Pertanto, la Commissione ritiene che i capitali apportati in Aeroporto di Gdynia Kosakowo siano finanziati tramite risorse statali e siano imputabili allo Stato.

5.1.3. Vantaggio economico

5.1.3.1. Conclusione

- (112) La Commissione osserva come la Polonia, da un lato, sostenga che gli apporti di capitale sono in linea con il criterio dell'investitore in economia di mercato, mentre dall'altro ritiene che l'aiuto sia compatibile con il mercato interno poiché l'operatore aeroportuale non avrebbe effettuato l'investimento senza il finanziamento pubblico.
- (113) Per stabilire se la misura di cui trattasi accordi all'impresa un vantaggio che essa non avrebbe ottenuto a normali condizioni di mercato, la Commissione deve confrontare la condotta degli azionisti pubblici del gestore aeroportuale con quella di un investitore in economia di mercato guidato da prospettive di redditività a più lungo termine ⁽⁴⁶⁾.
- (114) Eventuali ripercussioni positive sull'economia della regione in cui è ubicato l'aeroporto dovrebbero non essere prese in considerazione dal momento che la Corte ha spiegato che, quando si utilizza uno studio sul rispetto del criterio dell'investitore privato in un'economia di mercato, la cosa importante è capire «se, in circostanze analoghe, un socio privato, basandosi sulle possibilità di reddito prevedibile, astrazione fatta da qualsiasi considerazione di carattere sociale o di politica regionale o settoriale, avrebbe effettuato un conferimento di capitale del genere» ⁽⁴⁷⁾.
- (115) La Polonia eccepisce che le misure in esame non accordano alcun vantaggio economico all'aeroporto di Gdynia perché esse sono in linea con il criterio dell'investitore in economia di mercato. Come descritto alla sezione 3.1, al fine di motivare tale affermazione, la Polonia ha presentato i risultati degli studi redatti da PWC ⁽⁴⁸⁾. Nel novembre 2013 la Polonia ha fornito ulteriori informazioni secondo cui nuove fonti di ricavi (ossia la vendita di carburante e di servizi di navigazione) avrebbero portato a un incremento del VAN del progetto. All'atto dell'adozione della decisione di avvio del procedimento, la Polonia aveva presentato soltanto lo studio del 2012.
- (116) Benché l'accordo tra azionisti del 2011 abbia vincolato Gdynia e Kosakowo a fornire dei contributi in denaro e di altra natura al finanziamento del progetto di investimento sino al 2040, la Polonia sostiene che soltanto lo studio del 2012 e le informazioni successive sulle fonti di ricavi aggiuntive siano rilevanti al fine di valutare la compatibilità degli apporti di capitale con il mercato interno.
- (117) Di seguito la Commissione prende in considerazione in primo luogo l'argomento delle autorità polacche secondo cui il fatto che il gestore aeroportuale abbia eventualmente ricevuto un vantaggio debba essere valutato sulla base dello studio del 2012 e delle informazioni successive e quindi non sulla base degli studi del 2010 e del 2011 (sezione 5.1.3.2). La Commissione valuta poi se è rispettato il criterio dell'investitore in economia di mercato sulla base, rispettivamente, dello studio del 2010 (sezione 5.1.3.3) e di quelli del 2011 e del 2012 (sezione 5.1.3.4).

5.1.3.2. La rilevanza dello studio del 2010 per la valutazione del vantaggio economico

- (118) Nella sentenza Stardust Marine la Corte ha affermato che «(...) per stabilire se lo Stato abbia adottato o no il comportamento di un investitore avveduto in un'economia di mercato, occorre porsi nel contesto dell'epoca in cui sono state adottate le misure di sostegno finanziario al fine di valutare la razionalità economica del comportamento dello Stato e occorre quindi astenersi da qualsiasi valutazione fondata su una situazione successiva» ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ Causa C-305/89, *Italia/Commissione* («Alfa Romeo») (EU:C:1991:142/Raccolta 1991, pag. I-1603), e causa T-296/97, *Alitalia/Commissione* (EU:T:2000:289/Raccolta 2000, pag. II-3871).

⁽⁴⁷⁾ Causa C-40/85, *Belgio/Commissione* (EU:C:1986:305/Raccolta 1986, pag. I-2321).

⁽⁴⁸⁾ Benché la Commissione abbia chiesto alle autorità polacche di trasmettere i relativi fogli di calcolo di Excel impiegati per i calcoli unitamente alle formule, queste ultime hanno inviato i fogli di calcolo privi di formule.

⁽⁴⁹⁾ Causa C-482/99, *SAT Francia/Commissione* (EU:C:2002:294/Raccolta 2002, pag. I-4397).

- (119) Nella sentenza EDF la Corte ha inoltre stabilito che «(...) valutazioni economiche operate successivamente alla concessione di detto beneficio, la constatazione retrospettiva dell'effettiva redditività dell'investimento realizzato dallo Stato membro de quo o giustificazioni successive della scelta del *modus procedendi* effettivamente attuato non possono essere sufficienti per dimostrare che detto Stato membro abbia adottato tale decisione, preliminarmente o simultaneamente alla concessione del beneficio, nella sua qualità di azionista» ⁽⁵⁰⁾.
- (120) Al fine di applicare il criterio dell'investitore in economia di mercato, la Commissione deve porsi nel contesto del periodo in cui sono state adottate le singole decisioni vertenti sulla riconversione del vecchio aeroporto militare in aeroporto civile. La Commissione deve quindi fondare la sua valutazione sulle informazioni e sulle ipotesi disponibili per gli azionisti pubblici nel momento in cui è stata adottata la decisione sugli accordi finanziari del progetto di investimento.
- (121) La Commissione ritiene che lo studio del 2010 rappresenti l'analisi più rilevante al fine di stabilire se i comuni di Gdynia e Kosakowo abbiano agito come un investitore privato. Infatti, la valutazione di se l'intervento dello Stato sia in linea con le condizioni di mercato dovrebbe essere effettuata sulla base di un'analisi *ex-ante* tenendo conto delle informazioni e dei dati disponibili nel momento in cui si è deciso dell'investimento.
- (122) La Commissione osserva che, prima del 2010, sono stati effettuati solo studi e lavori preparatori per il progetto di investimento in questione. Questi comprendono il piano generale per il progetto di investimento, la relazione ambientale, la documentazione progettuale per il terminal di aviazione generale, la documentazione progettuale per l'edificio amministrativo e per l'edificio del personale antincendio, documentazione specialistica attinente all'aviazione e altri studi. Alla fine del 2010, il costo di tali studi ammontava a [...] milioni di PLN ([...] EUR) ⁽⁵¹⁾.
- (123) Inoltre, come dichiara la Polonia, nel 2010 gli azionisti pubblici del gestore aeroportuale hanno completato gli atti preparatori per il progetto di investimento di cui trattasi. Nello stesso anno, gli azionisti pubblici hanno aumentato il capitale sociale della società a 6,05 milioni di PLN (circa 1,5 milioni di EUR) nell'ottica di dare attuazione al progetto di investimento. L'avvio dei principali investimenti in immobilizzazioni materiali (quali la costruzione del terminal di aviazione generale) era previsto per il 2011, ma di fatto è avvenuto nel 2012. La Commissione ritiene che un qualsiasi investitore privato avrebbe valutato la redditività attesa del progetto in quel momento. Se il piano di investimento non avesse indicato un tasso di rendimento accettabile o si fosse basato su ipotesi dubbie, un investitore privato non avrebbe iniziato a dare attuazione al progetto e non vi avrebbe investito altro denaro, oltre a quello già speso per i lavori preparatori indicati al considerando 122. Riguardo agli apporti di capitale, la Commissione osserva che il primo importante apporto di capitale di 4,4 milioni di PLN era stato deciso il 29 luglio 2010 (quadruplicando quasi il capitale esistente di 1,7 milioni di PLN), proprio dopo che era stato concluso lo studio del 2010 in data 16 luglio 2010. Inoltre, l'accordo tra gli azionisti sugli ulteriori aumenti del capitale sociale della società fino al 2040 (menzionato al considerando 28) era stato firmato l'11 marzo 2011 ⁽⁵²⁾ (ossia prima della conclusione del secondo studio il 13 maggio 2011). Inoltre, l'accordo operativo concluso con l'utente militare dell'aeroporto e il contratto di locazione avente ad oggetto il terreno (menzionato al considerando 27) sono stati conclusi contestualmente, il 7 e l'11 marzo 2011 rispettivamente. Il 9 settembre 2010, pochi mesi dopo lo studio del 2010, Kosakowo ha anche concluso un contratto di locazione con l'erario per il terreno su cui è situato l'aeroporto militare (cfr. il considerando 26). Tale terreno poteva essere utilizzato soltanto per costruire un nuovo aeroporto civile (cfr. i considerando 25 e 59).
- (124) La Commissione sottolinea inoltre che la Polonia ha confermato ⁽⁵³⁾ che l'apporto di capitale deciso il 29 luglio 2010 era basato sulla valutazione economica del progetto contenuta nello studio del 2010. È pertanto chiaro che, in quel momento, gli azionisti pubblici erano senz'alcun dubbio decisi a impegnarsi riguardo al progetto di investimento in questione, la cui realizzazione avrebbe richiesto 30 anni e che era soggetto a una penalità contrattuale in caso di mancato adempimento degli obblighi delle parti fino al suo completamento nel settembre 2040, come stabilito nell'accordo tra gli azionisti (menzionato al considerando 28).

⁽⁵⁰⁾ Causa C-124/10 P, *Commissione europea/Électricité de France (EDF)*, (EU:C:2012:318, punto 85).

⁽⁵¹⁾ Cfr. la sezione 4.7.5 dello studio del 2012. In base alle osservazioni ricevute dalla Polonia, al 26 giugno 2009 gli apporti di capitale nell'aeroporto di Gdynia ammontavano a 1,691 milioni di PLN (circa 423 000 EUR). Solo [...] milioni di PLN (circa [...] EUR) erano stati utilizzati per finanziare i diversi studi in preparazione del progetto.

⁽⁵²⁾ L'accordo prevede che Gdynia effettui versamenti in denaro per 59,048 milioni di PLN (14,8 milioni di EUR) nel periodo 2011-2013 e che Kosakowo effettui dei conferimenti non in denaro (compensazione dei canoni annuali con azioni) nel periodo 2011-2040.

⁽⁵³⁾ Lettera del 6 agosto 2013.

- (125) All'epoca in cui è stato realizzato il primo aggiornamento dello studio, ovvero nel 2011, gli azionisti pubblici avevano già versato nella società 6,05 milioni di PLN (cfr. la tabella 3). All'epoca della conclusione del secondo aggiornamento dello studio, nel luglio 2012, gli azionisti pubblici avevano effettuato conferimenti per un totale di 64,810 milioni di PLN (vale a dire, circa il 70 % di tutto il capitale versato).
- (126) Oltre agli apporti di capitale nel gestore aeroportuale descritti in precedenza, i vari studi relativi al rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato presentati dalle autorità polacche descrivono anche le spese in conto capitale («capex») (ossia i flussi in uscita di capitali) previste fino al 2030. In particolare, come descritto nella tabella 1, lo studio del 2012 dimostra che gli investimenti in immobilizzazioni materiali avrebbero dovuto essere suddivisi in 4 fasi. Un aspetto importante è che, in base alle informazioni fornite dalla Polonia, le spese in conto capitale ammontavano nel 2012 a [...] milioni di PLN (oltre la metà dei quali spesi ancor prima dell'avvio dello studio di aggiornamento del 2012). La figura 1 riporta il capex (nominale) annuale come indicato nello studio del 2012 (sono state tuttavia eliminate le spese rientranti nella missione di servizio pubblico).

Figura 1

Capex annuale (studio del 2012, escluse le spese rientranti nella missione di servizio pubblico)

[...]

- (127) Lo studio del 2011 e quello del 2012 hanno valutato soltanto le modifiche alla decisione iniziale di avviare il progetto di investimento adottata nel 2010 sulla base dello studio del 2010. I due studi successivi mostrano che gli azionisti si stavano facendo guidare dallo sviluppo del mercato, adattando la portata del progetto in modo corrispondente (incrementandola o riducendola a seconda del tipo di investimento). Tali cambiamenti erano comunque marginali se confrontati con la decisione generale di trasformare la base militare in un aeroporto civile. La figura 2 riporta le spese in conto capitale (nominale) come indicate negli studi del 2010, del 2011 e del 2012 (escluse le spese rientranti nella missione di servizio pubblico). Come si può vedere, benché la tempistica e la portata degli investimenti siano state aggiornate sia nel 2011 che nel 2012, tali cambiamenti non avevano carattere sostanziale se confrontati con la dimensione complessiva del progetto. Nel 2010, il capex nominale era stimato in circa [...] milioni di PLN e tale dato è aumentato a circa [...] milioni di PLN nel 2011 (in gran parte in seguito a un nuovo investimento nelle infrastrutture viarie).

