

DECISÃO DA COMISSÃO
de 11 de fevereiro de 2014
sobre a medida SA.35388 (C/13) (ex NN/13 e ex N/12) – Polónia – Criação do aeroporto de Gdynia-
-Kosakowo

[notificada com o número C(2014) 759]

(A versão polaca é a única que faz fé)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2014/883/UE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e, nomeadamente, o artigo 108.º, n.º 2,

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e, nomeadamente, o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado as partes interessadas a apresentarem as suas observações em conformidade com as disposições acima mencionadas ⁽¹⁾,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

- (1) A Polónia notificou a Comissão, por carta datada de 7 de setembro de 2012, por razões de segurança jurídica, dos planos para o financiamento da conversão de um aeródromo militar nas proximidades de Gdynia, no norte da Polónia, em aeroporto civil. A medida foi registada como um processo de auxílio estatal com o número SA.35388.
- (2) A Comissão solicitou, por cartas datadas de 7 de novembro de 2012 e 6 de fevereiro de 2013, informações adicionais sobre a medida notificada. A Polónia apresentou as informações adicionais a 7 de dezembro de 2012 e 15 de março de 2013. Em 17 de abril de 2013 decorreu uma reunião entre a Comissão e a Polónia. Nesta reunião, a Polónia confirmou que o financiamento notificado já tinha sido concedido de modo irrevogável.
- (3) A Comissão informou a Polónia, por carta datada de 15 de maio de 2013, que o processo seria transferido para o registo dos auxílios não notificados (processo NN), visto que o essencial do financiamento notificado à Comissão tinha já sido concedido de modo irrevogável. A Polónia apresentou informações adicionais, por carta datada de 16 de maio de 2013.
- (4) A Comissão informou a Polónia, por carta datada de 10 de julho de 2013, da sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 108.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) ⁽²⁾ (doravante designada «a decisão de início de procedimento»), relativamente ao financiamento concedido à Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. (doravante designada «Gdynia-Kosakowo Airport Ltd») pela cidade de Gdynia (doravante designada «Gdynia») e pelo município de Kosakowo (doravante designado «Kosakowo»). A Polónia apresentou as suas observações sobre a decisão de início de procedimento no dia 6 de agosto de 2013.
- (5) A decisão da Comissão no sentido de iniciar o procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* ⁽³⁾. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações sobre a medida em causa, no prazo de um mês a contar da data de publicação.
- (6) A Comissão não recebeu quaisquer observações das partes interessadas. A Polónia foi informada desse facto por carta datada de 9 de outubro de 2013.

⁽¹⁾ JO C 243 de 23.8.2013, p. 25.

⁽²⁾ Com efeitos a partir de 1 de dezembro de 2009, os artigos 87.º e 88.º do Tratado CE passaram a ser, respetivamente, os artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»). O teor das duas séries de disposições é idêntico. Para efeitos da presente Decisão, as referências aos artigos 107.º e 108.º do TFUE devem ser entendidas, sempre que apropriado, como referências aos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE. O TFUE efetuou também algumas alterações à terminologia, por exemplo, substituiu «Comunidade» por «União» e «mercado comum» por «mercado interno». A terminologia do TFEU será utilizada ao longo da presente Decisão.

⁽³⁾ Ver nota de rodapé 1.

- (7) A Comissão solicitou mais informações, por carta datada de 30 de outubro de 2013. A Polónia forneceu informações adicionais, por cartas datadas de 4 de novembro de 2013 e 15 de novembro de 2013. Em 26 de novembro de 2013 decorreu uma reunião entre a Comissão e a Polónia. A Polónia facultou as informações adicionais, por cartas datadas de 3 de dezembro de 2013 e 2 de janeiro de 2014.

2. DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS E RAZÕES PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO

2.1. CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO

- (8) O processo diz respeito ao financiamento de um novo aeroporto civil na Pomerânia (województwo pomorskie), na fronteira entre a cidade de Gdynia e o município de Kosakowo, a 25 quilómetros do aeroporto de Gdansk ⁽⁴⁾. O novo aeroporto é propriedade de e será explorado pela Gdynia-Kosakowo Airport Ltd (doravante designado também «gestor aeroportuário» ou «aeroporto de Gdynia»). O gestor aeroportuário é integralmente detido pelos municípios de Gdynia e Kosakowo.
- (9) O projeto de investimento tem como objetivo a criação de um segundo aeroporto na Pomerânia, com base na infraestrutura de um aeródromo militar situado em Kosakowo ⁽⁵⁾. O novo aeroporto iria gerir essencialmente o tráfego de aviação geral (por exemplo, jatos privados, planadores/aeronaves desportivas ligeiras), transportadoras *low cost* e voos charter. No momento da notificação, esperava-se que o aeroporto começasse a funcionar no início de 2014. Em 2012, um relatório da PricewaterhouseCoopers (doravante designada «PWC») revelou as seguintes previsões para o tráfego de passageiros durante os primeiros anos de funcionamento: cerca de [...] em 2014, [...] em 2017, [...] em 2020 e cerca de [...] em 2028.
- (10) As origens do presente projeto remontam a abril de 2005, quando diversas autoridades regionais, o Ministério da Defesa Nacional e os representantes do aeroporto de Gdansk ⁽⁶⁾, assinaram uma Carta de Intenções para criar um novo aeroporto na Pomerânia, com base na infraestrutura do aeródromo militar de Kosakowo. Em julho de 2007, as autoridades locais de Gdynia e Kosakowo criaram uma empresa denominada Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Em dezembro de 2009, Gdynia e Kosakowo chegaram a um acordo com o Ministério dos Transportes para a designação da Gdynia-Kosakowo Airport Ltd como a empresa responsável pelo novo aeroporto. Deste modo, ao abrigo de um acordo com data de 9 de setembro de 2010, o Governo polaco transferiu o local do aeródromo militar, com 254 hectares, para o município de Kosakowo por um período de 30 anos; por sua vez, o município alugou o local à Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, pelo mesmo período de tempo.

O projeto de investimento

- (11) Tendo em conta que inicialmente o aeródromo de Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) fora utilizado exclusivamente para fins militares, o gestor do novo aeroporto deverá ser capaz de utilizar a infraestrutura existente (uma pista de 2 500 metros, as vias de circulação, uma placa de estacionamento, o equipamento de navegação, etc.). Estima-se que o custo total do investimento para o projeto de conversão seja, em termos nominais, de 164,9 milhões de PLN (41,2 milhões de EUR ⁽⁷⁾), e 148,4 PLN (37,1 milhões de EUR), em termos reais. O quadro seguinte apresenta uma visão geral do desenvolvimento gradual do aeroporto, a qual se divide em quatro fases. Segundo a

⁽⁴⁾ Dependendo do percurso escolhido, a distância de automóvel entre os aeroportos de Gdynia e Gdansk varia entre 26 e 29 quilómetros; fonte: Google Maps, Bing Maps. O aeroporto de Gdansk é propriedade de e explorado pela Gdansk Lech Wałęsa Airport Ltd, uma empresa criada por entidades públicas. O capital social da empresa reparte-se da seguinte forma: cidade de Gdansk (32 %), Pomorskie Voivodship (32 %), Empresa Pública Porty Lotnicze (Aerportos Polacos) (31 %), cidade de Sopot (3 %) e cidade de Gdynia (2 %). O aeroporto de Gdansk Lech Wałęsa (doravante designado «Aeroporto de Gdansk») é o terceiro maior aeroporto da Polónia. Em 2012, registou um tráfego 2,9 milhões de passageiros (2,7 milhões em serviços aéreos regulares e 0,2 milhões em voos charter).

As oito companhias aéreas seguintes oferecem serviços aéreos regulares a partir do Aeroporto de Gdansk (janeiro de 2014): Wizzair (22 destinos), Ryanair (7 destinos), EuroLOT (4 destinos), LOT (2 destinos), Lufthansa (2 destinos), SAS (2 destinos), Air Berlin (1 destino), Norwegian (1 destino). Desde a abertura de um novo terminal, em maio de 2012, o Aeroporto de Gdansk tem capacidade para lidar com um volume de 5 milhões de passageiros por ano. De acordo com a informação fornecida pela Polónia, a ampliação do terminal (prevista para 2013-2015) irá aumentar a capacidade do aeroporto para 7 milhões de passageiros. O investimento no aeroporto de Gdansk foi também financiado através de um auxílio estatal [consultar a decisão da Comissão de 2008, relativa ao auxílio estatal com a referência N 153/08 — 1,7 milhões de EUR (JO C 46 de 25.2.2009, p. 7); a decisão da Comissão de 2009, relativa ao auxílio estatal, com a referência N 472/08, em resultado da qual a Polónia concedeu cerca de 33 milhões de EUR ao aeroporto de Gdansk (JO C 79 de 2.4.2009, p. 2)].

⁽⁵⁾ O aeródromo militar de Gdynia Oksywie situa-se na fronteira entre a cidade de Gdynia e o município de Kosakowo.

⁽⁶⁾ O acordo foi assinado pelas autoridades da Pomerânia, das cidades de Gdansk, Gdynia e Sopot, do município de Kosakowo e por representantes do governo polaco (da região da Pomerânia, do Ministério da Defesa Nacional e do Ministério dos Transportes) e do aeroporto de Gdansk.

⁽⁷⁾ A taxa de câmbio aplicada para efeitos da presente decisão é 1 EUR = 4 PLN, o que corresponde à taxa de câmbio semanal média para o ano de 2010. Fonte: Eurostat.

Polónia, o custo total do investimento inclui também os investimentos relacionados com o desempenho de funções que são da competência da política pública ⁽⁸⁾, e que, no total, representam cerca de [...] milhões de PLN ([...] milhões de EUR) (para as quatro fases).

Quadro 1

Custo nominal total do investimento no aeroporto de Gdynia-Kosakowo em 2007-2030

O projeto de investimento		
	Custo em milhões	Custo em milhões
Fase I: 2007 - 2011	[...]	[...]
Trabalhos preparatórios (limpeza do local, remoção de edifícios velhos e de árvores) e estudos de viabilidade, planeamento		
Fase II: 2012 - 2013	[...]	[...]
<ul style="list-style-type: none"> — Terminal (operacional em 2013 e inicialmente utilizado para AG) — Edifício para a administração do aeroporto e corpo de bombeiros — Renovação da placa — Infraestruturas energéticas, luzes de navegação e vedação do aeroporto — Manutenção do aeroporto e equipamento de segurança — Ajustamento do equipamento de navegação — Vias de acesso, estação de abastecimento de combustível e estacionamento automóvel 		
Fase III: 2014 - 2019	[...]	[...]
<ul style="list-style-type: none"> — Investimentos necessários para assistir aviões maiores (Boeing 737 ou Airbus A320), p.ex. extensão da pista de circulação, da placa e do equipamento aeroportuário — Outros investimentos orientados para os serviços aos passageiros (p.ex. extensão do parque de estacionamento) 		
Fase IV: 2020 - 2030	[...]	[...]
<ul style="list-style-type: none"> — Expansão do terminal — Extensão do edifício para a administração do aeroporto e corpo de bombeiros — Extensão da placa, das pistas de circulação e dos parques de estacionamento 		
Custos de investimento totais	164,90	41,02

Fonte: informações fornecidas pela Polónia.

Financiamento do projeto de investimento

- (12) O projeto de investimento é financiado através de injeções de capital por parte dos acionistas públicos (ou seja, os municípios de Gdynia e Kosakowo). As injeções de capital destinam-se a cobrir os custos de investimento e os custos operacionais do aeroporto, durante a fase inicial do seu funcionamento (isto é, até ao final de 2019). Os acionistas públicos esperam que o gestor aeroportuário comece a gerar lucro e que, em 2020, possa assim financiar todas as suas atividades a partir de receitas próprias.
- (13) Antes de o projeto ter sido notificado à Comissão (ou seja, antes de 7 de setembro de 2012), os acionistas públicos do aeroporto de Gdynia decidiram contribuir com cerca de 207,48 milhões de PLN ⁽⁹⁾ (cerca de 51,87 milhões de EUR) para efeitos da execução do projeto de investimento e para a cobertura de prejuízos do aeroporto durante os primeiros anos de funcionamento. Entre 2007 e 2019, o município de Gdynia deverá contribuir com 142,48 milhões de PLN (cerca de 35,62 milhões de EUR), em numerário. Quando a empresa foi constituída, o município de Kosakowo contribuiu com 0,1 milhões de PLN (25 000 EUR), em numerário. Entre 2011 e 2040, o município de Kosakowo deverá também fazer uma contribuição não monetária de 64,9 milhões de PLN (cerca de 16,2 milhões de EUR) através da permuta de parte da renda anual, a ser paga pelo aeroporto de Gdynia no âmbito do contrato de arrendamento, por ações no aeroporto (ver Quadro 2).

