

**BESLUIT VAN DE COMMISSIE****van 11 februari 2014****betreffende steunmaatregel SA.35388 (13/C) (ex 13/NN en ex 12/N) — Polen — Ontwikkeling van de luchthaven Gdynia-Kosakowo***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 759)***(Slechts de tekst in de Poolse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

(2014/883/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig voornoemde artikelen in de gelegenheid te hebben gesteld hun opmerkingen kenbaar te maken <sup>(1)</sup>,

Overwegende hetgeen volgt:

**1. PROCEDURE**

- (1) Bij brief van 7 september 2012 heeft Polen bij de Commissie, om redenen van rechtszekerheid, plannen aangemeld om de conversie tot burgerluchthaven van een militair vliegveld nabij Gdynia in het noorden van Polen te financieren. De maatregel is als steunmaatregel geregistreerd onder nummer SA.35388.
- (2) Bij brieven van 7 november 2012 en 6 februari 2013 heeft de Commissie om bijkomende inlichtingen over de aangemelde maatregel verzocht. Op 7 december 2012 en 15 maart 2013 heeft Polen aanvullende inlichtingen verstrekt. Op 17 april 2013 heeft een bijeenkomst tussen de Commissie en Polen plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst heeft Polen bevestigd dat de aangemelde financiering al onherroepelijk was toegekend.
- (3) Bij brief van 15 mei 2013 heeft de Commissie aan Polen meegedeeld dat zij de zaak zou overplaatsen naar het register van niet-aangemelde steunmaatregelen (NN-zaak) omdat het merendeel van de aan de Commissie aangemelde financiering al onherroepelijk was toegekend. Bij brief van 16 mei 2013 heeft Polen aanvullende inlichtingen verstrekt.
- (4) Bij brief van 10 juli 2013 heeft de Commissie Polen ingelicht over haar besluit om de in artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) <sup>(2)</sup> voorziene procedure in te leiden (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure” genoemd) met betrekking tot de aan Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. door de stad Gdynia (hierna „Gdynia” genoemd) en de gemeente Kosakowo (hierna „Kosakowo” genoemd) toegekende financiering. Polen heeft zijn opmerkingen in verband met het besluit tot inleiding van de procedure op 6 augustus 2013 toegezonden.
- (5) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* <sup>(3)</sup>. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd om hun opmerkingen over de betrokken maatregel binnen een maand na de bekendmakingsdatum in te dienen.
- (6) De Commissie heeft geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen. Polen is hiervan in kennis gesteld bij brief van 9 oktober 2013.

<sup>(1)</sup> PB C 243 van 23.8.2013, blz. 25.

<sup>(2)</sup> Vanaf 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag respectievelijk de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) geworden. De bepalingen in beide verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag. Bij het VWEU zijn ook enkele wijzigingen in de terminologie aangebracht, zoals de vervanging van „Gemeenschap” door „Unie” en van „gemeenschappelijke markt” door „interne markt”. In dit besluit zal de terminologie van het VWEU worden gebruikt.

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot 1.

- (7) Bij brief van 30 oktober 2013 heeft de Commissie om aanvullende inlichtingen verzocht. Bij brieven van 4 november 2013 en 15 november 2013 heeft Polen aanvullende inlichtingen verstrekt. Op 26 november 2013 heeft een bijeenkomst tussen de Commissie en Polen plaatsgevonden. Bij brieven van 3 december 2013 en 2 januari 2014 heeft Polen bijkomende inlichtingen verstrekt.

## 2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN EN REDENEN OM DE PROCEDURE IN TE LEIDEN

### 2.1. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

- (8) De zaak betreft de financiering van een nieuwe burgerluchthaven in Pommeren (woiwodschap Pommeren), op de grens van de stad Gdynia en de gemeente Kosakowo, op 25 km van de luchthaven van Gdansk<sup>(4)</sup>. De nieuwe luchthaven is eigendom van en zal worden geëxploiteerd door Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. (hierna ook „de luchthavenbeheerder” of de „luchthaven van Gdynia” genoemd). De luchthavenbeheerder is 100 % eigendom van de gemeentebesturen van Gdynia en Kosakowo.
- (9) Het investeringsproject heeft tot doel een tweede luchthaven voor Pommeren te bouwen op basis van de infrastructuur van een militair vliegveld in Kosakowo<sup>(5)</sup>. De nieuwe luchthaven zou hoofdzakelijk voor algemeen luchtverkeer (bijvoorbeeld privévliegtuigen, zweefvliegtuigen/lichte sportvliegtuigen), lagekostenmaatschappijen en chartervluchten worden gebruikt. Op het ogenblik van de aanmelding werd verwacht dat de luchthaven begin 2014 operationeel zou zijn. In een rapport van PricewaterhouseCoopers (hierna „PWC” genoemd) uit 2012 werden de volgende passagiersaantallen voorspeld voor de eerste jaren na haar ingebruikname: ongeveer [...] in 2014, [...] in 2017, [...] in 2020 en ongeveer [...] in 2028.
- (10) Het project dateert van april 2005, toen diverse regionale overheden, het ministerie van Landsverdediging en vertegenwoordigers van de luchthaven van Gdansk<sup>(6)</sup> een intentieverklaring hebben ondertekend om een nieuwe luchthaven voor Pommeren te bouwen op basis van de infrastructuur van het militaire vliegveld in Kosakowo. In juli 2007 richtten de plaatselijke overheden in Gdynia en Kosakowo een vennootschap op onder de naam Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. In december 2009 overtuigden Gdynia en Kosakowo het ministerie van Vervoer ervan om ermee in te stemmen dat Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. voortaan verantwoordelijk zou zijn voor de nieuwe luchthaven. Op deze basis heeft de Poolse regering, krachtens een overeenkomst van 9 september 2010, de 254 hectaren grote site van het militaire vliegveld voor een termijn van dertig jaar aan Kosakowo overgedragen. Kosakowo verpachtte het terrein daarna voor eenzelfde termijn aan Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o.

#### Het investeringsproject

- (11) Omdat het bestaande vliegveld van Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) oorspronkelijk uitsluitend voor militaire doeleinden was gebruikt, zou de beheerder van de nieuwe luchthaven de bestaande infrastructuur (zoals een start- en landingsbaan van 2 500 m, taxibanen, een luchthavenplatform, navigatie-uitrusting enz.) moeten kunnen gebruiken. De totale investeringskost voor het conversieproject wordt begroot op 164,9 miljoen PLN (41,2 miljoen EUR<sup>(7)</sup>) in nominale termen en op 148,4 miljoen PLN (37,1 miljoen EUR) in reële termen. De tabel hieronder biedt een overzicht van de geleidelijke ontwikkeling van de luchthaven, die in vier fasen is verdeeld. Volgens Polen omvat de totale investeringskost eveneens de investeringen met betrekking tot het uitvoeren van taken die tot de

<sup>(4)</sup> Afhankelijk van de gekozen route bedraagt de afstand per auto tussen de luchthavens van Gdynia en Gdansk 26 tot 29 km; bron: Google maps, Bing maps. De luchthaven van Gdansk is eigendom van en wordt geëxploiteerd door Gdansk Lech Wałęsa Airport Ltd, een door openbare lichamen opgerichte vennootschap. Het aandelenkapitaal van de vennootschap is als volgt verdeeld: de stad Gdansk (32 %), woiwodschap Pommeren (32 %), de staatsonderneming „Poolse luchthavens” (31 %), de stad Sopot (3 %) en de stad Gdynia (2 %). De Lech Wałęsa luchthaven van Gdansk (hierna „de luchthaven van Gdansk” genoemd) is de derde grootste luchthaven in Polen. In 2012 verwerkte ze 2,9 miljoen passagiers (2,7 miljoen via lijnvluchten en 0,2 miljoen via chartervluchten).

De volgende acht luchtvaartmaatschappijen bieden lijnvluchten aan vanaf de luchthaven van Gdansk (januari 2014): Wizzair (22 bestemmingen), Ryanair (7 bestemmingen), Eurolot (4 bestemmingen), LOT (2 bestemmingen), Lufthansa (2 bestemmingen), SAS (2 bestemmingen), Air Berlin (1 bestemming), Norwegian (1 bestemming). Sinds de opening van een nieuwe terminal in mei 2012 kan de luchthaven van Gdansk jaarlijks 5 miljoen passagiers verwerken. Volgens door Polen verstrekte inlichtingen zal de uitbreiding van de terminal (gepland in 2013-2015) de capaciteit van de luchthaven tot 7 miljoen passagiers verhogen. De investering op de luchthaven van Gdansk is ook met staatssteun gefinancierd (zie besluit van de Commissie uit 2008 in zaak N 153/08 — 1,7 miljoen EUR (PB C 46 van 25.2.2009, blz. 7); besluit van de Commissie uit 2009 in zaak N 472/08, waarna Polen ongeveer 33 miljoen EUR toewees aan de luchthaven van Gdansk (PB C 79 van 2.4.2009, blz. 2)).

<sup>(5)</sup> Het bestaande militaire vliegveld van Gdynia-Oksywie ligt op de grens van de stad Gdynia en de gemeente Kosakowo.

<sup>(6)</sup> De overeenkomst is ondertekend door de overheden van Pommeren, de steden Gdansk, Gdynia en Sopot, de gemeente Kosakowo en vertegenwoordigers van de Poolse regering (de woiwod van Pommeren, het ministerie van Landsverdediging en het ministerie van Vervoer) en de luchthaven van Gdansk.

<sup>(7)</sup> De ten behoeve van dit besluit gebruikte wisselkoers bedraagt 1 EUR = 4 PLN, wat overeenkomt met de gemiddelde wekelijkse wisselkoers voor 2010. Bron: Eurostat.

opdracht van de overheid behoren <sup>(8)</sup>, die in het totaal (voor de vier fasen) ongeveer [...] miljoen PLN ([...] miljoen EUR) bedragen.

Tabel 1

**Totale nominale investeringskost op de luchthaven Gdynia-Kosakowo van 2007 tot 2030**

| Het investeringsproject   | Kosten in miljoen PLN | Kosten in miljoen EUR |
|---|-----------------------|-----------------------|
| <b>Fase I: 2007-2011</b>  | [...]                 | [...]                 |
| Vorbereidende werkzaamheden (bv. opruimen van de site, afbreken van oude gebouwen en vellen van bomen) en haalbaarheidsstudies, planning  |                       |                       |
| <b>Fase II: 2012-2013</b>   | [...]                 | [...]                 |
| — Terminal (moet klaar zijn in juni 2013 en wordt bij aanvang gebruikt voor AL)   |                       |                       |
| — Gebouw voor de luchthavenadministratie en de brandweer  |                       |                       |
| — Renovatie van het luchthavenplatform  |                       |                       |
| — Energie-infrastructuur, navigatielichten en omheining   |                       |                       |
| — Uitrusting voor luchthavenonderhoud en -beveiliging   |                       |                       |
| — Aanpassing van de navigatie-uitrusting  |                       |                       |
| — Toegangswegen, tankstation en parkeerterrein  |                       |                       |
| <b>Fase III: 2014-2019</b>  | [...]                 | [...]                 |
| — Nodige investeringen om grotere vliegtuigen te kunnen ontvangen (bv. Boeing 737 of Airbus A320), zoals een uitbreiding van de taxibaan, het luchthavenplatform en de luchthavenuitrusting |                       |                       |
| — Andere investeringen in dienstverlening aan de passagiers (bv. uitbreiding van het parkeerterrein)  |                       |                       |
| <b>Fase IV: 2020-2030</b>   | [...]                 | [...]                 |
| — Uitbreiding van de terminal   |                       |                       |
| — Uitbreiding van het gebouw voor de luchthavenadministratie en de brandweer  |                       |                       |
| — Uitbreiding van de luchthavenplatformen, taxibanen en parkeerterreinen  |                       |                       |
| <b>Totale investeringskosten</b>  | 164,90                | 41,02                 |

Bron: Inlichtingen verstrekt door Polen.

**Financiering van het investeringsproject**

- (12) Het investeringsproject wordt gefinancierd via kapitaalinjecties door de openbare aandeelhouders (namelijk Gdynia en Kosakowo). De kapitaalinjecties moeten zowel de investeringskosten als de exploitatiekosten van de luchthaven gedurende haar eerste exploitatiefase (d.w.z. tot eind 2019) dekken. De openbare aandeelhouders verwachten van de luchthavenbeheerder dat hij in 2020 winst zal beginnen maken en zo zijn activiteiten met zijn eigen inkomsten zal kunnen financieren.
- (13) Voordat het project bij de Commissie was aangemeld (d.w.z. vóór 7 september 2012), waren de openbare aandeelhouders van de luchthaven van Gdynia overeengekomen om een totaal van ongeveer 207,48 miljoen PLN <sup>(9)</sup> (ongeveer 51,87 miljoen EUR) bij te dragen om het investeringsproject uit te voeren en de verliezen van de luchthaven in haar eerste exploitatiejaren te dekken. Gdynia zou van 2007 tot 2019 142,48 miljoen PLN in geld (ongeveer 35,62 miljoen EUR) bijdragen. Kosakowo betaalde een bijdrage in geld van 0,1 miljoen PLN (25 000 EUR) bij de oprichting van de vennootschap. Gedurende de jaren 2011-2040 zou Kosakowo ook een bijdrage anders dan in geld van 64,9 miljoen PLN (ongeveer 16,2 miljoen EUR) betalen door een deel van de jaarlijkse pacht die de luchthaven van Gdynia op grond van de pachtovereenkomst moest betalen, om te zetten in aandelen in de luchthaven (zie tabel 2 hieronder).

<sup>(8)</sup> Volgens Polen omvat de investering voor taken die tot de opdracht van de overheid behoren gebouwen en uitrusting voor brandweerlui, douaniers, luchthavenbeveiligingspersoneel, politiemensen en grenswachten, een omheining rond de luchthaven met videobewaking enz.

<sup>(9)</sup> In nominale termen.

Tabel 2

**Financiering van het investeringsproject via kapitaalverhogingen**

|   | miljoen PLN   | miljoen EUR  |
|---|---------------|--------------|
| <b>Vóór 18 juni 2012</b>  |               |              |
| Kapitaalinjecties door Gdynia   | 60,73         | 15,18        |
| Kapitaalinjectie door Kosakowo  | 0,10          | 0,03         |
| Omzetting van schuldvorderingen in kapitaal door Kosakowo               | 3,98          | 1,00         |
| <b>Totaal van de bijdragen voor 18 juni 2012</b>                        | <b>64,81</b>  | <b>16,20</b> |
| <b>Gepland na 18 juni 2012</b>  |               |              |
| <b>Kapitaalinjecties door Gdynia:</b>                                   | <b>81,75</b>  | <b>20,44</b> |
| waarvan:  |               |              |
| in 2013   | 29,90         | 7,48         |
| in 2015   | [...]         | [...]        |
| in 2016   | [...]         | [...]        |
| in 2017   | [...]         | [...]        |
| in 2018   | [...]         | [...]        |
| in 2019   | [...]         | [...]        |
| <b>Omzetting van schuldvorderingen in kapitaal door Kosakowo</b>        | <b>60,92</b>  | <b>15,23</b> |
| waarvan:  |               |              |
| in 2013-2039 (27*[...] PLN)   | [...]         | [...]        |
| in 2040   | [...]         | [...]        |
| <b>Totaal van de geplande bijdragen na 18 juni 2012</b>                 | <b>142,67</b> | <b>35,67</b> |
| <b>Totaal van het geplande kapitaal van Gdynia-Kosakowo Airport Ltd</b> | <b>207,48</b> | <b>51,87</b> |

Bron: Gebaseerd op inlichtingen verstrekt door Polen.

## 2.2. REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE EN INITIËLE BEOORDELING IN TE LEIDEN

- (14) In het besluit tot inleiding van de procedure werden de volgende vragen gesteld:

— Ten eerste, is de overheidsfinanciering van het investeringsproject in overeenstemming met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, in het bijzonder met betrekking tot i) de tijdige toepassing van dit beginsel en de methodologie om dit beginsel toe te passen en ii) de vraag of de door de Poolse overheid uitgevoerde toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie met een positieve netto contante waarde (hierna „NCW” genoemd) <sup>(10)</sup> op realistische en betrouwbare veronderstellingen gebaseerd?

<sup>(10)</sup> De netto contante waarde geeft aan of de opbrengst van een bepaald project de (alternatieve) kapitaalkosten overschrijdt. Een project wordt een economisch haalbare investering geacht als het een positieve NCW oplevert. Investerings waarvan de opbrengst lager is dan de (alternatieve) kapitaalkosten zijn niet economisch haalbaar. De (alternatieve) kapitaalkosten worden weergegeven in de disconteringsvoet.

— Ten tweede, kan de exploitatie- en investeringssteun aan de luchthaven van Gdynia als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd?

### **Toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie**

- (15) Wat betreft de eerste vraag heeft de Commissie haar twijfels uitgesproken of de in 2012 verrichte studie met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, d.w.z. nadat de openbare aandeelhouders de onherroepelijke beslissing hadden genomen om de conversie van de luchthaven te financieren, kan worden gebruikt om te beoordelen of het hier al dan niet om staatssteun gaat. De Commissie had daarom twijfels over de geschiktheid van het nulscenario waarin de investering verondersteld wordt in 2012 te zijn gestopt.
- (16) Aangezien de luchthaven van Gdynia een vergelijkbaar bedrijfsmodel (zich toespitsend op lagekostenvluchten, chartervluchten en algemene luchtvaart) zal nastreven als de bestaande luchthaven van Gdansk, die nog onbenutte capaciteit en verdere uitbreidingsplannen heeft en slechts 25 km verderop is gelegen, heeft de Commissie haar twijfels uitgesproken over het feit of de inkomstenprognoses voor de luchthaven van Gdynia op realistische veronderstellingen zijn gebaseerd, in het bijzonder met betrekking tot de hoogte van de luchthavenheffingen en de verwachte passagiersaantallen. De Commissie heeft in het bijzonder vastgesteld dat in het businessplan voor de luchthaven van Gdynia een hogere passagiersheffing is gepland dan de heffing die, na aftrek van kortingen/teruggaven, op de luchthaven van Gdansk en op andere vergelijkbare regionale luchthavens in Polen wordt gehanteerd.
- (17) De Commissie heeft ook haar twijfels uitgesproken over het feit of in het businessplan rekening is gehouden met alle geplande stimulerende maatregelen (zoals marketingondersteuning, teruggaven of andere stimuli voor routeontwikkeling enz.) die rechtstreeks door de luchthaven van Gdynia, haar aandeelhouders of andere regionale overheden moeten worden genomen om luchtvaartmaatschappijen aan te sporen nieuwe lijnen vanaf de luchthaven aan te bieden.
- (18) Aangezien het groeipercentage van een onderneming doorgaans niet hoger ligt dan dat van de economie waarin zij actief is (d.w.z. in termen van bbp-groei), heeft de Commissie twijfels over de geschiktheid van het omzetgroeipercentage van [...] dat is gebruikt om de eindwaarde te berekenen<sup>(1)</sup>. Deze twijfel heeft een rechtstreekse invloed op de beoordeling van de rentabiliteit van het investeringsproject, aangezien de eigenvermogenswaarde van de nieuwe luchthaven alleen in het licht van de eindwaarde van het project positief wordt vanaf 2040 (de cumulatieve verdisconteerde kasstromen gedurende de prognoseperiode 2010-2040 zijn negatief).
- (19) De Commissie was daarom van oordeel dat de overheidsfinanciering voor het investeringsproject tot selectieve economische voordelen voor de beheerder van de luchthaven van Gdynia leidt. De overheidsfinanciering was ook toegekend uit staatsmiddelen en is aan de staat toerekenbaar. Bovendien vervalst ze of dreigt ze de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig te beïnvloeden. Aangezien aan alle cumulatieve criteria voor het begrip staatssteun is voldaan, was de Commissie van oordeel dat de overheidsfinanciering staatssteun was in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

### **Verenigbaarheid van de steun**

- (20) Voor wat betreft de tweede vraag heeft de Commissie haar twijfels uitgesproken over de verenigbaarheid van de investerings- en exploitatiesteun voor de luchthaven van Gdynia met de interne markt.
- (21) Voor wat betreft de investeringssteun twijfelde de Commissie of aan alle in de richtsnoeren in de luchtvaartsector van 2005<sup>(2)</sup> uiteengezette verenigbaarheidscriteria voor investeringssteun aan luchthavens is voldaan. In het bijzonder twijfelde de Commissie of de investering in kwestie een duidelijk omschreven doel van gemeenschappelijk belang nastreeft, of de infrastructuur noodzakelijk en evenredig is en op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden biedt. Bovendien twijfelde de Commissie of de effecten op de ontwikkeling van het handelsverkeer verenigbaar waren met het gemeenschappelijk belang.
- (22) Voor wat betreft de exploitatiesteun in de vorm van financiering van de exploitatieverliezen van Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. tijdens de eerste jaren van exploitatie heeft de Commissie haar twijfels uitgesproken of dergelijke steun in aanmerking komt voor de in artikel 107, lid 3, onder a), VWEU uiteengezette afwijking. In het bijzonder heeft de Commissie haar twijfels uitgesproken over de verenigbaarheid van de exploitatiesteun krachtens de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 (hierna de „richtsnoeren regionale steun” genoemd)<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> De eindwaarde is de contante waarde van alle latere kasstromen die bij een bestendig stabiel groeipercentage worden gegenereerd (d.w.z. de eigenvermogenswaarde van de luchthavenbeheerder in het laatste jaar van het ingediende businessplan).