Figura 2

Capex (in migliaia di PLN) come indicato negli studi del 2010, del 2011 e del 2012 (escluse le spese rientranti nella missione di servizio pubblico)

[...]

- (128) Nei considerando 122 e 127 la Commissione, al fine di valutare se Gdynia e Kosakowo si siano comportate come un investitore privato avveduto in un'economia di mercato, ritiene di dover basare la propria valutazione anzitutto sullo studio del 2010 senza tener conto di altri sviluppi e informazioni che non fossero a disposizione di tali azionisti pubblici nel momento in cui essi hanno adottato la decisione di dare attuazione al progetto di investimento.
- (129) È prevedibile che un investitore privato adeguerebbe un piano di investimento nel corso della sua attuazione in considerazione dell'evolversi della situazione. In questo caso, la Commissione deve tuttavia valutare se un investitore privato avrebbe intrapreso il progetto di convertire un aeroporto militare in un aeroporto civile. A tale scopo, è necessario stabilire con esattezza il momento in cui è stata presa la decisione principale di attuare il progetto. Sulla base degli elementi di prova disponibili nel fascicolo (apporti di capitale e i contratti di locazione), i passi fondamentali erano già stati compiuti prima dello studio del 2011. Tenuto conto che qualsiasi investitore privato effettuerebbe una valutazione *ex ante* della redditività finanziaria del progetto prima di impegnare risorse rilevanti o di sottoscrivere accordi contrattuali vincolanti, lo studio del 2010 rappresenta l'analisi più rilevante ai fini della valutazione della conformità dell'investimento al mercato.

- (130) Gli studi del 2011 e del 2012 effettuano adeguamenti del piano di investimento iniziale sulla base del quale era stata adottata la decisione iniziale di partecipare al progetto di riconversione dell'aeroporto militare. Pertanto, gli apporti di capitale effettuati dopo tali studi successivi non possono essere esaminati isolatamente.

5.1.3.3. Applicazione del criterio dell'investitore in economia di mercato sulla base dello studio del 2010:

- (131) Lo studio del 2010 si fonda su un piano aziendale recante una previsione dei futuri flussi di cassa per il periodo 2010-2040. Quando lo studio è stato realizzato, la Polonia contava che l'aeroporto avrebbe iniziato a operare con il traffico di aviazione generale nel 2011, con i voli charter nel 2013 e con gli LCC nel 2015. Ciò avrebbe comportato un incremento costante del numero di passeggeri serviti da [...] passeggeri nel 2013 sino a quasi [...] milioni nel 2024 e a 1,753 milioni nel 2040 (come indicato nella tabella 5 che segue).

Tabella 5

Previsioni del traffico passeggeri per l'aeroporto di Gdynia utilizzate nello studio del 2010 (in migliaia)

Numero di passeggeri previsto (studio del 2010)										
Anno	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Numero di passeggeri	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (132) Lo studio del 2010, presentato dalla Polonia, include il capitale necessario per finanziare i costi che si ritiene rientrino nella missione di servizio pubblico, ma non quantifica tali costi. D'altro canto, lo studio del 2011 esclude tali costi di capitale, pur quantificandoli. L'ambito del progetto di investimento negli studi del 2010 e del 2011 è sostanzialmente identico. A parte il fatto di escludere i costi relativi all'ambito della missione di servizio pubblico, lo studio del 2011 è diverso da quello del 2010 solo in quanto contiene dati aggiornati sui costi e il tasso di attualizzazione, i costi verificati delle infrastrutture viarie, il risultato finanziario del contratto di locazione sottoscritto da Kosakowo e dal gestore aeroportuale e lo scadenzario degli apporti di capitale concordato da Kosakowo e Gdynia. Pertanto, al fine di eliminare i presunti costi rientranti nella missione di servizio pubblico dai calcoli del VAN nello studio del 2010, la Commissione ha applicato lo stesso metodo utilizzato nello studio del 2011 per stabilire la quota dell'investimento di capitale costituita da costi rientranti nella missione di servizio pubblico. In particolare, lo studio del 2011 indica ⁽⁵⁴⁾ che si ritiene che il [...] % dei costi terminali (per i terminal per i passeggeri e l'aviazione generale) rientri nella missione di servizio pubblico; il [...] % dei costi dell'edificio polifunzionale che ospita il personale antincendio rientri nella missione di servizio pubblico come pure tutti i costi relativi alla recinzione, alle apparecchiature di monitoraggio, alle apparecchiature per il controllo dei bagagli, alle apparecchiature per il servizio di sicurezza dell'aeroporto (in totale [...] milioni di PLN; [...] milioni di EUR). Escludendo le stesse voci del costo di capitale e utilizzando la stessa quota di costi rientranti nella missione di servizio pubblico per i vari edifici (in quanto tali dati sono basati sulla superficie di tali edifici attribuita alle funzioni di sicurezza, che non è cambiata nell'intervallo di tempo intercorso tra i due studi), la Commissione ha calcolato la quota dei costi dell'investimento nello studio del 2010 che, ai fini della presente decisione, dovrebbe essere esclusa dal test sulla base del criterio dell'investitore in economia di mercato in quanto rientrante nella missione di servizio pubblico. Tali costi ammontano a [...] milioni di PLN (o [...] milioni di EUR).
- (133) Inoltre, in base allo studio del 2010, la società sarebbe diventata redditizia, a livello di EBITDA, dal 2018. Tuttavia, su base cumulativa (vale a dire, aggiungendo ogni anno i flussi di cassa degli anni precedenti), si ritiene che il flusso di cassa attualizzato (DCF) totale sia negativo per l'intero periodo 2010-2040 (come indicato nella figura 3). In altre parole, i flussi di cassa che ci si attende saranno generati a partire dal 2018 non sono sufficienti a coprire i flussi di cassa fortemente negativi dei periodi di investimento precedenti. Come si può vedere, il flusso di cassa cumulativo attualizzato del progetto resterebbe negativo fino al 2040.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. a pagina 35 dello studio del 2011.

Figura 3

DCF cumulativo in migliaia di PLN (studio del 2010)

[...]

Fonte: sulla base dello studio del 2010 ed escludendo le spese rientranti nella missione di servizio pubblico.

- (134) È stato previsto che, dopo il 2040, il valore del gestore aeroportuale dovrebbe registrare una crescita costante, con il flusso di cassa in aumento a un tasso stabile del [...] %. La Polonia ha calcolato il valore terminale del gestore aeroportuale nel 2040 sulla base di tale ipotesi. Il valore terminale attualizzato è pari a [...] milioni di PLN. Dallo studio originario del 2010 risulta un valore netto positivo ⁽⁵⁵⁾ di [...] milioni di PLN (ossia circa [...] milioni di EUR). Tale valore netto positivo è dovuto alla differenza rispetto al valore terminale di [...] milioni di PLN, che è maggiore in termini assoluti del VAN del flusso di cassa libero dell'impresa (FCFF) stimato in ([...]) milioni di PLN nel periodo 2010-2040. L'IRR del progetto di investimento è stato stimato al [...] %, che è superiore al costo del capitale presunto per il gestore aeroportuale ([...] %). Quando si escludono le spese rientranti nella missione di servizio pubblico, il VAN del flusso di cassa libero dell'impresa (FCFF) resta negativo a ([...]) milioni di PLN e il progetto diventa redditizio solo grazie al valore terminale calcolato pari a [...] milioni di PLN. Il valore netto positivo del progetto (escludendo le spese rientranti nella missione di servizio pubblico) è pertanto pari a [...] milioni di PLN (ossia circa [...] milioni di EUR).
- (135) Pertanto, il progetto diventa redditizio solo se si presume che, dopo il periodo di locazione trentennale, il gestore aeroportuale continui a gestire l'aeroporto a tempo indeterminato e che l'aeroporto cresca a un tasso stabile del [...] % all'anno (ossia il valore terminale ⁽⁵⁶⁾). Tuttavia, come menzionato nei punti 25-27, lo Stato polacco è proprietario del terreno su cui l'aeroporto è stato costruito e lo ha concesso in locazione a Kosakowo per un periodo di 30 anni fino al settembre 2040. Successivamente Kosakowo ha concesso in locazione il terreno per 30 anni all'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo. Pertanto, in base alla normativa polacca applicabile (articoli 48 e 191 del Codice civile), tutti gli edifici e gli impianti costruiti sul bene locato connessi con il terreno in modo permanente appartengono al proprietario del bene (l'erario) e non all'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo o Kosakowo. Il contratto di locazione stabilisce che il bene locato deve essere restituito al locatore entro [...] dalla scadenza del contratto di locazione (articolo 4, paragrafo 16). Il contratto di locazione non prevede il diritto unilaterale di prorogare la locazione dopo tale periodo o il diritto di ottenere una compensazione per gli investimenti nell'infrastruttura aeroportuale e non è affatto chiaro se tali diritti possano essere rivendicati in base alle disposizioni generali del diritto civile polacco. Inoltre, i contratti di locazione (rispettivamente articolo 4, paragrafo 11 e articolo 5, paragrafo 4) stabiliscono che, qualora il gestore aeroportuale cessi l'attività economica, l'infrastruttura debba essere riconsegnata allo Stato senza alcuna compensazione. Sembra pertanto irragionevole basarsi sull'importo esatto specificato nello studio in quanto, in base al contratto di locazione del 9 settembre 2010, né il gestore aeroportuale né gli azionisti sono proprietari dell'infrastruttura aeroportuale. Pertanto, il valore terminale dell'investimento preso in considerazione negli studi relativi al rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato non è attendibile e con ogni probabilità decisamente esagerato.
- (136) La Commissione osserva inoltre che il valore trainante chiave dei futuri flussi di cassa del gestore aeroportuale di Gdynia sono i ricavi previsti che dipendono dal numero di passeggeri e dal livello di tasse aeroportuali pagate dalle compagnie aeree. Nello studio del 2010, i ricavi derivanti dai voli LCC e charter (tasse passeggeri, atterraggio e parcheggio) sono pari all'[80-90] % di tutti i ricavi nel 2040 con una media dell'[80-90] % dei ricavi complessivi per l'intero periodo valutato, vale a dire quello compreso tra il 2010 e il 2040. Tale circostanza contraddice l'affermazione della Polonia secondo cui le attività dell'aeroporto di Gdynia andrebbero a integrare quelle dell'aeroporto di Danzica in quanto Gdynia si concentrerebbe sulle attività di aviazione generale. Infatti, come mostrano i dati sopra indicati, i voli LCC e charter sono la principale fonte di ricavi nella maggior parte degli anni oggetto della previsione. Tuttavia, come illustrato in maggior dettaglio in prosieguo, anche una parte significativa dei ricavi dell'aeroporto di Danzica è dovuta ai voli LCC e charter (cfr. il considerando 140).
- (137) Nel contesto della domanda dei passeggeri e dei vettori aerei, la Commissione ritiene che l'aeroporto di Gdynia avrebbe lo stesso bacino di utenza dell'aeroporto di Danzica che dista soltanto 25 km dall'aeroporto di Gdynia-Kosakowo. L'aeroporto di Danzica è stato ampliato nel 2012 per servire fino a 5 milioni di passeggeri ed è

⁽⁵⁵⁾ Detto valore netto comprende il valore netto attuale dei flussi di cassa nel periodo 2012-2040 e il valore terminale attualizzato dell'aeroporto di Gdynia calcolato per il 2040.

⁽⁵⁶⁾ Il valore terminale è calcolato sulla base del flusso di cassa previsto per l'ultimo anno della previsione dettagliata, adeguato per tenere conto dell'investimento di sostituzione necessario per garantire la continuità operativa dell'infrastruttura.

previsto un ulteriore ampliamento nel 2015 per arrivare a servire fino a 7 milioni di passeggeri. La tempistica di tale espansione era già nota pubblicamente nel 2010, vale a dire all'epoca della redazione dello studio del 2010 ⁽⁵⁷⁾. Inoltre, il finanziamento pubblico previsto per portare l'aeroporto di Danzica a una capacità di 5 milioni era stato notificato alla Commissione il 24 settembre 2008 con il numero di aiuto di Stato N 472/08 ed era stato da essa approvato il 5 febbraio 2009 ⁽⁵⁸⁾.