⁽⁸⁾ No parecer da Polónia, o investimento da competência da política pública abrange edifícios e equipamento para pessoal destacado para o combate a incêndios, funcionários de alfândega, seguranças do aeroporto, agentes de polícia e guardas de fronteira, bem como uma vedação no aeroporto com videovigilância, etc.

⁽⁹⁾ Em termos nominais.

Quadro 2

Financiamento do projeto de investimento através de aumentos de capital

	milhões PLN	milhões EUR
Antes de 18 de junho de 2012		
Injeções de capital em numerário do município de Gdynia	60,73	15,18
Injeções de capital em numerário do município de Kosakowo	0,10	0,03
Conversão da dívida em capital do município de Kosakowo	3,98	1,00
Total contribuições antes de 18 de junho de 2012	64,81	16,20
Previstas após 18 de junho de 2012		
Injeções de capital em numerário do município de Gdynia:	81,75	20,44
das quais:		
em 2013	29,90	7,48
em 2015	[...]	[...]
em 2016	[...]	[...]
in 2017	[...]	[...]
em 2018	[...]	[...]
em 2019	[...]	[...]
Conversão da dívida em capital do município de Kosakowo do qual:	60,92	15,23
das quais:		
em 2013-2039 (27*PLN [...])	[...]	[...]
em 2040	[...]	[...]
Contribuições totais previstas após 18 de junho de 2012	142,67	35,67
Capital total previsto da Gdynia-Kosakowo Airport Ltd	207,48	51,87

Fonte: informações fornecidas pela Polónia.

2.2. RAZÕES PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO FORMAL DE INVESTIGAÇÃO E À AVALIAÇÃO INICIAL

(14) A decisão de início de procedimento colocou as questões seguintes:

— Em primeiro lugar, se o financiamento público do projeto de investimento está em conformidade com o Princípio do Investidor de Economia de Mercado (doravante designado «PIEM»), em particular no que respeita (i) a aplicação atempada do PIEM, a metodologia para aplicar o PIEM e (ii) se a análise do PIEM levada a cabo pelas autoridades polacas, que resulta num Valor Atual Líquido positivo (doravante designado «VAL») ⁽¹⁰⁾, se baseia em pressupostos realistas e fiáveis;

⁽¹⁰⁾ O Valor Atual Líquido indica se a rentabilidade de um determinado projeto excede os custos (de oportunidade) de capital. Um projeto é considerado um investimento economicamente viável se gerar um VAL positivo. Os investimentos que produzem um rendimento inferior aos custos (de oportunidade) de capital não são considerados economicamente viáveis. Os custos (de oportunidade) de capital estão contabilizados na taxa de desconto.

— Second, whether operating and investment aid to Gdynia airport can be found compatible.

Aplicação do PIEM

- (15) No que diz respeito à primeira questão, a Comissão manifestou dúvidas sobre se o estudo do PIEM podia ser utilizado para avaliar a existência de auxílio estatal, uma vez que este estudo foi realizado em 2012, ou seja, após a decisão irrevogável de financiar a conversão do aeroporto ter sido tomada pelos acionistas públicos. Assim, a Comissão tinha dúvidas quanto à adequação do cenário contrafactual, no qual se supõe que o investimento tenha terminado em 2012.
- (16) Uma vez que o aeroporto de Gdynia deverá adotar um modelo de negócios semelhante ao do aeroporto de Gdansk (ou seja, destacando as transportadoras *low cost*, os charter e aviação geral), o qual tem ainda disponível uma capacidade não utilizada, bem como planos de expansão, e está situado a apenas 25 km de distância, a Comissão manifestou dúvidas sobre se as previsões de receitas para o aeroporto de Gdynia se baseavam em pressupostos realistas, em particular, no que respeita ao nível das taxas aeroportuárias e ao nível previsto de tráfego de passageiros. Em particular, a Comissão observou que o plano de negócios para o aeroporto de Gdynia previa, após a dedução dos descontos/abatimentos, uma taxa aeroportuária por passageiro mais elevada do que a aplicada no aeroporto de Gdansk e noutros aeroportos regionais comparáveis na Polónia.
- (17) Além disso, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de o plano de negócios considerar a totalidade dos incentivos estipulados (tais como o apoio à comercialização, descontos ou quaisquer outros incentivos para o desenvolvimento de rotas, etc.), que devem ser concedidos diretamente pelo aeroporto de Gdynia, pelos seus acionistas ou por outras autoridades regionais, de maneira a induzir as companhias aéreas a abrirem novas rotas a partir do aeroporto.
- (18) Uma vez que, geralmente, a taxa de crescimento de uma empresa não é superior à da economia na qual opera (isto é, em termos de crescimento do PIB), a Comissão manifestou dúvidas quanto à adequação da taxa de crescimento do volume de negócios de [...] utilizada para calcular o Valor Final ⁽¹⁾. Esta dúvida afeta diretamente a avaliação da rentabilidade do projeto de investimento, uma vez que o valor do capital próprio do novo aeroporto só se torna positivo à luz do valor final do projeto em 2040 (os fluxos de caixa descontados e acumulados ao longo do período de previsão entre 2010 e 2040 são negativos).
- (19) Por essa razão, a Comissão considerou que o financiamento público do projeto de investimento resultará em benefícios seletivos para o gestor aeroportuário de Gdynia. O financiamento público provém também de recursos estatais e é imputável ao Estado. Além disso, falseia ou ameaça falsear a concorrência e o comércio entre os Estados-Membros. Uma vez que todos os critérios cumulativos relativos à noção de auxílio foram cumpridos, a Comissão considerou que o financiamento público constituía um auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

Compatibilidade do auxílio

- (20) No que diz respeito à segunda questão, a Comissão manifestou dúvidas sobre se os auxílios ao investimento e ao funcionamento para o aeroporto de Gdynia podiam ser considerados compatíveis com o mercado interno.
- (21) No que respeita ao auxílio ao investimento, a Comissão tinha dúvidas quanto ao cumprimento de todos os critérios de compatibilidade estabelecidos nas orientações de 2005 para os auxílios ao investimento no sector da aviação ⁽²⁾. Em particular, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de o investimento em questão cumprir ou não com um objetivo de interesse comum claramente definido, quanto à necessidade e proporção da infraestrutura e se esta oferece perspectivas satisfatórias de utilização a médio prazo. Além disso, a Comissão manifestou dúvidas quanto à compatibilidade entre o impacto no desenvolvimento das trocas comerciais e o interesse comum.
- (22) Relativamente aos auxílios ao funcionamento, sob a forma de financiamento das perdas de exploração da Gdynia-Kosakowo Airport Ltd durante os seus primeiros anos de funcionamento, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de esses auxílios poderem ou não beneficiar das derrogações previstas no artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE. Em particular, a Comissão manifestou dúvidas quanto ao facto de o auxílio ao funcionamento poder ou não ser considerado compatível ao abrigo das Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período de 2007-2013 (doravante designadas «OAR») ⁽³⁾.

⁽¹⁾ O valor final é o valor presente de todos os fluxos de caixa subsequentes, gerados no âmbito de uma taxa de crescimento estável e constante (ou seja, o valor de capital próprio do operador aeroportuário no último ano do plano de negócios apresentado).

⁽²⁾ Comunicação da Comissão — Orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais (JO C 312 de 9.12.2005, p. 1).

⁽³⁾ Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para o período de 2007-2013 (JO C 54 de 4.3.2006, p. 13).

3. OBSERVAÇÕES DA POLÓNIA

3.1. APLICAÇÃO DO PIEM E EXISTÊNCIA DE AUXÍLIO

- (23) A Polónia mantém a sua posição de que o financiamento público do investimento no aeroporto de Gdynia está em conformidade com o PIEM e, portanto, não constitui um auxílio estatal. Neste contexto, a Polónia considera os estudos do PIEM, levados a cabo para o investimento durante o período de 2010-2012. A Polónia afirma que todos os estudos resultaram num valor atual líquido positivo e numa taxa interna de rendibilidade ⁽¹⁴⁾ (doravante designada «TIR»), superiores aos custos de capital.

3.1.1. O processo de tomada de decisão e a solidez metodológica do estudo do PIEM

- (24) A Polónia explicou que as discussões e o trabalho sobre a conversão do aeródromo militar de Gdynia/Kosakowo em aeroporto civil tiveram início em 2005. A essa data estavam envolvidos outros parceiros (por exemplo, o aeroporto de Gdansk). A Polónia explicou também que, em 2007, os municípios de Gdynia e Kosakowo criaram a empresa Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, que, desde então, tem sido responsável pelo investimento.
- (25) No decurso do processo, a Polónia apresentou três estudos do PIEM realizados pela PWC. O primeiro estudo do PIEM (com data de 16 de julho de 2010, doravante designado «o estudo do PIEM de 2010») foi realizado em julho de 2010. Consequentemente, a PWC realizou duas atualizações ao PIEM: a primeira em maio de 2011 (datada de 13 de maio de 2011, doravante designada «a atualização ao PIEM de 2011» ou «estudo do PIEM de 2011»); e a segunda em julho de 2012 (datada de 13 de julho de 2012, doravante designada «a atualização ao PIEM de 2012» ou «estudo do PIEM de 2012»). Estas atualizações integram novas previsões para o tráfego de passageiros, alterações no âmbito do projeto, alterações ao investimento e alterações à metodologia, bem como contributos básicos aos cálculos do VAL (por exemplo, o coeficiente beta e a taxa de desconto). Em novembro de 2013, a Polónia apresentou informações adicionais sugerindo que as novas fontes de receita (ou seja, a comercialização de combustível e a prestação de serviços de navegação) contribuiriam para aumentar o VAL do projeto. Na data em que a decisão de início de procedimento foi adotada, a Polónia tinha apenas apresentado a atualização do PIEM de 2012.
- (26) A Polónia explicou ainda a calendarização prevista para o projeto de investimento de Gdynia e Kosakowo no aeroporto de Gdynia. Neste sentido, a Polónia salienta que o processo de investimento pode ser dividido em duas fases de implementação do projeto:
- i) *A primeira fase (2007-2009) contemplou os trabalhos preparatórios e os estudos de viabilidade para a criação do novo aeroporto (diz respeito à Fase I, como descrito no Quadro 1)*
- (27) A Polónia explica que, na primeira fase, a empresa criada pelos municípios de Gdynia e Kosakowo levou a cabo tarefas preparatórias (por exemplo, a preparação de um plano geral para o investimento, a emissão dos documentos necessários para a obtenção do estatuto de operador aeroportuário, a elaboração de um relatório sobre o impacto ambiental do investimento, a documentação relativa à conceção, etc.).
- (28) A Polónia afirmou que, durante a primeira fase, não houve qualquer investimento significativo de capital e que o financiamento público concedido ao gestor aeroportuário estava em conformidade com as regras em matéria de auxílios *de minimis* ⁽¹⁵⁾. A Polónia afirma que as injeções de capital na empresa anteriores de 26 de junho de 2009 totalizaram 1,691 milhões de PLN (cerca de 423 000 EUR).
- ii) *A segunda fase (a partir de 2010) diz respeito à conversão de facto do Aeroporto (refere-se às Fases II a IV, como descrito no quadro 1)*
- (29) A Polónia explicou ainda que a primeira fase de preparação terminou em 2010, quando o plano geral ⁽¹⁶⁾ e o estudo do PIEM de 2010 para o aeroporto de Gdynia foram concluídos. A Polónia salientou que o estudo do PIEM de 2010 demonstrou que o investimento por parte das duas autoridades locais seria efetuado em condições de mercado (isto é, não constituiria um auxílio estatal), fazendo com que os acionistas aumentassem o capital social da empresa para 6,05 milhões de PLN (cerca de 1,5 milhões de EUR).