<sup>(2)</sup> Mededeling van de Commissie — Inzake communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1).

<sup>(3)</sup> Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 (PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13).

### 3. OPMERKINGEN VAN POLEN

#### 3.1. TOEPASSING VAN HET BEGINSEL VAN DE PARTICULIERE INVESTEERDER IN EEN MARKTECONOMIE EN DE VRAAG OF ER SPRAKE IS VAN STAATSSTEUN

- (23) Polen blijft bij zijn standpunt dat de overheidsfinanciering van de investering op de luchthaven van Gdynia in overeenstemming is met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie en bijgevolg geen staatssteun is. In dit verband verwijst Polen naar de toetsingen aan dit beginsel die voor de investering in de jaren 2010-2012 zijn uitgevoerd. Polen verklaart dat uit alle studies met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie een positieve netto contante waarde blijkt en een intern rendement<sup>(14)</sup> (hierna „IRR” genoemd) dat hoger was dan de kapitaalkosten.

##### 3.1.1. Het besluitvormingsproces en de methodologische soliditeit van de toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie

- (24) Polen legt uit dat de start van de gesprekken en de werkzaamheden in verband met de conversie van het militaire vliegveld van Gdynia/Kosakowo tot een burgerluchthaven van 2005 dateren. In die tijd waren er andere partners bij betrokken (zoals de luchthaven van Gdansk). Polen legt ook uit dat in 2007 Gdynia en Kosakowo de vennootschap Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. hebben opgericht, die sindsdien verantwoordelijk is voor de investering.
- (25) Tijdens de procedure heeft Polen drie door PWC uitgevoerde studies met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie verstrekt. De eerste studie met betrekking tot dit beginsel (van 16 juli 2010, hierna „de studie van 2010” genoemd) is in juli 2010 uitgevoerd. PWC heeft daarna nog twee bijwerkingen van de die studie gemaakt: de eerste in mei 2011 (van 13 mei 2011, hierna „de bijwerking van 2011” of „de studie van 2011” genoemd) en de tweede in juli 2012 (van 13 juli 2012, hierna „de bijwerking van 2012” of „de studie van 2012” genoemd). De bijwerkingen bevatten nieuwe ramingen voor het passagiersverkeer, wijzigingen van de reikwijdte van het project, wijzigingen van de investeringscijfers en wijzigingen in de methodologie en basisinput voor de NCW-berekeningen (zoals de bèta en de disconteringsvoet). In november 2013 heeft Polen aanvullende inlichtingen verstrekt die suggereren dat nieuwe bronnen van inkomsten (namelijk het verkopen van brandstof en het aanbieden van navigatiediensten) de NCW van het project zouden verbeteren. Op de datum waarop is beslist de procedure in te leiden, had Polen alleen de bijwerking van 2012 verstrekt.
- (26) Polen zet ook het tijdsbestek van het plan van Gdynia en Kosakowo om in de luchthaven van Gdynia te investeren uiteen. In dit opzicht benadrukt Polen dat het investeringsproces in twee projectuitvoeringsfasen kan worden opgesplitst:
- i) *De eerste fase (2007-2009) betrof de voorbereidende werkzaamheden en de haalbaarheidsstudies voor de bouw van de nieuwe luchthaven (dit houdt verband met fase I, zoals beschreven in tabel 1)*
- (27) Polen legt uit dat in de eerste fase de door Gdynia en Kosakowo opgerichte vennootschap voorbereidende taken heeft uitgevoerd (bv. voorbereiding van een masterplan voor de investering, de nodige documenten om als luchthavenexploitant te worden erkend, een rapport over de milieueffecten van de investering, ontwerpdocumentatie enz.).
- (28) Polen blijft erbij dat er in de eerste fase geen beduidende kapitaalinvestering heeft plaatsgevonden en dat de aan de luchthavenbeheerder toegekende overheidsfinanciering aan de regels voor *de-minimissteun*<sup>(15)</sup> voldeed. Polen verklaart dat de kapitaalinjecties in de vennootschap vóór 26 juni 2009 in het totaal 1,691 miljoen PLN (ongeveer 423 000 EUR) bedroegen.
- ii) *De tweede fase (vanaf 2010) betrof de effectieve conversie van de luchthaven (dit houdt verband met de fasen II tot en met IV, zoals beschreven in tabel 1)*
- (29) Polen legt verder uit dat de eerste, voorbereidende fase in 2010 eindigde, toen zowel het masterplan<sup>(16)</sup> als de eerste studie van 2010 voor de luchthaven van Gdynia waren afgerond. Polen wijst erop dat de studie van 2010 aantoonde dat de investering door de twee plaatselijke overheden tegen marktvoorwaarden zou plaatsvinden (d.w.z. dat het geen staatssteun zou zijn), waardoor de aandeelhouders het aandelenkapitaal van de vennootschap tot 6,05 miljoen PLN (ongeveer 1,5 miljoen EUR) hebben verhoogd.

<sup>(14)</sup> Het IRR meet het rendement dat/de opbrengst die de investeerder bereikt op het geïnvesteerde kapitaal.

<sup>(15)</sup> De toentertijd geldende regels waren vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun (PB L 379 van 28.12.2006, blz. 5).

<sup>(16)</sup> In het masterplan voor het investeringsproject werden de verschillende maatregelen vastgesteld die voor de conversie van de luchthaven nodig waren.

- (30) In de studie van 2010 werd de NCW voor het investeringsproject berekend aan de hand van de FCFF-methode (free cash flow to the firm, vrije kasstroom naar het bedrijf) <sup>(17)</sup>. Deze NCW-berekening is gebaseerd op de veronderstelling dat alle in het investeringsplan geplande kapitaalinjecties worden verricht om het investeringsproject uit te voeren <sup>(18)</sup>. Deze waarderingsmethode wordt gebruikt om de kasstromen naar alle kapitaalhouders in het bedrijf (zowel aandeelhouders als obligatiehouders) in de prognoseperiode te berekenen. Van de kasstroomramingen worden dan de gewogen gemiddelde kapitaalkosten <sup>(19)</sup> afgetrokken om de verdisconteerde kasstroom van het bedrijf in de prognoseperiode te krijgen. De eindwaarde wordt dan berekend met behulp van de perpetuee groeimethode (die uitgaat van een stabiele groei gebaseerd op de FCFF van de meest recente prognoseperiode). De NCW is gebaseerd op de som van de verdisconteerde kasstromen voor de prognoseperiode en de eindwaarde. In dit geval bood de studie van 2010 kasstroomramingen voor de periode 2010-2040 op basis van gewogen gemiddelde kapitaalkosten van [...] % <sup>(20)</sup>. Op basis van deze gegevens leverde de studie een verdisconteerde kasstroom van min [...] miljoen PLN ([...] miljoen EUR) voor de periode 2010-2040 en een (verdisconteerde) eindwaarde van ongeveer [...] miljoen PLN ([...] miljoen EUR) op <sup>(21)</sup>. De NCW van het totale project wordt bijgevolg geraamd op [...] miljoen PLN (of [...] miljoen EUR).
- (31) Onderstaande figuur (zie figuur 1) toont de verwachte cumulatieve verdisconteerde kasstroom voor de prognoseperiode 2010-2040, zoals berekend in de studie van 2010.

Figuur 1

**Cumulatieve (reële) verdisconteerde kasstroom (in PLN)**

[...]

- (32) Polen legt uit dat het eigen vermogen van de vennootschap op 29 juli 2010 tot 6,052 miljoen PLN (ongeveer 1,5 miljoen EUR) is verhoogd. Polen voegt er ook aan toe dat de aandeelhouders, hoewel de studie met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie aantoonde dat de investering geen staatssteun was, een aanmelding aan de Commissie zijn beginnen voorbereiden die louter om redenen van rechtszekerheid zou worden ingediend.
- (33) Polen legt verder uit dat in mei 2011 een nieuwe studie met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie is uitgevoerd. Polen verklaart dat deze studie een bijwerking van de studie van 2010 was, die is uitgevoerd in het licht van de vooruitgang in de voorbereidingen en de beschikbaarheid van nauwkeurigere gegevens over het investeringsplan, zijn tijdsverloop en financiering. Polen legt uit dat in de periode tussen de opmaak van de studie van 2010 en die van 2011:
- de aandeelhouders op 11 maart 2011 een overeenkomst hadden ondertekend waarin de financieringsvoorwaarden voor de investering tot opstart van een burgerluchthaven waren vastgelegd. In deze overeenkomst verbond Gdynia zich ertoe gedurende de periode 2011-2013 in het totaal 59 miljoen PLN te injecteren. Kosakowo op zijn beurt verbond zich ertoe in de periode 2011-2040 een bijdrage anders dan in geld te leveren in de vorm van een omzetting van schuldvorderingen in kapitaal (zoals beschreven in tabel 2);
  - de vennootschap die voor de ontwikkeling van de luchthaven van Gdynia verantwoordelijk is, op dezelfde dag, 11 maart 2011, met Kosakowo een pachtovereenkomst afsloot voor het terrein (waarin de afmetingen van het gepachte terrein, de voorwaarden voor de betaling van de pachtgelden, belastingkwesties enz. waren vastgelegd);
  - de in het investeringsplan opgenomen investeringskosten werden gespecificeerd en bijgewerkt.
- (34) Polen legt uit dat de studie van 2011 ook een positieve NCW opleverde. Polen verklaart verder dat de openbare aandeelhouders van de luchthavenbeheerder op basis hiervan latere kapitaalinjecties hebben uitgevoerd. Polen wijst erop dat het eigen vermogen van de vennootschap in juli 2011 tot 33,801 miljoen PLN (8,45 miljoen EUR) en in april 2013 tot 64,810 miljoen PLN (16,20 miljoen EUR) is verhoogd.

<sup>(17)</sup> De FCFF wordt gebruikt om het jaarlijkse resultaat vóór rente en belastingen van het bedrijf te berekenen, na toevoeging van waardeverminderingen en afschrijvingen (aangezien dit niet-contante uitgaven zijn) en na aftrek van investeringsbehoeften, wijzigingen in het werkkapitaal en belastingen (zie tabel 5 van de studie van 2010).

<sup>(18)</sup> De FCFF-berekeningen zijn gebaseerd op de verwachte kasstromen (in en uit de vennootschap) voor de prognoseperiode 2010-2040. Deze kasstromen zijn gebaseerd op het businessplan en zijn onderliggende veronderstellingen over verkeer, heffingen, exploitatiekosten en investeringen. De FCFF-berekeningen houden dus rekening met alle investeringen die voor de conversie van de luchthaven zijn gepland.

<sup>(19)</sup> De gewogen gemiddelde kapitaalkosten zijn de bedragen die een onderneming naar verwachting aan al haar effectenhouders moet betalen om haar activa te financieren.

<sup>(20)</sup> De gewogen gemiddelde kapitaalkosten zijn gebaseerd op een risicovrije rentevoet van [...] %, een kredietrisicopremie van [...] %, een vennootschapsbelastingtarief van 19 %, een bèta van [...], een marktrisicopremie van [...] % en een kapitaalstructuur van [...] % schulden en [...] % eigen vermogen (zie afdeling 4.4 op bladzijde 21 van de studie van 2010). De Commissie stelt vast dat de door Polen verstrekte berekeningen erop lijken te wijzen dat gewogen gemiddelde kapitaalkosten met een neerwaartse termijnstructuur voor de studie zijn gebruikt.

<sup>(21)</sup> De eindwaarde was gebaseerd op de veronderstelling van een stabiele groei van [...] %.

- (35) In de studie van 2011 werd de verdisconteerde kasstroom berekend op basis van de verdisconteerde kasstromen voor de prognoseperiode 2011-2040. De bijgewerkte verdisconteerde kasstroom bedroeg (– [...]) miljoen PLN (– [...]) miljoen EUR), wat op grotere verliezen lijkt te wijzen, terwijl de eindwaarde tot [...]) miljoen PLN (ongeveer [...]) miljoen EUR) was verlaagd. De NCW werd daarom verlaagd tot [...]) miljoen PLN (of minder dan [...]) miljoen EUR). De gewogen gemiddelde kapitaalkosten werden verlaagd tot [...]) % <sup>(22)</sup> en het stabiele groeipercentage voor de eindwaardeberekening werd verlaagd van [...]) % tot [...]) %.
- (36) Polen verklaart dat een verandering van de macro-economische toestand (de financiële crisis en de economische vertraging) ervoor heeft gezorgd dat het project in 2012 opnieuw moest worden beoordeeld, wat tot een nieuwe studie met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie heeft geleid (namelijk de studie van 2012). Polen verklaart dat de veronderstellingen uit de eerdere studies met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie voor de studie van 2012 als volgt zijn gewijzigd:
- de verwachte passagiersverkeerscijfers voor de luchthaven van Gdynia zijn neerwaarts bijgesteld;
  - de omvang van de investering is verkleind, waardoor de investeringskosten met [...]) miljoen PLN ([...]) miljoen EUR) zijn gedaald;
  - er is afgestapt van het idee om een hoofdterminal te bouwen (samen met de bijbehorende weginfrastructuur en parkeerterreinen). In plaats daarvan is beslist om tijdens de tweede investeringsfase de capaciteit van de terminal voor algemene luchtvaart met [...]) % uit te breiden;
  - na de toestand op de markt te hebben bekeken, moesten de investeringskosten met betrekking tot beveiliging met [...]) miljoen PLN ([...]) miljoen EUR) worden verhoogd;
  - de lagere investering heeft tot een kortere terugbetaaltermijn voor de investering geleid (in nominale termen, met [...]) jaar, van [...]) jaar en [...]) maanden tot [...]) jaar en [...]) maanden).
- (37) Polen verklaart eveneens dat de bij de eerdere studies gebruikte methodologie bij de studie van 2012 is gewijzigd:
- voor een betere afspiegeling van de financieringsstructuur en de schuldafleringskosten is de FCFF-methode vervangen door de FCFE-methode (free cash flow to equity, vrije kasstromen voor de aandeelhouders) <sup>(23)</sup>;
  - na wijzigingen op de financiële (effecten)markt werden de risicovrije rentevoet en de bètafactor bijgewerkt. Bovendien werden ondernemingen van buiten Europa niet meer in de vergelijkende analyses opgenomen. Dit leidde tot een nieuwe disconteringsvoet;
  - de disconteringsvoet voor de berekening van de NCW werd bepaald op basis van een analyse van vergelijkbare ondernemingen, zowel luchthavenbedrijven als ondernemingen die diensten verlenen op luchthavens (waarvan de financiële resultaten nauw verbonden zijn met de prestaties van luchthavenbedrijven) <sup>(24)</sup>;
  - er werd verondersteld dat het project in hoofdzaak met middelen van de aandeelhouders zou worden gefinancierd en daarna pas met externe middelen (werkkapitaalleningen) en exploitatie-inkomsten.

<sup>(22)</sup> De risicovrije rentevoet werd verhoogd tot [...]) % en de bèta werd verhoogd tot [...]). De kapitaalstructuur werd gewijzigd door het aandeel van de schulden ([...]) % te verhogen en dat van het eigen vermogen ([...]) % te verlagen.

<sup>(23)</sup> FCFE = FCFF + uitstaande kredieten en leningen — terugbetaalde kredieten en leningen — rente op kredieten en leningen. In vergelijking met de FCFF wordt de FCFE gediscoteerd met een rendement op het eigen vermogen dat altijd hoger is dan de gewogen gemiddelde kapitaalkosten. Op die manier toont de NCW welk deel van het rendement op de investering voor de aandeelhouders (investeerders) beschikbaar is. De op basis van de FCFE-methode berekende NCW is bijgevolg geen afspiegeling van het totale rendement op de investering, d.w.z. het rendement voor de aandeelhouders en het rendement voor de schuldeisers.

<sup>(24)</sup> Om de verschillen in de typische financieringsstructuur van luchthavenbedrijven en ondernemingen die luchthavendiensten verlenen, weer te geven, is het rendement op eigen vermogen aangepast voordat de gemiddelden zijn berekend.



- (38) In de studie van 2012 is de verdisconteerde kasstroom berekend op basis van de verdisconteerde kasstroom voor de prognoseperiode 2012-2030 (d.w.z. tien jaar korter dan de prognoseperiode die voor de vorige studie was gebruikt). De bijgewerkte verdisconteerde kasstroom bedroeg (– [...] miljoen) PLN (ongeveer (– [...]) miljoen EUR), terwijl de eindwaarde een aanzienlijke verhoging onderging tot [...] miljoen PLN ([...] miljoen EUR). De gekapitaliseerde waarde van de reeds verrichte investeringen ([...] miljoen PLN) werd dan afgetrokken. Zoals bijgewerkt in 2012, bedroeg de NCW [...] miljoen PLN (of [...] miljoen EUR). Om de NCW te berekenen, werden kosten van eigen vermogen van [...] % <sup>(25)</sup> gebruikt en werd het stabiele groeipercentage voor de eindwaardeberekening verder verlaagd van [...] % tot [...] %.
- (39) Polen wijst erop dat de resultaten van de studie van 2012 nog steeds positief waren en tot verdere kapitaalinjecties door de aandeelhouders hebben geleid. Polen verklaarde dat het kapitaal van de vennootschap tegen april 2013 tot 91,310 miljoen PLN (22,8 miljoen EUR) was verhoogd en in 2013 niet meer werd gewijzigd, zoals wordt samengevat in tabel 3.

Tabel 3

**Verhogingen van het kapitaal van de beheerder van de luchthaven van Gdynia door Gdynia en Kosakowo**

| Datum van beslissing over inschrijving in het nationale register | Datum van besluit over kapitaalverhoging | Naam van de aandeelhouder | Onderwerp van het besluit  | Aandelen waarde | Aandelen kapitaal | Cumulatief aandeel in de totale kapitaalverhogingen tot eind 2013 |
|--|--|---------------------------|--|-----------------|-------------------|---|
|  |  |                           |  | (miljoen PLN)   | (miljoen PLN)     |   |
| 28.8.2007  | 23.7.2007                                | Gdynia                    | creatie van nieuwe aandelen  | 0,030           | 0,030             | 0,03 %  |
| 28.8.2007  | 23.7.2007                                | Kosakowo                  | creatie van nieuwe aandelen  | 0,020           | 0,050             | 0,05 %  |
| 4.3.2008   | 6.12.2007                                | Gdynia                    | creatie van nieuwe aandelen  | 0,120           | 0,170             | 0,19 %  |
| 4.3.2008   | 6.12.2007                                | Kosakowo                  | creatie van nieuwe aandelen  | 0,080           | 0,250             | 0,27 %  |
| 11.9.2008  | 21.7.2008                                | Gdynia                    | creatie van nieuwe aandelen  | 0,500           | 0,750             | 0,82 %  |
| 28.7.2009  | 26.6.2009                                | Gdynia                    | 404 aandelen in het bezit van het gemeentebestuur van Gdynia zijn ingetrokken zonder vergoeding aan de aandeelhouder | – 0,404         | 0,346             | 0,38 %  |
| 28.7.2009  | 26.6.2009                                | Gdynia                    | creatie van nieuwe aandelen  | 1,345           | 1,691             | 1,85 %  |
| 8.12.2010  | 29.7.2010                                | Gdynia                    | creatie van nieuwe aandelen  | 4,361           | 6,052             | 6,63 %  |
| 8.7.2011   | 7.6.2011                                 | Gdynia                    | creatie van nieuwe aandelen  | 25,970          | 32,022            | 35,07 %   |
| 1.9.2011   | 26.7.2011                                | Kosakowo                  | creatie van nieuwe aandelen  | 1,779           | 33,801            | 37,02 %   |
| 25.4.2012  | 5.4.2012                                 | Gdynia                    | creatie van nieuwe aandelen  | 28,809          | 62,610            | 68,57 %   |
| 25.4.2012  | 5.4.2012                                 | Kosakowo                  | creatie van nieuwe aandelen  | 2,200           | 64,810            | 70,98 %   |
| 27.5.2013  | 8.4.2013                                 | Gdynia                    | creatie van nieuwe aandelen  | 4,269           | 69,079            | 75,65 %   |
| 27.5.2013  | 8.4.2013                                 | Kosakowo                  | creatie van nieuwe aandelen  | 2,200           | 71,279            | 78,06 %   |
| 17.6.2013  | 25.4.2013                                | Gdynia                    | creatie van nieuwe aandelen  | 20,031          | 91,310            | 100,00 %  |

Bron: Inlichtingen verstrekt door Polen.