- (138) La Polonia ha informato la Commissione che il piano generale preparato per l'aeroporto di Danzica nel 2010 ⁽⁵⁹⁾ prevede l'ampliamento della pista, dell'area di stazionamento e delle altre infrastrutture aeroportuali, interventi questi che porteranno l'aeroporto a poter in futuro servire oltre 10 milioni di passeggeri l'anno.
- (139) La Commissione osserva inoltre che nel 2010 l'aeroporto di Danzica ha servito 2,2 milioni di passeggeri (sfruttando così il 45 % della sua capacità, compresa la capacità in fase di costruzione). Secondo le previsioni fornite per l'aeroporto di Danzica, soltanto tra il 50 e il 60 % della capacità disponibile sarà utilizzato entro il 2020 ⁽⁶⁰⁾. Tali previsioni non tengono conto dell'avvio delle operazioni presso l'aeroporto di Gdynia (si presume quindi che tutta la domanda del bacino di utenza sia coperta dall'aeroporto di Danzica). La Commissione osserva che l'aeroporto di Danzica sarà in grado di rispondere alla domanda nella regione per un lungo periodo, ovvero sino almeno al 2030, anche presumendo una crescita importante nel traffico passeggeri.
- (140) Come indicato in precedenza, in base allo studio del 2010 per l'aeroporto di Gdynia ci si attende che la parte principale dei ricavi di detto aeroporto ([80-90] % in media per l'intero periodo 2012-2040) provenga da compagnie aeree LCC e charter. A tal proposito, la Commissione osserva che anche l'aeroporto di Danzica serve principalmente traffico LCC e charter tant'è che nel 2010 il traffico LCC e charter corrispondeva al 72 % di tutti i passeggeri registrati presso l'aeroporto di Danzica ⁽⁶¹⁾.
- (141) Alla luce della stretta vicinanza a un altro aeroporto già affermato e non congestionato che persegue il medesimo modello d'impresa con una significativa capacità residua sul lungo termine, la Commissione ritiene che la capacità del gestore dell'aeroporto di Gdynia di attrarre traffico e passeggeri dipenderà in ampia misura dal livello delle tasse aeroportuali proposte alle compagnie aeree, in particolare rispetto ai suoi concorrenti più vicini.
- (142) In tale contesto, la Commissione osserva che lo studio del 2010 prevedeva tasse passeggeri per i voli charter e LCC pari a 25 PLN/PAX (EUR 6,25) sino al 2014 e a 40 PLN/PAX (EUR 10) a partire dal 2015 (sino al 2040). La tassa di atterraggio per tali voli era fissata in 25 PLN/tonnellata (EUR 6,25) per l'intero periodo [con un MTOW (peso massimo al decollo) medio presunto di 70 tonnellate], mentre la tassa parcheggio era stimata in 4 PLN (EUR 1,0) per 24h/tonnellata (con un MTOW medio di 70 tonnellate). Secondo lo studio del 2010, i prezzi si collocavano a livelli equiparabili a quelli praticati presso altri aeroporti regionali nel momento in cui detto studio è stato effettuato. I prezzi presso l'aeroporto di Gdynia erano stati fissati anche sulla base del presupposto che non vi sarebbe stata concorrenza da parte dell'aeroporto di Danzica.
- (143) La Commissione fa presente inoltre che il tariffario applicato dall'aeroporto di Danzica dal 31 dicembre 2008 fissa la tassa passeggeri standard a 48 PLN/PAX (EUR 12,0), la tassa di atterraggio standard per velivoli superiori a 2 tonnellate (vale a dire compresi tutti gli aeromobili charter e LCC) a 25 PLN/tonnellata (EUR 6,25) e la tassa parcheggio a 4,5 PLN/24h/tonnellata (EUR 1,25).
- (144) La Commissione osserva tuttavia che il tariffario applicato presso l'aeroporto di Danzica offre anche vari sconti e riduzioni applicabili *inter alia* ai voli LCC. L'aeroporto in parola applica una tassa passeggeri ridotta di 24 PLN/PAX (EUR 6) per tutti i nuovi collegamenti (dal 1° gennaio 2004) e per tutti gli incrementi di frequenza che

⁽⁵⁷⁾ Cfr., ad esempio, la decisione n. C(2009) 4445 della Commissione del 3 giugno 2009 sulla concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee di trasporti.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. la nota 9.

⁽⁵⁹⁾ Il piano generale era stato commissionato nel febbraio 2010 ed emanato nel novembre 2010.

⁽⁶⁰⁾ Traffico di passeggeri (in migliaia di passeggeri l'anno) presso l'aeroporto di Danzica.

Numero effettivo di passeggeri:

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

Numero di passeggeri previsti:

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

⁽⁶¹⁾ LCC 64,5 %, charter 7,5 %. Sia nel 2009 che nel 2011 tale valore era pari al 70 %.

coinvolgono un aeromobile con un MTOW compreso tra 50 e 100 tonnellate (ad esempio, gli Airbus A320 e i Boeing 737 e altri aeromobili impiegati dagli LCC). Anche la tassa di atterraggio applicata per tali collegamenti è ridotta del 50 % (vale a dire a 12,5 PLN/tonnellata). La tassa di parcheggio è completamente eliminata se la frequenza del collegamento è di almeno 6 volte a settimana. Inoltre, la tassa passeggeri standard è ridotta in primis a 23 PLN per tutti i passeggeri in partenza su voli interni di linea ed è poi applicata un'adeguata riduzione. La Commissione ritiene che, tenuto conto degli sconti e delle riduzioni applicati presso l'aeroporto di Danzica, le tasse aeroportuali presso l'aeroporto di Gdynia fossero in media significativamente superiori a quelle dell'aeroporto limitrofo già consolidato. Applicando le suddette tasse aeroportuali, l'aeroporto di Gdynia, quale nuovo concorrente, non sarebbe in grado di attirare un traffico significativo in presenza di un aeroporto consolidato avente una capacità residua e il medesimo bacino di utenza che applica tasse nette inferiori per i nuovi collegamenti e per l'incremento della frequenza sui collegamenti esistenti. La Commissione rileva anche che il tariffario delle tasse aeroportuali per l'aeroporto di Danzica prevede tasse scontate sino al 31 dicembre 2028. Dal momento che lo studio del 2010 (fondato sul piano aziendale dell'operatore aeroportuale in quel momento) indica le tasse aeroportuali quali principale fonte di ricavi del gestore aeroportuale, la Commissione ritiene che le considerazioni di cui sopra costituiscano una prova del fatto che lo studio del 2010 non è sufficientemente solido e credibile per dimostrare che un investitore privato avrebbe dato seguito al progetto di investimento di cui trattasi.

- (145) Tenuto conto che sia l'aeroporto di Gdynia che l'aeroporto di Danzica si concentrerebbero primariamente su vettori low-cost e charter, che l'aeroporto di Danzica non sfrutta interamente la propria capacità e che le tasse da esso applicate sono attualmente inferiori a quelle ipotizzate nel piano aziendale di Gdynia e considerata la stretta vicinanza dei due aeroporti, la Commissione ritiene altresì che l'ipotesi secondo cui non vi sarebbe concorrenza sui prezzi tra i due aeroporti sia errata.
- (146) La Commissione osserva inoltre che, all'epoca della redazione dello studio del 2010, le tasse nette (tasse standard a seguito dell'applicazione degli sconti) praticate dagli aeroporti di Bydgoszcz (posto a 196 chilometri e a 2 ore e 19 minuti di auto dall'aeroporto di Gdynia) e di Stettino (posto a 296 chilometri e a 4 ore e 24 minuti di auto dall'aeroporto di Gdynia), ovvero il secondo e il terzo aeroporto regionale polacco più vicino, erano ampiamente inferiori ⁽⁶²⁾.
- (147) Alla luce di quanto precede, considerata la stretta vicinanza a un altro aeroporto non congestionato che persegue il medesimo modello d'impresa, la Commissione ritiene che le tasse aeroportuali indicate nello studio del 2010, superiori a quelle applicate presso l'aeroporto di Danzica e presso altri aeroporti regionali siti nelle vicinanze, siano irrealistiche. Se si tiene conto della situazione concorrenziale dell'aeroporto di Gdynia, le previsioni di traffico incluse nello studio del 2010 erano fondate su ipotesi non realistiche.
- (148) Occorre anche osservare che lo studio del 2010 non comprende né un'analisi di sensitività né una valutazione degli eventuali risultati probabili (quali uno scenario pessimistico, uno ottimistico e uno di base). La Commissione conclude pertanto che lo scenario presentato nello studio del 2010 si basa su ipotesi eccessivamente ottimistiche quanto allo sviluppo del traffico passeggeri e al livello delle tasse.
- (149) La Commissione ha eseguito vari calcoli di sensitività e osserva che ridurre i ricavi annuali derivanti dalle tasse passeggeri collegate al traffico LCC e charter del [...] % (sul periodo della proiezione 2010-2040) è sufficiente per rendere il progetto non redditizio nonostante il considerevole valore terminale, che è di per sé incerto, come illustrato al punto 135. Una tale contrazione dei ricavi potrebbe verificarsi se le tasse e/o il traffico dovessero essere inferiori rispetto a quanto ipotizzato. A tal proposito, occorre osservare che le tasse aeroportuali indicate nel piano aziendale utilizzato per lo studio del 2010 sono già del [...] % superiori a quelle dell'aeroporto di Danzica ⁽⁶³⁾. In tale contesto, è altamente improbabile che l'aeroporto di Gdynia sia in grado di attirare traffico

⁽⁶²⁾ Aeroporto di Bydgoszcz: la tassa standard per i passeggeri in partenza è di 30 PLN (7,5 EUR); la tassa di atterraggio standard è di 45 PLN/tonnellata (EUR 11,25) per le prime 2 tonnellate di MTOW, di 40 PLN/tonnellata (EUR 10) tra 2 e 15 tonnellate di MTOW, 35 di PLN/tonnellata (EUR 8,75) tra 15 e 40 tonnellate di MTOW, di 30 PLN/tonnellata (EUR 7,5) tra 40 e 60 tonnellate di MTOW, di 25 PLN/tonnellata (EUR 6,25) tra 60 e 80 tonnellate di MTOW e di 20 PLN/tonnellata (EUR 5) per ogni tonnellata sopra le 80 tonnellate di MTOW; la tassa di parcheggio standard è di 8 PLN/tonnellata/24 ore (2 EUR; esente per le prime 4 ore). Riduzioni: le tasse passeggeri possono essere ridotte tra il 5 % (se un vettore ha tra i 100 e il 300 passeggeri in partenza dall'aeroporto di Bydgoszcz al mese) e il 50 % (se un vettore ha più di 8 000 passeggeri in partenza dall'aeroporto di Bydgoszcz al mese); tassa di atterraggio: 50 % di riduzione nei primi 12 mesi del collegamento, 50 % in caso di atterraggio tra le 14:00 e le 20:00; tasse di atterraggio e parcheggio: 10 % per un vettore con 4-10 voli al mese, 15 % per 11-30 voli al mese, 20 % per più di 31 voli al mese. Aeroporto di Stettino: la tassa standard sui passeggeri in partenza è di 35 PLN (EUR 8,75); la tassa di atterraggio standard è di 70 PLN/tonnellata (EUR 17,5); la tassa parcheggio standard è di 8 PLN/tonnellata/24 ore (esente per le prime due ore). Riduzioni: tra il 20 % (se un vettore offre passeggeri in partenza superiori a 800 posti a settimana) e il 90 % (in caso di un'offerta superiore a 1 300 passeggeri).

⁽⁶³⁾ Calcolo delle tasse passeggeri per i voli LCC.

senza concedere sconti significativi per quanto riguarda la tassa di 40 PLN (EUR 10) indicata nel piano aziendale. L'elevata sensibilità del VAN rispetto a una riduzione apparentemente marginale delle tasse aeroportuali (frutto di ipotesi realistiche) solleva pertanto dubbi significativi quanto alla credibilità del piano aziendale iniziale.