⁽¹⁴⁾ A TIR avalia a rendibilidade/lucro realizado pelo investidor em relação ao capital investido.

⁽¹⁵⁾ As regras aplicáveis à época foram estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis* (JO L 379 de 28.12.2006).

⁽¹⁶⁾ O plano geral para o projeto de investimento identificou as diferentes medidas necessárias para a conversão do aeroporto.

- (30) O estudo do PIEM de 2010 calculou o VAL para o projeto de investimento aplicando o método do fluxo de caixa livre para a empresa (FCFF) ⁽¹⁷⁾. Este cálculo do VAL é baseado no pressuposto de que todas as injeções de capital previstas no plano de investimento são efetuadas a fim de se implementar o projeto de investimento ⁽¹⁸⁾. Este método de avaliação é utilizado para calcular os fluxos de caixa de todos os titulares de capital na empresa (tanto titulares de capital próprio, como titulares de obrigações) durante o período em questão. As previsões de fluxos de caixa são, então, descontadas pelo custo médio ponderado do capital da empresa ⁽¹⁹⁾ (CMPC), para obter o fluxo de caixa atualizado da empresa (DCF) durante o período em questão. Em seguida, calcula-se o valor final através do método de crescimento na perpetuidade (que pressupõe um percurso de crescimento estável, baseado nos FCFF do mais recente período de previsão). O VAL é baseado na soma do DCF para o período de previsão e do valor final. Neste caso, o estudo do PIEM de 2010 forneceu estimativas dos fluxos de caixa para o período de 2010 a 2040, utilizando um CMPC de [...] % ⁽²⁰⁾. Através destes fatores, o estudo produziu um DCF negativo de [...] milhões de PLN ([...] milhões de EUR) para o período de 2010 a 2040 e um valor final (atualizado) de cerca de [...] milhões de PLN ([...] milhões de EUR) ⁽²¹⁾. Assim, o VAL de todo o projeto foi estimado em [...] milhões de PLN (ou [...] milhões de EUR).
- (31) A imagem seguinte (ver Figura 1) apresenta os fluxos de caixa atualizados e acumulados para o período de previsão de 2010-2040, tal como calculados no estudo do PIEM de 2010.

Figura 1

DCF (real) acumulado (em PLN)

[...]

- (32) A Polónia explica que, em 29 de julho de 2010, o capital próprio da empresa foi aumentado para 6,052 milhões de PLN (cerca de 1,5 milhões de EUR). Apesar do estudo do PIEM demonstrar que o investimento não constitui um auxílio estatal, a Polónia acrescentou ainda que, ao mesmo tempo, os acionistas preparavam uma notificação à Comissão que deveria ser enviada apenas por motivos de garantia jurídica.
- (33) A Polónia informa ainda que, em maio de 2011, foi realizado um novo estudo do PIEM. As autoridades polacas afirmaram que este estudo do PIEM era uma atualização do estudo de 2010, realizado à luz do desenvolvimento dos preparativos e da disponibilidade de informações mais precisas relativas ao plano de investimento, à sua calendarização e financiamento. A Polónia explica que durante o período que decorreu entre a preparação do estudo do PIEM de 2010 e o estudo do PIEM de 2011:
- em 11 de março de 2011, os acionistas assinaram um acordo que estabelece as condições de financiamento para o investimento na criação de um aeroporto civil. Nesse acordo, o município de Gdynia comprometeu-se a injetar um total de 59 milhões de PLN entre 2011 e 2013. Por sua vez, o município de Kosakowo assumiu o compromisso de efetuar uma contribuição não monetária, sob a forma de conversão da dívida em ativos (como descrito no Quadro 2), entre 2011 e 2040;
 - na mesma data, em 11 de março de 2011, a empresa responsável pela criação do aeroporto de Gdynia celebrou um contrato de locação de terreno com o município de Kosakowo (especificando o âmbito do terreno alugado, as condições para os pagamentos da locação, as questões fiscais, etc.);
 - os custos de investimento contemplados no plano de investimento foram especificados e atualizados.
- (34) A Polónia explica que o estudo do PIEM de 2011 resultou também num VAL positivo. A Polónia afirmou ainda que, neste contexto, os acionistas públicos do gestor aeroportuário efetuaram injeções de capital posteriores. A Polónia faz notar que, em julho de 2011, o capital próprio da empresa foi aumentado para 33,801 milhões de PLN (8,45 milhões de EUR) e, em abril de 2013, para 64,81 milhões de PLN (16,2 milhões de EUR).

⁽¹⁷⁾ O FCFF (Fluxo de caixa liberto para financiamento) é utilizado para calcular o lucro da empresa antes dos juros e impostos de cada ano (EBIT), adicionando a depreciação e amortização (visto que estes são gastos não monetários) e subtraindo as necessidades de investimento, as alterações ao fundo de maneo e aos impostos (ver o Quadro 5 relativo ao estudo de 2010 do Princípio do Investidor numa Economia de Mercado [PIEM]).

⁽¹⁸⁾ Os cálculos FCFF baseiam-se nos fluxos de caixa esperados (dentro e fora da empresa) para o período de previsão de 2010-2040. Estes fluxos de caixa são baseados no plano de negócios e nos seus pressupostos subjacentes relativos ao tráfego, encargos, custos operacionais e despesas de capital. Deste modo, os cálculos FCFF têm em conta todas as despesas de capital planeadas para a conversão do aeroporto.

⁽¹⁹⁾ O custo médio ponderado do capital (CMPC) é a taxa que se espera que uma empresa pague a todos os seus titulares de valores mobiliários para financiar os seus ativos.

⁽²⁰⁾ É baseado numa taxa sem risco de [...] %, num prémio de risco de crédito de [...] %, numa taxa de imposto sobre as sociedades de 19 %, num coeficiente beta de [...], num prémio de taxa de mercado de [...] % e numa estrutura de capital de [...] % de dívida e [...] % de capital próprio (consultar a Secção 4.4, na página 21 do estudo de 2010 do PIEM). A Comissão assinala que os cálculos apresentados pela Polónia parecem indicar que no estudo do PIEM foi utilizado um CMPC com uma estrutura a prazo descendente.

⁽²¹⁾ O valor final baseou-se num pressuposto de crescimento estável de [...] %.

(35) No estudo do PIEM de 2011, o DCF foi calculado com base no DCF para o período de previsão de 2011-2040. O DCF atualizado manteve-se em (-[...]) milhões de PLN (-[...]) milhões de EUR), sugerindo prejuízos maiores, enquanto o valor final diminuiu para [...] milhões de PLN (cerca de [...] milhões de EUR). Consequentemente, o VAL diminuiu para [...] milhões de PLN (ou inferior a [...] milhões de EUR). O CMPC foi reduzido para [...] % ⁽²²⁾ e a taxa de crescimento estável para o cálculo do valor final diminuiu de [...] % para [...] %.

(36) A Polónia afirma que a alteração na situação macroeconómica (a crise financeira e o abrandamento económico) fez com que o projeto tivesse de ser novamente avaliado em 2012, originando um novo estudo do PIEM (nomeadamente, o estudo do PIEM de 2012). A Polónia afirma que, para efeitos do estudo do PIEM de 2012, foram efetuadas as seguintes alterações aos pressupostos dos estudos do PIEM anteriores:

— A previsão do tráfego de passageiros para o aeroporto de Gdynia foi reduzida.

— O âmbito do investimento foi reduzido, observando-se uma redução nos custos de investimento em [...] milhões de PLN ([...] milhões de EUR).

— A ideia de construir um terminal principal (em conjunto com o respetivo desenvolvimento das infraestruturas rodoviárias e parques de estacionamento) foi abandonada. Em vez disso, na segunda fase do investimento, optou-se pela expansão da capacidade do terminal de aviação geral em [...] %.

— Depois de verificar a situação do mercado, os custos de investimento relacionados com valores mobiliários tiveram de ser aumentados em [...] milhões de PLN ([...] milhões de EUR).

— A redução do investimento resultou num período de recuperação mais curto para o investimento (de [...] anos em termos nominais, de [...] anos e [...] meses para [...] anos e [...] meses).

(37) A Polónia afirma também que a metodologia utilizada para os estudos anteriores do PIEM foi alterada para efeitos do estudo do PIEM de 2012:

— A fim de refletir melhor a estrutura de financiamento e o custo do serviço da dívida, o método do fluxo de caixa livre para a empresa (doravante designado «FCFF») foi substituído pelo método do fluxo de caixa livre para o capital próprio (doravante designado «FCFE») ⁽²³⁾.

— Na sequência de alterações no mercado financeiro (títulos), a taxa de juro sem risco e o coeficiente beta foram atualizados. Além disso, as empresas extraeuropeias foram excluídas das análises comparativas. O resultado foi uma nova taxa de desconto.

— A taxa de desconto para calcular o VAL foi fixada com base numa análise de empresas comparáveis, que abrange tanto as empresas aeroportuárias como as empresas que prestam serviços nos aeroportos (cujos resultados financeiros estão intimamente associados ao desempenho das empresas aeroportuárias) ⁽²⁴⁾.

— Assumiu-se que o projeto seria financiado, principalmente, através de recursos dos acionistas, e só depois através de fontes externas (empréstimos de capital de exploração) e de receitas operacionais.

⁽²²⁾ A taxa sem risco foi aumentada para [...] % e o coeficiente beta para [...]. A estrutura de capital foi modificada pelo aumento da percentagem da dívida ([...] %) e pela diminuição da percentagem de capital próprio ([...] %).

⁽²³⁾ FCFE (Fluxos de Caixa Libertos para Capital Próprio) = FCFF + créditos e empréstimos recebidos - créditos e empréstimos reembolsados - juros sobre créditos e empréstimos. Em comparação com os FCFF, os FCFE são descontados por uma taxa de rentabilidade do capital próprio que é sempre superior ao CMPC. Consequentemente, o VAL demonstra que parte da rentabilidade dos investimentos está disponível para os acionistas (investidores). Assim, o VAL calculado com base nos FCFE não reflete o retorno total do investimento, isto é, o retorno para os acionistas e credores.

⁽²⁴⁾ Para refletir as diferenças na estrutura de financiamento típica das empresas aeroportuárias e das empresas que prestam serviços aeroportuários, o rendimento do capital próprio foi tido em conta antes do cálculo das médias.

- (38) No estudo do PIEM de 2012, o DCF foi calculado a partir do DCF para o período de previsão de 2012-2030 (isto é, o período de previsão utilizado no estudo anterior foi reduzido em 10 anos). O DCF atualizado atingiu (-[...] milhões de PLN) (cerca de (-[...]) milhões de EUR), enquanto o valor final sofreu um aumento significativo, atingindo [...] milhões de PLN ([...] milhões de EUR). Assim, o valor capitalizado dos investimentos já realizados ([...] milhões de PLN) foi deduzido. Tal como atualizado em 2012, o VAL atingiu [...] milhões de PLN (ou [...] milhões de EUR). Para se calcular o VAL, recorreu-se a um custo do capital próprio de [...] % ⁽²⁵⁾, e a taxa de crescimento estável para o cálculo do valor final diminuiu novamente de [...] % para [...] %.
- (39) A Polónia salienta que os resultados do estudo do PIEM de 2012 se mantiveram positivos e levaram a injeções de capital adicionais por parte dos acionistas. A Polónia afirmou que, em abril de 2013, o capital da empresa tinha sido aumentado para 91,310 milhões de PLN (22,8 milhões de EUR), sendo que nesse ano não foram observadas mais alterações, tal como indicado no Quadro 3.

Quadro 3

Injeções de capital no gestor aeroportuário de Gdynia, por parte dos municípios de Gdynia e Kosakowo

Data da decisão de entrada Registo da Jurisdição Nacional	Data da resolução sobre o aumento de capital	Nome do acionista	Objeto da resolução	Valor das ações	Capital social	Participação cumulativa nos aumentos de capital efetuados até finais de 2013
				(milhões PLN)	(milhões PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	emissão de novas ações	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	emissão de novas ações	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	emissão de novas ações	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	emissão de novas ações	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	emissão de novas ações	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	404 ações detidas pelo município de Gdynia foram suprimidas sem consideração do acionista	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	emissão de novas ações	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	emissão de novas ações	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	emissão de novas ações	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	emissão de novas ações	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	emissão de novas ações	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	emissão de novas ações	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	emissão de novas ações	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	emissão de novas ações	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	emissão de novas ações	20,031	91,310	100,00 %

Fonte: informações fornecidas pela Polónia.