<sup>(25)</sup> De risicovrije rentevoet werd verlaagd tot [...] % en de bèta werd verlaagd tot [...].

- (40) Samengevat stelt Polen dat, hoewel de plaatselijke overheden al in 2005 voorbereidende stappen hadden gezet om de luchthaven van Gdynia te ontwikkelen, het project zijn definitieve vorm pas heeft aangenomen nadat het masterplan was opgesteld en de eerste studie met betrekking tot het beginsel van de particulier investeerder in een markteconomie was uitgevoerd, d.w.z. in 2010. Polen legt uit dat de oorspronkelijke veronderstellingen voor het project in aanzienlijke mate zijn herzien ten gevolge van wijzigingen van externe omstandigheden. Polen betoogt dat de definitieve beslissing van de openbare aandeelhouders over de uitvoering van het project en zijn definitieve vorm in 2012 is genomen. Polen benadrukt ook dat de drie versies van de studie de levensvatbaarheid van het project bevestigden en aantoonde dat een particuliere investeerder in een markteconomie het project zou hebben uitgevoerd.
- (41) Wat het nulscenario betreft, betoogt Polen dat volgens de nationale wetgeving Kosakowo het terrein waarop de luchthaven van Gdynia zich bevindt, alleen mocht gebruiken om een nieuwe burgerluchthaven te ontwikkelen. In dit opzicht legt Polen uit dat de luchthavensite aan Kosakowo was verpacht voor een termijn van dertig jaar. Polen verklaart dat Kosakowo op grond van de pachtovereenkomst het terrein alleen mag verpachten aan een entiteit die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en/of exploitatie van een burgerluchthaven. Volgens Polen kon het terrein door de staat worden teruggenomen als Kosakowo het niet binnen zes maanden had verpacht om een burgerluchthaven te ontwikkelen, als het voor andere doeleinden was gebruikt of als de luchthaven niet met haar activiteiten was gestart binnen een termijn van drie jaar. Aangezien het scenario waarin het terrein van de luchthaven van Gdynia voor andere dan luchtvaartdoeleinden zou zijn gebruikt/verpacht, niet mogelijk was, kon het niet worden gebruikt om een nulscenario uit te werken.

### 3.1.2. Betrouwbaarheid van de belangrijkste veronderstellingen voor de studie van 2012

#### *Verkeersramingen en inkomstenverwachtingen*

- (42) Polen legt uit dat de geplande luchthavenheffingen gebaseerd waren op de openbaar beschikbare tarieven van andere luchthavens om de bestaande markt niet te verstoren en tegelijk een passende rentabiliteit voor het project te garanderen op basis van de geraamde passagiersaantallen. Volgens Polen verschillen de heffingen niet in belangrijke mate van de standaardheffingen die kleine luchthavens aanrekenen. In het bijzonder hanteren twee recent geopende regionale luchthavens in Modlin en Lublin standaardheffingen die vergelijkbaar zijn met deze die in de studie met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie voor de luchthaven van Gdynia zijn geraamd.
- (43) In antwoord op de opmerking van de Commissie dat de geplande luchthavenheffingen voor de luchthaven van Gdynia (25 PLN (5,25 EUR) per vertrekkende passagier de eerste twee jaren en 40 PLN (10 EUR) erna) hoger zijn dan de gunstarieven van de luchthaven van Gdansk (24 PLN (5 EUR) per vertrekkende passagier bij vliegtuigen van een lagekostenmaatschappij met een internationale bestemming waarop minstens twee keer per week wordt gevlogen en 12,5 PLN (3,1 EUR) bij een binnenlandse vlucht), stelt Polen dat de hoogte van de heffingen in het businessplan het gemiddelde voor de hele prognoseperiode (2014-2030) vertegenwoordigt en er rekening mee wordt gehouden dat de heffingen op de luchthaven van Gdansk op lange termijn beslist zullen stijgen naarmate de dienstverleningsniveaus op de luchthaven verbeteren.
- (44) Bovendien wijst Polen erop dat de winstmarge van het project, de herziene (iets hogere) luchtverkeersprognoses en het delen van bepaalde exploitatiekosten met het leger betekenen dat de luchthaven van Gdynia erin zou moeten slagen om de passagiersheffingen gedurende langere tijd laag te houden (de lagere heffingen zouden tot eind 2021 gehanteerd kunnen worden) en tegelijk de NCW voor de openbare aandeelhouders positief te houden.
- (45) Polen betoogt eveneens dat de (in maart 2013) bijgewerkte luchtverkeersprognose voor Pommeren uitgaat van hogere verkeerscijfers dan de studie van 2012. Volgens de laatste cijfers zou de luchthaven van Gdynia in 2030 1 149 978 passagiers verwerken in plaats van 1 083 746. Voor Pommeren in zijn geheel wordt verwacht dat de passagiersaantallen in 2030 van 7,8 naar 9 miljoen zullen stijgen.
- (46) Volgens Polen bevestigen deze cijfers dat het samen bestaan van de luchthavens van Gdansk en Gdynia leefbaar is en dat ze samen op de markt van Pommeren actief kunnen zijn. Het land vindt dat, zelfs als de luchthaven van Gdansk wordt uitgebreid tot de geplande capaciteit van 7 miljoen passagiers, er op de zich ontwikkelende luchtvaartmarkt van Pommeren nog ruimte is voor een andere kleine regionale luchthaven (met een capaciteit van 1 miljoen) die een aanvulling zou vormen op de dienstverlening door de luchthaven van Gdansk.

Tabel 4

**Vergelijking van de verkeersramingen uit de studie van 2012 en de (in maart 2013) bijgewerkte verkeersramingen voor de luchthaven van Gdynia**

| Jaar | Commercieel luchtverkeer        |                      | Commercieel luchtverkeer        |                      | Algemene luchtvaart             |                      |
|------|---------------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|
|      | Passagiers (000)                |                      | Vluchtuitvoering                |                      | Vluchtuitvoering                |                      |
|      | Prognose uit de studie van 2012 | Bijgewerkte prognose | Prognose uit de studie van 2012 | Bijgewerkte prognose | Prognose uit de studie van 2012 | Bijgewerkte prognose |
|      | <b>Totaal</b>                   | <b>Totaal</b>        | <b>Totaal</b>                   | <b>Totaal</b>        | <b>Totaal</b>                   | <b>Totaal</b>        |
| 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            | [...]                           | [...]                | [...]                           | [...]                |

Bron: Gebaseerd op inlichtingen verstrekt door Polen.

*Exploitatiekosten (stimulansen voor de luchtvaartmaatschappijen, kosten verbonden aan de militaire operaties op de luchthaven)*

- (47) Polen legt uit dat de studie met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie rekening houdt met de maatregelen op het gebied van marketing en promotie van de luchthaven bij het begroten van:
- i) de exploitatiekosten, waarbij dergelijke kosten worden begroot op basis van de jaarrekeningen die van alle belangrijke luchthavens in Polen beschikbaar zijn;
  - ii) andere kosten per type, die voor de luchthaven van Gdynia ruim zijn geraamd, rekening houdend ook met de overeenkomstige kosten bij andere luchthavens.
- (48) Polen verklaart eveneens dat de studie ervan uitging dat alle exploitatiekosten door de investeerder zouden worden gedragen, zonder er rekening mee te houden dat de militaire gebruiker van de luchthaven een deel van de exploitatiekosten zou betalen. Polen betoogt dat de verdeling van de exploitatiekosten voor de gedeelde infrastructuur verondersteld was gelijk te zijn aan [...] voor het aantal burger- en militaire vluchten. Polen legt ook uit dat de kosten voor renovatie en reparaties [...] zullen bedragen. Polen benadrukt dat het vastleggen van regels over het gedeelde gebruik van de luchthaven (nog niet formeel overeengekomen met de militaire gebruiker van de luchthaven) zal leiden tot een daling van minstens [...] van de kosten voor diensten van derden en de personeelskosten. Volgens Polen zou, indien met deze factor rekening was gehouden in de studies, de rentabiliteitsraming van het project hoger zijn.

*Groeipercentage op lange termijn*

- (49) Polen legt uit dat het groeipercentage van [...] % dat in de studie met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie is gehanteerd, naar de eindwaarde in nominale termen verwijst.
- (50) Polen verklaart eveneens dat het groeipercentage van [...] % gelijk is aan het inflatiestreefdoel dat de Raad voor het monetaire beleid (een besluitvormingsorgaan van de Nationale Bank van Polen) voor Polen heeft vastgelegd. Polen stelt vast dat volgens de meest recente prognose van het Internationaal Monetair Fonds van juli 2013 het bbp van Polen met 2,2 % zal groeien in 2014, met 3 % in 2015, met 3,3 % in 2017 en met 3,8 % in 2018.

*Bijwerking van november 2013*

- (51) In november 2013 meldde Polen dat de luchthavenbeheerder de administratieve beslissingen van de douane en de energietoezichthouder had ontvangen waardoor hij rechtstreeks brandstof aan vliegtuigen kon verkopen. De verkoop van brandstof door de luchthavenbeheerder zou een bijkomende bron van inkomsten zijn en zou de financiële resultaten van het businessplan verbeteren.
- (52) Volgens Polen gingen alle studies met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie er tot dan toe van uit dat de brandstoffenverkoop door een externe exploitant zou gebeuren. De verkoop van brandstof door de luchthavenbeheerder zou de winstmarge van de vennootschap op deze activiteit verhogen van [...] PLN ([...] EUR) per liter (indien de brandstof door een externe exploitant wordt verkocht) tot [...] PLN ([...] EUR) (indien de brandstof rechtstreeks door de luchthavenbeheerder wordt verkocht).
- (53) Volgens Polen zouden deze extra inkomsten het resultaat van de bijwerking van 2012 verbeteren. Polen wijst erop dat de NCW voor het project bijgevolg naar verwachting zal stijgen van [...] miljoen PLN ([...] miljoen EUR) tot [...] miljoen PLN ([...] miljoen EUR). Polen legt verder uit dat het intern rendement zou stijgen van [...] % tot [...] %.
- (54) Polen betoogt dat de extra inkomsten het ook mogelijk zouden kunnen maken om de luchthavenheffingen voor de luchtvaartmaatschappijen lange tijd laag te houden.
- (55) Polen bevestigde dat in de studies met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie om redenen van voorzichtigheid geen rekening was gehouden met de verkoop van brandstof door de luchthavenbeheerder zelf. Op het ogenblik dat deze studies zijn uitgevoerd, beschikte de luchthavenexploitant immers niet over de vereiste vergunningen of over enige garantie dat hij deze vergunningen zou kunnen krijgen.
- (56) Daarnaast verklaarde Polen dat de vennootschap van plan is om aan luchtvaartmaatschappijen navigatiediensten aan te bieden (in plaats van het Poolse Agentschap voor luchtvaartnavigatiediensten). Polen wijst erop dat de terminalvergoeding die de luchtvaartmaatschappijen betalen (momenteel aan het Agentschap) hierdoor zou kunnen dalen, wat de luchthaven van Gdynia aantrekkelijker zou maken voor luchtvaartmaatschappijen. De luchthavenbeheerder zou de luchtvaartmaatschappijen dus interessantere luchthavenheffingen kunnen bieden dan luchthavens uit de buurt.

## 3.2. BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID

## 3.2.1. Investeringssteun

- (57) Volgens Polen is aan alle criteria van de richtsnoeren in de luchtvaartsector van 2005 voor investeringssteun aan luchthavens voldaan.

*Bereiken van een duidelijk omschreven doel van gemeenschappelijk belang*

- (58) Polen betoogt dat de ontwikkeling van de luchthaven van Gdynia, als een onderdeel van het vervoerssysteem van Pommeren, het gebruik van de beschikbare infrastructuur optimaliseert en een positief effect zal hebben op de regionale ontwikkeling, in het bijzonder door een stijging van het aantal banen op luchthavens, de inkomsten uit de luchtvaarttoevoerketen en de ontwikkeling van het toerisme.
- (59) Polen verwijst naar de „Strategie voor regionale transportontwikkeling in Pommeren 2007-2020”, die is gebaseerd op de luchtverkeersprognoses voor de regio en de noodzaak erkent om een hub van luchthavens te bouwen die nauw samenwerken om aan de behoeften van de bevolking uit het driestedengebied te voldoen <sup>(26)</sup>.
- (60) Volgens Polen zijn de belangrijkste argumenten ten gunste van de bouw van een hub van luchthavens in het driestedengebied het toenemende luchtverkeer in Polen, het gebrek aan ruimte om de capaciteit van de luchthaven van Gdansk uit te breiden en de uitdijning van de agglomeratie over een afstand van bijna 60 km (of meer dan 100 km als de steden Tczew en Wejherowo worden meegerekend). Polen betoogt dat, hoewel de luchthaven van Gdansk momenteel ongeveer 5 miljoen passagiers kan verwerken, volgens sommige luchtverkeersprognoses het potentiële passagiersverkeer op die luchthaven in 2035 meer dan 6 miljoen passagiers kan bedragen. Enerzijds stelde Polen in zijn opmerkingen dat milieubeperkingen en nieuwe woningbouwprojecten in de buurt van de luchthaven van Gdansk haar vooruitzichten voor verdere uitbreiding beperken. Maar anderzijds beriep Polen zich in zijn opmerkingen van 6 december 2012 op het masterplan van de luchthaven van Gdansk om te stellen dat er geen beperkingen zijn voor de uitbreiding van de luchthaven van Gdansk.
- (61) Polen verklaarde dat de luchtvaartveiligheid ook de bouw van een hub van luchthavens in het driestedengebied rechtvaardigt, met de luchthaven van Gdynia in de rol van back-upluchthaven en noodluchthaven (landen op de luchthaven van Gdynia is mogelijk in ongeveer 80 % van de gevallen waarin de wolkenbasis en de zichtbaarheid landen op de luchthaven van Gdansk onmogelijk maken).
- (62) Ten slotte betoogt Polen dat de ontwikkeling van de luchthaven van Gdynia beantwoordt aan de doelstellingen van de nationale en regionale strategiedocumenten betreffende de ontwikkeling van de luchtvaartinfrastructuur in Polen. Polen legt uit dat de ontwikkeling van de luchthaven van Gdynia naar verwachting een positief effect zal hebben op de ontwikkeling van Pommeren en op het gebruik van de bestaande militaire infrastructuur en dat ze complementair is met de luchthaven van Gdansk.

*Noodzaak en proportionaliteit van de infrastructuur*

- (63) Polen betoogt dat de infrastructuur nodig is en in verhouding staat tot het beoogde doel gezien de kleinschaligheid van de activiteiten van de luchthaven (1,55 % van de Poolse luchtvaartmarkt in 2030), de prognoses qua passagiersaantallen die de uitbreidingscapaciteit van de luchthaven van Gdansk overstijgen, de aantrekkelijkheid van de regio als toeristische bestemming en het geraamde hoge ontwikkelingstempo voor Pommeren.
- (64) Polen benadrukt de strategische rol van het militaire vliegveld van Gdynia in de regio en stelt vast dat het gebruik van de bestaande infrastructuur de investeringskosten minimaliseert en de positieve effecten op de regionale ontwikkeling maximaliseert.
- (65) Polen wijst er eveneens op dat de kosten zijn geminimaliseerd en dat de doeltreffendheid van de investering is vergroot door de toepassing van technische oplossingen, zoals de bouw van een algemene luchtvaartterminal voor zowel algemene luchtvaart als passagiersvervoer, waarbij het merendeel van de luchthavendiensten (grenscontrole, douanekantoren, politie, brandweer, beheer) in één enkel gebouw is ondergebracht, en de aanpassing van andere bestaande gebouwen met het oog op een optimaal gebruik ervan. Bovendien zullen de exploitatiekosten van de infrastructuur met het leger worden gedeeld.

<sup>(26)</sup> Het driestedengebied is een stedelijk gebied bestaande uit drie grote steden in Pommeren (Gdansk, Gdynia en Sopot). Er zijn momenteel drie luchthavens in het driestedengebied: de luchthaven Lech Wałęsa in Gdansk, het militaire vliegveld in Pruszcz Gdanski en het militaire vliegveld op de grens van Gdynia en Kosakowo (Gdynia-Oksywie).

*Voldoende gebruiksmogelijkheden op middellange termijn*

- (66) Polen wijst erop dat er voldoende gebruiksmogelijkheden op middellange termijn voor de luchthaven van Gdynia zijn, dankzij de bbp-groei in Pommeren, die naar verwachting hoger zal liggen dan het gemiddelde voor Polen en de EU, de aantrekkelijkheid van de regio als toeristische bestemming, haar status als centrum voor buitenlandse investeringen en de voorspelde groei op het gebied van luchtverkeer.
- (67) Polen benadrukt dat de geplande samenwerking met de luchthaven van Gdansk en de complementariteit van de door de twee luchthavens aangeboden diensten (de luchthaven van Gdynia zal zich vooral op algemeen luchtverkeer toespitsen) de vooruitzichten op middellange en lange termijn voor de luchthaven van Gdynia versterken.
- (68) Polen legt verder ook uit dat de luchthaven van plan is om op het luchthaventerrein gespecialiseerde luchtvaartgebonden activiteiten te ontwikkelen, zoals de productie van eenvoudige serviceonderdelen, de reparatie van vliegtuigonderdelen of de productie van andere onderdelen/producten die op „just-in-time“-basis zullen worden geleverd.
- (69) Polen wijst op de intentieverklaring die door een commerciële bank is ondertekend en waarin die bank haar bereidheid uitdrukt om gesprekken te beginnen over de financiering van de investering in de luchthaven van Gdynia, als een verder bewijs van de aantrekkelijkheid van het project.

*Effect op de ontwikkeling van het handelsverkeer in strijd met het gemeenschappelijk belang*

- (70) Aangezien de luchthaven van Gdynia een luchthaven met een klein marktaandeel zal zijn (minder dan 1 miljoen passagiers per jaar), is Polen niet van mening dat het effect van het project op het handelsverkeer in strijd is met het gemeenschappelijk belang. In het licht van de geraamde toename van het luchtverkeer verwacht Polen dat de luchthavens van Gdansk en Gdynia een coöperatieve luchtvaarthub voor het driestedengebied van Pommeren zullen vormen en complementaire diensten zullen aanbieden.
- (71) Polen benadrukt dat de luchthaven van Gdynia geen concurrent voor de luchthaven van Gdansk zal zijn, aangezien ze zich zal toespitsen op het verlenen van diensten aan de algemene luchtvaartsector (onderhoud, reparatie- en revisiediensten, een luchtvaartschool) en op samenwerking met de zeehaven van Gdynia.
- (72) Polen betoogt verder dat het charter- en lagekostenverkeer op de luchthaven van Gdynia niet ten nadele van de luchthaven van Gdansk zal zijn, maar het resultaat zal zijn van een algemene toename van de rijkdom en de mobiliteit. Polen wijst erop dat het tempo waarin de luchthaven van Gdansk groeit en de aard van de luchtvaartactiviteiten betekent dat het aantal door haar verwerkte vluchten vroeg of laat zal moeten worden beperkt. Polen zegt dat deze conclusies zijn voorgesteld in het milieueffectenbeoordelingsrapport over het project „Uitbreiding van de luchthaven Lech Wałęsa van Gdansk”.
- (73) Polen legt uit dat de investering in de luchthaven van Gdynia de financiële en maatschappelijke kosten van elke beperking van de activiteiten op de luchthaven van Gdansk kan beperken. Polen wijst erop dat de verplaatsing van een deel van het luchtverkeer van de luchthaven van Gdansk naar de luchthaven van Gdynia voor een betere benutting van de capaciteit op beide luchthavens zal zorgen.

*Noodzaak van de steun en stimulerend effect*

- (74) Polen betoogt dat de vennootschap het project niet zou hebben uitgevoerd zonder overheidsfinanciering. Polen stelt vast dat de steun tot een minimum beperkt is gehouden en dat de kosten van het project werden verlaagd en geoptimaliseerd door gebruik te maken van de militaire infrastructuur.
- (75) In de ogen van Polen zijn de kapitaalinjecties in de luchthaven van Gdynia nodig en tot een minimum beperkt, zoals wordt bevestigd door:

- i) het interne rendement van het project van [...] %, dat slechts iets hoger is dan de disconteringsvoet (kosten van eigen vermogen), die [...] % bedraagt (gebaseerd op de studie van 2012);

- ii) de behoefte, zoals voorspeld in de financiële ramingen, om werkkapitaal te lenen om de activiteiten van de luchthaven te financieren, omdat de vennootschap anders misschien liquiditeit zou kwijtraken;
- iii) het feit dat de totale financiering uit eigen vermogen lager is dan de totale investeringsuitgaven (financiering uit het eigen vermogen is goed voor minder dan [...] van de totale kaskosten in de prognoseperiode, inclusief de totale investeringsuitgaven).