- (150) Dal momento che lo studio del 2010 si basava sulle ipotesi di traffico disponibili all'epoca e che le informazioni a disposizione ex-post non possono essere impiegate per valutare direttamente il suddetto studio, la Commissione fa notare comunque in che misura tali ipotesi erano eccessivamente ottimistiche. Un confronto tra le previsioni di traffico del 2010 e del 2012 mostra infatti differenze significative. Non solo l'avvio del progetto è stato ritardato, ma il traffico previsto per il periodo durante il quale i valori di EBITDA erano positivi è stato ridotto dal [...] al [...] % per ogni anno. Il fatto che tali significative correzioni siano state apportate soltanto due anni dopo e senza che siano cambiate radicalmente le circostanze può essere utile per verificare la ragionevolezza delle ipotesi iniziali. Inoltre conferma il fatto che i controlli di sensibilità effettuati dalla Commissione (il cui ambito è molto più ristretto in confronto) forniscono informazioni utili sul carattere irrealistico delle ipotesi sulla base delle quali era stato valutato il progetto.

Tabella 6

Confronto delle previsioni di traffico passeggeri impiegate nello studio del 2010 e nello studio del 2012

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
N. tot. passeggeri in base allo studio del 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
N. tot. passeggeri in base allo studio del 2012	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Differenza</i>		- 53 %	- 69 %	- 55 %	- 38 %	- 36 %	- 29 %	- 27 %	- 25 %
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
N. tot. passeggeri in base allo studio del 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
N. tot. passeggeri in base allo studio del 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
<i>Differenza</i>	- 23 %	- 21 %	- 19 %	- 17 %	- 17 %	- 18 %	- 18 %	- 19 %	- 19 %

- (151) Ulteriori test di sensibilità dimostrano che il progetto cesserebbe di essere redditizio se il totale dei ricavi si riducesse anche solo del [...] % l'anno per tutto il periodo cui si riferiscono le previsioni o se i ricavi subissero una contrazione del [...] % e le spese operative un incremento del [...] %. La redditività dell'investimento è quindi altamente sensibile a piccoli cambiamenti nelle ipotesi di base. La Commissione ritiene che tali cambiamenti siano marginali rispetto ai cambiamenti apportati negli studi successivi relativi al rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato.

- (152) La Commissione osserva, inoltre, che i risultati positivi dello studio del 2010 dipendono anche in ampia parte dal valore terminale dell'investimento alla fine del periodo previsto dal piano aziendale (ovvero nel 2040). Il flusso di cassa attualizzato della società nel periodo 2010-2040 è infatti negativo e ammonta a (- [...] milioni) di PLN. Il valore terminale attualizzato al 30 giugno 2010 ammonta a [...] milioni di PLN.

- (153) Riguardo alle ipotesi alla base dei calcoli, il valore terminale è stato calcolato sulla base dell'ipotesi che il tasso di crescita annuo per il flusso di cassa dell'investimento dopo il 2040 sarebbe stato per sempre pari al [...] %. Secondo una prassi consolidata, il tasso di crescita di un'impresa non dovrebbe essere superiore a quello dell'economia in cui opera (vale a dire in termini di crescita del PIL). Infatti, il valore terminale è calcolato nel momento in cui si ritiene che la società abbia raggiunto la maturità e quando il periodo di elevata crescita dell'impresa è così giunto al termine. Dal momento che l'economia dovrebbe comprendere sia imprese con un elevato tasso di crescita che altre con una crescita stabile, il tasso di crescita delle imprese mature dovrebbe essere inferiore rispetto al tasso di crescita medio dell'economia complessiva. Nelle sue osservazioni la Polonia non ha indicato su quale base essa ha individuato un tasso di crescita a lungo termine del [...] %, ma ha spiegato che tale tasso è un tasso di crescita nominale. Sulla base delle informazioni messe a disposizione dal FMI, la Commissione ha ritenuto che le previsioni per la crescita del PIL disponibili all'inizio del 2010 indicassero un tasso di crescita nominale dell'economia polacca compreso tra il 5,6 % del 2011 e il 6,6 % del 2015. Considerando un tasso di inflazione del 2,5 %, ci si poteva aspettare un tasso di crescita reale del PIL del 4 %. La scelta di un tasso di crescita nominale del [...] % per l'aeroporto di Gdynia poteva quindi sembrare a prima vista in linea con le informazioni disponibili all'epoca e con la prassi consolidata di scegliere un tasso di crescita inferiore rispetto alla crescita dell'economia. Tuttavia, scegliendo un tasso di crescita a lungo termine superiore al tasso di inflazione (che ad aprile 2010 era stato stimato pari al 2,5 %), il piano aziendale presume che l'aeroporto continui a crescere ogni anno anche oltre il 2040.

Tabella 7

Dati e previsioni relativi a PIL e inflazione messi a disposizione dal FMI nell'aprile 2010

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% crescita PIL (prezzi costanti)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
% crescita PIL (prezzi attuali)	5,50	4,40	5,60	6,20	6,60	6,50	6,60
% inflazione	4,20	3,50	2,30	2,40	2,50	2,50	2,50

Fonte: Fondo monetario internazionale, World Economic Outlook Database, aprile 2010 (scaricato da <http://www.imf.org/external/data.htm>).

- (154) La Commissione osserva, inoltre, che in questo caso, in considerazione dell'estensione del periodo particolarmente lungo cui si riferiscono le previsioni e della data lontana per la quale era stato calcolato il valore terminale, il compito di determinare il tasso di crescita più adeguato è ancora più complesso e l'incertezza ancora maggiore. Le previsioni di crescita del PIL infatti raramente vanno oltre un orizzonte di cinque anni, mentre in questo caso il modello doveva prevedere un tasso di crescita ragionevole per l'aeroporto al termine di 30 anni di attività. Tale circostanza indica che un investitore avveduto avrebbe effettuato una serie di test di sensitività.
- (155) Il modello di tasso di crescita stabile utilizzato per calcolare il valore terminale in questo caso richiede anche di formulare ipotesi in merito alla data in cui la società inizierà a crescere a un tasso stabile che essa sarà in grado di mantenere. Nello studio del 2010, tale data era stata fissata al 2040, quindi il periodo cui si riferiscono le previsioni è di 30 anni (2010-2040). Nello studio del 2012, il periodo cui si riferiscono le previsioni è stato ridotto a 18 anni (2012-2030) e il valore terminale è stato pertanto calcolato con riferimento al 2030. Se si applica lo stesso orizzonte temporale allo studio del 2010, il VAN del progetto si riduce in misura considerevole ([...] milioni di PLN o [...] milioni di EUR).
- (156) La Commissione ha anche osservato che lo studio del 2012 precisa che un investitore avveduto prenderebbe in considerazione il fatto che il progetto prevede un orizzonte temporale particolarmente lungo prima di arrivare a essere redditizio (cfr. la sezione 4.10.1.2 dello studio del 2012, nel quale si conclude nel senso che «Il risultato positivo del valore attuale netto dimostra che l'investimento nell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo può essere un'operazione interessante per potenziali investitori. Tuttavia, prima di adottare eventuali decisioni, gli investitori devono prendere in considerazione anche l'orizzonte temporale a lungo termine tipico di un progetto d'investimento nel settore delle infrastrutture»).

Conclusionone

- (157) Il progetto di riconversione dell'aeroporto di Gdynia comporta investimenti consistenti e flussi di cassa negativi per un lungo periodo di tempo. Il piano aziendale mostra infatti che il flusso di cassa cumulativo attualizzato per il periodo cui si riferiscono le previsioni 2010-2040 è negativo (– [...] milioni o — [...] milioni di EUR). Secondo il piano aziendale, il progetto perviene a valori positivi solo grazie a un valore terminale attualizzato di [...] milioni di PLN calcolato per il 2040 e per tutto il periodo successivo, presumendo che l'aeroporto cresca successivamente sempre a un tasso nominale annuo del [...] %. Tuttavia, come illustrato al punto 135, il terreno non appartiene né al gestore aeroportuale né agli azionisti poiché è di proprietà dell'erario; pertanto, il valore terminale presentato per l'aeroporto non è attendibile. Inoltre, nonostante le notevoli incertezze intrinseche a un progetto a così lungo termine, il piano aziendale non contiene l'analisi di sensitività che un investitore accorto avrebbe effettuato per un tale progetto.
- (158) L'analisi effettuata dalla Commissione ha portato inoltre alla conclusione che il piano aziendale si fonda su una serie di ipotesi eccessivamente ottimistiche e non realistiche data la vicinanza all'aeroporto di Danzica, che ha il medesimo modello d'impresa, capacità residua e piani di espansione. Numerosi test di sensitività indicano che il VAN del progetto diventa negativo in caso di contenute e realistiche modifiche delle ipotesi su cui esso si fonda.
- (159) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che un investitore privato non avrebbe deciso di aderire al progetto di investimento in questione sulla base dello studio del 2010. Pertanto, la decisione dei comuni di Gdynia e Kosakowo di finanziare la riconversione dell'aeroporto in un aeroporto civile conferisce al gestore aeroportuale un vantaggio economico che questi non avrebbe ottenuto a normali condizioni di mercato.

5.1.3.4. Applicazione del criterio dell'investitore in economia di mercato sulla base dello studio del 2011 e di quello del 2012

Applicazione del criterio dell'investitore in economia di mercato sulla base dello studio del 2011:

- (160) Il primo aggiornamento dello studio è stato condotto nel maggio 2011. Benché l'impegno sugli apporti di capitale effettuati dopo la redazione del suddetto studio sia stato preso prima del maggio 2011 (cfr. il considerando 51 supra), la Commissione ha valutato anche se, sulla base delle informazioni contenute all'interno del suddetto studio economico, si possa ritenere che gli apporti di capitale rispecchino la condotta di un investitore privato operante in un'economia di mercato. Nello studio del 2011, i ricavi derivanti dal progetto erano stati mantenuti costanti, mentre erano state aumentate le spese in conto capitale (cfr. la figura 2 indicante le spese di investimento complessive). Lo studio tiene conto anche dei precedenti apporti di capitale e delle spese in conto capitale già effettuate. Il WACC veniva leggermente ridotto (dal [...] % al [...] %) e il tasso di crescita a lungo termine veniva ridotto dal [...] % al [...] %. I suddetti aggiornamenti portavano a un VAN nettamente inferiore di [...] milioni di PLN (circa [...] EUR). Ciò era imputabile a perdite consistenti (il flusso di cassa attualizzato sul periodo 2011-2030 ammonterebbe a – [...] milioni di PLN) e il valore terminale si ridurrebbe leggermente, a [...] milioni di PLN).
- (161) Per quanto riguarda la domanda dei passeggeri e i relativi ricavi, la Commissione ritiene che gli argomenti illustrati ai punti 136-141 in merito alla concorrenza tra l'aeroporto di Gdynia e quello di Danzica per l'accaparramento di compagnie aeree e passeggeri siano validi anche per la valutazione dello studio del 2011.
- (162) La Commissione osserva in particolare che il livello delle tasse aeroportuali indicato nello studio del 2011 era lo stesso indicato nello studio del 2010.
- (163) Considerato che gli aeroporti di Danzica, Bydgoszcz e Stettino hanno applicato le medesime tariffe nel 2011 e nel 2010 (e le stesse riduzioni), la valutazione della Commissione circa il livello delle tasse indicate nello studio del 2011 per l'aeroporto di Gdynia è la medesima effettuata in relazione allo studio del 2010 (cfr. i considerando da 141 a 147).

- (164) La Commissione ritiene che un investitore operante in un'economia di mercato guidato da una prospettiva di redditività non deciderebbe di investire nel progetto in questione qualora le tasse applicate fossero significativamente superiori alle tasse nette applicate in altri aeroporti regionali polacchi ⁽⁶⁴⁾, in particolare in quello di Danzica.
- (165) A tal proposito, la Commissione osserva che una riduzione delle tasse aeroportuali a un importo equiparabile a quello in vigore presso altri aeroporti regionali polacchi (ad esempio, Danzica, Bydgoszcz, Stettino, Lublino) porterebbe a un valore netto negativo.
- (166) La Commissione ha effettuato vari calcoli di sensitività e osserva che ridurre i ricavi annuali derivanti dalle tasse passeggeri collegate al traffico LCC e charter solo del [...] % (nel periodo della proiezione 2010-2040) è sufficiente per rendere il progetto non redditizio nonostante il considerevole valore terminale.
- (167) Ulteriori test di sensitività indicano che il progetto cesserebbe di essere redditizio se il totale dei ricavi si riducesse anche solo del [...] % l'anno per tutto il periodo della proiezione o se i ricavi subissero una contrazione del [...] % e le spese operative un incremento del [...] %. La redditività dell'investimento è quindi altamente sensibile a piccoli cambiamenti nelle ipotesi di base.
- (168) La Commissione osserva, inoltre, che i risultati positivi dello studio del 2011 dipendono anche in ampia parte dal valore terminale dell'investimento alla fine del periodo coperto dal piano aziendale (ovvero nel 2040). Come illustrato al punto 135, non è certo che del valore terminale dell'infrastruttura beneficino, totalmente o parzialmente, il gestore aeroportuale e i relativi azionisti.
- (169) Di conseguenza, la Commissione conclude che lo studio del 2011, al pari di quello del 2010, è basato su ipotesi non realistiche, in particolare per quanto riguarda le previsioni di traffico e le tasse aeroportuali. Pertanto, anche sulla base dello studio del 2011, la decisione dei comuni di Gdynia e Kosakowo di finanziare la riconversione dell'aeroporto di Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) in un aeroporto per l'aviazione civile non è compatibile con il criterio dell'investitore in economia di mercato e conferisce al gestore aeroportuale un vantaggio economico che questi non avrebbe ottenuto a normali condizioni di mercato.