⁽²⁵⁾ A taxa sem risco foi reduzida para [...] % e o coeficiente beta foi reduzido para [...].

- (40) Em suma, a Polónia afirma que apesar de as autoridades locais terem tomado medidas preliminares para a criação do aeroporto de Gdynia em 2005, o projeto só atingiu a sua versão final com a elaboração do plano geral e com o primeiro estudo do PIEM, ou seja, no ano de 2010. A Polónia explica que os pressupostos iniciais do projeto foram profundamente revistos devido a alterações registadas nas circunstâncias externas. A Polónia argumenta que a decisão final dos acionistas públicos relativamente à implementação e versão final do projeto foi tomada em 2012. A Polónia salienta ainda que as três versões do estudo do PIEM confirmaram a viabilidade do projeto, demonstrando que um investidor numa economia de mercado teria realizado o projeto.
- (41) No cenário contrafactual, a Polónia argumenta que a legislação nacional concedeu a Kosakowo o direito ao usufruto do terreno onde o aeroporto de Gdynia se situa tão somente para a criação de um novo aeroporto civil. A este respeito, a Polónia explica que o local do aeroporto foi alugado ao município de Kosakowo por um período de 30 anos. A Polónia afirma que o contrato de locação obriga o município de Kosakowo a só alugar o terreno a uma entidade responsável pela criação e/ou exploração de um aeroporto civil. Segundo a Polónia, o terreno poderia ser devolvido ao Estado se, no prazo de seis meses, o município de Kosakowo não o tivesse alugado para fins de criação de um aeroporto civil, se os terrenos tivessem sido utilizados para outros fins ou se o aeroporto não tivesse iniciado as suas atividades no prazo de três anos. Uma vez que o cenário de utilização/aluguer do terreno do aeroporto de Gdynia, para outros fins que não a aviação não foi possível, este não pôde ser utilizado para a elaboração de um cenário contrafactual.

3.1.2. Fiabilidade dos principais pressupostos do estudo do PIEM de 2012

As previsões de tráfego e de receitas

- (42) A Polónia explica que as taxas aeroportuárias previstas assentaram nas tarifas aplicadas por outros aeroportos, para que o mercado existente não fosse perturbado e, ao mesmo tempo, para assegurar um nível de rentabilidade adequado ao projeto, com base no volume previsto de tráfego de passageiros. Segundo a Polónia, as taxas não diferem significativamente das que são normalmente cobradas nos aeroportos de pequenas dimensões. Em particular, existem dois aeroportos regionais em Modlin e Lublin que foram inaugurados recentemente e que aplicam taxas aeroportuárias normais, semelhantes às que foram previstas no estudo do PIEM para o aeroporto de Gdynia.
- (43) Em resposta à observação da Comissão, de que as taxas previstas para o aeroporto de Gdynia (25 PLN [5,25 EUR] por passageiro embarcado, durante os dois primeiros anos e, ao fim deste período, 40 PLN [10 EUR]) são superiores às taxas de desconto aplicadas no aeroporto de Gdansk (24 PLN [5 EUR] por passageiro embarcado, numa transportadora low cost, num trajeto internacional, pelo menos duas vezes por semana e 12,5 PLN [3,1 EUR] em trajetos nacionais), a Polónia salienta que o nível das taxas indicado no plano de negócios representa a média para todo o período de previsão (2014-2030), considerando que as taxas aplicadas no aeroporto de Gdansk deverão aumentar a longo prazo, à medida que os níveis dos serviços aeroportuários melhoram.
- (44) Além disso, a Polónia salienta que a margem de lucro do projeto, a previsão atualizada de tráfego aéreo (ligeiramente mais elevada) e a repartição de alguns custos operacionais com as forças militares significam que o aeroporto Gdynia deverá ser capaz de manter taxas de passageiros reduzidas durante um período mais longo (as taxas reduzidas podem ser aplicadas até ao final de 2021), mantendo simultaneamente um VAL positivo para os acionistas públicos.
- (45) A Polónia argumenta ainda que a previsão atualizada (em março de 2013) do tráfego para a Pomerânia, assume um tráfego mais elevado do que o estudo do PIEM de 2012. De acordo com os dados mais recentes, o aeroporto de Gdynia movimentaria 1 149 978 passageiros em 2030, ao invés de 1 083 746. Prevê-se que, em 2030, o número de passageiros em toda a Pomerânia aumente de 7,8 para 9 milhões.
- (46) Na opinião da Polónia, estes valores confirmam a viabilidade da coexistência dos aeroportos de Gdansk e Gdynia, bem como a viabilidade do seu funcionamento em conjunto no mercado da Pomerânia. Considera-se que, mesmo que o aeroporto de Gdansk seja alargado para atingir a capacidade planeada de 7 milhões de passageiros, existe espaço suficiente no mercado de aviação em desenvolvimento da Pomerânia para outro aeroporto regional mais pequeno (com uma capacidade de 1 milhão), que acabaria por complementar os serviços prestados pelo aeroporto de Gdansk.

Quadro 4

Comparação entre as previsões de tráfego do estudo do PIEM de 2012 e as previsões atualizadas (março de 2013) de tráfego para o aeroporto de Gdynia

Ano	Tráfego comercial		Tráfego comercial		Aviação geral	
	Passageiros (milhares)		Operações de aeronaves		Operações de aeronaves	
	Previsões do estudo do PIEM de 2012	Previsão atualizada	Previsões do estudo do PIEM de 2012	Previsão atualizada	Previsões do estudo do PIEM de 2012	Previsão atualizada
	Total	Total	Total	Total	Total	Total
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2025	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2026	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2027	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2028	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2029	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2030	1 083 746	1 149 978	[...]	[...]	[...]	[...]

Fonte: com base em informações fornecidas pela Polónia.

Custos operacionais (incentivos às companhias aéreas, custos relacionados com as operações militares do aeroporto)

- (47) A Polónia explica que o estudo do PIEM tem em consideração as medidas de comercialização e promoção do aeroporto ao estimar:
- i) os custos operacionais, sendo que estes são estimados com base nas demonstrações financeiras disponíveis para os aeroportos de grandes dimensões da Polónia,
 - ii) outros custos discriminados por tipo, estimados de forma prudente para o aeroporto de Gdynia, considerando também os custos correspondentes nos outros aeroportos.
- (48) A Polónia afirma igualmente que o estudo do PIEM assumiu que todos os custos operacionais seriam suportados pelo investidor, não tendo assim em conta qualquer partilha relativamente aos custos operacionais resultantes da utilização militar do aeroporto. A Polónia argumenta que a repartição dos custos operacionais relativos à infraestrutura partilhada foi definida como [...] para o número de voos civis e militares. A Polónia explica ainda que os custos associados à reparação e renovação serão de [...]. A Polónia salienta que a adoção de regras relativas à utilização partilhada do aeroporto (ainda não acordada formalmente com o utilizador militar do aeroporto) resultará na redução de, pelo menos, [...] dos custos relacionados com serviços de terceiros e salários. Segundo a Polónia, a inclusão deste fator nos estudos do PIEM resultaria numa maior rentabilidade prevista para o projeto.

Taxa de crescimento a longo prazo

- (49) A Polónia explica que a taxa de crescimento de [...] % adotada no estudo do PIEM diz respeito ao valor final em termos nominais.
- (50) A Polónia afirma ainda que a taxa de crescimento de [...] % é igual ao objetivo para a inflação estabelecido para a Polónia pelo Conselho de Política Monetária (um órgão de decisão do Banco Nacional da Polónia). A Polónia salienta que, em conformidade com as últimas previsões do Fundo Monetário Internacional, de julho de 2013, o PIB da Polónia irá aumentar à taxa de 2,2 % em 2014, de 3 % em 2015, de 3,3 % em 2017 e de 3,8 % em 2018.

A atualização de novembro de 2013

- (51) Em novembro de 2013, a Polónia comunicou que a Administração Aduaneira e a Entidade Reguladora da Energia tinham enviado ao gestor aeroportuário decisões administrativas que o autorizavam a vender diretamente combustível para aeronaves. A venda de combustíveis pelo gestor aeroportuário seria não só uma fonte suplementar de receitas, mas acabaria também por melhorar os resultados financeiros do plano de negócios.
- (52) Segundo a Polónia, todos os estudos do PIEM realizados até à data contemplavam a venda de combustível por meio de um operador externo. A venda de combustível pelo gestor aeroportuário aumentaria a margem de lucro da empresa neste tipo de atividade de [...] PLN ([...] EUR) por litro (quando o combustível é vendido por um operador externo) para [...] PLN ([...] EUR) (quando o combustível é vendido diretamente pelo gestor aeroportuário).
- (53) Na opinião da Polónia, estes rendimentos suplementares melhorariam o resultado da atualização do PIEM de 2012. Assim, a Polónia faz notar que se espera que o VAL do projeto aumente de [...] milhões de PLN ([...] milhões de EUR) para [...] milhões de PLN ([...] milhões de EUR). A Polónia explica que a TIR aumentaria de [...] % para [...] %.
- (54) A Polónia argumenta que, em alternativa, os rendimentos suplementares permitiriam que as taxas aeroportuárias das companhias aéreas fossem mantidas baixas a longo prazo.
- (55) A Polónia confirmou que uma abordagem prudente não permitiu que a venda de combustível pelo próprio aeroporto fosse abrangida pelos estudos do PIEM. Quando estes estudos foram levados a cabo, o operador aeroportuário não possuía as autorizações necessárias, nem qualquer garantia de que iria obtê-las.
- (56) Além disso, a Polónia afirmou que a empresa tem intenções de prestar serviços de navegação às companhias aéreas (substituindo a Agência Polaca de Serviços de Navegação Aérea). A Polónia salienta que este serviço permitiria a redução da taxa de terminal paga pelas companhias aéreas (atualmente pagas à Agência) e que, deste modo, seria possível tornar o aeroporto de Gdynia mais atraente para as companhias aéreas. Assim, o gestor aeroportuário poderia oferecer às companhias aéreas taxas aeroportuárias mais competitivas do que os aeroportos vizinhos.

3.2. AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE

3.2.1. Auxílio ao investimento

- (57) Segundo a Polónia, foram cumpridos todos os critérios de compatibilidade estabelecidos nas orientações de 2005 para os auxílios ao investimento no sector da aviação.

Realizar um objetivo de interesse comum claramente definido

- (58) A Polónia argumenta que a criação do aeroporto de Gdynia, enquanto elemento do sistema de transportes da Pomerânia, otimiza a utilização da infraestrutura disponível e terá um impacto positivo no desenvolvimento regional, nomeadamente através de um aumento dos postos de trabalho no aeroporto, do rendimento proveniente da cadeia de fornecimento do mercado da aviação e do desenvolvimento do turismo.
- (59) A Polónia refere-se à «Estratégia de desenvolvimento de transportes a nível regional da Pomerânia para 2007-2020», baseada em previsões de tráfego aéreo para a região, e reconhece a necessidade de se criar uma plataforma de aeroportos, que trabalhem em estreita cooperação para satisfazer as necessidades da população na região de Trójmiasto ⁽²⁶⁾.
- (60) Segundo a Polónia, os principais argumentos para a criação de uma plataforma de aeroportos na região de Trójmiasto são: o aumento de tráfego aéreo na Polónia, a falta de espaço para aumentar a capacidade do aeroporto de Gdansk e a extensão da aglomeração por uma distância de aproximadamente 60 km (ou 100 km, caso as cidades de Tczew e Wejherowo sejam incluídas). A Polónia argumenta que, embora o aeroporto de Gdansk tenha, atualmente, uma capacidade para cerca de 5 milhões de passageiros, algumas das previsões relativas ao tráfego aéreo demonstram que, em 2035, o tráfego aéreo no aeroporto poderá exceder os 6 milhões de passageiros. Por um lado, nas suas observações, a Polónia alegou que as restrições ambientais e o desenvolvimento de projetos residenciais na vizinhança do aeroporto de Gdansk limitam as perspetivas para a sua expansão futura. Por outro lado, nas observações feitas a 6 de dezembro de 2012, a Polónia invocou o plano geral do aeroporto Gdansk para argumentar que não existem restrições no que respeita a expansão do aeroporto de Gdansk.
- (61) A Polónia afirma que a segurança aérea justifica igualmente a construção de uma plataforma de aeroportos na região de Trójmiasto, em que o aeroporto de Gdynia assume uma posição de apoio na qualidade de aeroporto de emergência (a aterragem no aeroporto de Gdynia é possível em cerca de 80 % dos casos quando a base das nuvens e a visibilidade não permitem a aterragem no aeroporto de Gdansk).
- (62) Por último, a Polónia argumenta que o desenvolvimento do aeroporto de Gdynia corresponde aos objetivos dos documentos de estratégia ao nível nacional e regional relativos ao desenvolvimento das infraestruturas de aviação na Polónia. A Polónia explica que o desenvolvimento do aeroporto de Gdynia deverá ter um impacto positivo no desenvolvimento da Pomerânia e na utilização da infraestrutura militar existente, e que este é complementar ao aeroporto de Gdansk.