(76) Polen legt daarna de proportionaliteit van de steunmaatregel uit en vergelijkt daarbij zijn overheidsfinanciering (ongeveer 148 miljoen PLN in reële termen) met die van een greenfieldinvestering (luchthaven van Lublin-Świdnik, waarvoor de nettobouwkosten ongeveer 420 miljoen PLN bedroegen) en een investering gebaseerd op een militair vliegveld (luchthaven van Warsaw-Modlin, waarvan de bouw tot nu toe bijna 454 miljoen PLN heeft gekost).

### 3.2.2. Exploitatiesteun

(77) Polen betoogt dat het project voldoet aan de verenigbaarheidscriteria uit de richtsnoeren regionale steun voor exploitatiesteun in een regio die onder artikel 107, lid 3, onder a), VWEU valt. Polen is van mening dat de exploitatiesteun voor het project:

- i) bedoeld is om een vooraf bepaalde reeks uitgaven te financieren;
- ii) tot een noodzakelijk minimum is beperkt en op tijdelijke basis wordt toegekend (de steun voor de exploitatiekosten wordt toegekend in de mate en voor de termijn die noodzakelijk zijn om de luchthaven operationeel te maken, d.w.z. tot eind 2018);
- iii) geleidelijk wordt afgebouwd en daalt van [...] % van de kapitaalkosten in 2013 tot [...] % in 2018;
- iv) bedoeld is om de doelstellingen van het project van regionale ontwikkeling en het verhelpen van bestaande handicaps te verwezenlijken. Gezien de omvang van de steun ten opzichte van zijn gunstige effecten op de ontwikkeling van Pommeren betoogt Polen dat de steun in verhouding tot het gestelde doel moet worden geacht.

(78) Polen benadrukt ook dat de steun bestemd is voor een kleine luchthaven met een maximale capaciteit van 1 miljoen passagiers per jaar, wat betekent dat het risico dat deze steun de mededinging vervalst of het gemeenschappelijk belang schaadt, minimaal is, vooral gezien de geplande samenwerking tussen de luchthavens van Gdynia en Gdansk en de complementariteit van hun samenwerking.

(79) Polen wijst er ook op dat de samenwerking waarover momenteel wordt onderhandeld met de militaire gebruiker van de luchthaven, en zijn deelname in de exploitatiekosten van de luchthaven de verliezen en exploitatiekosten van de vennootschap zullen doen dalen.

## 4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

(80) De Commissie heeft geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen na de bekendmaking van haar besluit om de procedure uit artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden met betrekking tot de financiering die door Gdynia en Kosakowo aan Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. is toegekend.

## 5. BEOORDELING

### 5.1. DE VRAAG OF ER SPRAKE IS VAN STAATSTEUN

(81) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU zijn „steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

- (82) De criteria van artikel 107, lid 1, VWEU zijn cumulatief. Daarom moet, om te bepalen of de betrokken maatregelen steunmaatregelen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, aan alle onderstaande voorwaarden zijn voldaan. De financiële steun dient met name:
- i) door de staat of met staatsmiddelen te worden bekostigd;
  - ii) bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen te begunstigen;
  - iii) de mededinging te vervalsen of dreigen te vervalsen, en
  - iv) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden.

#### 5.1.1. Economische activiteit en het begrip „onderneming”

- (83) Volgens vaste rechtspraak moet de Commissie eerst vaststellen of Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. een onderneming is in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Een onderneming is elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd <sup>(27)</sup>. Onder economische activiteit wordt verstaan elke activiteit bestaande in het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt <sup>(28)</sup>.
- (84) In zijn arrest in de zaak van de luchthaven Leipzig-Halle heeft het Hof van Justitie bevestigd dat de exploitatie van een luchthaven voor commerciële doeleinden en de bouw van luchtvaartinfrastructuur een economische activiteit is <sup>(29)</sup>. Zodra een luchthavenexploitant economische activiteiten uitoefent door tegen betaling luchthavendiensten aan te bieden, is hij, ongeacht zijn rechtsvorm of de manier waarop hij wordt gefinancierd, een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Bijgevolg kunnen de regels van het verdrag met betrekking tot staatssteun van toepassing zijn op voordelen aan die luchthavenexploitant die door de staat worden toegekend of met staatsmiddelen worden bekostigd <sup>(30)</sup>.
- (85) In dit kader stelt de Commissie vast dat het de bedoeling is dat de infrastructuur waarop dit besluit betrekking heeft, op commerciële basis wordt geëxploiteerd door de luchthavenbeheerder Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. Aangezien de luchthavenbeheerder het gebruik van deze infrastructuur aan de gebruikers ervan zal aanrekenen, moet deze commercieel exploiteerbaar worden geacht. Bijgevolg is de eenheid die deze infrastructuur exploiteert, ten behoeve van artikel 107, lid 1, VWEU een onderneming.
- (86) Toch zijn niet alle activiteiten van een luchthavenbeheerder noodzakelijkerwijs van economische aard <sup>(31)</sup>.
- (87) Zoals het Hof van Justitie <sup>(32)</sup> doet opmerken, zijn de activiteiten die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht, niet van economische aard en vallen zij niet onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels. Dergelijke activiteiten omvatten bijvoorbeeld beveiliging, luchtverkeersleiding, politie, douane enz. De financiering moet strikt beperkt blijven tot de vergoeding van de kosten waartoe ze aanleiding geven, en mag niet worden gebruikt om andere economische activiteiten te financieren <sup>(33)</sup>.
- (88) Daarom is de financiering van activiteiten die tot de opdracht van de overheid behoren, of van infrastructuur die rechtstreeks met deze activiteiten in verband staat, doorgaans geen staatssteun <sup>(34)</sup>. In een luchthaven worden

<sup>(27)</sup> Arrest van 18 juni 1998 in zaak C-35/96, Commissie/Italiaanse Republiek, Jurispr. 1998, blz. I-3851; arrest van 23 april 1991 in zaak C-41/90, Höfner en Elser/Macrotron, Jurispr. 1991, blz. I-1979; arrest van 16 november 1995 in zaak C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie en Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Jurispr. 1995, blz. I-4013; arrest van 11 december 1997 in zaak C-55/96, Job Centre, Jurispr. 1997, blz. I-7119.

<sup>(28)</sup> Arrest van 16 juni 1987 in zaak 118/85, Commissie/Italiaanse Republiek, Jurispr. 1987, blz. 2 599; arrest van 18 juni 1998 in zaak C-35/96, Commissie/Italiaanse Republiek, Jurispr. 1998, blz. I-3851.

<sup>(29)</sup> Arrest van 24 maart 2011 in gevoegde zaken T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissie en T-443/08, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt/Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-01311, bevestigd door het Hof; arrest van 19 december 2012 in zaak C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissie, Jurispr. 2012, nog niet in de jurisprudentie gepubliceerd; zie ook arrest van 12 december 2000 in zaak T-128/89, Aéroports de Paris/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-3929, bevestigd door het Hof; arrest van 24 oktober 2002 in zaak C-82/01 P, Aéroports de Paris/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-9297; en arrest van 17 december 2008 in zaak T-196/04, Ryanair/Commissie, Jurispr. 2008, blz. II-3643.

<sup>(30)</sup> Arrest van 17 februari 1993 in gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, Poucet/AGV en Cumulrac en Pistre/Cancava, Jurispr. 1993, blz. I-637.

<sup>(31)</sup> Arrest van 19 januari 1994 in zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43.

<sup>(32)</sup> Besluit van de Commissie N309/2002 van 19 maart 2003 betreffende veiligheid van de luchtvaart — schadeloosstelling als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001.

<sup>(33)</sup> Arrest van 18 maart 1997 in zaak C-343/95, Cali & Figli/Servicesi ecologici porto di Genova, Jurispr. 1997, blz. I-1547; besluit van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende steunmaatregel N309/02; besluit van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende steunmaatregel N438/02, subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidstaken in de Belgische havensector.

<sup>(34)</sup> Zie voetnoot 32.



activiteiten zoals luchtverkeersleiding, politie, douane, brandbestrijding en activiteiten die noodzakelijk zijn om de burgerluchtvaart te beschermen tegen wederrechtelijke daden, en de investeringen in de nodige infrastructuur en uitrusting om deze activiteiten te verrichten, doorgaans beschouwd als zijnde van niet-economische aard <sup>(35)</sup>.

- (89) Overheidsfinanciering van niet-economische activiteiten die in nauw verband staan met het verrichten van een economische activiteit, mogen echter niet leiden tot onrechtmatige discriminatie tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavenbeheerders. Volgens de vaste rechtspraak is er immers sprake van een voordeel wanneer overheden kosten van ondernemingen overnemen die inherent zijn aan hun economische activiteiten <sup>(36)</sup>. Als het daarom in een bepaald rechtssysteem normaal is dat luchtvaartmaatschappijen of luchthavenbeheerders de kosten van bepaalde diensten dragen, terwijl sommige luchtvaartmaatschappijen of luchthavenbeheerders die namens dezelfde overheid dezelfde diensten verlenen, deze kosten niet hoeven te dragen, kunnen deze laatste een voordeel genieten, ook al worden de diensten op zich als niet-economisch van aard beschouwd. Daarom is het nodig om het juridisch kader te bekijken waaronder de luchthavenbeheerder valt, om te beoordelen of krachtens dat juridisch kader luchthavenbeheerders of luchtvaartmaatschappijen de kosten van sommige activiteiten moeten dragen die op zich misschien niet-economisch van aard zijn, maar inherent aan de uitoefening van hun economische activiteiten.
- (90) Ook al kunnen de in overweging 88 uiteengezette activiteiten als niet-economisch van aard worden beschouwd, toch merkt de Commissie op dat luchthavenbeheerders volgens het Poolse recht <sup>(37)</sup> verplicht zijn zelf de faciliteiten en uitrusting te financieren die nodig zijn om deze activiteiten te verrichten.
- (91) Daarom is de Commissie van mening dat de overheidsfinanciering aan de beheerder van de luchthaven van Gdynia voor voornoemde faciliteiten en uitrusting hem vrijstelt van kosten die inherent zijn aan zijn economische activiteit (zie 5.1.3). De Commissie besluit bijgevolg dat met het kapitaal dat aan deze faciliteiten en uitrusting is toegevoegd, rekening moet worden gehouden wanneer de rentabiliteit van de investering in kwestie wordt berekend. Hiermee past de Commissie de benadering toe die Polen terecht hanteert in de studies met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

#### 5.1.2. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (92) Het begrip staatssteun is van toepassing op ieder voordeel dat uit staatsmiddelen wordt bekostigd en wordt toegekend door de staat of door instanties die hun activiteiten verrichten op grond van een overheidsmandaat <sup>(38)</sup>. Ten behoeve van artikel 107 VWEU zijn middelen van plaatselijke overheden staatsmiddelen <sup>(39)</sup>. In deze zaak komen de kapitaalinjecties in Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. van de begrotingen van twee plaatselijke overheden, namelijk Gdynia en Kosakowo. De Commissie is bijgevolg van mening dat de middelen van de twee betrokken gemeenten staatsmiddelen zijn.
- (93) Om deze reden is de Commissie van oordeel dat de investeringen met staatsmiddelen zijn bekostigd en toerekenbaar zijn aan de staat.

#### 5.1.3. Economisch voordeel

- (94) De Commissie merkt op dat Polen enerzijds betoogt dat de kapitaalinjecties in overeenstemming zijn met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie en anderzijds ook vindt dat de steun verenigbaar is, aangezien de luchthavenbeheerder zonder de overheidsfinanciering niet zou hebben geïnvesteerd.
- (95) Om te bepalen of de maatregel waar deze zaak om draait, voor Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. een voordeel oplevert dat de onderneming in normale marktomstandigheden niet zou hebben gekregen, moet de Commissie het gedrag van de openbare aandeelhouders van de luchthavenbeheerder vergelijken met dat van een particuliere investeerder in een markteconomie die zich laat leiden door rentabiliteitsvooruitzichten op langere termijn <sup>(40)</sup>.

<sup>(35)</sup> Zie, in het bijzonder, arrest van 19 januari 1994 in zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43, punt 30 en arrest van 26 maart 2009 in zaak C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati/Commissie, Jurispr. 2009, blz. I-2207, punt 71.

<sup>(36)</sup> Zie onder andere arrest van 3 maart 2005 in zaak C-172/03, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, Jurispr. 2005, blz. I-1627, punt 36, en voornoemde rechtspraak.

<sup>(37)</sup> Wet inzake luchtvaartrecht (Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. — Prawo lotnicze (Pools staatsblad 2002, nr. 130, item 1112, zoals gewijzigd)), zie onder andere de artikelen 74 en 84.

<sup>(38)</sup> Arrest van 16 mei 2002 in zaak C-482/99, Franse Republiek/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-4397.

<sup>(39)</sup> Arrest van 12 mei 2011 in gevoegde zaken T-267/08, Région Nord-Pas-de-Calais/Commissie en T-279/08, Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-1999, punt 108.

<sup>(40)</sup> Arrest van 21 maart 1991 in zaak C-305/89, Italiaanse Republiek/Commissie („Alfa Romeo”), Jurispr. 1991, blz. I-1603; arrest van 12 december 2000 in zaak T-296/97, Alitalia/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-3871.

- (96) Alle eventuele positieve effecten voor de economie van de regio waarin de luchthaven gelegen is, moeten bij de beoordeling buiten beschouwing worden gelaten, aangezien het Hof heeft uiteengezet dat de relevante vraag die bij de toepassing van de studie met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie moet worden gesteld, is „of een particuliere aandeelhouder in gelijkaardige omstandigheden, op grond van de te verwachten rentabiliteit en afgezien van elke overweging van sociale aard of van regionaal of sectorieel beleid, een dergelijke kapitaalinjectie zou hebben gedaan”<sup>(41)</sup>.
- (97) Polen betoogt dat de maatregelen in kwestie voor de beheerder van de luchthaven van Gdynia geen economisch voordeel opleveren omdat ze in overeenstemming zijn met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. Zoals beschreven in 3.1, heeft Polen ter staving hiervan drie door PWC uitgevoerde studies verstrekt<sup>(42)</sup>. In november 2013 heeft Polen verder meegedeeld dat nieuwe bronnen van inkomsten de NCW van het project zouden verbeteren (namelijk de verkoop van brandstof, navigatiediensten). Op de datum van het besluit tot inleiding van de procedure had Polen alleen de bijwerking van 2012 ingediend.
- (98) Ondanks het feit dat de aandeelhoudersovereenkomst uit 2011 Gdynia en Kosakowo ertoe verbond tot 2040 in geld en anders dan in geld bij te dragen aan de financiering van het investeringsproject, betoogt Polen dat alleen de bijwerking van 2012 en de latere informatie over de extra inkomstenstromen relevant zijn voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van de kapitaalinjecties.
- (99) Het Hof heeft in zijn arrest in de zaak Stardust Marine verklaard dat „[...] met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige particuliere investeerder in een markteconomie heeft gedragen, voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de staat moet worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen, en dus niet van een latere situatie”<sup>(43)</sup>.
- (100) Bovendien heeft het Hof in de zaak EDF geoordeeld dat „[...] ramingen die na toekenning van dit voordeel zijn gemaakt, de vaststelling achteraf dat de door de betrokken lidstaat gedane investering daadwerkelijk winstgevend is geweest, of naderhand aangevoerde rechtvaardigingen voor de keuze van de gevolgde handelswijze daarentegen kunnen niet volstaan als bewijs dat deze lidstaat vóór of tegelijk met de toekenning van het voordeel een dergelijke beslissing in zijn hoedanigheid van aandeelhouder heeft genomen”<sup>(44)</sup>.
- (101) Om het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie te kunnen toepassen, moet de Commissie zich verplaatsen naar de periode waarin de individuele beslissingen over de conversie van het voormalige militaire vliegveld tot een burgerluchthaven zijn genomen. De Commissie moet haar beoordeling ook baseren op de informatie en veronderstellingen die de openbare aandeelhouders ter beschikking hadden op het tijdstip dat de beslissing over de financiële regelingen voor het investeringsproject is genomen.
- (102) De Commissie beschouwt de studie van 2010 als de eerste relevante analyse om te bepalen of de gemeenten Gdynia en Kosakowo als een particuliere investeerder hebben gehandeld. De beoordeling of de staatsinterventie in overeenstemming is met de marktvoorwaarden moet immers gebeuren op basis van een analyse vooraf, waarbij de informatie en gegevens worden bekeken die beschikbaar waren op het tijdstip waarop over de investering is beslist.
- (103) De Commissie merkt op dat tot in 2010 studies en voorbereidende werkzaamheden voor het betrokken investeringsproject zijn verricht. Deze omvatten het masterplan voor het investeringsproject, het milieurapport, de ontwerpdocumenten voor de algemene luchtvaartterminal, de ontwerpdocumenten voor het administratief gebouw en het brandweergebouw, gespecialiseerde luchtvaartdocumenten en andere studies. Tegen eind 2010 bedroeg de kostprijs voor deze studies [...] miljoen PLN ([...] EUR)<sup>(45)</sup>. Hieruit blijkt dat de investeerders de beslissing om de luchthaven van Gdynia te ontwikkelen vóór 2010 hebben genomen. Gdynia en Kosakowo hebben een aantal voorbereidende stappen ondernomen om het project uit te voeren (zie overweging 10) en specifieke studies werden met dat doel besteld.

<sup>(41)</sup> Arrest van 10 juli 1986 in zaak 40/85, Koninkrijk België/Commissie, Jurispr. 1986, blz. 2321.

<sup>(42)</sup> Hoewel de Commissie aan de Poolse overheid had gevraagd om de onderliggende, voor de berekeningen gebruikte Excel-spreadsheets met de formules te verstrekken, heeft de Poolse overheid de Excel-spreadsheets zonder de formules verstrekt.

<sup>(43)</sup> Zie voetnoot 38.

<sup>(44)</sup> Arrest van 5 juni 2012 in zaak C-124/10 P, Europese Commissie/Électricité de France (EDF), Jurispr. 2012, nog niet in de jurisprudentie gepubliceerd, punt 85.

<sup>(45)</sup> Zie 4.7.5 van de studie van 2012. Volgens opmerkingen van Polen bedroegen de kapitaalinjecties in de luchthaven van Gdynia op 26 juni 2009 in het totaal 1,691 miljoen PLN (ongeveer 423 000 EUR). Slechts [...] miljoen PLN (ongeveer [...] EUR) is gebruikt om de verschillende studies ter voorbereiding van het project te bekostigen.

(104) Bovendien rondten de openbare aandeelhouders van de luchthavenbeheerder, volgens Polen, in 2010 de voorbereidingen voor het investeringsproject in kwestie af. In hetzelfde jaar verhoogden de openbare aandeelhouders het aandelenkapitaal van de vennootschap tot 6,05 miljoen PLN (ongeveer 1,5 miljoen EUR) met het oog op de uitvoering van het investeringsproject. De hoofdinvesteringen in vaste activa (zoals de bouw van de algemene luchtvaartterminal) moesten volgens plan in 2011 van start gaan, maar startten in werkelijkheid in 2012. De Commissie is van oordeel dat elke particuliere investeerder de verwachte rentabiliteit van het project op dat ogenblik zou hebben beoordeeld. Als het investeringsplan geen aanvaardbaar rendement vertoonde of als het op twijfelachtige veronderstellingen was gebaseerd, zou een particuliere investeerder niet met de uitvoering van het plan zijn gestart en er geen geld meer aan hebben besteed, bovenop het geld dat reeds was uitgegeven om de voorbereidende werkzaamheden uit de vorige overweging te bekostigen.

a) Kapitaalinjecties

(105) Met betrekking tot de kapitaalinjecties stelt de Commissie vast dat op 29 juli 2010 tot de eerste belangrijke kapitaalinjectie van 4,4 miljoen PLN is beslist (waardoor het bestaande kapitaal van 1,7 miljoen PLN bijna verviervoudigde), onmiddellijk nadat de studie van 2010 op 16 juli 2010 was afgerond. Bovendien is de overeenkomst over de verdere kapitaalinjecties (tot 2040) om het conversieproject te financieren (zie overweging 33) in maart 2011 ondertekend (zelfs voor de tweede studie van 13 mei 2011 klaar was). Daarnaast zijn in die periode ook de exploitatieovereenkomst met de militaire gebruiker van de luchthaven (7 maart 2011) en de pachtovereenkomst voor het terrein van de vennootschap (11 maart 2011 (zie overweging 33)) afgesloten.

(106) De Commissie benadrukt ook dat Polen heeft bevestigd dat de kapitaalinjectie waartoe op 29 juli 2010 is beslist, gebaseerd was op de economische beoordeling van het project in de studie van 2010. Het is bijgevolg duidelijk dat de openbare aandeelhouders in dit stadium beslisten om met het investeringsproject van start te gaan, dat over een periode van dertig jaar moest worden gerealiseerd. Hoewel een particuliere investeerder zijn investeringsplan tijdens de uitvoering ervan in het licht van wijzigende omstandigheden kan aanpassen, is het duidelijk dat een particuliere investeerder de verdiensten van het investeringsproject in kwestie in 2010 reeds zou hebben beoordeeld voordat hij er grote sommen geld zou hebben ingepompt.