Applicazione del criterio dell'investitore in economia di mercato sulla base dello studio del 2012:

- (170) La Polonia ritiene che la Commissione debba analizzare il rispetto del criterio dell'investitore in economia di mercato sulla base dello studio del 2012 sul suddetto principio. La Commissione osserva che lo studio del 2012 tiene conto degli apporti di capitale precedenti e delle spese in conto capitale già sostenute. Lo studio del 2012 mostra che il finanziamento fornito all'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo sfocia in un valore netto positivo di [...] milioni di PLN (pari a circa [...] milioni di EUR) per i suoi azionisti. Inoltre, l'IRR del progetto di investimento pari a [...] % è superiore al previsto costo del capitale del gestore aeroportuale ([...] %) ⁽⁶⁵⁾.
- (171) Lo studio del 2012 confronta il valore netto della società in presenza di altri investimenti nel caso in cui il nuovo aeroporto divenga operativo (lo «scenario base») con il valore netto della società, senza ulteriori investimenti, nel caso in cui il progetto di investimento sia interrotto nel giugno 2012 (lo «scenario controfattuale») ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁴⁾ In aggiunta alle tasse applicate presso gli aeroporti di Danzica, Bydgoszcz e Stettino, la Commissione ha anche analizzato le tasse aeroportuali applicate presso l'aeroporto di Lublino, un aeroporto regionale aperto nel dicembre 2012. La tassa standard applicata per passeggero in partenza presso l'aeroporto di Lublino è di 34 PLN (8,5 EUR); la tassa atterraggio standard è pari a 36 PLN/tonnellata; la tassa parcheggio standard è di 15 PLN/tonnellata/24 h (esenti le prime 4 ore). Riduzioni: se un vettore aereo apre una base operativa presso l'aeroporto di Lublino, la tassa sui passeggeri in partenza è compresa tra 4,21 PLN (1,05 EUR) e 5,76 PLN (1,44 EUR) per le prime 5 stagioni (2 anni e mezzo); è applicato uno sconto del 99 % sulle tasse parcheggio e atterraggio. Dopo 5 stagioni sono previste riduzioni per i nuovi collegamenti. Sono previste riduzioni sulle tasse passeggeri, atterraggio e parcheggio comprese tra il 95 % nel primo anno del collegamento e il 25-65 % nel quinto anno del collegamento (a seconda del numero di passeggeri). Dopo il quinto anno è applicata una riduzione del 60 % se un vettore aereo ha più di 250 000 passeggeri in partenza dall'aeroporto di Lublino.

⁽⁶⁵⁾ Tali calcoli includono spese rientranti nella missione di servizio pubblico.

⁽⁶⁶⁾ Poiché lo studio è stato realizzato nel giugno 2012, l'analisi si riferisce a tale data.

- (172) Tale approccio è fondamentalmente errato ai fini della valutazione dell'eventuale implicazione di aiuti di Stato nella riconversione dell'aeroporto militare in un aeroporto civile, poiché ignora gli importi sostanziali di capitale già investiti nell'aeroporto. Il corretto scenario controfattuale sarebbe stato la mancata realizzazione del progetto. La Commissione osserva che un investitore privato non avrebbe anzitutto investito nel progetto se i piani di sviluppo di un nuovo aeroporto civile in tale area avessero indicato che non era realistico ottenere un profitto da un siffatto investimento. Pertanto, lo scenario controfattuale previsto nello studio del 2012 è distorto da decisioni precedenti che non riflettevano la condotta di un investitore privato. Al pari degli apporti di capitale precedenti, che costituiscono un aiuto di Stato in quanto un operatore privato del mercato non li avrebbe effettuati, costituiscono un aiuto di Stato anche gli apporti di capitale successivi nell'ambito di questo progetto.
- (173) La Commissione osserva che lo scenario di base nello studio del 2012 fornito dalla Polonia si fonda su un piano aziendale che prevede i futuri flussi di cassa per gli azionisti per il periodo 2012-2030 (vale a dire per il periodo di crescita elevata) ⁽⁶⁷⁾. La previsione dei futuri flussi di cassa è basata sull'ipotesi secondo cui l'aeroporto inizierà la propria attività nel 2013. Quando è stato redatto lo studio del 2012, la Polonia si aspettava che l'aeroporto avrebbe servito circa [...] passeggeri nel 2014 e avrebbe gradualmente ampliato le sue attività sino a [...] passeggeri nel 2020 e a circa [...] nel 2028 (cfr. la previsione di sviluppo dei passeggeri nella tabella 8).

Tabella 8

Previsioni del traffico passeggeri per l'aeroporto di Gdynia (in migliaia)

Crescita del numero di passeggeri prevista										
Anno	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
Totale	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083,7

- (174) In base allo studio del 2012 ci si attende che dopo il 2030 l'operatore aeroportuale registrerà una crescita costante a un tasso del [...]. La Polonia ha calcolato il valore terminale del gestore aeroportuale nel 2030 sulla base di tale ipotesi.
- (175) La Commissione osserva che, come indicato negli studi del 2010 e del 2011, il valore trainante chiave per i futuri flussi di cassa del gestore dell'aeroporto di Gdynia sono i ricavi attesi dall'attività di aviazione che dipendono dal numero di passeggeri e dal livello delle tasse aeroportuali versate dalle compagnie aeree.
- (176) Per quanto riguarda il previsto aumento del numero di passeggeri, la Polonia osserva che la domanda di servizi per il trasporto aereo di passeggeri aumenterà nel tempo e in parallelo all'atteso incremento del PIL della Polonia e allo sviluppo della regione. La Polonia ritiene pertanto che le previsioni del traffico siano prudenti e che il traffico effettivo potrà essere superiore a quello ipotizzato. Secondo la Polonia, l'aggiornamento del marzo 2013 delle previsioni di traffico per la regione prevede un traffico maggiore rispetto allo studio del 2012.
- (177) La Polonia afferma che il piano aziendale prevede che l'aeroporto di Gdynia servirà meno del [...] % del traffico passeggeri della regione. Secondo la Polonia inoltre, lo sviluppo del mercato dei servizi aerei della Pomerania lascia spazio per un ulteriore aeroporto di piccole dimensioni che vada a integrare i servizi offerti dall'aeroporto di Danzica.
- (178) Per quanto riguarda la domanda dei passeggeri e i relativi ricavi, la Commissione ritiene che gli argomenti presentati in precedenza riguardo agli studi del 2010 e del 2011 ai considerando 136-147 e 161-165 siano validi anche per lo studio del 2012.

⁽⁶⁷⁾ Un metodo ampiamente utilizzato per valutare le decisioni di investimento nel capitale consiste nel prendere in considerazione il valore netto della società. Il valore netto è il valore di una società disponibile per i suoi proprietari o soci. È calcolato sommando tutti i futuri flussi di cassa disponibili per gli azionisti attualizzati sulla base di un adeguato tasso di rendimento. Il tasso di attualizzazione di norma impiegato è il costo del capitale, che riflette il rischio dei flussi di cassa.

- (179) La Commissione ritiene che un investitore operante in un'economia di mercato non fisserebbe le sue tasse a un livello superiore sulla base della presunzione che le tasse applicate presso l'aeroporto di Danzica siano destinate ad aumentare nel lungo periodo. A tal riguardo, la Commissione osserva che il tariffario applicato dall'aeroporto di Danzica prevede l'applicazione di riduzioni sino al 2028 (vale a dire per un periodo soltanto di due anni più breve rispetto a quello indicato nel piano aziendale per lo studio del 2012). Su tale base, anche se le tasse aeroportuali all'aeroporto di Danzica dovessero essere aumentate dopo il 2028, la Commissione ritiene che le tasse aeroportuali medie previste per il periodo del piano aziendale (vale a dire sino al 2030) rimarrebbero più alte del livello medio delle tasse applicate dall'aeroporto concorrente più vicino.
- (180) La Polonia ha confermato che lo studio del 2012 prendeva in considerazione i costi operativi collegati all'attività militare dell'aeroporto. Ci si attende che tali spese siano compensate dallo Stato. La Polonia ha anche confermato che non è stato ancora raggiunto un accordo formale di ripartizione dei costi (sia dei costi operativi che dei costi di investimento) tra l'aeroporto di Gdynia e l'utente militare.
- (181) La Commissione ritiene che un investitore operante in un'economia di mercato baserebbe la propria valutazione soltanto su risultati prevedibili al momento della decisione sull'investimento. Essa ritiene pertanto che, nel valutare la compatibilità dell'investimento con il criterio dell'investitore in economia di mercato, non si debba tener conto di eventuali riduzioni di costi derivanti dalla loro ripartizione con l'utente militare dell'aeroporto (e dell'impatto sui costi complessivi e sui ricavi dell'aeroporto). Lo studio del 2012 non quantifica infatti le riduzioni dei costi che il gestore aeroportuale potrebbe in tal modo ottenere.
- (182) Analogamente al caso dello studio del 2010, il DCF complessivo per il progetto nel periodo 2012-2030, è negativo, come indicato nella figura 4. L'aeroporto inizierà a generare flussi di cassa positivi nel 2020 ma, considerata la lunga durata dell'investimento, il flusso di cassa complessivo, in valore attualizzato, era negativo per il periodo cui si riferiscono le previsioni.

Figura 4

DCF cumulativo (in PLN) (studio del 2012, escluse le spese rientranti nella missione di servizio pubblico)

[...]

- (183) Di conseguenza, la Commissione conclude che lo studio del 2012 non può essere considerato adeguato per valutare se la decisione dei comuni di Gdynia e Kosakowo di finanziare la riconversione dell'aeroporto di Gdynia in un aeroporto per l'aviazione civile sia conforme al criterio dell'investitore in economia di mercato. Quando è stato condotto lo studio del 2012, le decisioni di investimento degli azionisti erano già state adottate. La Commissione ritiene inoltre che gli apporti di capitale effettuati dopo che lo studio del 2012 era stato condotto non possono essere considerati come decisioni sugli investimenti autonome assunte in modo isolato, dal momento che esse riguardano il medesimo progetto di investimento cui gli azionisti pubblici avevano iniziato a dare esecuzione, al più tardi, nel 2010 e che lo studio del 2012 riflette soltanto degli aggiustamenti o delle rettifiche al progetto iniziale.

L'aggiornamento del novembre 2013

- (184) La Commissione ritiene altresì che le modifiche apportate al piano di investimento, dirette a generare ricavi aggiuntivi dalla vendita di carburante presso l'aeroporto (senza un operatore esterno) e dall'offerta di servizi di navigazione, non dovrebbero essere prese in considerazione nella valutazione della compatibilità con il criterio dell'investitore in economia di mercato. La Polonia ha confermato che tali potenziali fonti di ricavi aggiuntive non sono state prese in considerazione negli studi del 2010, del 2011 e del 2012 redatti per l'aeroporto di Gdynia, in quanto, all'epoca della preparazione dei suddetti studi, gli azionisti pubblici e la società erano così poco sicuri del fatto che avrebbero ottenuto tutte le autorizzazioni e le concessioni necessarie per fornire tali servizi che non hanno incluso i ricavi in questione nelle loro previsioni (neppure nello scenario ottimistico). Dal momento che era improbabile ottenere le autorizzazioni e le concessioni richieste al tempo in cui sono stati effettuati gli studi, la Commissione non può tenerne conto retroattivamente.

Conclusionione

- (185) Il finanziamento pubblico concesso da Gdynia e Kosakowo al gestore aeroportuale non è conforme al criterio dell'investitore in economia di mercato. La Commissione è pertanto dell'opinione che la misura in esame accordi all'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo un vantaggio economico che essa non avrebbe ottenuto a normali condizioni di mercato.