Necessidade e proporcionalidade da infraestrutura

- (63) A Polónia argumenta que a infraestrutura é necessária e proporcional ao objetivo definido, tendo em conta a pequena escala das operações do aeroporto (1,55 % da quota do mercado de aviação da Polónia, em 2030), bem como as previsões para os volumes de tráfego de passageiros que excedem a capacidade de expansão do aeroporto de Gdansk, a atratividade da região para o turismo e a previsão de uma taxa elevada de desenvolvimento da Pomerânia.
- (64) A Polónia salienta a função estratégica do aeródromo militar de Gdynia e assinala que a utilização da infraestrutura existente minimiza os custos de investimento e maximiza o impacto positivo no desenvolvimento regional.
- (65) A Polónia salienta ainda que houve uma redução nos custos e que a eficácia do investimento aumentou através da implementação de soluções técnicas como, por exemplo, a construção de um terminal de aviação geral para a aviação em geral e para o tráfego de passageiros, a construção de um edifício único para a maioria dos serviços aeroportuários (guardas de fronteira, estâncias aduaneiras, polícia, bombeiros, administração) e a adaptação de outros edifícios existentes para otimizar a sua utilização. Além disso, os custos operacionais das infraestruturas serão partilhados com o exército.

⁽²⁶⁾ Trójmiasto é uma área urbana da Pomerânia, constituída por três grandes cidades (Gdansk, Gdynia e Sopot). Atualmente, existem três aeroportos na área de Trójmiasto: O Aeroporto Lech Wałęsa em Gdansk, o aeródromo militar em Pruszcz Gdanski e o aeródromo militar na fronteira entre Gdynia e Kosakowo (Gdynia-Oksywie).

Perspetivas a médio prazo satisfatórias no que se refere à utilização

- (66) A Polónia salienta que as perspetivas a médio prazo para a utilização do aeroporto de Gdynia são satisfatórias, devido ao crescimento do PIB na região da Pomerânia, que deverá ultrapassar a média da Polónia e da UE, devido também à atratividade da região para os turistas, ao seu estatuto de centro de investimento estrangeiro e ao crescimento previsto em termos de tráfego aéreo.
- (67) A Polónia salienta que a colaboração prevista com o aeroporto de Gdansk e a complementaridade dos serviços oferecidos pelos dois aeroportos (o aeroporto de Gdynia dedicar-se-á sobretudo ao tráfego de aviação geral), irá fortalecer ainda mais as perspetivas a médio e longo-prazo para o aeroporto de Gdynia.
- (68) A Polónia explica que o aeroporto tem ainda a intenção de desenvolver atividades especializadas relativas à aviação dentro do perímetro do aeroporto, como a produção de peças simples para manutenção, a reparação de peças de aeronaves ou a produção na hora («just-in-time») de outros componentes/produtos.
- (69) Como prova adicional da atratividade do projeto, a Polónia apresenta uma carta de intenções assinada por um banco comercial, exprimindo a disponibilidade do mesmo para iniciar negociações sobre o financiamento do investimento no aeroporto de Gdynia.

Impacto no desenvolvimento do comércio contrário ao interesse comum

- (70) Dado que o aeroporto de Gdynia terá uma pequena quota de mercado (movimentando menos de 1 milhão de passageiros por ano), a Polónia não considera que o impacto do projeto no comércio contrarie o interesse comum. À luz do crescimento do tráfego aéreo previsto, a Polónia espera que os aeroportos de Gdansk e de Gdynia estabeleçam uma plataforma de aviação cooperativa que sirva a região de Trójmiasto da Pomerânia e que forneça serviços complementares.
- (71) A Polónia sublinha que o aeroporto de Gdynia não será um concorrente do aeroporto de Gdansk, uma vez que incidirá na prestação de serviços no âmbito do setor da aviação geral (serviços de manutenção, reparação e revisão e uma academia de aviação) e na cooperação com o porto marítimo de Gdynia.
- (72) A Polónia argumenta ainda que, no aeroporto de Gdynia, o tráfego de voos charter e de companhias *low cost* não terá o mesmo custo que no aeroporto de Gdansk, porém resultará num aumento global na riqueza e mobilidade. A Polónia refere que o ritmo de crescimento do aeroporto de Gdansk e a natureza das operações de aeronaves que gere significam que, mais tarde ou mais cedo, o número de voos que este realiza terá de ser limitado. A Polónia afirma que estas conclusões estão incluídas no relatório sobre a avaliação do impacto ambiental relativo ao projeto de «Expansão do aeroporto Lech Wałęsa de Gdansk».
- (73) A Polónia explica que o investimento no aeroporto de Gdynia pode limitar os custos financeiros e sociais de qualquer restrição à atividade no aeroporto de Gdansk. A Polónia salienta que a transferência de alguns voos do aeroporto de Gdansk para o aeroporto de Gdynia resultará numa melhor utilização da capacidade de ambos os aeroportos.

Necessidade do auxílio e efeito de incentivo

- (74) A Polónia afirma que sem financiamento público a empresa não teria levado a cabo o projeto. A Polónia salienta que o auxílio foi limitado ao mínimo necessário e que os custos do projeto foram reduzidos e otimizados através da utilização da infraestrutura militar existente.
- (75) Na opinião da Polónia, as injeções de capital no aeroporto de Gdynia são necessárias e limitadas ao mínimo, tal como comprovado pela/o:

i) taxa interna de rendibilidade do projeto de [...] %, apenas ligeiramente superior à taxa de desconto (custo do capital próprio), que se mantém a [...] % (segundo o estudo do PIEM de 2012);

- ii) necessidade, prevista nas previsões financeiras, de contrair um empréstimo de capital de exploração para financiar as operações do aeroporto, caso contrário a empresa poderia ficar sem liquidez;
- iii) facto de o financiamento total do capital próprio ser inferior ao total da despesa de capital (financiamento a partir das contas de capital próprio inferior a [...] dos custos totais durante o período previsto, incluindo o total das despesas de capital).

(76) A Polónia prossegue explicando a proporcionalidade da medida de auxílio, comparando o seu financiamento público (cerca de 148 PLN em termos reais) aos novos projetos de investimento (aeroporto de Lublin-Świdnik, para o qual o custo líquido de construção era aproximadamente de 420 milhões de PLN) e a um investimento baseado num aeródromo militar (aeroporto de Varsóvia-Modlin, cuja construção custou, até à data, quase 454 milhões de PLN).

3.2.2. Auxílio ao funcionamento

(77) A Polónia argumenta que o projeto cumpre com os critérios de compatibilidade estabelecidos nas OAR para auxílios ao funcionamento numa região abrangida artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE. Na opinião da Polónia, o auxílio ao funcionamento do projeto:

- i) destina-se a financiar um conjunto de despesas pré-definido;
- ii) é limitado a um mínimo necessário e concedido a título temporário (o auxílio para os custos de funcionamento é concedido na medida e durante o período em que é necessário para a entrada em funcionamento do aeroporto, ou seja, até ao final de 2018);
- iii) tem carácter degressivo e diminui de [...] % das despesas de capital em 2013 para [...] % em 2018;
- iv) é concebido para cumprir os objetivos do projeto para o desenvolvimento regional e para a atenuação das limitações existentes. Tendo em conta a quantidade de auxílio em relação aos seus efeitos benéficos sobre o desenvolvimento da região da Pomerânia, a Polónia alega que este deve ser considerado proporcional.

(78) A Polónia sublinha igualmente que o auxílio se destina a um pequeno aeroporto com uma capacidade máxima de 1 milhão de passageiros por ano, o que significa que o risco de distorção da concorrência e de efeito contrário ao interesse comum é mínimo, especialmente em virtude da cooperação programada entre os aeroportos de Gdynia e Gdansk e da complementaridade desta cooperação.

(79) A Polónia salienta ainda que a cooperação que está a ser negociada atualmente com o utilizador militar do aeroporto e a participação deste nos custos operacionais do aeroporto contribuirão para a redução das perdas e dos custos operacionais da empresa.

4. OBSERVAÇÕES DE TERCEIROS

(80) Na sequência da publicação da sua decisão para dar início ao processo previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE, relativamente ao financiamento concedido à Gdynia-Kosakowo Airport Ltd por parte dos municípios de Gdynia e Kosakowo, a Comissão não recebeu quaisquer observações das partes interessadas.

5. AVALIAÇÃO

5.1. EXISTÊNCIA DE UM AUXÍLIO ESTATAL

(81) Por força do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE «são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»

- (82) Os critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativos. Consequentemente, para se determinar se a medida em questão constitui um auxílio nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, devem ser cumpridas todas as condições seguintes. Ou seja, o apoio financeiro deve:
- i) ser concedido pelo Estado ou através de recursos estatais;
 - ii) beneficiar determinadas empresas ou a produção de determinados bens;
 - iii) falsear ou ameaçar falsear a concorrência; e
 - iv) influenciar o comércio entre os Estados-Membros.

5.1.1. Atividade económica e noção de empresa

- (83) Segundo jurisprudência assente, em primeiro lugar, a Comissão deve verificar se a Gdynia-Kosakowo Airport Ltd constitui uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. O conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento⁽²⁷⁾. Qualquer atividade que consista na oferta de bens e serviços num dado mercado é uma atividade económica⁽²⁸⁾.
- (84) No seu acórdão relativo ao aeroporto de Leipzig-Halle, o Tribunal de Justiça confirmou que a exploração de um aeroporto para fins comerciais e a construção da infraestrutura aeroportuária constituem uma atividade económica⁽²⁹⁾. Sempre que um operador aeroportuário exerce atividades económicas de prestação de serviços aeroportuários remunerados, independentemente do seu estatuto jurídico ou do modo de financiamento respetivo, constitui uma empresa na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, e das disposições do Tratado relativas aos auxílios estatais são, portanto, aplicáveis às vantagens concedidas ao operador aeroportuário pelo Estado ou através de recursos estatais⁽³⁰⁾.
- (85) A este respeito, a Comissão salienta que a infraestrutura objeto da presente decisão será explorada para fins comerciais pelo gestor aeroportuário Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Uma vez que o gestor aeroportuário irá cobrar pela utilização da infraestrutura aos respetivos utilizadores, esta deve ser considerada comercialmente explorável. Consequentemente, a entidade responsável pela exploração desta infraestrutura constitui uma empresa para efeitos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.
- (86) Porém, nem todas as atividades dum gestor aeroportuário são necessariamente de natureza económica⁽³¹⁾.
- (87) O Tribunal de Justiça⁽³²⁾ salienta que as atividades que, regra geral, são da responsabilidade do Estado no exercício das suas prerrogativas de poder público, não são de natureza económica e não se inserem no âmbito de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais. Tais atividades incluem, por exemplo, a segurança, o controlo do tráfego aéreo, o policiamento, as alfândegas, etc. O financiamento serve exclusivamente para compensar os custos daí resultantes e não pode ser canalizado para financiar outras atividades económicas⁽³³⁾.
- (88) Assim, o financiamento de atividades que são da competência das autoridades públicas ou da infraestrutura diretamente ligada a essas atividades não constitui, em geral, um auxílio estatal⁽³⁴⁾. Num aeroporto, atividades

⁽²⁷⁾ Processo C-35/96, *Comissão contra Itália* [1998] Col. I-3851; Processo C-41/90 *Höfner e Elser* [1991] Col. I-1979; Processo C-244/94 *Fédération Française des Sociétés d'Assurances contra Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* [1995] Col. I-4013; Processo C-55/96 *Job Centre* [1997] Col. I-7119.