(107) Tegen de tijd dat de eerste bijwerking van de studie in 2011 klaar was, hadden de openbare aandeelhouders al 6,05 miljoen PLN in de vennootschap geïnjecteerd (zie tabel 3). De vennootschap had het terrein voor de luchthaven al van Kosakowo gepacht (de pachtovereenkomst tussen Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. en Kosakowo is op 11 maart 2011 ondertekend) en had eveneens een exploitatieovereenkomst ondertekend met de militaire gebruiker van de luchthaven (7 maart 2011). Bovendien hadden de aandeelhouders op 11 maart 2011 een overeenkomst ondertekend met betrekking tot de kapitaalbrengen in de vennootschap tot 2040<sup>(46)</sup>. En tegen de tijd dat de tweede bijwerking van de studie in juli 2012 klaar was, hadden de openbare aandeelhouders in het totaal 64,810 miljoen PLN (of ongeveer 70 % van al het geïnjecteerde kapitaal) geïnjecteerd. De Commissie benadrukt dat de studies van 2011 en 2012 onbetwistbaar aanpassingen bevatten ten opzichte van het oorspronkelijke investeringsplan op basis waarvan de oorspronkelijke beslissing om met het conversieproject van start te gaan, is genomen. Hoewel de grotere kapitaalinjecties pas na de eerste studie van 2010 zijn verricht, kunnen deze injecties dus niet afzonderlijk worden bekeken.

b) Investerings

(108) In de studie van 2012 zijn de investeringen in vaste activa in vier fasen ingedeeld. De eerste fase van het investeringsproject betrof de ontwerpwerkzaamheden, maar ook de werkzaamheden om de site vrij te maken (vellen van bomen, verwijderen van struiken, afbreken van enkele hangars en nivelleerwerken). Deze kosten zijn in 2011 gemaakt en bedroegen in het totaal [...] miljoen PLN ([...] EUR). De tweede fase van het project, die de bouw van de algemene luchtvaartterminal, het administratief gebouw en het brandweergebouw omvatte, was in 2012 al gestart. De tweede fase van het project is de belangrijkste fase in termen van investeringen; ze is immers goed voor [...] % van de nominale investeringen (hierna „capex” genoemd) in de periode 2012-2013. Volgens de door Polen verstrekte inlichtingen bedroegen de investeringen in 2012 [...] miljoen PLN (waarvan meer dan de helft was uitgegeven voordat met de bijwerking van 2012 van start was gegaan). De figuur hieronder (figuur 2) toont de (nominale) capex per investeringsfase, zoals voorgesteld in de studie van 2012.

<sup>(46)</sup> Volgens de overeenkomst van 11 maart 2011 moet Gdynia in de periode 2011-2013 in het totaal 59,048 miljoen PLN (14,8 miljoen EUR) in geld bijdragen en moet Kosakowo in de periode 2011-2040 een bijdrage anders dan in geld leveren (omzetting van de jaarlijkse pachtvergoedingen in aandelen).

Figuur 2

**Capex per fase (studie van 2012)**

[...]

- (109) Gezien overwegingen 103 en 108 is de Commissie van mening dat noch de studie van 2011 noch de studie van 2012 was uitgevoerd op het tijdstip en op basis van de informatie waarover de openbare aandeelhouders beschikten toen de hoofdbeslissing is genomen om het conversieproject te financieren. Bovendien kan de Commissie niet retroactief rekening houden met de geplande extra inkomstenbronnen uit de in november 2013 verstrekte inlichtingen om beslissingen te rechtvaardigen die de openbare aandeelhouders in 2010 en 2011 hebben genomen.
- (110) De Commissie is bijgevolg van mening dat zij, om te beoordelen of Gdynia en Kosakowo als een voorzichtige particuliere investeerder in een markteconomie hebben gehandeld, haar beoordeling in hoofdzaak moet baseren op de studie van 2010 zonder rekening te houden met latere ontwikkelingen en informatie waarover de openbare aandeelhouders niet beschikten op het tijdstip dat zij hun beslissing hebben genomen om het betrokken investeringsproject uit te voeren.
- (111) Anderzijds werden in de studie van 2011 en in die van 2012 enkel de wijzigingen beoordeeld ten opzichte van de oorspronkelijke beslissing om met het investeringsproject van start te gaan, die in 2010 was genomen op basis van de studie van 2010. De studie van 2012 erkent inderdaad dat een aantal investeringen (zoals de algemene luchtvaartterminal, het administratief gebouw, het elektriciteitssysteem) zich al in een „gevorderd stadium van uitvoering” bevonden. De twee latere studies tonen aan dat de aandeelhouders door marktontwikkelingen werden gedreven en de omvang van het project dienovereenkomstig hebben bijgesteld (opwaarts of neerwaarts afhankelijk van het soort investering). In vergelijking met de globale beslissing om de militaire basis om te bouwen tot een burgerluchthaven, waren deze wijzigingen echter onbeduidend. De figuur hieronder (figuur 3) toont de investeringen zoals voorgesteld in de studies van 2010, 2011 en 2012 (uitgedrukt in reële termen van 2010). Hoewel de timing en de omvang van de investeringen zowel in 2011 als in 2012 werden bijgewerkt, zijn deze wijzigingen, zoals men kan zien, niet aanzienlijk in vergelijking met de totale omvang van het project. In 2010 werd de reële capex geraamd op ongeveer [...] miljoen PLN en nam dit bedrag toe [...] tot ongeveer [...] miljoen PLN in 2011 en 2012 (d.w.z. [...] % over een investeringstermijn van bijna twintig jaar).
- (112) In hoofdzaak moet de Commissie in deze zaak een reeks investeringsbeslissingen beoordelen die in een korte tijdspanne, die niet wordt gekenmerkt door enige onvoorziene gebeurtenissen, is genomen door dezelfde openbare aandeelhouders met betrekking tot de uitvoering van wat in wezen hetzelfde investeringsproject is. Daarom kunnen de bijwerkingen van 2011 en 2012 van een investeringsbeslissing die niet aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie voldeed wanneer ze werd genomen, geen redelijke investeringsbeslissing maken. De bijwerkingen konden in het beste geval aantonen dat de Poolse overheid als een particuliere investeerder had gehandeld alleen als ze zouden aantonen dat het project, door extra middelen te investeren, een rendement kon opleveren dat het geïnvesteerde en nog te investeren kapitaal passend zou vergoeden (of dat dat kapitaal passend zou vergoeden zelfs wanneer men rekening hield met het risico van verplichte terugbetaling van in het verleden onrechtmatig ontvangen steun).

Figuur 3

**Capex (in „000 PLN) zoals geraamd in de studies van 2010, 2011 en 2012 (in reële termen van 2010)**

[...]

*De toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie op basis van de studie van 2010*

- (113) De door Polen verstrekte studie van 2010 is gebaseerd op een businessplan met ramingen van toekomstige kasstromen voor de investeerders voor de periode 2010-2040. Toen deze studie werd uitgevoerd, verwachtte Polen dat de luchthaven vanaf 2011 algemeen luchtvaartverkeer, vanaf 2013 chartervluchten en vanaf 2015 lagekostenvluchten zou verwerken. Dit zou leiden tot een gestage toename van het aantal verwerkte passagiers van [...] passagiers in 2013 tot bijna [...] miljoen in 2024 en 1,753 miljoen in 2040 (zoals blijkt uit tabel 5 hieronder).

Tabel 5

**In de studie van 2010 gebruikte verkeersramingen voor de luchthaven van Gdynia (in duizendtallen)**

Verwachte evolutie van de passagiersaantallen (studie van 2010)

| Jaar              | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2020  | 2024  | 2028  | 2032  | 2036  | 2040      |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Aantal passagiers | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | 1 752 835 |

- (114) Volgens de studie van 2010 zou de vennootschap op EBITDA-niveau winstgevend zijn vanaf 2018. De jaarlijkse verdisconteerde kasstroom zou vanaf 2020 positief worden, zoals blijkt uit de figuur hieronder (figuur 4). Cumulatief gezien (dus na elk jaar de kasstromen van de jaren ervoor te hebben samengevoegd), wordt echter verwacht dat de totale verdisconteerde kasstroom voor de hele periode 2010-2040 negatief zal zijn (zoals blijkt uit figuur 1). Met andere woorden, de positieve kasstromen die vanaf 2018 worden verwacht, zijn niet groot genoeg om de heel negatieve kasstromen van de eerste investeringsperiode te compenseren.

Figuur 4

**Verdisconteerde kasstroom in „000 PLN (studie van 2010)**

[...]

Bron: Gebaseerd op de studie van 2010.

- (115) Er werd verwacht dat de luchthavenbeheerder na 2040 bestendig zou blijven groeien met een stabiel groeipercentage van de vrije kasstroom van [...] %. Op basis van deze veronderstelling heeft Polen de eindwaarde van de luchthavenexploitant in 2040 berekend. De verdisconteerde eindwaarde bedraagt [...] miljoen PLN.
- (116) De studie van 2010 geeft een positieve eigenvermogenswaarde<sup>(47)</sup> van [...] miljoen PLN (ongeveer [...] miljoen EUR). Bovendien is het intern rendement van de investering van [...] % hoger dan de verwachte kapitaalkosten van de luchthavenbeheerder ([...] %).
- (117) De Commissie stelt vast dat de belangrijkste factoren voor waardecreatie van de toekomstige kasstromen van de luchthavenbeheerder van de luchthaven van Gdynia de verwachte inkomsten zijn, die zullen afhangen van de passagiersaantallen en van de hoogte van de door de luchtvaartmaatschappijen betaalde luchthavenheffingen. De inkomsten uit lagekosten- en chartervluchten (passagiersheffingen, landingsrechten en parkeergelden) zijn in de studie van 2010 goed voor [80-90] % van alle inkomsten in 2040 en voor een gemiddelde van [80-90] % van alle inkomsten gedurende de hele beoordeelde periode, d.w.z. van 2010 tot 2040. De Commissie stelt vast dat dit feit in tegenspraak is met de beweringen van Polen dat de activiteiten van de luchthaven van Gdynia deze van de luchthaven van Gdansk zouden aanvullen, aangezien Gdynia zich op algemene luchtvaart zou toespitsen. In feite vormen, zoals de hierboven voorgestelde gegevens aantonen, lagekosten- en chartervluchten de belangrijkste bron van inkomsten in het merendeel van de jaren waarop de prognose betrekking heeft. Zoals hieronder verder zal worden uiteengezet, haalt de luchthaven van Gdansk ook het merendeel van haar inkomsten uit lagekosten- en chartervluchten (zie overweging 121).
- (118) In het kader van de vraag vanwege passagiers en luchtvaartmaatschappijen merkt de Commissie op dat de luchthaven van Gdynia hetzelfde verzorgingsgebied zou hebben als de luchthaven van Gdansk, die slechts op een afstand van ongeveer 25 km van de luchthaven van Gdynia is gelegen. De luchthaven van Gdansk is in 2012 uitgebreid om tot 5 miljoen passagiers te kunnen verwerken en een verdere uitbreiding om tot 7 miljoen passagiers te kunnen verwerken, staat in 2015 gepland. De timing voor deze uitbreiding was reeds officieel bekend in 2010, d.w.z. toen de studie van 2010 werd opgemaakt<sup>(48)</sup>. Bovendien is de overheidsfinanciering voor de uitbreiding van de luchthaven van Gdansk tot een capaciteit van 5 miljoen passagiers ook aangemeld bij de Commissie op 24 september 2008 als steunmaatregel N472/2008 en door de Commissie op 5 februari 2009 goedgekeurd<sup>(49)</sup>.
- (119) Polen heeft aan de Commissie meegedeeld dat het voor de luchthaven van Gdansk in 2010 opgemaakte masterplan<sup>(50)</sup> in de uitbreiding van de start- en landingsbaan, de luchthavenplatformen en overige luchthaveninfrastructuur voorziet, waardoor de luchthaven van Gdansk in de toekomst meer dan 10 miljoen passagiers per jaar zou kunnen verwerken.

<sup>(47)</sup> Deze eigenvermogenswaarde omvat de netto contante waarde van de kasstromen in de periode 2012-2040 en de verdisconteerde eindwaarde van de luchthavenexploitant berekend voor 2040.

<sup>(48)</sup> Zie, bijvoorbeeld, besluit van de Commissie nr. C(2009) 4445 van 3 juni 2009 tot het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van trans-Europese netwerken.

<sup>(49)</sup> Zie voetnoot 4.

<sup>(50)</sup> Het masterplan is in februari 2010 besteld en in november 2010 geleverd.

- (120) De Commissie merkt eveneens op dat de luchthaven van Gdansk in 2010 2,2 miljoen passagiers verwerkte (d.w.z. dat ze 45 % van haar capaciteit gebruikte, inclusief de capaciteit in aanbouw). Volgens de prognoses voor de luchthaven van Gdansk zal in 2020 slechts 50 tot 60 % van de beschikbare capaciteit worden gebruikt <sup>(51)</sup>. Deze prognoses houden geen rekening met de start van de exploitatie van de luchthaven van Gdynia (d.w.z. dat er wordt verondersteld dat aan de volledige vraag uit het verzorgingsgebied door de luchthaven van Gdansk zal worden voldaan). De Commissie stelt vast dat de luchthaven van Gdansk gedurende lange tijd aan de vraag in de regio zal kunnen voldoen, namelijk minstens tot 2030, zelfs indien wordt uitgegaan van een dynamische toename van het passagiersverkeer.
- (121) Zoals hierboven aangegeven, verwacht de studie van 2010 voor de luchthaven van Gdynia dat het merendeel van de inkomsten ([80-90] % gemiddeld voor de hele periode 2012-2040) door lagekosten- en chartermaatschappijen zal worden gegenereerd. In deze context stelt de Commissie vast dat ook de luchthaven van Gdansk hoofdzakelijk lagekosten- en chartervluchten verwerkt. In 2010 waren de lagekosten- en chartervluchten goed voor 72 % van alle passagiers die de luchthaven van Gdansk heeft verwerkt <sup>(52)</sup>.
- (122) Gezien de nabijheid van een andere gevestigde en nog niet verzadigde luchthaven die hetzelfde bedrijfsmodel hanteert en over heel wat reservecapaciteit op lange termijn beschikt, is de Commissie van mening dat het vermogen van de beheerder van de luchthaven van Gdynia om verkeer en passagiers aan te trekken, in grote mate zal afhangen van de hoogte van de luchthavenheffingen die hij aan de luchtvaartmaatschappijen zal aanrekenen, vooral in vergelijking met zijn dichtste concurrenten.
- (123) In deze context stelt de Commissie vast dat de studie van 2010 uitgaat van een passagiersheffing voor charter- en lagekostenvluchten van 25 PLN/PAX (6,25 EUR) tot 2014 en van 40 PLN/PAX (10 EUR) vanaf 2015 (tot 2040). De landingsrechten voor dezelfde categorie van vluchten was voor de hele periode vastgesteld op 25 PLN/ton (6,25 EUR) (uitgaand van een maximaal startgewicht (maximum take-off weight, MTOW) van 70 ton), terwijl de parkeergelden op 4 PLN (1,0 EUR) per 24u/ton werden geraamd (bij een gemiddeld MTOW van 70 ton). Volgens de studie van 2010 waren de prijzen vastgesteld op niveaus die vergelijkbaar waren met deze van andere regionale luchthavens op het ogenblik dat de studie van 2010 is verricht. De prijzen op de luchthaven van Gdynia zijn ook bepaald uitgaande van de veronderstelling dat er geen concurrentie van de luchthaven van Gdansk zou zijn.
- (124) De Commissie stelt ook vast dat volgens het tarievenplan van de luchthaven van Gdansk de standaardheffing voor passagiers sinds 31 december 2008 48 PLN/PAX (12,0 EUR) bedraagt, de standaardlandingsrechten voor vliegtuigen van meer dan 2 ton (dus inclusief alle charter- en lagekostenvliegtuigen) 25 PLN/ton (6,25 EUR) en de parkeergelden 4,5 PLN/24u/ton (1,25 EUR).
- (125) De Commissie constateert echter ook dat het tarievenplan van de luchthaven van Gdansk diverse kortingen en teruggaven bevat, onder andere voor lagekostenvluchten. De luchthaven van Gdansk hanteert een gunstheffing voor passagiers van 24 PLN/PAX (6 EUR) voor alle nieuwe bestemmingen (vanaf 1 januari 2004) en voor alle frequentieverhogingen met vliegtuigen met een MTOW van 50 tot 100 ton (bv. Airbus A320 en Boeing 737 en andere vliegtuigtypes die door lagekostenmaatschappijen worden gebruikt). Op de landingsrechten voor voornoemde bestemmingen geldt eveneens een korting van 50 % (d.w.z. tot 12,5 PLN/ton). De parkeergelden worden volledig kwijtgescholden als minstens zes keer per week op de bestemming wordt gevlogen. Daarnaast wordt de standaardpassagiersheffing eerst met 23 PLN verlaagd voor alle vertrekkende passagiers op geregelde binnenlandse vluchten. Daarna wordt een passende korting toegepast. Rekening houdend met de kortingen en teruggaven die de luchthaven van Gdansk hanteert, is de Commissie van oordeel dat de gemiddelde luchthavenheffingen die voor de luchthaven van Gdynia zijn overwogen, beduidend hoger zijn dan op de gevestigde luchthaven in de buurt.

<sup>(51)</sup> Passagiersverkeer (in „000 passagiers per jaar) op de luchthaven van Gdansk.

Huidige passagiersaantallen:

| Jaar       | 2004 | 2005 | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Passagiers | 466  | 672  | 1 256 | 1 715 | 1 954 | 1 911 | 2 232 | 2 463 | 2 906 |

Verwachte evolutie van de passagiersaantallen:

| Jaar       | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Passagiers | 3 153 | 3 311 | 3 477 | 3 616 | 3 760 | 3 911 | 4 067 | 4 230 |

<sup>(52)</sup> Lagekostenvluchten 64,5 %, chartervluchten 7,5 %. Zowel in 2009 als in 2011 was dit 70 %.