5.1.4. Selettività

- (186) Ai sensi dell'articolo 107 paragrafo 1, del TFUE, per essere definita un aiuto di Stato una misura deve favorire «talune imprese o talune produzioni». Nel caso in esame, la Commissione osserva che gli apporti di capitale riguardano soltanto l'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo. Essi sono pertanto, per definizione, selettivi a norma dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

5.1.5. Distorsione della concorrenza ed effetti sugli scambi

- (187) Quando un aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti nel mercato interno, queste ultime sono da considerarsi influenzate dall'aiuto⁽⁶⁸⁾. Il vantaggio economico conferito dalla misura in oggetto rafforza la posizione economica dell'operatore aeroportuale in quanto esso sarà in grado di iniziare la propria attività senza sostenere gli investimenti e i costi operativi inerenti.
- (188) Come valutato nella sezione 5.1.1, la gestione di un aeroporto è un'attività economica. Vi è concorrenza, da un lato, tra gli aeroporti per attirare le compagnie aeree e il corrispondente traffico aereo (passeggeri e merce) e, dall'altro, tra enti aeroportuali, che possono concorrere tra di loro per ottenere l'affidamento della gestione di un determinato aeroporto. Inoltre, la Commissione sottolinea, specialmente riguardo ai vettori LCC, che anche aeroporti posti in bacini d'utenza diversi e in differenti Stati membri possono essere tra loro in concorrenza per attirare tali compagnie aeree. La Commissione osserva che l'aeroporto di Gdynia servirà circa [...] mila passeggeri sino al 2020 e fino a un milione di passeggeri nel 2030.
- (189) Come indicato nel punto 40 degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, non è possibile escludere nemmeno i piccoli aeroporti dall'ambito di applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, tenuto conto che essi sono in concorrenza con altri piccoli aeroporti per attirare in particolare il traffico LCC e charter. La Commissione ritiene che possano esserne pregiudicati la concorrenza e gli scambi tra gli Stati membri.
- (190) Sulla base degli argomenti indicati nei punti da 187 a 189, il vantaggio economico conferito al gestore dell'aeroporto di Gdynia rafforza la sua posizione rispetto ai suoi concorrenti sul mercato dell'Unione dei fornitori di servizi aeroportuali. Il finanziamento pubblico in esame pertanto falsa o minaccia di falsare la concorrenza e incide sugli scambi tra gli Stati membri.

5.1.6. Conclusionione

- (191) Alla luce delle argomentazioni illustrate ai considerando da 101 a 190, la Commissione ritiene che gli apporti di capitale concessi all'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo costituiscano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. Dal momento che il finanziamento è stato già messo a disposizione dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo, la Commissione ritiene altresì che la Polonia non abbia rispettato il divieto di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁸⁾ Causa T-214/95, *Het Vlaamse Gewest/Commissione* (EU:C:1998:77/Raccolta 1998, pag. II-717).

⁽⁶⁹⁾ Causa T-109/01, *Fleuren Compost/Commissione* (EU:T:2004:4/Raccolta 2004, pag. II-127).

5.2. Compatibilità dell'aiuto con il mercato interno

- (192) La Commissione ha valutato se l'aiuto in esame possa essere considerato compatibile con il mercato interno. Come illustrato in precedenza, l'aiuto consiste nel finanziamento dei costi di investimento connessi con l'avviamento dell'aeroporto di Gdynia e delle perdite operative durante i primi anni di attività dell'aeroporto (vale a dire sino al 2019 compreso, in base sia allo studio del 2010 che allo studio del 2012).

5.2.1. Applicazione degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 e del 2014

- (193) L'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE prevede una serie di deroghe alla regola generale fissata dall'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE secondo cui l'aiuto di Stato non è compatibile con il mercato interno. L'aiuto in questione può essere valutato alla luce dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, in base al quale «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse» possono considerarsi compatibili con il mercato interno.
- (194) A questo proposito, gli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 e gli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree del 31 marzo 2014 («gli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014») ⁽⁷⁰⁾ forniscono un quadro che permette di valutare se un aiuto a favore di un aeroporto può essere dichiarato compatibile a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE.
- (195) In base agli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, la comunicazione della Commissione relativa alla determinazione delle norme applicabili per la valutazione degli aiuti di Stato concessi illegalmente ⁽⁷¹⁾ si applica agli aiuti agli investimenti a favore degli aeroporti concessi illegalmente. A questo proposito, se gli aiuti agli investimenti sono stati concessi illegalmente prima del 4 aprile 2014, la Commissione applica le norme relative alla compatibilità con il mercato interno in vigore nel momento in cui sono stati concessi illegalmente gli aiuti agli investimenti. Pertanto, la Commissione applica i principi di cui agli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 agli aiuti agli investimenti a favore degli aeroporti concessi illegalmente prima del 4 aprile 2014 ⁽⁷²⁾.
- (196) In base agli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, le disposizioni della comunicazione relativa alla determinazione delle norme applicabili per la valutazione degli aiuti di Stato concessi illegalmente non devono applicarsi ai casi pendenti di aiuti al funzionamento illegali concessi ad aeroporti prima del 4 aprile 2014. La Commissione applicherà i principi contenuti negli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 a tutti i casi relativi ad aiuti al funzionamento (notifiche pendenti e aiuti illegali non notificati) a favore di aeroporti anche se l'aiuto è stato concesso prima del 4 aprile 2014 ⁽⁷³⁾.
- (197) Gli apporti di capitale costituiscono un aiuto di Stato concesso illegalmente all'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo prima del 4 aprile 2014 (cfr. il considerando 191).

5.2.2. Distinzione tra aiuto agli investimenti e aiuto al funzionamento

- (198) Alla luce delle disposizioni degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 menzionate ai considerando 196-197, la Commissione deve stabilire se la misura in questione costituisce un aiuto illegale agli investimenti o al funzionamento.
- (199) In base al punto 25, paragrafo 18, degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, per aiuto all'investimento si intende un «aiuto destinato a finanziare attività di capitale fisso; più nello specifico per coprire un deficit di finanziamento dei costi di capitale».
- (200) D'altro canto, per aiuto al funzionamento s'intende un aiuto erogato a copertura della differenza tra i ricavi dell'aeroporto e i costi di esercizio dell'aeroporto; questi ultimi sono definiti come «i costi di un aeroporto relativi alla fornitura di servizi aeroportuali, tra cui categorie di costi quali costi di personale, servizi prestati sulla base di

⁽⁷⁰⁾ Comunicazione della Commissione — Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (GU C 99 del 4.4.2014, pag. 3).

⁽⁷¹⁾ GU C 119 del 22.5.2002, pag. 22.

⁽⁷²⁾ Punto 173 degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

⁽⁷³⁾ Punto 172 degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

contratti, comunicazioni, rifiuti, energia, manutenzione, affitti e costi amministrativi, ad esclusione dei costi di capitale, di sostegno alla commercializzazione o altri incentivi concessi alle compagnie aeree dall'aeroporto, e i costi di competenza dei pubblici poteri»⁽⁷⁴⁾.

- (201) Alla luce di tali definizioni, l'aiuto di Stato concesso a favore dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo deve essere considerato come un aiuto all'investimento in quanto era destinato a finanziare attività di capitale fisso. Costituisce un aiuto agli investimenti anche la parte degli apporti di capitale annuali destinati a coprire le perdite del gestore aeroportuale che non sono già incluse nell'EBITDA (ossia, il deprezzamento annuale delle attività, i costi di finanziamento, ecc.), meno i costi relativi alla missione di servizio pubblico menzionati ai considerando da 102 a 107.
- (202) Per contro, la parte degli apporti di capitale annuali utilizzata per coprire le perdite operative annuali⁽⁷⁵⁾ dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo, al netto dei costi inclusi nell'EBITDA ritenuti relativi alla missione di servizio pubblico come menzionato ai considerando 102-107, costituisce un aiuto al funzionamento a favore del gestore aeroportuale.

5.2.3. Aiuto agli investimenti

- (203) L'aiuto di Stato per il finanziamento dell'infrastruttura aeroportuale è compatibile con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE se soddisfa le condizioni previste nel punto 61 degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, ovvero:
- i) la costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura risponde a un obiettivo di interesse comune chiaramente definito (sviluppo regionale, accessibilità, ecc.);
 - ii) l'infrastruttura è necessaria e proporzionata all'obiettivo perseguito;
 - iii) l'infrastruttura offre prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine, in particolare in relazione all'uso delle infrastrutture esistenti;
 - iv) l'accesso all'infrastruttura è aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio;
 - v) lo sviluppo degli scambi non è compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.
- (204) Inoltre, per essere compatibile con il mercato interno, un aiuto di Stato a favore di un aeroporto deve avere, come ogni altra misura di aiuto di Stato, un effetto di incentivo e essere necessario e proporzionato all'obiettivo legittimo perseguito.
- (205) La Polonia ritiene che il finanziamento pubblico del progetto di riconversione dell'aeroporto di Gdynia soddisfi tutti i criteri previsti per l'aiuto agli investimenti negli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005.
- i) *La costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura risponde a un obiettivo di interesse comune chiaramente definito (sviluppo regionale, accessibilità, ecc.)*
- (206) La Commissione osserva che la Pomerania è già servita in modo efficace dall'aeroporto di Danzica che dista soltanto 25 km dal nuovo aeroporto previsto.
- (207) L'aeroporto di Danzica è collocato nelle vicinanze della circonvallazione di Tróymjasto che è parte della superstrada S6 che costeggia Gdynia, Sopot e Danzica e fornisce alla maggior parte degli abitanti della Pomerania un agevole accesso all'aeroporto. Persino per gli abitanti di Gdynia la costruzione di un nuovo aeroporto non comporterebbe in sé un miglioramento sostanziale nei collegamenti, dal momento che sia l'aeroporto di Gdynia che quello di Danzica sono raggiungibili in auto dal centro di Gdynia in 20-25 minuti.

⁽⁷⁴⁾ Punto 25, paragrafi 21), 22) e 23) degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014.

⁽⁷⁵⁾ Espresse in utile al lordo di interessi, imposte, ammortamenti e svalutazioni («EBITDA»).

- (208) La Commissione osserva inoltre che la Trójmiejska Kolej Metropolitalna (Ferrovia metropolitana di Trójmiasto), attualmente in corso di costruzione con un cofinanziamento dei fondi strutturali dell'Unione, permetterà ai residenti sia di Danzica che di Gdynia di raggiungere direttamente l'aeroporto di Danzica dal centro della loro città in circa 25 minuti. La Trójmiejska Kolej Metropolitalna fornirà anche agli abitanti di altre zone della Pomerania un collegamento ferroviario diretto o indiretto con l'aeroporto di Danzica.
- (209) La Commissione osserva inoltre che l'aeroporto di Danzica ha attualmente una capacità di 5 milioni di passeggeri l'anno, mentre il traffico passeggeri effettivo nel periodo tra il 2010 e il 2013 è stato il seguente: nel 2010, 2,2 milioni, nel 2011, 2,5 milioni, nel 2012, 2,9 milioni e nel 2013, 2,8 milioni. La Commissione osserva inoltre che l'aeroporto di Danzica è attualmente in fase di espansione per arrivare a servire 7 milioni di passeggeri l'anno. Tale investimento sarà completato nel 2015.
- (210) Inoltre, in base alla previsione di traffico fornita dalla Polonia per la Pomerania e utilizzata per preparare lo studio del 2012, la domanda complessiva nella regione arriverà a [...] milioni di passeggeri l'anno nel [...].