⁽²⁸⁾ Processo 118/85, *Comissão contra Itália* [1987] Col. 2599; Processo 35/96 *Comissão contra Itália* [1998] Col. I-3851.

⁽²⁹⁾ Processos apensos T-455/08 *Flughafen Leipzig-Halle GmbH e Mitteldeutsche Flughafen AG contra Comissão* e T-443/08 *Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt contra Comissão* [2011] Col. II-01311, confirmado pelo TJCE, processo C-288/11 P *Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle contra Comissão*, [2012], ainda não publicado na Coletânea; ver também o Processo T-128/89 *Aéroports de Paris contra Comissão* [2000] Col. II-3929, confirmado pelo TJCE, Processo C-82/01P, Col. 2002 Pág. I-9297 e o Processo T-196/04 *Ryanair contra Comissão* [2008] Col. II-3643.

⁽³⁰⁾ Processos C-159/91 e C-160/91, *Poucet contra AGV e Pistre contra Cancave* [1993] Col. I-637.

⁽³¹⁾ Processo C-364/92 *SAT Fluggesellschaft contra Eurocontrol* [1994] Col. I-43.

⁽³²⁾ Decisão da Comissão de 19 de março de 2003, N 309/2002, Segurança aérea — compensação de custos na sequência dos atentados de 11 de setembro de 2001.

⁽³³⁾ Processo C-343/95, *Cali & Figli contra Servizi ecologici porto di Genova* [1997] Col. I-1547; Decisão da Comissão de 19 de março de 2003, N 309/2002; Decisão da Comissão de 16 de outubro de 2002, N 438/02, Subvenções às administrações portuárias belgas para realização de missões da competência das autoridades públicas.

⁽³⁴⁾ Ver nota de rodapé 32.

como o controlo do tráfego aéreo, o policiamento, o controlo aduaneiro, os bombeiros, as atividades necessárias para a proteção da aviação civil contra atos de interferência ilegal e os investimentos relativos à infraestrutura e equipamento necessários para a realização dessas atividades não são considerados, em geral, de natureza económica ⁽³⁵⁾.

- (89) Porém, o financiamento público de atividades não económicas estreitamente ligadas à realização de uma atividade económica não deverá conduzir a uma discriminação indevida entre as companhias aéreas e os gestores aeroportuários. De facto, segundo jurisprudência assente, existe uma vantagem sempre que as autoridades públicas isentam as empresas dos custos inerentes às suas atividades económicas ⁽³⁶⁾. Assim, se num determinado sistema jurídico é normal que as companhias aéreas ou o gestor aeroportuário suportem os custos de determinados serviços, enquanto outras companhias aéreas ou gestores aeroportuários, que prestam serviços idênticos em nome das autoridades públicas não têm de suportar os respetivos custos, estes últimos podem beneficiar de uma vantagem, mesmo que esses serviços sejam considerados, em si mesmos, não económicos. Deste modo, é necessária uma análise do quadro jurídico aplicável ao gestor aeroportuário para se avaliar se, de acordo com esse quadro jurídico, os gestores aeroportuários ou as companhias aéreas devem suportar os custos relativos à prestação de algumas atividades que possam, em si mesmas, ser consideradas não económicas, mas que são inerentes à realização das suas atividades económicas.
- (90) Apesar das atividades estabelecidas no considerando 88 poderem ser consideradas de natureza não económica, a Comissão observa que a legislação polaca ⁽³⁷⁾ obriga o gestor aeroportuário a financiar a partir dos seus próprios recursos as instalações e os equipamentos necessários para realizar essas atividades.
- (91) Deste modo, a Comissão considera que o financiamento público concedido ao gestor do aeroporto de Gdynia para as instalações e equipamentos acima mencionados, liberta-o dos encargos inerentes à sua atividade económica (consultar Secção 5.1.3). Assim, a Comissão conclui que o capital atribuído a essas instalações e equipamentos deve estar incluído no cálculo da rentabilidade do investimento em questão. Ao fazê-lo, a Comissão está a aplicar a abordagem corretamente adotada pela Polónia nos estudos do PIEM.

5.1.2. Recursos estatais e imputabilidade ao Estado

- (92) O conceito de auxílio estatal aplica-se a qualquer vantagem concedida direta ou indiretamente, financiada com recursos estatais ou por qualquer organismo intermediário agindo no âmbito de poderes que lhe tenham sido atribuídos ⁽³⁸⁾. Para efeitos do artigo 107.º do TFUE, os recursos das autoridades locais são recursos estatais ⁽³⁹⁾. No presente caso, o capital injetado na Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, provém dos orçamentos de duas autoridades locais, os municípios de Gdynia e de Kosakowo. A Comissão considera, deste modo, que os recursos provenientes dos dois municípios envolvidos são recursos estatais.
- (93) Por este motivo, a Comissão considera que os investimentos são financiados através de recursos estatais e, por isso, imputáveis ao Estado.

5.1.3. Vantagem económica

- (94) A Comissão observa que, por um lado, a Polónia argumenta que as injeções de capital estão em conformidade com o PIEM, apesar de considerar, por outro lado, que o auxílio é compatível, uma vez que o operador aeroportuário não teria feito o investimento sem o financiamento público.
- (95) Para determinar se, neste caso, a medida em questão concede à Gdynia-Kosakowo Airport Ltd benefícios que esta não teria obtido em condições de mercado normais, a Comissão deverá comparar o comportamento dos acionistas públicos do gestor aeroportuário ao de um investidor numa economia de mercado, guiado por perspetivas de rentabilidade a longo prazo ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁵⁾ Ver, nomeadamente, o Processo C-364/92 *SAT/Eurocontrol*, [1994] Col. I-43, ponto 30, e o Processo C-113/07 *P Selex Sistemi Integrati contra Comissão* [2009] Col.

⁽³⁶⁾ Ver, nomeadamente, o Processo C-172/03 *Wolfgang Heiser contra Finanzamt Innsbruck* [2005] Col. I-01627, ponto 36, e a jurisprudência citada.

⁽³⁷⁾ A Lei relativa à Aviação (*Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze* [JoL 2002, n.º 130, ponto 1112, tal como alterado]), ver, nomeadamente, os artigos 74.º e 84.º.

⁽³⁸⁾ Processo C-482/99 *França contra Comissão* [2002] Col. I-4397.

⁽³⁹⁾ Acórdão de 12 de maio de 2011 nos processos apensos T-267/08 e T-279/08, *Nord-Pas-de-Calais* [2011] Col. II-01999, ponto 108.

⁽⁴⁰⁾ Processo C-305/89 *Itália contra Comissão («Alfa Romeo»)* [1991] Col. I-1603; Processo T-296/97 *Alitalia contra Comissão* [2000] Col. II-3871.

- (96) As eventuais repercussões positivas na economia da região onde o aeroporto está localizado não devem ser consideradas na avaliação, uma vez que o Tribunal explicou que a questão relevante na aplicação do estudo do PIEM é saber se «em circunstâncias semelhantes, um acionista privado teria concedido esses empréstimos, tendo em conta a facilidade de obter um benefício e independentemente da política social, regional e setorial» ⁽⁴¹⁾.
- (97) A Polónia argumenta que as medidas em questão não conferem uma vantagem económica ao gestor aeroportuário de Gdynia, pois estão em conformidade com o PIEM. Tal como descrito na Secção 3.1, para reforçar este argumento, a Polónia apresentou três estudos do PIEM, levados a cabo pela PWC ⁽⁴²⁾. Em novembro de 2013, a Polónia argumentou ainda que novas fontes de rendimento aumentariam o VAL do projeto (por exemplo, a venda de combustível, os serviços de navegação). Aquando da decisão de início, a Polónia só tinha apresentado a atualização do PIEM de 2012.
- (98) Apesar do acordo acionistas, celebrado em 2011, obrigar os municípios de Gdynia e de Kosakowo a concederem contribuições monetárias e não monetárias para financiar o projeto de investimento até 2040, a Polónia argumenta que apenas a atualização do PIEM de 2012 e as informações recentes sobre os fluxos de receita adicionais são relevantes para determinar se as injeções de capital são compatíveis com o mercado interno.
- (99) No acórdão *Stardust Marine*, o Tribunal de Justiça declarou que, «[...] para averiguar se o Estado adotou ou não o comportamento de um investidor prudente numa economia de mercado, há que tomar como referência o contexto da época em que as medidas de apoio financeiro foram tomadas a fim de avaliar a racionalidade económica do comportamento do Estado e, portanto, não basear a apreciação numa situação posterior» ⁽⁴³⁾.
- (100) Além disso, no FED, o Tribunal decidiu que «[...] para demonstrar que o Estado-Membro tomou essa decisão enquanto acionista, antes de se conferir ou ao mesmo tempo que se conferiu a vantagem, não basta recorrer a avaliações económicas feitas após a vantagem ter sido concedida, a conclusões retrospectivas de que o investimento efetuado pelo Estado-Membro em questão foi, de facto, vantajoso ou a justificações subsequentes da linha de ação selecionada» ⁽⁴⁴⁾.
- (101) Para poder aplicar o PIEM, a Comissão tem de se colocar no contexto da época em que foram tomadas as decisões individuais relativas à conversão do antigo aeródromo militar em aeroporto civil. A Comissão deve também basear a sua avaliação nas informações e pressupostos a que os acionistas públicos tinham acesso no momento em que foi tomada a decisão relativa às modalidades financeiras do projeto de investimento.
- (102) A Comissão considera o estudo do PIEM de 2010 a primeira análise relevante para se determinar se os municípios de Gdynia e Kosakowo agiram como investidores privados. De facto, a avaliação para se determinar se a intervenção do Estado está em conformidade com as condições do mercado deve ser realizada com base numa análise ex ante, tendo em conta as informações e dados disponíveis no momento em que se tomou a decisão relativa ao investimento.
- (103) A Comissão observa que os estudos e trabalhos preparatórios para o projeto de investimento em causa foram realizados até 2010. Estes incluíram o plano geral para o projeto de investimento, o relatório ambiental, a documentação da conceção para o terminal de aviação geral, a documentação da conceção para o edifício da administração e para o edifício dos bombeiros, os documentos especializados relacionados com a aviação e outros estudos. Até ao final de 2010, o custo destes estudos foi de [...] milhões de PLN ([...] de EUR) ⁽⁴⁵⁾. Tal demonstra que os investidores tomaram a decisão de desenvolver o aeroporto de Gdynia antes de 2010. Os municípios de Gdynia e de Kosakowo tomaram uma série de medidas preliminares para levarem a cabo a implementação do projeto (consultar o considerando 10 acima) e foram encomendados estudos específicos para este fim.

⁽⁴¹⁾ Processo 40/85 *Bélgica contra Comissão* [1986] Col. I-2321.

⁽⁴²⁾ Apesar de a Comissão ter solicitado às autoridades polacas que apresentassem as folhas de cálculo Excel correspondentes com as fórmulas, as autoridades polacas apresentaram-nas sem as fórmulas.

⁽⁴³⁾ Ver nota de rodapé 38.

⁽⁴⁴⁾ Processo C-124/10P *Comissão Europeia contra Électricité de France (EDF)* [2012], ainda não publicado na Col., ponto 85.

⁽⁴⁵⁾ Consultar a Secção 4.7.5. do estudo de 2012 do PIEM. De acordo com as observações da Polónia, a 26 de junho de 2009, as injeções de capital no aeroporto de Gdynia totalizaram 1,691 milhões de PLN (cerca de 423 000 EUR). Apenas [...] milhões de PLN (aproximadamente [...] de EUR) tinham sido utilizados para o financiamento de diferentes estudos levados a cabo durante a preparação do projeto.