- (126) Door de desbetreffende luchthavenheffingen toe te passen, zal de luchthaven van Gdynia als nieuwe speler geen beduidend verkeersvolume kunnen aantrekken, wanneer er in hetzelfde verzorgingsgebied een gevestigde luchthaven is met reservecapaciteit die lagere nettoheffingen hanteert voor nieuwe bestemmingen en frequentieverhogingen van bestaande bestemmingen. De Commissie stelt ook vast dat volgens het luchthavenheffingenplan van de luchthaven van Gdansk de kortingen tot 31 december 2028 van kracht blijven. Aangezien de studie van 2010 (gebaseerd op het toenmalige businessplan van de luchthavenexploitant) de luchthavenheffingen als de belangrijkste bron van inkomsten voor de luchthavenbeheerder ziet, vindt de Commissie dat deze oplossing bewijst dat de studie van 2010 niet betrouwbaar en geloofwaardig genoeg is om aan te tonen dat een particuliere investeerder met het investeringsproject in kwestie zou zijn doorgegaan.
- (127) Gezien het feit dat zowel de luchthaven van Gdynia als die van Gdansk zich hoofdzakelijk op lagekosten- en chartermaatschappijen zouden toespitsen, dat de luchthaven van Gdansk niet haar volledige capaciteit benut, dat de huidige heffingen lager zijn dan deze waarvan het businessplan van de luchthaven van Gdynia uitgaat en dat de afstand tussen beide luchthavens gering is, is de Commissie eveneens van oordeel dat het verkeerd is ervan uit te gaan dat er geen prijsconcurrentie tussen de twee luchthavens zal zijn.
- (128) De Commissie stelt ook vast dat ten tijde van de opmaak van de studie van 2010 de nettoheffingen (standaardheffingen na aftrek van de geldende kortingen) op de luchthaven van Bydgoszcz (op 196 km en 2 uur en 19 minuten per auto van de luchthaven van Gdynia) en op de luchthaven van Szczecin (op 296 km en 4 uur en 24 minuten per auto van de luchthaven van Gdynia), de tweede en derde dichtste regionale luchthavens van Polen, beduidend lager waren <sup>(53)</sup>.
- (129) Gezien het bovenstaande vindt de Commissie, rekening houdend met de nabijheid van een andere, nog niet verzadigde luchthaven met hetzelfde bedrijfsmodel, dat de luchthavenheffingen uit de studie van 2010, die hoger zijn dan deze in Gdansk en in andere regionale luchthavens in de buurt, onrealistisch zijn. Gezien de concurrentiesituatie van de luchthaven van Gdynia is de Commissie bovendien ook van mening dat de verkeersprognoses in de studie van 2010 op onrealistische veronderstellingen zijn gebaseerd.
- (130) Er moet ook worden opgemerkt dat de studie van 2010 geen gevoeligheidsanalyse noch enige beoordeling van de aannemelijke uitkomstmogelijkheden (zoals het meest ongunstige scenario, het meest gunstige scenario en het basisscenario) bevatte. De Commissie concludeert daarom dat het scenario dat in de studie van 2010 wordt voorgesteld, op te optimistische veronderstellingen met betrekking tot de evolutie van de passagiersaantallen en de hoogte van de heffingen lijkt te berusten.
- (131) De Commissie stelt vast dat wanneer de jaarlijkse inkomsten uit passagiersheffingen verbonden aan lagekosten- en chartervluchten met slechts [...] % (gedurende de prognoseperiode 2010-2040) worden verlaagd, de eigenvermogenswaarde voor de openbare aandeelhouders negatief wordt. Een dergelijke inkomstendaling kan zich voordoen als de heffingen en/of het verkeer lager uitvallen dan verondersteld. In dit opzicht is het waard te vermelden dat de luchthavenheffingen in het businessplan dat voor de studie van 2010 is gebruikt, al [...] % hoger zijn dan op de luchthaven van Gdansk <sup>(54)</sup>. In deze context is het hoogst onwaarschijnlijk dat de luchthaven van Gdynia verkeer zal kunnen aantrekken zonder een aanzienlijke korting toe te staan op de heffing van 40 PLN (10 EUR) uit het businessplan. De grote gevoeligheid van de NCW voor een ogenschijnlijk minieme vermindering van de luchthavenheffingen (het resultaat van realistische veronderstellingen) doet veel twijfels rijzen over de geloofwaardigheid van het oorspronkelijke businessplan.
- (132) Hoewel de studie van 2010 gebaseerd was op toentertijd beschikbare verkeersramingen en achteraf beschikbare informatie niet mag worden gebruikt om de studie rechtstreeks te beoordelen, stelt de Commissie toch de mate vast waarin deze ramingen al te optimistisch waren. Uit een vergelijking van de verkeersramingen uit 2010 en

<sup>(53)</sup> Luchthaven van Bydgoszcz: de standaardheffing per vertrekkende passagier bedraagt 30 PLN (7,5 EUR); de standaardlandingsrechten bedragen 45 PLN/ton (11,25 EUR) voor de eerste 2 ton MTOW, 40 PLN/ton (10 EUR) tussen 2 en 15 ton MTOW, 35 PLN/ton (8,75 EUR) tussen 15 en 40 ton MTOW, 30 PLN/ton (7,5 EUR) tussen 40 en 60 ton MTOW, 25 PLN/ton (6,25 EUR) tussen 60 en 80 ton MTOW en 20 PLN/ton (5 EUR) voor elke ton boven 80 ton MTOW; de standaardparkeergelden bedragen 8 PLN/ton/24 uur (2 EUR; gratis de eerste vier uren). Kortingen: de passagiersheffingen kunnen worden verlaagd met 5 % (als een luchtvaartmaatschappij maandelijks 100-300 passagiers vervoert vanuit de luchthaven van Bydgoszcz) tot 50 % (als een luchtvaartmaatschappij maandelijks meer dan 8 000 passagiers vervoert vanuit de luchthaven van Bydgoszcz); landingsrechten — 50 % korting de eerste twaalf maanden van een bestemming, 50 % bij landen tussen 14.00 en 20.00 uur; landingsrechten en parkeergelden: 10 % voor een luchtvaartmaatschappij met 4-10 vluchten per maand, 15 % voor 11-30 vluchten per maand, 20 % voor meer dan 31 vluchten per maand. Luchthaven van Szczecin: de standaardheffing per vertrekkende passagier bedraagt 35 PLN (8,75 EUR); de standaardlandingsrechten bedragen 70 PLN/ton (17,5 EUR); de standaardparkeergelden bedragen 8 PLN/ton/24 uur (gratis de eerste twee uren). Kortingen: van 20 % (als een luchtvaartmaatschappij vertrekkende passagiers meer dan 800 zitjes per week aanbiedt) tot 90 % (indien meer dan 1 300 zitjes worden aangeboden).

<sup>(54)</sup> Berekening van passagiersheffingen voor lagekostenmaatschappijen.

2012 blijken immers grote verschillen. Niet alleen liep de start van het project vertraging op, maar bovendien werden voor de periode met een „positieve EBITDA” de verkeersramingen voor elk jaar met [...] verlaagd tot [...] %. Een correctie van die omvang na slechts twee jaar zonder enige beduidende wijziging van de omstandigheden vormt een nuttige controle van de zin van de oorspronkelijke veronderstellingen. Ze toont ook aan dat de gevoeligheidstests door de Commissie (die minimaal zijn in vergelijking) bijzonder veelzeggend zijn met betrekking tot de onrealistische aard van de veronderstellingen ter onderbouwing van de conclusie dat het project de moeite waard was.

Tabel 6

**Vergelijking van de passagiersprognoses gebruikt in de studie van 2010 en in de bijwerking van 2012**

|                                  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021      |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Totale PAX in de studie van 2010 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...]     |
| Totale PAX in de studie van 2012 | —     | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...]     |
| Vershil                          |       | - 53  | - 69  | - 55  | - 38  | - 36  | - 29  | - 27  | - 25      |
|                                  | 2022  | 2023  | 2024  | 2025  | 2026  | 2027  | 2028  | 2029  | 2030      |
| Totale PAX in de studie van 2010 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | 1 343 234 |
| Totale PAX in de studie van 2012 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | 1 083 746 |
| Vershil                          | - 23  | - 21  | - 19  | - 17  | - 17  | - 18  | - 18  | - 19  | - 19      |

- (133) Verdere gevoeligheidstests suggereren dat het project onrendabel zou worden als de totale inkomsten amper [...] % per jaar lager zouden zijn gedurende de volledige prognoseperiode of als de inkomsten [...] % lager zouden zijn en de exploitatiekosten [...] % hoger. De rentabiliteit van de investering is bijgevolg uiterst gevoelig voor minieme wijzigingen van de basisveronderstellingen. De Commissie vindt dergelijke wijzigingen miniem in vergelijking met de wijzigingen die in de latere studies met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie zijn aangebracht.
- (134) De door de Commissie uitgevoerde gevoeligheidstests lijken des te redelijker, aangezien de Poolse overheid minder dan een jaar na de studie van 2010 een bijgewerkte analyse ontving waaruit bleek dat de NCW van het project beduidend lager zou zijn en slechts [...] miljoen PLN (ongeveer [...] EUR) zou bedragen. Derhalve werd de NCW van het project in mei 2011 verlaagd met [...] % ten opzichte van het oorspronkelijke project.
- (135) De Commissie merkt bovendien op dat de positieve resultaten van de studie van 2010 ook in belangrijke mate afhangen van de eindwaarde van de investering aan het einde van de periode waarop het businessplan betrekking heeft (d.w.z. in 2040). De verdisconteerde kasstroom van de vennootschap voor de periode 2010-2040 is immers negatief en bedraagt (- [...] miljoen) PLN. De verdisconteerde eindwaarde op 30 juni 2010 bedraagt [...] miljoen PLN.
- (136) De eindwaarde was gebaseerd op veronderstellingen dat het jaarlijkse groeipercentage voor de kasstroom van de investering na 2040 [...] % zou bedragen. Volgens de normale praktijk mag het groeipercentage van een onderneming niet hoger zijn dan dat van de economie waarin zij actief is (d.w.z. in termen van bbp-groei). De eindwaarde wordt immers berekend wanneer het bedrijf naar verwachting tot volle ontwikkeling is gekomen en wanneer de periode van sterke groei van het bedrijf dus voorbij is. Aangezien de economie naar verwachting sterk groeiende ondernemingen en ondernemingen met een stabiele groei telt, ligt het groeipercentage van mature bedrijven dus naar verwachting *lager* dan het gemiddelde groeipercentage van de economie in haar geheel. Polen heeft in zijn opmerkingen niet vermeld op welke basis het land het groeipercentage op lange termijn van [...] % heeft gekozen, maar het heeft wel uitgelegd dat het groeipercentage op lange termijn een nominaal groeipercentage is. Op basis van informatie van het IMF heeft de Commissie geconstateerd dat de prognoses voor reële bbp-groei in Polen die begin 2010 beschikbaar waren, aangaven dat het nominale groeipercentage van de Poolse economie zou gaan van 5,6 % in 2011 tot 6,6 % in 2015. Met een inflatie van 2,5 % kan worden verwacht dat het reële bbp 4 %



zal groeien. De keuze van een nominaal groeipercentage van [...] % voor de luchthaven van Gdynia zou dus op het eerste gezicht in overeenstemming kunnen worden geacht met de toentertijd beschikbare informatie en met de vaste praktijk om een groeipercentage te kiezen dat lager ligt dan de groei van de economie. Door echter een groeipercentage op lange termijn boven de inflatie te kiezen (die in april 2010 op 2,5 % werd geraamd), wordt in het businessplan verondersteld dat de luchthaven na 2040 jaar na jaar zou blijven groeien.

Tabel 7

**Gegevens en prognoses betreffende het bbp en de inflatie beschikbaar bij het IMF in april 2010**

|                                 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| % bbp-groei (constante prijzen) | 1,70 | 2,70 | 3,20 | 3,90 | 4,00 | 4,00 | 4,00 |
| % bbp-groei (huidige prijzen)   | 5,50 | 4,40 | 5,60 | 6,20 | 6,60 | 6,50 | 6,60 |
| % inflatie                      | 4,20 | 3,50 | 2,30 | 2,40 | 2,50 | 2,50 | 2,50 |

Bron: Internationaal Monetair Fonds, gegevensbank World Economic Outlook, april 2010 (gedownload van <http://www.imf.org/external/data.htm>)

- (137) Bovendien constateert de Commissie dat in dit geval, gezien de bijzonder lange prognoseperiode en de grote tijdsruimte tot de datum waarvoor de eindwaarde is berekend, de taak om het meest geschikte groeipercentage te bepalen, des te complexer en de onzekerheid des te groter is. Bbp-groeiprognoses hebben immers maar zelden een horizon van meer dan vijf jaar, terwijl het model in dit geval een redelijk groeipercentage voor de luchthaven moest voorspellen na een exploitatietermijn van dertig jaar. Dit geeft aan dat een voorzichtige investeerder een reeks gevoeligheidstests zou hebben ondernomen.
- (138) In dit opzicht is het waard te vermelden dat in latere bijwerkingen van het oorspronkelijke businessplan het stabiele groeipercentage is verlaagd van [...] % tot [...] %. Polen heeft echter geen duidelijke uitleg voor de verlaging gegeven. De eindwaarde is een functie van het veronderstelde bestendige stabiele groeipercentage, maar ook van de geraamde rendementen tijdens de periode van stabiele groei. De Commissie heeft enkele gevoeligheidstests uitgevoerd die bevestigen dat de conclusie van de studie van 2010 uiterst gevoelig is voor kleine en realistische wijzigingen van de basisveronderstellingen. Ten eerste, het stabiele groeipercentage waarbij het businessplan van 2010 een negatieve NCW oplevert, bedraagt ongeveer [...] %. Wanneer er echter van uit wordt gegaan dat de inkomsten slechts [...] % lager liggen dan geraamd, bedraagt het stabiele groeipercentage waarbij het project onrendabel wordt, [...] %.
- (139) Het stabiele groeipercentagemodel dat hier is gebruikt om de eindwaarde te berekenen, vereist ook dat er veronderstellingen worden geformuleerd over de datum waarop het bedrijf zal beginnen groeien in een stabiel tempo dat het voor altijd kan aanhouden. In de studie van 2010 is deze datum vastgesteld in 2040, wat een prognoseperiode van dertig jaar (2010-2040) oplevert. In de bijwerking van 2012 is de prognoseperiode teruggebracht tot 18 jaar (2012-2030) en is de eindwaarde dus berekend voor 2030. Als dezelfde tijdshorizon wordt toegepast op de studie van 2010, wordt de NCW negatief.
- (140) De Commissie stelt eveneens vast dat de studie van 2012 specifiek vermeldt dat een voorzichtige investeerder rekening zou hebben gehouden met het feit dat het project een bijzonder lange tijdshorizon heeft voordat het winstgevend wordt (zie 4.10.1.2 van de studie van 2012, waarin tot de volgende conclusie wordt gekomen: „Het positieve resultaat van de netto contante waarde bewijst dat de investering in de luchthaven Gdynia-Kosakowo interessant kan zijn voor potentiële investeerders. Voordat enige beslissing wordt genomen, moeten de investeerders echter ook rekening houden met de lange investeringshorizon die typisch is voor infrastructuurinvesteringsprojecten.”).
- (141) De Commissie stelt vast dat in 2010, toen de eerste studie is uitgevoerd, in het businessplan en de NCW-berekeningen rekening werd gehouden met alle investeringen, inclusief uitgaven met betrekking tot taken die tot de opdracht van de overheid behoren (brandweer, beveiliging, douane enz.). De Commissie stelt vast dat deze benadering juist lijkt, aangezien deze uitgaven onlosmakelijk met de bouw en de exploitatie van een luchthaven zijn verbonden (en daarom bovenop de kosten van het project komen).

- (142) De Commissie heeft de rentabiliteit van het project echter ook beoordeeld op basis van de studie van 2010 zonder de investeringen voor taken die tot de opdracht van de overheid behoren.
- (143) De door Polen verstrekte inlichtingen maken het niet mogelijk om exact vast te stellen welke elementen van de investeringen en exploitatiekosten aan de overheidsopdracht kunnen worden toegewezen. De Commissie stelt vast dat in de bijwerking van 2012 Polen de investeringen die tot de opdracht van de overheid behoren, heeft afgesplitst; dit was echter niet het geval in de studie van 2010. De Commissie heeft niettemin de NCW herberekend, na weglating van enkele identificeerbare investerings-elementen die duidelijk met de overheidsopdracht te maken hebben. In het bijzonder heeft de Commissie de NCW herberekend na weglating van de volgende investeringen: „brandweerwagens en -uitrusting”, „luchthavenomheining en -toezicht” en „uitrusting voor luchthavenbeveiligingspersoneel” ten bedrage van [...] miljoen PLN (nominaal totaal).
- (144) In de studie van 2010 is het gevolg van het weglaten van investeringen voor taken die tot de opdracht van de overheid behoren, dat de verdisconteerde kasstroom tot ongeveer (– [...]) miljoen PLN stijgt (of met andere woorden dat het verwachte verdisconteerde verlies gedurende de periode 2010-2040 met [...] miljoen PLN daalt van (– [...]) miljoen PLN tot (– [...]) miljoen PLN). Aangezien de eindwaarde niet wordt gewijzigd (en gelijk is aan [...] miljoen PLN), stijgt de NCW van het project van [...] miljoen PLN tot [...] miljoen PLN (d.w.z. een toename van [...] miljoen EUR tot ongeveer [...] miljoen EUR).
- (145) Er werden verdere gevoeligheidstests uitgevoerd en deze geven aan dat de NCW negatief wordt bij de volgende wijzigingen: een daling van de totale inkomsten met [...] %, een daling van de inkomsten uit luchthavenheffingen met [...] % of een daling van de totale inkomsten met [...] % in combinatie met kosten die [...] % hoger zijn (allemaal op jaarbasis). Gezien de hoogst onrealistische veronderstellingen met betrekking tot de luchthavenheffingen (die [...] % hoger zijn dan op de luchthaven van Gdansk<sup>(55)</sup>) en de te optimistische verkeersramingen (herziene ramingen van [...] % tot [...] % lager dan oorspronkelijk voorzien), suggereren deze gevoeligheidstests dat iets meer realistische veronderstellingen tot het besluit leiden dat het project niet winstgevend zou zijn.
- (146) Wanneer de identificeerbare investeringen voor taken die tot de opdracht van de overheid behoren, uit de studie van 2010 worden weggelaten, suggereren de gevoeligheidstests dat de NCW negatief zou worden, als de verwachte inkomsten uit luchthavenheffingen voor lagekostenmaatschappijen (zonder enige korting van de luchthavenheffingen voor charters) met [...] % per jaar zouden dalen, terwijl de inkomsten uit chartermaatschappijen, alle andere inkomsten, exploitatiekosten en investeringen ongewijzigd blijven ten opzichte van de prognoses uit het businessplan (rekening houdend met het feit dat vanaf 2017 inkomsten uit lagekostenvluchten worden gegenereerd en dat ze daarna geleidelijk toenemen).
- (147) Het is bovendien goed eraan te herinneren dat het project alleen winstgevend is dankzij de eindwaarde (d.w.z. de waarde van de luchthaven vanaf 2040 uitgaande van [...] % bestendige jaarlijkse kasstroomgroei). Tot 2040 genereert het project een negatieve kasstroom.
- (148) Zelfs als de rentabiliteit van het project wordt beoordeeld op basis van de studie van 2010 zonder de investeringen voor taken die tot de opdracht van de overheid behoren, kan dus niet duidelijk worden besloten dat een particuliere investeerder de investering in kwestie zou hebben gedaan.

#### *Samenvatting en conclusies*

- (149) De conversie van de luchthaven van Gdynia houdt een aanzienlijke investering en een lange periode van negatieve kasstromen in. Uit het businessplan blijkt immers dat de cumulatieve verdisconteerde kasstroom voor de prognoseperiode 2010-2040 negatief is (– [...] miljoen of – [...] miljoen EUR). Volgens het businessplan haalt het project alleen positieve cijfers dankzij de verdisconteerde eindwaarde van [...] miljoen PLN, zoals berekend voor 2040 en alle jaren erna, uitgaande van de veronderstelling dat de luchthaven jaarlijks en voor altijd daarna blijft groeien met een nominaal percentage van [...] %. Ondanks de grote onzekerheden die inherent zijn aan een dergelijk langetermijnproject, bevat het businessplan geen gevoeligheidstests en verschilt het daardoor van de analyse die een voorzichtige investeerder voor een dergelijk project zou hebben uitgevoerd.
- (150) Bovendien werd in de analyse van de Commissie geconcludeerd dat het businessplan was gebaseerd op een reeks veronderstellingen die optimistisch en onrealistisch zijn gezien de nabijheid van de luchthaven van Gdansk, die hetzelfde bedrijfsmodel hanteert, capaciteit op overschot heeft en uitbreidingsplannen koestert. Diverse gevoeligheidstests geven aan dat de NCW van het project negatief wordt bij kleine en realistische wijzigingen van de onderliggende veronderstellingen.

<sup>(55)</sup> Zie voetnoot 54.

- (151) Gezien het bovenstaande is de Commissie van mening dat een particuliere investeerder op basis van de studie van 2010 zou hebben beslist om niet met het investeringsproject van start te gaan. De beslissing van de gemeenten Gdynia en Kosakowo levert voor de luchthavenbeheerder bijgevolg een economisch voordeel op dat hij onder normale marktomstandigheden niet zou hebben gehad.

De toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markt-economie op basis van de studie van 2011 en de bijwerking van 2012

- (152) Voor wat betreft de studies die in 2011 en 2012 zijn uitgevoerd (en de middelen die volgens Polen in de luchthavenbeheerder zijn geïnjecteerd na deze studies), is de Commissie van mening dat deze kapitaalinjecties reeds waren toegezegd in de op 11 maart 2011 ondertekende aandeelhoudersovereenkomst (zie overweging 33), d.w.z. voordat de studies van 2011 en 2012 waren uitgevoerd. Dus op het ogenblik van uitvoering van de studies van 2011 en 2012 waren de investeringsbeslissingen van de aandeelhouders al genomen, hoewel ze pas later zijn uitgevoerd. De Commissie is daarnaast ook van oordeel dat de kapitaalinjecties die na de studies van 2011 en 2012 zijn verricht, niet als autonome, apart genomen investeringsbeslissingen kunnen worden beschouwd, aangezien ze betrekking hebben op hetzelfde investeringsproject, waarvan de aandeelhouders ten laatste in 2010 met de uitvoering zijn gestart; ze vormen louter aanpassingen of wijzigingen van het oorspronkelijke project.
- (153) Zoals reeds gezegd, is de Commissie daarom van oordeel dat de studies alleen konden aantonen dat Polen als een particuliere investeerder had gehandeld als ze hadden aangetoond dat het project door het investeren van extra middelen een passend rendement op het reeds geïnvesteerde en nog te investeren kapitaal zou kunnen bieden (of dat het een passend rendement op dit kapitaal zou bieden zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de kans dat in het verleden onrechtmatig ontvangen steun moet worden terugbetaald).
- (154) Niet alleen wordt het bovenstaande allerm minst aangetoond, de studies blijken ook onbetrouwbaar te zijn om redenen die hieronder worden uiteengezet.

De toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markt-economie op basis van de bijwerking van 2011

- (155) De eerste bijwerking van de studie is in mei 2011 uitgevoerd. Hoewel de na deze studie verrichte kapitaalinjecties al vóór mei 2011 waren beloofd (zie overweging 33), heeft de Commissie ook beoordeeld of de kapitaalinjecties, op basis van de informatie uit deze economische studie, als een afspiegeling van het gedrag van een particuliere investeerder in een markt-economie kunnen worden beschouwd. In de studie van 2011 zijn de inkomsten uit het project ongewijzigd gehouden, maar zijn de investeringen verhoogd (zie figuur 3 met de cumulatieve investeringsuitgaven uitgedrukt in reële termen van 2010). Deze studie houdt ook rekening met de eerdere kapitaalinjecties en investeringen. De gewogen gemiddelde kapitaalkosten zijn iets verlaagd (van [...] % tot [...] %) en het groeipercentage op lange termijn is verlaagd van [...] % tot [...] %. Deze bijwerkingen leidden tot een beduidend lagere NCW van [...] miljoen PLN (ongeveer [...] EUR). Dit was te wijten aan grotere verliezen (de verdisconteerde kasstroom voor de periode 2011-2030 zou - [...] miljoen PLN bedragen) en de eindwaarde zou lichtjes dalen tot [...] miljoen PLN.
- (156) De Commissie concludeert daarom dat de beslissing van de gemeenten Gdynia en Kosakowo om de conversie van het militaire vliegveld van Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) tot een burgerluchthaven te financieren, ook op basis van de bijwerking van 2011 niet in overeenstemming is met het beginsel van de particuliere investeerder in een markt-economie en dat deze bijgevolg een economisch voordeel oplevert dat de luchthavenbeheerder onder normale marktomstandigheden niet zou hebben gehad.

De toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markt-economie op basis van de bijwerking van 2012

- (157) Polen is van mening dat de Commissie de naleving van het beginsel van de particuliere investeerder in een markt-economie zou moeten beoordelen op basis van de studie van 2012. Als antwoord op dit argument heeft de Commissie, hoewel de na deze studie verrichte kapitaalinjecties al vóór mei 2011 waren beloofd (zie overweging 33), ook bekeken of de kapitaalinjecties, op basis van de informatie uit deze economische studie, als een afspiegeling van het gedrag van een particuliere investeerder in een markt-economie kunnen worden beschouwd.
- (158) De Commissie stelt vast dat de bijwerking van 2012 rekening houdt met de eerdere kapitaalinjecties en investeringen. Uit de bijwerking van 2012 blijkt dat de financiering aan Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. een positieve eigenvermogenswaarde van [...] miljoen PLN (ongeveer [...] miljoen EUR) oplevert voor haar aandeelhouders. Bovendien is het interne rendement van het investeringsproject van [...] % hoger dan de voorspelde kapitaalkosten van de luchthavenbeheerder ([...] %).

- (159) De studie van 2012 vergelijkt de eigenvermogenswaarde van de vennootschap met verdere investeringen ingeval de nieuwe luchthaven operationeel wordt (het „basisscenario”), met de eigenvermogenswaarde van de vennootschap zonder verdere investeringen ingeval het investeringsproject in juni 2012 wordt stopgezet (het „nulscenario”) <sup>(56)</sup>.
- (160) In deze context heeft de Commissie reeds geconcludeerd dat de kapitaalinjecties na 2010 niet los kunnen worden gezien van de oorspronkelijke investeringsbeslissing uit 2010. Het juiste nulscenario in 2010 zou erin hebben bestaan niet met de uitvoering van het project van start te gaan. Volgens Polen liet de pachtovereenkomst Kosakowo alleen toe het terrein voor een burgerluchthaven te gebruiken. De Commissie stelt vast dat een particuliere investeerder een dergelijke overeenkomst gewoon niet zou hebben afgesloten, als de plannen om een nieuwe burgerluchthaven in de streek te ontwikkelen geen realistische rentabiliteitsvooruitzichten hadden geboden. Het in de bijwerking van 2012 gedefinieerde nulscenario is bijgevolg vertekend door een eerdere beslissing, die op zich geen afspiegeling was van het gedrag van een particuliere investeerder. Met andere woorden, het juiste nulscenario in 2010 en 2012 zou er een zijn geweest waarin het project om de burgerluchthaven in kwestie te bouwen niet werd uitgevoerd, aangezien alle kapitaalinjecties en de door Polen verrichte studies met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie betrekking hebben op de uitvoering van hetzelfde investeringsproject.
- (161) De Commissie merkt in elk geval op dat het basisscenario in de door Polen verstrekte bijwerking van 2012 gebaseerd is op een businessplan dat uitgaat van toekomstige kasstromen voor de investeerders gedurende de periode 2012-2030 (d.w.z. een periode van grote groei) <sup>(57)</sup>. De geraamde toekomstige kasstromen zijn gebaseerd op de veronderstelling dat de luchthaven in 2013 haar activiteiten zou opstarten. Toen de bijwerking van 2012 is uitgevoerd, verwachtte Polen dat de luchthaven ongeveer [...] passagiers zou verwerken in 2014 en haar activiteiten geleidelijk zou uitbreiden tot [...] passagiers in 2020 en ongeveer [...] in 2028 (zie de verwachte evolutie van de passagiersaantallen in tabel 8 hieronder).

Tabel 8

**Ramingen van het passagiersverkeer voor de luchthaven van Gdynia (in „000)**

| Verwachte groei van de passagiersaantallen |       |       |       |       |       |       |       |       |       |         |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Jaar                                       | 2013  | 2014  | 2015  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2023  | 2026  | 2030    |
| Totaal                                     | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | 1 083,7 |

- (162) Volgens de bijwerking van 2012 wordt verwacht dat de luchthavenbeheerder na 2030 met een stabiel groeipercentage van [...] bestendig zal blijven groeien. Op basis van deze veronderstelling heeft Polen de eindwaarde van de luchthavenexploitant in 2030 berekend.
- (163) De Commissie stelt vast dat, net zoals in de studie van 2010, de belangrijkste factoren voor waardecreatie van de toekomstige kasstromen van de luchthavenbeheerder van de luchthaven van Gdynia de verwachte luchtvaartinkomsten zijn, die zullen afhangen van de passagiersaantallen en van de hoogte van de door de luchtvaartmaatschappijen betaalde luchthavenheffingen.
- (164) Met betrekking tot de verwachte evolutie van de passagiersaantallen betoogt Polen dat de vraag naar luchtvervoersdiensten voor passagiers in de loop der tijd en met de verwachte groei van het Poolse bbp en de ontwikkeling van de regio zal toenemen. Polen is daarom van mening dat de verkeersramingen conservatief zijn en dat het reële verkeer de verwachtingen kan overtreffen. Volgens Polen voorziet de bijwerking van de verkeersprognose van maart 2013 voor de regio meer verkeer dan de bijwerking van 2012.
- (165) Polen betoogt dat in het businessplan wordt verwacht dat de luchthaven van Gdynia minder dan [...] % van het passagiersverkeer van de regio zal verwerken. Bovendien laat de ontwikkeling van de markt van de luchtdiensten van Pommeren volgens Polen ruimte voor een bijkomende kleine luchthaven die de dienstverlening op de luchthaven van Gdansk aanvult.
- (166) Met betrekking tot de vraag naar passagiersvervoer is de Commissie van mening dat de in overwegingen 118-129 uiteengezette argumenten betreffende de concurrentiestrijd voor luchtvaartmaatschappijen en passagiers tussen de luchthavens van Gdynia en Gdansk ook gelden voor de beoordeling van de bijwerking van 2012.

<sup>(56)</sup> Aangezien de studie met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie in juni 2012 is uitgevoerd, is de analyse op deze datum gebaseerd.

<sup>(57)</sup> Een wijdverspreide methode om investeringsbeslissingen te evalueren, bestaat erin de eigenvermogenswaarde van de onderneming te bekijken. De eigenvermogenswaarde is de waarde van een onderneming die beschikbaar is voor haar eigenaars of aandeelhouders. Ze wordt berekend door alle toekomstige voor de investeerders beschikbare kasstromen samen te tellen, gedisconteerd tegen een passend rendement. De disconteringsvoet die doorgaans wordt gebruikt, zijn de kosten van eigen vermogen, die een afspiegeling zijn van het risico van de kasstromen.

- (167) De Commissie merkt in het bijzonder op dat de hoogte van de luchthavenheffingen in de bijwerking van 2012 dezelfde is als in de studie van 2010. Volgens Polen verschillen de in de bijwerking van 2012 gehanteerde heffingen niet in aanzienlijke mate van de standaardtarieven die andere kleine luchthavens in Polen hanteren. Polen legt uit dat de hoogte van de heffingen in het businessplan een gemiddelde is voor de hele looptijd van het businessplan (d.w.z. 2014-2040) en gaat ervan uit dat de voor lange termijn vastgelegde heffingen op de luchthaven van Gdansk zullen moeten stijgen naarmate het dienstverleningsniveau op die luchthaven verbetert.
- (168) Aangezien de luchthavens van Gdansk, Bydgoszcz en Szczecin in 2012 dezelfde tarieven hanteerden als in 2010 (inclusief dezelfde kortingen), is de beoordeling door de Commissie van de hoogte van de heffingen in de studie van 2012 voor de luchthaven van Gdynia dezelfde als voor de studie van 2010 (zie overwegingen 122 tot en met 129).
- (169) De Commissie is van oordeel dat een particuliere investeerder in een markteconomie met een winstoogmerk geen enkele investeringsbeslissing over het project in kwestie zou hebben gebaseerd op een niveau van heffingen dat beduidend hoger is dan de nettoheffingen die op andere Poolse regionale luchthavens worden gehanteerd<sup>(58)</sup>, in het bijzonder op de luchthaven van Gdansk.
- (170) De Commissie constateert ook dat de door Polen uitgevoerde stresstest aantoont dat de eigenvermogenswaarde negatief wordt als de passagiersheffing tot [...] PLN wordt verlaagd. In deze context stelt de Commissie vast dat een verlaagde luchthavenheffing die vergelijkbaar is met de luchthavenheffingen op andere regionale luchthavens in Polen (bv. Gdansk, Bydgoszcz, Szczecin, Lublin) tot een negatieve eigenvermogenswaarde zou leiden.
- (171) De Commissie is bovendien van oordeel dat een particuliere investeerder in een markteconomie niet zou beslissen om hogere heffingen te hanteren op grond van de veronderstelling dat de heffingen op de luchthaven van Gdansk op lange termijn zullen stijgen. In dit opzicht merkt de Commissie op dat het tarievenplan op de luchthaven van Gdansk voorziet dat er tot 2028 kortingen zullen worden toegekend (d.w.z. gedurende een periode die slechts twee jaar korter is dan deze in het businessplan voor de bijwerking van 2012). Ook al zouden de luchthavenheffingen op de luchthaven van Gdansk na 2028 stijgen, is de Commissie op basis hiervan van mening dat de voorspelde gemiddelde luchthavenheffingen gedurende de looptijd van het businessplan (namelijk tot 2030) hoger blijven dan het gemiddelde niveau op de concurrerende luchthaven.
- (172) Polen heeft bevestigd dat de bijwerking van 2012 rekening houdt met exploitatiekosten verbonden aan de militaire activiteiten op de luchthaven. Er wordt verwacht dat de staat deze kosten zal vergoeden. Polen heeft eveneens bevestigd dat er nog geen formele overeenkomst is bereikt over het delen van de kosten (exploitatie- en investeringskosten) tussen de luchthaven van Gdynia en de militaire gebruiker.
- (173) De Commissie is van oordeel dat een particuliere investeerder in een markteconomie zijn beoordeling louter op resultaten zou baseren die op het tijdstip van de investeringsbeslissing te voorzien zijn. De Commissie is daarom van mening dat geen rekening mag worden gehouden met de mogelijke kostendaling door het delen van kosten met de militaire gebruiker van de luchthaven (en de impact op de totale kosten en inkomsten van de luchthaven) wanneer wordt beoordeeld of de investering in overeenstemming is met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. In de studie van 2012 wordt immers geen bedrag gekleefd op de kostendalingen die dit voor de luchthavenbeheerder kan opleveren.
- (174) Zoals het geval is voor de studie van 2010, is de totale verdisconteerde kasstroom voor het project gedurende de periode 2012-2030 negatief, zoals blijkt uit figuur 5. De luchthaven zal in 2020 positieve kasstromen beginnen genereren, maar de lange investeringstermijn betekent dat de cumulatieve kasstroom, in verdisconteerde termen, gedurende de prognoseperiode negatief zou blijven.

<sup>(58)</sup> Naast de heffingen op de luchthavens van Gdansk, Bydgoszcz en Szczecin heeft de Commissie ook de luchthavenheffingen op de luchthaven van Lublin geanalyseerd, een regionale luchthaven die in december 2012 is opengegaan. De standaardheffing per vertrekkende passagier op de luchthaven van Lublin bedraagt 34 PLN (8,5 EUR); de standaardlandingsrechten bedragen 36 PLN/ton; de standaardparkeergelden bedragen 15 PLN/ton/24 uur (gratis de eerste vier uren). Als een luchtvaartmaatschappij op de luchthaven van Lublin een operationele basis opent, bedraagt de heffing per vertrekkende passagier tussen 4,21 PLN (1,05 EUR) en 5,76 PLN (1,44 EUR) gedurende de eerste vijf seizoenen (2,5 jaar); een korting van 99 % wordt toegekend op de parkeergelden en de landingsrechten. Na vijf seizoenen worden kortingen toegekend op nieuwe bestemmingen. De kortingen op passagiersheffingen, landingsrechten en parkeergelden gaan van 95 % in het eerste jaar van een verbinding tot 25-65 % in het vijfde jaar (afhankelijk van het aantal passagiers). Na het vijfde jaar wordt een korting van 60 % gegeven als een luchtvaartmaatschappij meer dan 250 000 vertrekkende passagiers verwerkt op de luchthaven van Lublin.

Figuur 5

**Cumulatieve (reële) verdisconteerde kasstroom (in PLN) in de bijwerking van 2012**

[...]

- (175) Bijgevolg concludeert de Commissie dat de beslissing van de gemeenten Gdynia en Kosakowo om de conversie van het militaire vliegveld van Gdynia tot een burgerluchthaven te financieren, ook op basis van de bijwerking van 2012 niet in overeenstemming is met het beginsel en bijgevolg een economisch voordeel oplevert dat de luchthavenbeheerder onder normale marktomstandigheden niet zou hebben gehad.

**Bijwerking van november 2013**

- (176) De Commissie is ook van mening dat, wanneer wordt nagegaan of de investering strookt met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, geen rekening mag worden gehouden met de wijzigingen van het investeringsplan om extra inkomsten te genereren uit de verkoop van brandstof door de luchthaven (zonder externe exploitant) en het aanbieden van navigatiediensten. Polen heeft bevestigd dat deze mogelijke extra inkomstenbronnen niet in de studie van 2010, de studie van 2011 of de bijwerking van 2012 voor de luchthaven van Gdynia waren opgenomen, aangezien noch de openbare aandeelhouders noch de vennootschap ten tijde van de uitvoering van de studies zeker konden zijn dat ze de nodige vergunningen en concessies voor deze diensten zouden krijgen. Aangezien het niet mogelijk was om ten tijde van de uitvoering van deze studies de nodige vergunningen en concessies te krijgen, kan de Commissie er retroactief geen rekening mee houden.

**Conclusie**

- (177) De Commissie is van oordeel dat de overheidsfinanciering door de gemeenten Gdynia en Kosakowo niet in overeenstemming is met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. De Commissie is daarom van oordeel dat de maatregel in kwestie voor Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. een economisch voordeel oplevert dat zij onder normale marktomstandigheden niet zou hebben gehad.

**5.1.4. Selectiviteit**

- (178) Artikel 107, lid 1, VWEU schrijft voor dat wil een maatregel als staatssteun worden aangemerkt, deze „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” moet begunstigen. De Commissie stelt vast dat in deze zaak de kapitaalinjecties enkel Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. betreffen. In de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zijn ze dus selectief.

**5.1.5. Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer**

- (179) Wanneer door een lidstaat verstrekte steun de positie van een onderneming versterkt in vergelijking met andere ondernemingen die concurreren op de interne markt, moet ervan worden uitgegaan dat de steun deze laatsten ongunstig beïnvloedt<sup>(59)</sup>. Het economische voordeel dat de maatregel in kwestie biedt, versterkt de economische positie van de luchthavenexploitant, aangezien hij zijn activiteiten zal kunnen opstarten zonder de bijbehorende investerings- en exploitatiekosten te moeten dragen.
- (180) Zoals beoordeeld in 5.1.1, is de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit. Er is sprake van mededinging, enerzijds tussen luchthavens om luchtvaartmaatschappijen en het bijbehorende luchtverkeer (passagiers en vracht) aan te trekken, en anderzijds tussen luchthavenbeheerders, die onderling kunnen concurreren om met het beheer van een bepaalde luchthaven te worden belast. Daarnaast benadrukt de Commissie, vooral met betrekking tot lagekostenmaatschappijen, dat tussen luchthavens in verschillende verzorgingsgebieden en in verschillende lidstaten ook concurrentie kan bestaan om die luchtvaartmaatschappijen aan te trekken. De Commissie stelt vast dat de luchthaven van Gdynia tot 2020 ongeveer [...] 000 passagiers en in 2030 tot 1 miljoen passagiers zal verwerken.
- (181) Zoals vermeld in punt 40 van de richtsnoeren in de luchtvaartsector van 2005, is het niet mogelijk om kleine luchthavens vrij te stellen van de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU. Gezien het voorspelde verkeer op de luchthaven van Gdynia en haar nabijheid ten opzichte van de luchthaven van Gdansk (een afstand van slechts circa 25 km) is de Commissie van mening dat de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten kunnen worden beïnvloed.

<sup>(59)</sup> Arrest van 30 april 1998 in zaak T-214/95, Vlaams Gewest/Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-717.

- (182) Op grond van de in overwegingen 179 tot en met 181 geformuleerde argumenten versterkt het aan de beheerder van de luchthaven van Gdynia toegekende economische voordeel zijn positie ten opzichte van zijn concurrenten op de interne markt van aanbieders van luchthavendiensten. Bijgevolg vervalst de onderzochte overheidsfinanciering de mededinging of dreigt ze die te vervalsen en beïnvloedt ze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

#### 5.1.6. Conclusie

- (183) Op grond van de in overwegingen 83 tot en met 182 geformuleerde argumenten is de Commissie van oordeel dat de kapitaalinjecties in Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. staatssteun zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Aangezien de financiering al aan Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. ter beschikking was gesteld, is de Commissie ook van oordeel dat Polen verzuimd heeft om het verbod uit artikel 108, lid 3, VWEU na te leven <sup>(60)</sup>.

### 5.2. VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN

- (184) De Commissie heeft onderzocht of de steun in kwestie verenigbaar kan worden geacht met de interne markt. Zoals hierboven beschreven, bestaat de steun uit de financiering van de investeringskosten verbonden aan de opstart van de luchthaven van Gdynia en van de exploitatieverliezen tijdens de eerste jaren van exploitatie van de luchthaven (d.w.z. tot en met 2019, volgens zowel de studie van 2010 als de studie van 2012).
- (185) Artikel 107, lid 3, VWEU voorziet in een aantal uitzonderingen op de algemene regel uit artikel 107, lid 1, VWEU die stelt dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt. De betrokken steun kan alleen worden beoordeeld op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, waarin is bepaald dat „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad” als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd. In dit opzicht bieden de richtsnoeren in de luchtvaartsector van 2005 een kader om te beoordelen of steun aan luchthavenexploitanten conform artikel 107, lid 3, onder c), VWEU als verenigbaar kan worden aangemerkt. In die richtsnoeren wordt een reeks criteria vermeld waarmee de Commissie rekening moet houden.

#### 5.2.1. Investeringssteun

- (186) Staatssteun voor de financiering van luchthaveninfrastructuur is verenigbaar met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU als deze aan de voorwaarden van lid 61 van de richtsnoeren in de luchtvaartsector van 2005 voldoet:
- i) de bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid enz.);
  - ii) de infrastructuur is nodig en staat in verhouding tot het gestelde doel;
  - iii) de infrastructuur biedt op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen;
  - iv) de infrastructuur is voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk, en
  - v) het handelsverkeer wordt niet zozeer beïnvloed dat dit in strijd is met het belang van de Unie.
- (187) Daarnaast moet staatssteun aan luchthavens, zoals alle andere staatssteunmaatregelen, om verenigbaar te zijn met de interne markt een stimulerend effect hebben, nodig zijn en in verhouding staan tot het gestelde doel.
- (188) Polen is van mening dat de overheidsfinanciering van het conversieproject op het vliegveld van Gdynia aan alle criteria voor staatssteun van de richtsnoeren in de luchtvaartsector van 2005 voldoet.

<sup>(60)</sup> Arrest van 14 januari 2004 in zaak T 109/01, Fleuren Compost/Commissie, Jurispr. 2004, blz. II-127.