Tabella 9

Previsioni relative al traffico per la Pomerania (in milioni)

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

- (211) La Commissione osserva inoltre che, in base alle informazioni fornite dalla Polonia, il piano generale per l'aeroporto di Danzica prevede un'ulteriore espansione dell'aeroporto per arrivare a servire oltre 10 milioni di passeggeri l'anno. A seconda dello sviluppo del traffico, potrà quindi essere adottata in futuro la decisione di espandere la capacità dell'aeroporto di Danzica oltre i 7 milioni.
- (212) Secondo la Polonia, la previsione aggiornata (redatta nel marzo 2013) mostra che la domanda attesa nel bacino di utenza dovrebbe essere superiore rispetto alle previsioni del traffico del 2012. In base alle previsioni modificate, la domanda nel bacino di utenza raggiungerà nel 2013 all'incirca i 9 milioni di passeggeri. Tuttavia, persino tale previsione indica che l'aeroporto di Danzica sarebbe sufficiente da solo, senza ulteriori investimenti, a soddisfare la domanda della regione almeno sino al 2025 (sulla base delle previsioni di traffico riviste come descritte al considerando 63).
- (213) Inoltre, secondo le informazioni fornite dalla Polonia, l'attuale capacità della pista di decollo dell'aeroporto di Danzica è di 40-44 operazioni l'ora, mentre detto aeroporto è oggi utilizzato per 4,7 operazioni l'ora.
- (214) Alla luce delle informazioni fornite dalla Polonia (cfr. i considerando da 209 a 213 supra), la Commissione osserva che l'aeroporto di Danzica sarà utilizzato nei prossimi anni soltanto al 50-60 % della sua capacità. Ne consegue, che anche in caso di una crescita dinamica del numero di passeggeri in Pomerania, l'aeroporto di Danzica sarà in grado di soddisfare la domanda di compagnie aeree e passeggeri per un lungo periodo.
- (215) La Commissione osserva inoltre che l'aeroporto di Danzica offre più di 40 collegamenti nazionali ed internazionali (sia collegamenti point-to-point, che verso hub quali Francoforte, Monaco, Varsavia e Copenaghen).
- (216) Come indicato al considerando 78, la Polonia, da un lato, osserva che la possibilità di crescita dell'aeroporto di Danzica è limitata per ragioni di pianificazione del territorio e di tutela ambientale. Dall'altro, essa afferma anche che non vi sono limiti alla possibilità di espansione della capacità di detto aeroporto. Dal momento che gli argomenti sui limiti alla capacità di espansione risultano contraddittori e non sono comunque in alcun modo motivati, la Commissione ritiene di non poter fondare la propria valutazione su di essi.

- (217) In considerazione della capacità residua dell'aeroporto di Danzica, che non sarà utilizzata a pieno nel lungo periodo e alla luce del progetto di ampliare ulteriormente tale capacità ove necessario in un orizzonte temporale più lungo, la Commissione non crede che la realizzazione di un altro aeroporto in Pomerania contribuirebbe allo sviluppo della regione. La Commissione osserva, inoltre, che la Pomerania è già ben collegata grazie all'aeroporto di Danzica e che un nuovo aeroporto non migliorerà i collegamenti con la regione.
- (218) La Commissione osserva inoltre che il modello d'impresa dell'aeroporto di Gdynia indica che esso si troverebbe in concorrenza con l'aeroporto di Danzica per l'acquisizione di passeggeri sul mercato dei voli LCC, charter e dell'aviazione generale. Inoltre, la creazione di un nuovo aeroporto destinato a fungere da aeroporto di sostegno, di emergenza, non può giustificare la portata dell'investimento presso l'aeroporto di Gdynia.
- (219) Come menzionato al considerando 77, la Polonia fa riferimento alla Strategia di sviluppo del trasporto regionale in Pomerania per il periodo 2007-2020 che, secondo le autorità della Polonia ha riconosciuto la necessità di costruire un hub di aeroporti che operino in stretta collaborazione per soddisfare le esigenze della Pomerania.
- (220) La Commissione osserva tuttavia che la Strategia di sviluppo del trasporto regionale in Pomerania per il periodo 2007-2020 fornisce solo possibili orientamenti strategici secondo i quali il trasporto nella regione può o dovrebbe svilupparsi. Le conclusioni relative all'aeroporto di Gdynia hanno un carattere molto generale. Inoltre, il documento non stabilisce alcuna misura di attuazione che garantisca l'uso dell'aeroporto di Gdynia per l'aviazione civile né impone obblighi riguardo a questo obiettivo. Per contro, il documento sottolinea che i programmi per lo sviluppo delle attività commerciali presso gli aeroporti di Gdynia-Kosakowo o Slupsk-Redzikowo dovrebbero essere orientati principalmente alla redditività economica e alla capacità di soddisfare la domanda esistente nonché alla possibilità di fornire servizi merci laddove essi siano redditizi.
- (221) Allo stesso modo, la lettera d'intenti firmata il 29 aprile 2005 dal ministero della Difesa nazionale, dal ministero dei Trasporti, dall'aeroporto di Danzica e da varie autorità regionali (come menzionato al considerando 21 della presente decisione) ha un carattere molto generale, in quanto si limita a esprimere l'intenzione di utilizzare l'aeroporto militare di Kosakowo per l'aviazione civile.
- (222) La Commissione osserva inoltre che in seguito all'adozione della decisione 2014/883/UE, il governatore della Pomerania e i sindaci di Danzica e Sopot (due delle tre città più grandi della regione e azioniste dell'aeroporto di Danzica) hanno presentato una dichiarazione scritta in cui sostengono che firmando la lettera del 29 aprile 2005 non avevano avuto l'intenzione di avviare la costruzione di un nuovo aeroporto a Gdynia. Secondo la dichiarazione, la lettera d'intenti era stata firmata soltanto per salvaguardare l'infrastruttura dell'aeroporto militare esistente ai fini della futura cooperazione di quest'ultimo con l'aeroporto di Danzica. In tale contesto, l'aeroporto di Gdynia potrebbe servire soltanto per il traffico dell'aviazione generale.
- (223) Le autorità locali hanno inoltre sottolineato che la decisione di costruire l'aeroporto di Gdynia era stata una decisione indipendente di Gdynia e Kosakowo, che sono stati ripetutamente informati che tale investimento non aveva alcuna giustificazione economica.
- (224) In una lettera del 6 agosto 2013 la Polonia ha annunciato che il 30 luglio 2013 (ossia dopo l'avvio del procedimento d'indagine formale) gli azionisti dell'aeroporto di Danzica (compresa Gdynia) avevano deciso di istituire un gruppo di lavoro per analizzare i possibili scenari per la cooperazione degli aeroporti di Gdynia e Danzica. In una lettera del 30 ottobre 2013 (fornita alla Commissione il 4 novembre 2013), il sindaco di Gdynia ha riferito che il gruppo di lavoro aveva raccomandato agli azionisti dell'aeroporto di Danzica di fondere i due aeroporti della Pomerania (l'aeroporto di Danzica avrebbe dovuto rilevare l'aeroporto di Gdynia). Il sindaco ha anche riferito che erano ancora in corso di analisi i dettagli di tale fusione.
- (225) La Commissione è del parere che l'istituzione del gruppo di lavoro sia stata indotta unicamente dall'avvio del procedimento d'indagine formale e non può essere considerata una prova dell'attuazione di una strategia per il trasporto regionale. Va anche sottolineato che la Commissione non è stata informata di alcuna azione precedente o successiva riguardante una cooperazione tra i due aeroporti della Pomerania. La Commissione osserva inoltre che la cooperazione tra l'aeroporto di Gdynia e l'aeroporto di Danzica nel quadro di un hub non porterebbe ad eliminare una duplicazione di infrastrutture che non corrisponde a effettive esigenze di trasporto.

(226) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che l'investimento nell'aeroporto di Gdynia porterà soltanto a una duplicazione delle infrastrutture nella regione, il che non risponde a un obiettivo di interesse comune chiaramente definito.

ii) *L'infrastruttura è necessaria e proporzionata all'obiettivo perseguito*

(227) Come indicato ai considerando da 206 a 226, la Commissione ritiene che il bacino di utenza dell'aeroporto di Gdynia sia e continuerà ad essere efficientemente servito dall'aeroporto di Danzica. Inoltre, entrambi gli aeroporti perseguirebbero un modello d'impresa simile e si concentrerebbero prevalentemente su voli LCC e charter.

(228) In mancanza di un obiettivo di interesse comune chiaramente definito, la Commissione ritiene che l'infrastruttura non possa essere considerata come necessaria e proporzionata a un obiettivo di interesse comune (cfr. anche il considerando 226).

iii) *L'infrastruttura offre prospettive soddisfacenti d'uso a medio termine, in particolare in relazione all'uso delle infrastrutture esistenti*

(229) Come indicato al punto i), l'aeroporto di Gdynia dista soltanto 25 km dal già esistente aeroporto di Danzica e i due aeroporti hanno il medesimo bacino d'utenza e un modello d'impresa simile.

(230) In questo momento meno del 60 % della capacità dell'aeroporto di Danzica è utilizzata. Tenuto conto degli investimenti attualmente in corso di attuazione, l'aeroporto di Danzica è sufficiente a soddisfare la domanda nella regione, a seconda delle previsioni utilizzate, almeno sino al 2025-2028, e può essere ulteriormente ampliato.

(231) La Commissione osserva inoltre che il piano aziendale dell'aeroporto di Gdynia indica che l'aeroporto genererà circa l'[80-90] % dei suoi ricavi dai vettori low-cost e charter su di esso operanti. Questo significa che tale aeroporto si concentrerà sui mercati che rappresentano il core business dell'aeroporto di Danzica.

(232) A tal proposito, la Commissione osserva anche che la Polonia non ha fornito nessuna prova di un'eventuale cooperazione tra i due aeroporti (cfr. anche i considerando 224 e 225).

(233) Neppure il progetto di generare ricavi da altre attività dell'aviazione e non (produzione e servizi) sarebbe sufficiente da solo a coprire gli elevati costi operativi collegati alla gestione dell'aeroporto di Gdynia.

(234) La Commissione ritiene pertanto che l'aeroporto di Gdynia non offra prospettive soddisfacenti di utilizzazione a medio termine.

iv) *L'accesso all'infrastruttura è aperto a tutti gli utenti potenziali in modo paritario e non discriminatorio*

(235) La Polonia ha confermato che tutti gli utenti potenziali avrebbero accesso all'infrastruttura aeroportuale in modo paritario e non discriminatorio e senza nessuna discriminazione non giustificata da considerazioni economiche.

v) *Lo sviluppo degli scambi non è compromesso in misura contraria agli interessi comuni*

(236) La Commissione osserva che la Polonia non ha fornito nessuna prova del fatto che l'aeroporto di Gdynia e quello di Danzica formerebbero un hub aeronautico collaborativo. La logica suggerisce che i due aeroporti si troverebbero nei fatti in concorrenza per attirare essenzialmente gli stessi passeggeri.

- (237) La Commissione osserva inoltre che il piano aziendale dell'aeroporto di Gdynia (nel quale circa l'[80-90] % dei ricavi proviene da voli low-cost e charter) e la portata dell'investimento (vale a dire un terminal con una capacità di 0,5 milioni di passeggeri l'anno da ampliare in futuro) non supportano l'affermazione secondo cui l'aeroporto di Gdynia si concentrerebbe prevalentemente sul traffico aereo generale e fornirebbe soltanto o principalmente servizi del settore dell'aviazione generale.
- (238) Alla luce di quanto precede e considerato che entrambi gli aeroporti si concentreranno su voli LCC e charter, la Commissione ritiene che l'aiuto sia destinato a un aeroporto che sarebbe in concorrenza diretta con un altro aeroporto sito nello stesso bacino d'utenza senza che ci sia alcuna domanda per servizi aeroportuali che non possa essere soddisfatta dall'aeroporto esistente.
- (239) La Commissione ritiene pertanto che l'aiuto di cui trattasi incida sugli scambi in misura contraria all'interesse comune. Tale conclusione è rafforzata dalla mancanza di un qualche obiettivo di interesse comune che l'aiuto miri a raggiungere.

vi) *Necessità dell'aiuto ed effetto di incentivo*

- (240) Sulla base dei dati forniti dalla Polonia, la Commissione ritiene che i costi dell'investimento potrebbero essere inferiori rispetto ai costi di costruzione di altri aeroporti regionali equivalenti in Polonia. Ciò è dovuto principalmente all'utilizzo dell'infrastruttura esistente presso l'aeroporto militare. Inoltre, la Polonia osserva che, senza l'aiuto, il gestore aeroportuale non avrebbe effettuato l'investimento.
- (241) La Commissione osserva altresì che, in considerazione del lungo periodo necessario per raggiungere il punto di pareggio per questo tipo di investimento, un finanziamento pubblico potrebbe essere necessario per modificare la condotta del beneficiario in maniera tale da indurlo a investire. Inoltre, dal momento che non è possibile stabilire la redditività prevista del progetto di investimento (cfr. il considerando 185) e che un investitore operante in un'economia di mercato non porterebbe avanti tale progetto, è verosimile che l'aiuto modifichi la condotta del gestore aeroportuale.
- (242) Tuttavia, in mancanza di un obiettivo di interesse comune chiaramente definito, la Commissione conclude che l'aiuto non può essere considerato necessario e proporzionato al suddetto obiettivo.
- (243) La Commissione ritiene pertanto che l'aiuto all'investimento concesso da Gdynia e Kosakowo a favore dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo non soddisfi i requisiti degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005 e non possa essere considerato compatibile con il mercato interno.