(104) Além disso, a Polónia afirma que, em 2010, os acionistas públicos do gestor aeroportuário concluíram os preparativos para o projeto de investimento em questão. No mesmo ano, os acionistas públicos aumentaram o capital social da empresa para 6,05 milhões de PLN (cerca de 1,5 milhões de EUR), com o intuito de implementar o projeto de investimento. Os principais investimentos em ativos fixos (como a construção do terminal de aviação geral) estavam previstos para 2011, porém só foram realmente iniciados no ano de 2012. A Comissão considera que qualquer investidor privado teria procedido, nesse momento, à avaliação da rentabilidade prevista para o projeto. Se o plano de investimento não demonstrasse uma taxa de rentabilidade aceitável ou se tivesse assentado em pressupostos duvidosos, um investidor privado não teria dado início à implementação do plano e não teria despendido mais dinheiro além do que já fora gasto nos trabalhos preparatórios mencionados no considerando acima.

a) Injeções de capital

(105) No que diz respeito às injeções de capital, a Comissão observa que a primeira injeção de capital relevante, no montante de 4,4 milhões de PLN, foi decidida a 29 de julho de 2010 (tendo quase quadruplicado o capital existente de 1,7 milhões de PLN), logo após a conclusão do estudo do PIEM de 2010, a 16 de julho de 2010. Além disso, o acordo relativo às injeções de capital adicional (até 2040) para financiar o projeto de conversão (mencionado no considerando 33), foi assinado em março de 2011 (ainda antes da conclusão do segundo estudo do PIEM, a 13 de maio de 2011). Além disso, foram celebrados simultaneamente o acordo operacional com o utilizador militar do aeroporto (7 de março de 2011) e o acordo de arrendamento dos terrenos da empresa (11 de março de 2011 [mencionado no considerando 33]).

(106) A Comissão sublinha ainda que a Polónia confirmou que a injeção de capital, decidida a 29 de julho de 2010, foi baseada na avaliação económica do projeto, incluída no estudo do PIEM de 2010. Deste modo, é evidente que, nesta fase, os acionistas públicos tinham decidido participar no projeto de investimento em causa, o qual deveria ser desenvolvido durante um período de 30 anos. Ainda que um investidor privado tenha a possibilidade de ajustar o seu plano de investimento no decurso da sua implementação em função de circunstâncias em constante mudança, é evidente que qualquer investidor privado teria avaliado as vantagens do projeto de investimento em causa logo em 2010 antes de efetuar qualquer investimento de recursos substanciais.

(107) Quando a primeira atualização do PIEM foi realizada em 2011, os acionistas públicos já tinham injetado na empresa 6,05 milhões de PLN (ver Quadro 3). A empresa já tinha alugado o terreno para o aeroporto junto do município de Kosakowo (o contrato de locação celebrado entre a Gdynia-Kosakowo Airport Ltd e o município de Kosakowo data de 11 de março de 2011) e já tinha, também, assinado um acordo de exploração com o utilizador militar do aeroporto (7 de março de 2011). Além disso, no dia 11 de março de 2011, os acionistas assinaram um acordo sobre o aumento do capital social até 2040 ⁽⁴⁶⁾. E, quando a segunda atualização do estudo do PIEM foi concluída, em julho de 2012, os acionistas públicos já tinham injetado um total de 64,810 milhões de PLN (ou seja, cerca de 70 % de todo o capital injetado). A Comissão salienta que os estudos do PIEM de 2011 e 2012 representam, indiscutivelmente, ajustamentos ao plano de investimento inicial, com base no qual foi tomada a decisão inicial de encetar o projeto para converter o aeródromo militar. Assim, ainda que as injeções de capital mais relevantes tenham sido realizadas após o primeiro estudo do PIEM de 2010, tais injeções não podem ser avaliadas separadamente.

b) Despesas de capital

(108) No estudo do PIEM de 2012, os investimentos em ativos fixos dividem-se em 4 fases. A primeira fase do projeto de investimento abrangia os trabalhos de conceção, mas também a desobstrução do local (remoção de árvores e arbustos, demolição de alguns pavilhões e o nivelamento do solo). Estes custos foram incorridos em 2011 e totalizaram [...] milhões de PLN ([...] EUR). A segunda fase do projeto, que incluiu a construção do terminal de aviação geral, do edifício da administração e do edifício dos bombeiros, já tinha sido iniciada em 2012. A segunda fase do projeto é a mais importante em termos de despesas de capital, representando [...] % das despesas do capital nominal (doravante designadas de «investimentos») no período de 2012-2013. De acordo com as informações apresentadas pela Polónia, a despesa de capital em 2012 atingiu [...] milhões de PLN (dos quais mais de metade foi despendida antes da atualização do estudo de 2012 ter sido iniciada). O gráfico abaixo (Imagem 2) mostra os investimentos (em termos nominiais) efetuados na fase de investimento, tal como apresentado no estudo do PIEM de 2012.

⁽⁴⁶⁾ O acordo de 11 de março de 2011 prevê que a cidade de Gdynia faça contribuições em numerário num montante de 59,048 milhões de PLN (14,8 milhões de EUR) no período de 2011-2013 e que Kosakowo faça uma contribuição não monetária (permuta de taxas anuais de aluguer por ações) durante o período de 2011-2040.

Figura 2

Investimentos por fase (estudo de PIEM de 2012)

[...]

- (109) Tendo em conta os considerandos 103 e 108, a Comissão considera que nem o estudo do PIEM de 2011 nem o de 2012 foram realizados no momento em que a tomada de decisão relativa ao financiamento do projeto de conversão ocorreu, nem foram baseados nas informações à disposição dos acionistas públicos nessa altura. Além disso, para justificar as decisões tomadas pelos acionistas públicos em 2010 e 2011, a Comissão não pode considerar retroativamente as fontes de rendimento suplementares previstas com base nas informações fornecidas em novembro de 2013.
- (110) Assim, a Comissão considera que para determinar se os municípios de Gdynia e de Kosakowo se comportaram como investidores privados prudentes numa economia de mercado, deve basear essencialmente a sua avaliação no estudo do PIEM de 2010, ignorando qualquer desenvolvimento e informação que não tenham sido disponibilizados aos acionistas públicos no momento em que estes tomaram a decisão de implementar o projeto de investimento em causa.
- (111) Por outro lado, os estudos do PIEM de 2011 e de 2012 avaliaram apenas as alterações à decisão inicial de encetar o projeto de investimento, a qual foi tomada em 2010 com base no estudo do PIEM do mesmo ano. De facto, o estudo do PIEM de 2012 reconhece que existe uma série de investimentos (como o terminal de aviação geral, o edifício da administração, o sistema elétrico) que já se encontravam numa «fase avançada de implementação». Os dois estudos subsequentes demonstram que os acionistas foram influenciados pela evolução do mercado e adaptaram o âmbito do projeto em conformidade com esta (aumentando ou diminuindo, dependendo do tipo de investimento). Porém, estas alterações foram marginais quando comparadas com a decisão global de converter o aeródromo militar num aeroporto civil. O gráfico abaixo (Imagem 3) apresenta as despesas de capital, tal como demonstradas nos estudos do PIEM de 2010, de 2011 e de 2012 (expressas nos termos reais de 2010). Como se observa, embora a calendarização e dimensão dos investimentos tenham sido atualizadas em 2011 e 2012, estas alterações não foram significativas se as compararmos com a dimensão global do projeto. Em 2010, os investimentos reais foram estimados em cerca de [...] milhões de PLN e este valor aumentou de [...] para cerca de [...] milhões de PLN, em 2011 e 2012 (ou seja, [...] % durante um período de investimento de cerca de 20 anos).
- (112) Neste caso, a Comissão tem de avaliar uma série de decisões de investimento, não resultantes da ocorrência de acontecimentos imprevistos, tomadas durante um curto período de tempo pelos mesmos acionistas públicos com vista, essencialmente, à implementação do projeto de investimento em questão. Assim, as atualizações do PIEM de 2011 e de 2012 não podem transformar uma decisão de investimento que não estava em conformidade com o PIEM, no momento em que foi tomada, numa decisão de investimento razoável. No máximo, as atualizações podem demonstrar que as autoridades polacas agiram como um investidor privado, ao mostrarem que, através do investimento de fundos adicionais, o projeto poderia gerar uma rentabilidade suscetível de remunerar adequadamente o capital que foi e que seria investido (ou de remunerar adequadamente esse capital, mesmo tendo em conta o risco do reembolso obrigatório de qualquer auxílio ilegal concedido no passado).

Figura 3

Investimentos (em milhares de PLN), tal como previstos nos estudos do PIEM de 2010, de 2011 e de 2012 (nos termos reais de 2010)

[...]

A aplicação do PIEM com base no estudo do PIEM de 2010

- (113) O estudo de PIEM de 2010 apresentado pela Polónia assenta num plano de negócios que projeta os fluxos de caixa futuros para os investidores de capital próprio durante o período de 2010-2040. Quando o estudo do PIEM foi levado a cabo, a Polónia previa que o aeroporto começasse a lidar com o tráfego geral da aviação em 2011, com os voos charter em 2013 e os voos low cost em 2015. O resultado seria um aumento constante no número de passageiros, de [...] passageiros em 2013 para quase [...] milhões em 2024 e 1,753 milhões em 2040 (tal como indicado no Quadro 5 abaixo).

Quadro 5

Previsões de tráfego para o aeroporto de Gdynia utilizadas no estudo do PIEM de 2010 (em milhares)

Evolução esperada do número de passageiros (PIEM 2010)

Ano	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Número de passageiros	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (114) Segundo o estudo do PIEM de 2010 a empresa seria rentável, em termos de resultado líquido, a partir de 2018. Os fluxos de caixa anuais atualizados tornar-se-iam positivos a partir de 2020, tal como ilustrado na imagem seguinte (Imagem 4). Porém, em termos acumulados (ou seja, após a agregação por ano dos fluxos de caixa dos anos anteriores), espera-se que o DCF total, ao longo de todo o período de 2010-2040, seja negativo (tal como ilustrado na Imagem 1). Dito de outro modo, os fluxos de caixa positivos esperados, gerados a partir de 2018, não são suficientemente elevados para compensar os fluxos de caixa altamente negativos gerados na fase inicial de investimento.

Figura 4

DCF em milhares de PLN (estudo do PIEM de 2010)

[...]

Fonte: Baseado no estudo do PIEM de 2010

- (115) Após 2040 esperava-se que o gestor aeroportuário registasse um crescimento constante, a uma taxa de crescimento estável do fluxo de caixa livre de [...]%. Partindo deste pressuposto, a Polónia calculou o valor terminal do gestor aeroportuário em 2040. O valor terminal atualizado ascende a [...] milhões de PLN.
- (116) O estudo do PIEM de 2010 resulta num valor de capital próprio positivo ⁽⁴⁷⁾ de [...] milhões de PLN (ou seja, cerca de [...] milhões de EUR). Além disso, a TIR do projeto de investimento de [...] % é superior ao custo de capital previsto do gestor aeroportuário ([...] %).
- (117) A Comissão salienta que o principal fator impulsionador de valor dos fluxos de caixa futuros do gestor aeroportuário de Gdynia é o rendimento previsto, que dependerá do número de passageiros e do nível das taxas aeroportuárias pagas pelas companhias aéreas. As receitas provenientes dos voos *low cost* e dos voos charter (taxas por passageiro, aterragem e estacionamento) representam, no estudo do PIEM de 2010, [80-90] % da totalidade dos rendimentos em 2040 e uma média de [80-90] % da totalidade dos rendimentos durante todo o período avaliado, nomeadamente de 2010 a 2040. A Comissão assinala que este facto contradiz as declarações da Polónia segundo as quais as atividades do aeroporto de Gdynia complementarizam as do aeroporto de Gdansk, uma vez que o aeroporto de Gdynia iria concentrar-se em atividades de aviação geral. De facto, tal como demonstrado pelos dados acima apresentados, os voos *low cost* e os voos charter são a principal fonte de rendimentos na maioria dos anos abrangidos pelas previsões. Porém, tal como será explicado mais abaixo, o grosso dos rendimentos do aeroporto de Gdansk provém, igualmente, de voos *low cost* e de voos charter (consultar considerando 121).
- (118) No contexto da procura de passageiros e da procura de transportadoras aéreas, a Comissão observa que o aeroporto de Gdynia teria a mesma área de captação que o aeroporto de Gdansk, que está localizado apenas a uma distância de cerca de 25 km daquele. Em 2012, o aeroporto de Gdansk foi aumentado para movimentar até 5 milhões de passageiros, e em 2015 está prevista uma nova extensão, para permitir o transporte de até 7 milhões de passageiros. Este calendário de expansão foi divulgado em 2010, ou seja, aquando da preparação do estudo do PIEM de 2010 ⁽⁴⁸⁾. Além disso, o financiamento público para a extensão da capacidade do aeroporto de Gdansk até 5 milhões de passageiros foi também notificado à Comissão, no dia 24 de setembro de 2008, no âmbito do processo de auxílio estatal N472/08 e foi aprovado pela Comissão no dia 5 de fevereiro de 2009 ⁽⁴⁹⁾.
- (119) A Polónia informou a Comissão sobre o facto de o plano geral para o aeroporto de Gdansk, preparado em 2010 ⁽⁵⁰⁾, prever a ampliação da pista, placas de estacionamento e outras infraestruturas aeroportuárias que, no futuro, proporcionariam ao aeroporto de Gdansk a capacidade de movimentar mais de 10 milhões de passageiros por ano.