- i) *De bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid enz.)*
- (189) De Commissie stelt vast dat Pommeren al efficiënt wordt bediend door de luchthaven van Gdansk, die op slechts circa 25 km van de geplande nieuwe luchthaven is gelegen.
- (190) De luchthaven van Gdansk ligt vlak naast de driestedenringweg, die een onderdeel vormt van de autoweg S6 die Gdynia, Sopot en Gdansk aandoet en de meeste inwoners van Pommeren vlotte toegang tot de luchthaven biedt. Zelfs voor de inwoners van Gdynia zou de bouw van een nieuwe luchthaven op zich geen substantiële verbetering van de connectiviteit met zich brengen, aangezien zowel de luchthaven van Gdynia als die van Gdansk vanuit het centrum van Gdynia in ongeveer 20-25 minuten per auto kan worden bereikt.
- (191) De Commissie merkt ook op dat dankzij de driestedenspoorlijn die momenteel met medefinanciering uit de structuurfondsen van de Europese Unie wordt aangelegd, de inwoners van zowel Gdansk als Gdynia in ongeveer 25 minuten rechtstreeks vanuit het centrum van hun stad naar de luchthaven van Gdansk zullen kunnen reizen. De driestedenspoorlijn zal ook mensen uit andere delen van Pommeren een directe of indirecte spoorverbinding met de luchthaven van Gdansk bieden.
- (192) De Commissie merkt ook op dat de luchthaven van Gdansk momenteel 5 miljoen passagiers per jaar kan verwerken, terwijl het reële passagiersverkeer van 2010 tot 2013 het volgende was: 2010 — 2,2 miljoen, 2011 — 2,5 miljoen, 2012 — 2,9 miljoen, 2013 — 2,8 miljoen. De Commissie stelt ook vast dat de luchthaven van Gdansk momenteel wordt uitgebreid om 7 miljoen passagiers per jaar te kunnen verwerken. Deze investering moet in 2015 voltooid zijn.
- (193) Daarnaast zal, volgens de door Polen verstrekte verkeersprognose voor Pommeren die is gebruikt om de bijwerking van 2012 op te stellen, de totale vraag in de regio gelijk zijn aan [...] passagiers per jaar [...].

Tabel 9

**Verkeersramingen voor Pommeren (in miljoenen)**

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

- (194) De Commissie merkt eveneens op dat, volgens de door Polen verstrekte inlichtingen, het masterplan voor de luchthaven van Gdansk voorziet in een verdere uitbreiding van de luchthaven zodat deze meer dan 10 miljoen passagiers per jaar zou kunnen verwerken. Afhankelijk van de evolutie van het verkeer kan in de toekomst bijgevolg worden beslist om de capaciteit van de luchthaven van Gdansk tot meer dan 7 miljoen uit te breiden.
- (195) Volgens Polen blijkt uit de bijgewerkte prognose (opgesteld in maart 2013) dat de vraag in het verzorgingsgebied naar verwachting groter zal zijn dan de verkeersramingen uit 2012. Volgens de gewijzigde ramingen zal de vraag in het verzorgingsgebied in 2030 gelijk zijn aan ongeveer 9 miljoen passagiers. Zelfs uit deze prognose blijkt echter dat de luchthaven van Gdansk alleen in staat zou zijn om, zonder verdere investeringen, minstens tot in 2025 aan de vraag uit de regio te voldoen (op basis van de aangepaste verkeersprognoses beschreven in overweging 45).
- (196) Volgens de door Polen verstrekte inlichtingen is de huidige capaciteit van de start- en landingsbanen op de luchthaven van Gdansk voldoende voor 40-44 bewegingen per uur, terwijl er momenteel gemiddeld 4,7 bewegingen per uur plaatsvinden.
- (197) Op basis van door Polen verstrekte inlichtingen (zie overwegingen 192 tot en met 196 hierboven) merkt de Commissie op dat de komende jaren slechts 50-60 % van de capaciteit van de luchthaven van Gdansk zal worden gebruikt. Bijgevolg zal de luchthaven van Gdansk, ook al nemen de passagiersaantallen snel toe, lange tijd in staat zijn om aan de vraag van luchtvaartmaatschappijen en passagiers te voldoen.
- (198) De Commissie merkt verder op dat de luchthaven van Gdansk meer dan veertig binnenlandse en buitenlandse bestemmingen aanbiedt (zowel rechtstreekse vluchten als vluchten naar hubs zoals Frankfurt, München, Warschau en Kopenhagen).



- (199) Zoals vermeld in overweging 60, betoogt Polen enerzijds dat de ruimte om de capaciteit op de luchthaven van Gdansk uit te bereiden, om stedenbouw- en milieuredenen beperkt is. Anderzijds betoogt Polen ook dat er geen beperkingen zijn voor capaciteitsuitbreidingen op de luchthaven van Gdansk. Aangezien de argumenten betreffende de beperkingen van de capaciteitsuitbreidingen elkaar tegenspreken en zelfs niet worden gestaafd, is de Commissie van oordeel dat zij haar beoordeling er niet op kan stelen.
- (200) Gezien de momenteel onbenutte capaciteit op de luchthaven van Gdansk, die voor lange tijd niet ten volle zal worden benut, en het plan om de capaciteit van die luchthaven verder uit te breiden indien dit op langere termijn nodig blijkt, gelooft de Commissie niet dat de bouw van een andere luchthaven in Pommeren aan de ontwikkeling van de regio zou bijdragen. De Commissie merkt bovendien op dat Pommeren nu al over goede verbindingen beschikt dankzij de luchthaven van Gdansk en dat een nieuwe luchthaven de verbindingen met deze regio niet zal verbeteren.
- (201) De Commissie stelt ook vast dat het bedrijfsmodel voor de luchthaven van Gdynia suggereert dat deze met de luchthaven van Gdansk in concurrentie zou treden op de markt van de lagekostenmaatschappijen, chartermaatschappijen en algemene luchtvaart. De bouw van een nieuwe luchthaven om als back-up en noodluchthaven te dienen, kan de omvang van de investeringen op de luchthaven van Gdynia evenmin rechtvaardigen.
- (202) In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat investeren in de luchthaven van Gdynia louter zal leiden tot een verdubbeling van de infrastructuur in de regio, wat niet beantwoordt aan een duidelijk omschreven doel van gemeenschappelijk belang.
- ii) *De infrastructuur is nodig en staat in verhouding tot het gestelde doel*
- (203) Zoals reeds gesteld in overwegingen 189 tot en met 202 is de Commissie van mening dat het verzorgingsgebied van de luchthaven van Gdynia momenteel efficiënt wordt bediend door de luchthaven van Gdansk en dat dit ook in de toekomst het geval zal blijven. Daarnaast zouden beide luchthavens een vergelijkbaar bedrijfsmodel nastreven en zich hoofdzakelijk op lagekosten- en chartervluchten toespitsen.
- (204) Gezien het gebrek aan een duidelijk omschreven doel van gemeenschappelijk belang is de Commissie van oordeel dat de infrastructuur niet nodig of in verhouding tot een doel van gemeenschappelijk belang kan worden geacht (zie ook overweging 202).
- iii) *De infrastructuur biedt op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen*
- (205) Zoals reeds gesteld onder i), ligt de luchthaven van Gdynia op slechts circa 25 km van de bestaande luchthaven van Gdansk en hebben de twee luchthavens hetzelfde verzorgingsgebied en een vergelijkbaar bedrijfsmodel.
- (206) Op de luchthaven van Gdansk wordt momenteel minder dan 60 % van de beschikbare capaciteit benut. Gezien de huidige investeringen volstaat de luchthaven van Gdansk om minstens tot in 2025-2028 aan de vraag in de regio te voldoen, afhankelijk van de gebruikte prognoses, en is verdere uitbreiding van de luchthaven haalbaar.
- (207) De Commissie constateert eveneens dat het businessplan voor de luchthaven van Gdynia aangeeft dat de luchthaven ongeveer [80-90] % van haar inkomsten uit lagekosten- en chartervluchten zou halen. Dit betekent dat ze zich zou toespitsen op de markten die de kernactiviteiten van de luchthaven van Gdansk vormen.
- (208) In deze context stelt de Commissie ook vast dat Polen geen bewijs levert van een eventuele samenwerking tussen beide luchthavens.
- (209) De plannen om inkomsten uit andere luchtvaart- en niet-luchtvaartactiviteiten (productie en diensten) te genereren, zouden op zichzelf evenmin voldoende zijn om de hoge exploitatiekosten te dekken die verbonden zijn aan de uitbating van de luchthaven van Gdynia.
- (210) De Commissie is daarom van oordeel dat de luchthaven van Gdynia onvoldoende gebruiksmogelijkheden op middellange termijn biedt.

iv) *De infrastructuur is voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk*

- (211) Polen heeft bevestigd dat alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegang zouden hebben tot de luchthaveninfrastructuur zonder enige commercieel ongerechtvaardigde discriminatie.

v) *Het handelsverkeer wordt niet zozeer beïnvloed dat dit in strijd is met het gemeenschappelijk belang*

- (212) De Commissie stelt vast dat Polen geen enkel bewijs heeft geleverd dat de luchthaven van Gdynia en Gdansk als luchtvaarthub zouden samenwerken. Als men de logica volgt, is het zo dat de twee luchthavens met elkaar in concurrentie moeten treden om dezelfde passagiers aan te trekken.
- (213) De Commissie constateert ook dat het businessplan van de luchthaven van Gdynia (waarin ongeveer [80-90] % van de inkomsten uit lagekosten- en chartervluchten afkomstig is) en de omvang van de investering (bv. een terminal met een capaciteit van 0,5 miljoen passagiers per jaar die in de toekomst zal worden uitgebreid) de bewering niet staven dat de luchthaven van Gdynia zich zou toespitsen op algemeen luchtvaartverkeer en alleen of hoofdzakelijk diensten aan de sector van de algemene luchtvaart zou aanbieden.
- (214) Gezien het bovenstaande en het feit dat beide luchthavens zich op lagekosten- en chartervluchten zouden toespitsen, is de Commissie van oordeel dat de steun bestemd is voor een luchthaven die rechtstreeks zou concurreren met een andere luchthaven in hetzelfde verzorgingsgebied, zonder dat er enige vraag is naar luchthavendiensten waaraan de bestaande luchthaven niet kan voldoen.
- (215) De Commissie is daarom van mening dat de betrokken steun het handelsverkeer zou beïnvloeden in een mate die strijdig is met het gemeenschappelijk belang. Deze conclusie wordt ondersteund door het gebrek aan enig doel van gemeenschappelijk belang dat men met de steun wil bereiken.

vi) *Noodzaak van de steun en stimulerend effect*

- (216) Op grond van de door Polen verstrekte gegevens is de Commissie van mening dat de investeringskosten lager kunnen zijn dan voor de bouw van andere vergelijkbare regionale luchthavens in Polen. Dit is hoofdzakelijk te danken aan het gebruik van bestaande infrastructuur op het militaire vliegveld. Daarnaast betoogt Polen dat de luchthavenbeheerder de investering zonder de steun niet zou doen.
- (217) De Commissie stelt verder vast dat de lange tijd die dit soort investering nodig heeft om het break-evenpunt te bereiken, betekent dat overheidsfinanciering nodig kan zijn om het gedrag van de begunstigde zo te wijzigen dat hij met de investering doorgaat. Aangezien de verwachte rentabiliteit van het investeringsproject niet kan worden vastgesteld (zie overweging 177) en een particuliere investeerder in de markteconomie niet zou doorgaan met een dergelijk project, is het bovendien inderdaad waarschijnlijk dat de steun het gedrag van de luchthavenbeheerder wijzigt.
- (218) Bij gebrek aan een duidelijk omschreven doel van gemeenschappelijk belang concludeert de Commissie dat de steun niet als nodig en in verhouding tot dat doel kan worden geacht.
- (219) De Commissie is bijgevolg van mening dat de investeringssteun door Gdynia en Kosakowo ten gunste van Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. niet voldoet aan de vereisten van de richtsnoeren in de luchtvaartsector van 2005 en niet als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd.

#### 5.2.2. Exploitatiesteun

- (220) De Commissie stelt zich op het standpunt dat de financiering van de exploitatieverliezen van Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. exploitatiesteun is die de huidige uitgaven van de luchthavenexploitant doet dalen. Volgens de rechtspraak van het Hof is dergelijke exploitatiesteun in beginsel onverenigbaar met de interne markt. Volgens de richtsnoeren in de luchtvaartsector van 2005 kan exploitatiesteun aan luchthavens alleen in uitzonderlijke omstandigheden en onder strikte voorwaarden in achtergestelde gebieden verenigbaar worden verklaard.
- (221) De Commissie stelt vast dat de luchthaven van Gdynia zich in een achtergesteld gebied bevindt waarop de afwijking uit artikel 107, lid 3, onder a), VWEU van toepassing is, wat betekent dat de Commissie moet beoordelen of de exploitatiesteun in kwestie conform de richtsnoeren regionale steun verenigbaar kan worden geacht.

- (222) Volgens punt 76 van de richtsnoeren regionale steun kan exploitatiesteun worden toegestaan in gebieden die uit hoofde van de afwijking van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU in aanmerking komen mits: i) deze steun door de bijdrage aan de regionale ontwikkeling en de aard ervan is gerechtvaardigd, en ii) de hoogte ervan tot de te verhelpen handicaps in verhouding staat.
- (223) Polen is van mening dat de exploitatiesteun met punt 76 van de richtsnoeren regionale steun verenigbaar is (zie overwegingen 77 tot en met 79).
- (224) Aangezien Pommeren al door de luchthaven van Gdansk wordt bediend en de nieuwe luchthaven de verbindingen met deze regio niet zal verbeteren, kan de Commissie niet besluiten dat de steun aan de regionale ontwikkeling zou bijdragen.
- (225) De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de exploitatiesteun niet als in verhouding tot de te verhelpen handicaps kan worden beschouwd, omdat Pommeren op het gebied van verbindingen geen handicaps blijkt te hebben.
- (226) Daarnaast is de Commissie van oordeel dat de beoordeelde exploitatiesteun is toegewezen om een vooraf bepaald geheel van uitgaven te financieren. Gezien de beoordeling van de Commissie van het businessplan voor de luchthaven van Gdynia en haar beoordeling van de hoogte van de verwachte inkomsten en kosten in 5.1.3, kan echter niet worden besloten dat de steun tot een noodzakelijk minimum zou worden beperkt en evenmin dat deze van tijdelijke aard zou zijn en geleidelijk zou afnemen. Gezien de onzekerheden betreffende de verwachte rentabiliteit van de luchthavenexploitant (zie het antwoord op de vraag of er sprake is van staatssteun) kan in het bijzonder de tijdelijke aard en de degressiviteit van de steun niet worden gewaarborgd.
- (227) De Commissie is in ieder geval van oordeel dat het toekennen van exploitatiesteun om de exploitatie te verzekeren van een investeringsproject dat onverenigbare investeringssteun geniet, inherent onverenigbaar is met de interne markt.
- (228) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de door Gdynia en Kosakowo aan Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. toegekende exploitatiesteun niet aan de criteria van de richtsnoeren regionale steun voldoet.

### 5.2.3. Conclusie betreffende verenigbaarheid

- (229) Bijgevolg concludeert de Commissie dat de aan Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. toegekende staatssteun onverenigbaar is met de interne markt.
- (230) De Commissie heeft geen andere bepalingen betreffende verenigbaarheid met de interne markt gevonden die als basis kunnen dienen om de betrokken steun verenigbaar te achten met het Verdrag. Polen heeft evenmin enige bepaling betreffende verenigbaarheid met de interne markt ingeroepen noch wezenlijke argumenten aangevoerd waardoor de Commissie deze steun als verenigbaar zou kunnen beschouwen.
- (231) De investerings- en exploitatiesteun die Polen aan Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. heeft toegekend of van plan is toe te kennen, is onverenigbaar met de interne markt. Polen heeft de steun onrechtmatig toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

## 6. TERUGVORDERING

- (232) Overeenkomstig het VWEU en de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is de Commissie bevoegd om te besluiten dat de betrokken lidstaat de steun moet stopzetten of wijzigen<sup>(61)</sup> wanneer de Commissie deze als onverenigbaar met de interne markt beschouwt. Het Hof heeft ook consistent geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om de steun stop te zetten die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, is bedoeld om de eerder bestaande situatie te herstellen<sup>(62)</sup>. In dit kader heeft het Hof verklaard dat deze doelstelling wordt bereikt wanneer de ontvanger de middelen onrechtmatige steun toegekende bedragen heeft terugbetaald, zodat het voordeel dat de ontvanger heeft behaald ten opzichte van de concurrenten op de markt teniet wordt gedaan en de situatie zoals deze was voor de betaling van de steun is hersteld<sup>(63)</sup>.

<sup>(61)</sup> Arrest van 12 juli 1973 in zaak C-70/72, Commissie/Bondsrepubliek Duitsland, Jurispr. 1973, punt 13.

<sup>(62)</sup> Arrest van 14 september 1994 in gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Koninkrijk Spanje/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-4103, punt 75.

<sup>(63)</sup> Arrest van 17 juni 1999 in zaak C-75/97, Koninkrijk België/Commissie, Jurispr. 1999, blz. I-3671, punten 64-65.

- (233) In lijn met die rechtspraak is in artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad <sup>(64)</sup> bepaald dat „indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun, de Commissie beschikt dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen”.
- (234) Daarom moet voornoemde staatssteun aan de Poolse overheid worden terugbetaald, in de mate waarin deze is uitgekeerd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

1. De staatssteun die Polen tussen 28 augustus 2007 en 17 juni 2013 onrechtmatig en in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten gunste van Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. heeft uitgekeerd in de vorm van kapitaalinjecties ten bedrage van 91 714 000 PLN is onverenigbaar met de interne markt.
2. De staatssteun die Polen van plan is na 17 juni 2013 toe te kennen aan Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. voor de conversie van het militaire vliegveld van Gdynia-Kosakowo tot een burgerluchthaven is onverenigbaar met de interne markt. De steunmaatregel mag bijgevolg niet ten uitvoer worden gelegd.

#### *Artikel 2*

1. Polen vordert de in artikel 1, lid 1, bedoelde steun van de begunstigde terug.
2. Op de terug te vorderen bedragen moet rente worden betaald vanaf de in de tweede alinea opgesomde data tot hun effectieve terugbetaling.

De data waarop de terug te vorderen bedragen ter beschikking van de begunstigde zijn gesteld, zijn de volgende:

- a) 28 augustus 2007 voor het bedrag van 50 000 PLN;
- b) 4 maart 2008 voor het bedrag van 200 000 PLN;
- c) 11 september 2008 voor het bedrag van 500 000 PLN;
- d) 28 juli 2009 voor het bedrag van 1 345 000 PLN;
- e) 8 december 2010 voor het bedrag van 4 361 000 PLN;
- f) 8 juli 2011 voor het bedrag van 25 970 000 PLN;
- g) 1 september 2011 voor het bedrag van 1 779 000 PLN;
- h) 25 april 2012 voor het bedrag van 31 009 000 PLN;
- i) 27 mei 2013 voor het bedrag van 6 469 000 PLN;
- j) 17 juni 2013 voor het bedrag van 20 031 000 PLN.

<sup>(64)</sup> Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 <sup>(65)</sup>.

4. Polen schorst alle uitstaande betalingen van de in artikel 1, lid 2, bedoelde steun vanaf de datum waarop dit besluit is vastgesteld.

#### *Artikel 3*

1. De terugvordering van de in artikel 1, lid 1, bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.
2. Polen zorgt ervoor dat onderhavig besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

#### *Artikel 4*

1. Binnen twee maanden na kennisgeving van dit besluit deelt Polen de volgende gegevens aan de Commissie mee:
  - a) het totale van de begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);
  - b) een nadere beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;
  - c) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde werd gelast de steun terug te betalen.
2. Polen houdt de Commissie op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, en wel tot de in artikel 1, lid 1, bedoelde steun volledig is teruggevorderd. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Voorts dient Polen gedetailleerde gegevens te verstrekken over de steunbedragen en de rente die reeds door de begunstigde zijn terugbetaald.

#### *Artikel 5*

Dit besluit is gericht tot de Republiek Polen.

Gedaan te Brussel, 11 februari 2014.

Voor de Commissie  
Joaquín ALMUNIA  
Vicevoorzitter

---

<sup>(65)</sup> Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

## BIJLAGE

**Informatie over de ontvangen, de terug te vorderen en de reeds terugbetaalde steunbedragen**

| Naam van de begunstigde | Totaalbedrag van de ontvangen steun (*) | Totaalbedrag van de terug te vorderen steun (*) (hoofdsom) | Totaal van de reeds terugbetaalde bedragen (*) |                      |
|-------------------------|---|--|--|----------------------|
|                         |   |  | Hoofdsom                                       | Terugvorderingsrente |
|                         |   |  |  |                      |
|                         |   |  |  |                      |
|                         |   |  |  |                      |
|                         |   |  |  |                      |
|                         |   |  |  |                      |
|                         |   |  |  |                      |
|                         |   |  |  |                      |
|                         |   |  |  |                      |

(\*) miljoen in nationale valuta.