5.2.4. *Aiuto al funzionamento*

- (244) La Commissione ha basato la sua valutazione dell'aiuto al funzionamento nel punto 227 della decisione 2014/883/UE sulla conclusione secondo cui «la concessione di un aiuto al funzionamento volto a garantire l'attuazione di un progetto di investimento che beneficia di un aiuto agli investimenti incompatibile sia, per sua natura, incompatibile con il mercato interno». Senza l'aiuto agli investimenti incompatibile l'aeroporto di Gdynia non esisterebbe, in quanto è interamente finanziato da tale aiuto, e l'aiuto al funzionamento non può essere concesso per un'infrastruttura aeroportuale inesistente.
- (245) Tale conclusione, tratta ai sensi degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005, è altrettanto valida ai sensi degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014 e sufficiente per ritenere che l'aiuto al funzionamento concesso al gestore aeroportuale sia incompatibile con il mercato interno.
- (246) Inoltre, è chiaro che la prima condizione di compatibilità stabilita dagli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2014, secondo cui un aiuto al funzionamento può essere considerato compatibile se contribuisce al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse, incrementando la mobilità dei cittadini dell'Unione e la connettività delle regioni, o facilita lo sviluppo regionale, non è soddisfatta se l'aiuto al funzionamento di cui trattasi è inteso a garantire il funzionamento di un aeroporto costruito esclusivamente grazie a un aiuto agli investimenti incompatibile con il mercato interno.

- (247) Pertanto, la Commissione ritiene che i considerando 203 e seguenti (che dimostrano che l'aiuto agli investimenti concesso all'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo, tenuto conto della duplicazione delle infrastrutture aeroportuali, non soddisfa un obiettivo chiaramente definito di interesse comune e pertanto è incompatibile con il mercato interno ai sensi degli orientamenti per il settore dell'aviazione del 2005) dimostrino altresì che l'aiuto al funzionamento concesso all'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo è anch'esso incompatibile con il mercato interno, come già concluso nella decisione 2014/883/UE. L'aiuto al funzionamento concesso all'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo (al pari dell'aiuto agli investimenti) comporterà soltanto una duplicazione delle infrastrutture aeroportuali in una regione che sembra già ben servita da un aeroporto non congestionato e pertanto non contribuisce al raggiungimento di un obiettivo ben definito di interesse comune.
- (248) A fini di completezza, la Commissione osserva che sarebbe pervenuta alla stessa conclusione se l'aiuto al funzionamento fosse stato valutato alla luce delle norme in materia di aiuti regionali come chiesto dalla Polonia. In tale caso, la Commissione avrebbe dovuto tenere conto del fatto che l'aeroporto di Gdynia è ubicato in una regione svantaggiata che beneficia della deroga prevista dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE, e valutare se l'aiuto al funzionamento di cui trattasi possa essere considerato compatibile ai sensi degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale.
- (249) In base al punto 76 di tali orientamenti, l'aiuto al funzionamento in regioni che beneficiano della deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE può essere accordato se sono soddisfatti i seguenti criteri cumulativi: i) l'aiuto è giustificato in funzione del suo contributo allo sviluppo regionale e alla sua natura, e ii) il suo livello è proporzionato agli svantaggi che intende compensare.
- (250) La Polonia riterrebbe che l'aiuto al funzionamento sia compatibile con il punto 76 degli orientamenti (cfr. i considerando da 95 a 97).
- (251) Dal momento che la Pomerania è già servita dall'aeroporto di Danzica e che il nuovo aeroporto non migliorerà i collegamenti con tale regione, la Commissione non potrebbe concludere che l'aiuto contribuirebbe allo sviluppo regionale.
- (252) La Commissione riterrebbe, pertanto, che in assenza di tale contributo, l'aiuto al funzionamento non possa essere considerato proporzionato agli svantaggi che intende compensare dal momento che la Pomerania non risulta soffrire di mancanza di collegamenti.
- (253) La Commissione riterrebbe inoltre che l'aiuto al funzionamento valutato sia destinato al finanziamento di una serie di spese predeterminate. Tuttavia, alla luce dell'esame effettuato dalla Commissione del piano aziendale per l'aeroporto di Gdynia e della sua valutazione del livello dei ricavi e costi previsti contenuta nella sezione 5.1.3, non si potrebbe concludere che l'aiuto sarebbe limitato al minimo necessario, concesso per un periodo limitato e decrescente. In particolare, il carattere transitorio e decrescente dell'aiuto non può essere garantito alla luce delle incertezze relative alla redditività attesa dell'operatore aeroportuale (cfr. la parte relativa all'esistenza dell'aiuto).
- (254) Pertanto, la Commissione ritiene che l'aiuto al funzionamento accordato da Gdynia e Kosakowo a favore dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo sia incompatibile con il mercato interno, in quanto mira a garantire il funzionamento di un aeroporto che esiste solo grazie ad aiuti agli investimenti incompatibili e (proprio come l'aiuto agli investimenti) comporti soltanto la duplicazione delle infrastrutture aeroportuali.

5.2.5. Conclusione in merito alla compatibilità

- (255) La Commissione conclude quindi che l'aiuto di Stato accordato all'impresa Aeroporto di Gdynia-Kosakowo è incompatibile con il mercato interno.
- (256) La Commissione non ha individuato altre disposizioni in materia di compatibilità con il mercato interno che possano fornire una base per considerare l'aiuto in questione compatibile con il TFUE. E neppure la Polonia ha fatto riferimento a disposizioni in materia di compatibilità con il mercato interno o fornito argomenti fondati che permettessero alla Commissione di considerare l'aiuto come compatibile.

- (257) L'aiuto agli investimenti e l'aiuto al funzionamento che la Polonia ha accordato o intende accordare a favore dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo sono incompatibili con il mercato interno. La Polonia ha dato illegalmente esecuzione all'aiuto in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE.

6. RECUPERO

- (258) Conformemente al TFUE e secondo una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, la Commissione, se accerta l'incompatibilità di un aiuto con il mercato interno, è competente per adottare una decisione con la quale impone allo Stato interessato di sopprimere o modificare detto aiuto⁽⁷⁶⁾. Sempre secondo la giurisprudenza costante della Corte, l'obbligo imposto a uno Stato di sopprimere un aiuto che la Commissione considera incompatibile con il mercato interno è finalizzato al ripristino della situazione preesistente⁽⁷⁷⁾. Al riguardo, la Corte ha stabilito che tale obiettivo è raggiunto quando il beneficiario ha rimborsato gli importi concessi a titolo di aiuti illegali, perdendo quindi il vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti, ed è ripristinata la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto⁽⁷⁸⁾.
- (259) In base a tale giurisprudenza, l'articolo 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio⁽⁷⁹⁾ ha stabilito che «nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegali la Commissione adotta una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario».
- (260) L'aiuto di Stato sopraccitato deve essere pertanto rimborsato alle autorità polacche nella misura in cui è stato erogato.
- (261) La Commissione rammenta che, secondo una giurisprudenza costante, il fatto che un'impresa sia in difficoltà o in stato di fallimento non ha alcuna incidenza sull'obbligo dello Stato membro di recuperare l'aiuto⁽⁸⁰⁾. In tali casi, il ripristino dalla situazione precedente e l'eliminazione della distorsione della concorrenza derivante dall'aiuto erogato illegalmente possono in linea di principio essere conseguiti mediante l'iscrizione al passivo fallimentare del credito relativo alla restituzione di tale aiuto⁽⁸¹⁾. Nel caso in cui le autorità statali non possano recuperare integralmente l'importo degli aiuti, l'iscrizione al passivo fallimentare consente di porsi in regola con l'obbligo di recupero solo qualora la procedura fallimentare giunga alla liquidazione dell'impresa beneficiaria degli aiuti illegali, ossia alla cessazione definitiva della sua attività⁽⁸²⁾.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La decisione 2014/883/UE è ritirata.

Articolo 2

1. Gli apporti di capitale a favore dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo effettuati tra il 28 agosto 2007 e il 17 giugno 2013 costituiscono un aiuto di Stato, cui la Polonia ha dato illegalmente esecuzione in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, incompatibile con il mercato interno, ad eccezione della parte di tali apporti di capitale destinata a investimenti necessari per svolgere attività che, conformemente alla decisione C(2013) 4045 final, devono essere considerate attività che rientrano nell'ambito della missione di servizio pubblico.

⁽⁷⁶⁾ Causa C-70/72, *Commissione/Germania* (EU:C:1973:87/Raccolta 1973, pag. 813, punto 13).

⁽⁷⁷⁾ Cause riunite C-278/92, C-279/92 e C-280/92, *Spagna/Commissione* (EU:C:1994:325/Raccolta 1994, pag. I-04103, punto 75).

⁽⁷⁸⁾ Causa C-75/97, *Belgio/Commissione* (EU:C:1999:311/Raccolta 1999, pag. I-03671, punti 64-65).

⁽⁷⁹⁾ Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1).

⁽⁸⁰⁾ Causa C-42/93, *Spagna/Commissione* («Merco») (EU:C:1994:326/Raccolta 1994, pag. I-4175, punto 33); causa C-496/09, *Commissione/Italia* (EU:C:2011:740/Raccolta 2011, pag. I-11483, punto 72).

⁽⁸¹⁾ Causa C-277/00, *Germania/Commissione* («SMI») (EU:C:2004:238/Raccolta 2004, pag. I-4355, punto 85); causa 52/84, *Commissione/Belgio* (EU:C:1986:3/Raccolta 1986, pag. 89, punto 14); causa C-142/87, *Belgio/Commissione* («Tubemeuse») (EU:C:1990:125/Raccolta 1990, pag. I-959, punti 60-62).

⁽⁸²⁾ Sentenza emessa nella causa C-610/10, *Commissione/Spagna* («Magesfa») (EU:C:2012:781, punto 104, e giurisprudenza citata).

2. Gli apporti di capitale che la Polonia intende concedere a favore dell'impresa Aeroporto di Gdynia Kosakowo dopo il 17 giugno 2013 per la riconversione dell'aeroporto militare di Gdynia-Kosakowo in un aeroporto civile costituiscono un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno. Pertanto, l'aiuto non può essere concesso.

Articolo 3

1. La Polonia recupera dal beneficiario l'aiuto incompatibile di cui all'articolo 2, paragrafo 1.
2. Gli importi da recuperare includono gli interessi a partire dalla data in cui tali importi sono stati messi a disposizione del beneficiario fino alla data del loro recupero effettivo. Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto conformemente al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione ⁽⁸³⁾.
3. A decorrere dalla data di notifica della presente decisione la Polonia annulla tutti i pagamenti ancora previsti a titolo degli aiuti di cui all'articolo 2, paragrafo 2.

Articolo 4

1. Il recupero dell'aiuto di cui all'articolo 2, paragrafo 1, e degli interessi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, è immediato ed effettivo.
2. La Polonia garantisce l'esecuzione della decisione entro quattro mesi dalla data della sua notifica.

Articolo 5

1. Entro due mesi dalla notifica della presente decisione, la Polonia trasmette alla Commissione le seguenti informazioni:
 - a) l'importo complessivo (capitale e interessi) che deve essere recuperato presso il beneficiario;
 - b) una descrizione dettagliata delle misure già adottate e di quelle previste per conformarsi alla presente decisione;
 - c) documenti attestanti che al beneficiario è stato imposto di rimborsare l'aiuto.
2. La Polonia informa regolarmente la Commissione sui progressi delle misure nazionali adottate per l'esecuzione della presente decisione fino al completo recupero dell'aiuto di cui all'articolo 2, paragrafo 1, e degli interessi di cui all'articolo 3, paragrafo 2. Su semplice richiesta della Commissione, essa trasmette immediatamente le informazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione, oltre a fornire dettagli sull'importo dell'aiuto e degli interessi già recuperati presso il beneficiario.

Articolo 6

La Repubblica di Polonia è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 26 febbraio 2015

Per la Commissione
Margrethe VESTAGER
Membro della Commissione

⁽⁸³⁾ Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).

ALLEGATO

INFORMAZIONI SUGLI IMPORTI DELL'AIUTO PERCEPITO, DA RECUPERARE E GIÀ RECUPERATO

Identità del beneficiario	Importo totale dell'aiuto percepito (*)	Importo totale dell'aiuto da recuperare (*) (capitale)	Totale importo già rimborsato (*)	
			Capitale	Interesse per il recupero

(*) Milioni in valuta nazionale