⁽⁴⁷⁾ Este valor de capital próprio inclui o valor atual líquido dos fluxos de caixa no período de 2012-2040 e o valor final atualizado do operador aeroportuário, calculado para 2040.

⁽⁴⁸⁾ Ver, por exemplo, a Decisão C(2009) 4445 da Comissão, de 3 de junho de 2009, relativa à concessão do apoio financeiro comunitário no domínio das redes transeuropeias de transportes.

⁽⁴⁹⁾ Ver nota de rodapé 4.

⁽⁵⁰⁾ O plano diretor foi encomendado em fevereiro de 2010 e entregue em novembro de 2010.

- (120) A Comissão observa ainda que, em 2010, o aeroporto de Gdansk movimentou 2,2 milhões de passageiros (ou seja, o aeroporto utilizou 45 % da sua capacidade, incluindo a capacidade em construção). Segundo as previsões fornecidas para o aeroporto de Gdansk, em 2020 apenas 50 a 60 % da capacidade disponível será utilizada ⁽⁵¹⁾. Estas previsões não consideram o início da exploração no aeroporto de Gdynia (isto é, presume-se que, em toda a zona de captação, a procura seja suprida pelo aeroporto de Gdansk). A Comissão salienta que o aeroporto de Gdansk será capaz de satisfazer a procura na região durante um longo período de tempo, ou seja, pelo menos até 2030, mesmo que se assuma um crescimento dinâmico no tráfego de passageiros.
- (121) Tal como acima mencionado, o estudo do PIEM de 2010 para o aeroporto de Gdynia estima que o grosso dos seus rendimentos (em média [80-90] % para todo o período de 2012-2040) seja gerado pelas transportadoras *low cost* e as companhias de charter. Neste contexto, a Comissão assinala que também o aeroporto de Gdansk movimenta, essencialmente, tráfego de *low cost* e tráfego charter. Em 2010, os voos *low cost* e os voos charter foram responsáveis por 72 % de todos os passageiros do aeroporto de Gdansk ⁽⁵²⁾.
- (122) Considerando a elevada proximidade a outro aeroporto estabelecido e não sobrecarregado, utilizando o mesmo modelo de negócios e com uma capacidade significativa não utilizada a longo prazo, a Comissão considera que a capacidade do gestor aeroportuário de Gdynia para atrair o tráfego e os passageiros dependerá, em grande escala, do nível das taxas aeroportuárias oferecidas às companhias aéreas, nomeadamente em comparação com as que os seus concorrentes mais próximos oferecem.
- (123) Neste contexto, a Comissão observa que o estudo do PIEM de 2010 prevê uma taxa de passageiros para os voos charter e os voos *low cost* de 25 PLN/passageiro (6,25 EUR) até 2014 e 40 PLN/passageiro (10 EUR) a partir de 2015 (até 2040). A taxa de aterragem para a mesma categoria de voos foi fixada em 25 PLN/tonelada (6,25 EUR) para todo o período (estima-se que o MTWO médio [peso máximo à descolagem] seja de 70 toneladas), enquanto a taxa de estacionamento foi estimada em cerca de 4 PLN (1 EUR), por 24 horas/tonelada (com um MTWO médio de 70 toneladas). Segundo o estudo do PIEM de 2010, os preços foram fixados a níveis comparáveis aos dos outros aeroportos regionais no momento em que o estudo do PIEM de 2010 foi realizado. Além disso, os preços no aeroporto de Gdynia foram fixados com base no pressuposto de que não haveria qualquer concorrência por parte do aeroporto de Gdansk.
- (124) A Comissão salienta também que o plano de taxas aplicado pelo aeroporto de Gdansk, desde o dia 31 de dezembro de 2008, fixa a taxa padrão de passageiros em 48 PLN/passageiro (12 EUR), a taxa padrão de aterragem para aeronaves com mais de 2 toneladas (ou seja, incluindo todos os aviões charter e os *low cost*) em 25 PLN/tonelada (6,25 EUR) e a taxa de estacionamento em 4,5 PLN/24h/tonelada (1,25 EUR).
- (125) Porém, a Comissão observa que o plano de taxas aplicado no aeroporto de Gdansk oferece também vários descontos e reduções relacionados, entre outros, com os voos *low cost*. O aeroporto de Gdansk aplica uma taxa de passageiros reduzida de 24 PLN/passageiro (6 EUR) para as todas as novas ligações (a partir de 1 de janeiro de 2004) e para todos os aumentos na frequência de aeronaves com peso máximo à descolagem entre 50 e 100 toneladas (por exemplo, o Airbus A320 e o Boeing 737, bem como outras aeronaves utilizadas por transportadoras *low cost*). A taxa de aterragem aplicada a este tipo de ligações é também reduzida em 50 % (ou seja, fixa-se em 12,5 PLN/tonelada). A taxa de estacionamento não é cobrada se a frequência de uma ligação for de, pelo menos, 6 vezes por semana. Além disso, a taxa de passageiros diminuiu desde logo para 23 PLN para todos os passageiros embarcados que realizem ligações domésticas regulares. Em seguida, é aplicado um desconto adequado. A Comissão considera que, tendo em conta os descontos e reduções aplicados no aeroporto de Gdansk, as taxas aeroportuárias médias previstas para o aeroporto de Gdynia eram significativamente mais elevadas do que as aplicadas no aeroporto vizinho.

⁽⁵¹⁾ Tráfego de passageiros (em milhares de passageiros por ano) no aeroporto de Gdansk.

Numero atual de passageiros									
Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Passageiros	466	672	1 256	1 715	1 954	1 911	2 232	2 463	2 906
Evolução esperada do número de passageiros									
Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Passageiros	3 153	3 311	3 477	3 616	3 760	3 911	4 067	4 230	

⁽⁵²⁾ Transportadoras *low cost* 64,5 %, charter 7,5 %. Em 2009 e 2011, este valor foi de 70 %.

- (126) Com a aplicação das taxas aeroportuárias em causa, o aeroporto de Gdynia, na condição de novo operador, não será capaz de atrair um tráfego significativo, uma vez que existe um aeroporto estabelecido com capacidade não utilizada, na mesma área de captação, que aplica taxas líquidas inferiores para as novas ligações e para os aumentos de frequência das ligações já existentes. A Comissão assinala ainda que o plano das taxas aeroportuárias para o aeroporto de Gdansk prevê descontos a aplicar até 31 de dezembro de 2028. Uma vez que o estudo do PIEM de 2010 (baseado no plano de negócios do gestor aeroportuário àquela data) considera as taxas aeroportuárias como a principal fonte de rendimento do gestor aeroportuário, a Comissão considera tal solução uma prova de que o estudo do PIEM de 2010 não é suficientemente sólido e credível para demonstrar que o projeto de investimento em questão teria sido prosseguido por um operador privado.
- (127) Tendo em conta que o aeroporto de Gdynia e o aeroporto de Gdansk incidirão, sobretudo, nas transportadoras *low cost* e nas transportadoras *charter*, que o aeroporto de Gdansk não utiliza toda a sua capacidade e que as suas taxas efetivas são inferiores às do plano de negócios do aeroporto de Gdynia e considerando ainda a proximidade entre os dois aeroportos, a Comissão considera que o pressuposto de que não haverá qualquer concorrência de preços entre os dois aeroportos está errado.
- (128) A Comissão assinala ainda que aquando da preparação do estudo do PIEM de 2010, as taxas líquidas (taxas padrão após a aplicação de descontos) aplicadas no aeroporto de Bydgoszcz (situado a 196 km e a 2 horas e 19 minutos, de carro, do aeroporto de Gdynia) e no aeroporto de Szczecin (situado a 296 km e a 4 horas e 24 minutos, de carro, do aeroporto de Gdynia), o segundo e terceiro aeroportos regionais da Polónia mais próximos, eram significativamente inferiores⁽⁵³⁾.
- (129) Considerando o exposto, e tendo em conta a grande proximidade de outro aeroporto não sobrecarregado que prossegue o mesmo modelo de negócios, a Comissão considera que as taxas aeroportuárias apresentadas no estudo do PIEM de 2010, mais elevadas do que as aplicadas em Gdansk e noutros aeroportos regionais vizinhos, são irrealistas. Além disso, dada a atual situação de concorrência do aeroporto de Gdynia, a Comissão considera que as previsões relativas ao tráfego, apresentadas no estudo do PIEM de 2010, foram baseadas em pressupostos irrealistas.
- (130) Deve notar-se ainda que o estudo do PIEM de 2010 não incluiu uma análise de sensibilidade, nem qualquer avaliação relacionada com os resultados prováveis (como, por exemplo, cenários pessimistas, otimistas e de base). Deste modo, a Comissão conclui que o cenário apresentado no estudo do PIEM de 2010 parece ser baseado em pressupostos demasiado otimistas relativamente à evolução do tráfego de passageiros e ao nível das taxas.
- (131) A Comissão salienta que reduzir os rendimentos anuais provenientes das taxas de passageiros relacionadas com o tráfego *low cost* e o tráfego *charter* em apenas [...] % (durante o período da previsão de 2010-2040) resulta num valor negativo do capital próprio para os acionistas públicos. Esta diminuição no rendimento poderia ocorrer se as taxas e/ou tráfego fossem inferiores aos previstos. Neste sentido, deve salientar-se que as taxas aeroportuárias apresentadas no plano de negócios utilizado para o estudo do PIEM de 2010 são já [...] % mais elevadas do que as do aeroporto de Gdansk⁽⁵⁴⁾. Neste contexto, se o aeroporto não aplicar uma redução significativa na taxa de 40 PLN (10 EUR) apresentada no plano de negócios, é altamente improvável que seja capaz de atrair o tráfego necessário. Assim, a elevada sensibilidade do VAL a uma redução aparentemente marginal nas taxas aeroportuárias (resultante de pressupostos realistas) suscita dúvidas significativas sobre a credibilidade do plano de negócios inicial.
- (132) Embora o estudo do PIEM de 2010 tenha sido baseado em previsões de tráfego disponíveis nessa data e as informações *ex post* não devam ser utilizadas para avaliar diretamente o estudo do PIEM, a Comissão salienta, contudo, o otimismo excessivo destas previsões. De facto, é possível identificar diferenças significativas na comparação entre as previsões de tráfego de 2010 e as de 2012. Além do início do projeto ter sido adiado, observou-se, durante o período de «EBITDA positivo», uma redução nas previsões de tráfego de [...] para [...] % em cada ano. Esta correção significativa transcorridos apenas dois anos, e sem a observância de qualquer alteração significativa nas circunstâncias, constitui uma ferramenta útil para a verificação dos pressupostos iniciais. Demonstra

⁽⁵³⁾ Aeroporto de Bydgoszcz: A taxa por passageiro embarcado é de 30 PLN (7,5 EUR); a taxa de aterragem é 45 de PLN/tonelada (11,25 EUR) para as 2 primeiras toneladas de peso máximo à descolagem (MTOW), 40 PLN/tonelada (10 EUR) entre 2 e 15 toneladas de peso máximo à descolagem, 35 PLN/tonelada (8,75 EUR) entre 15 e 40 toneladas de peso máximo à descolagem, 30 PLN/tonelada (7,5 EUR) entre 40 e 60 toneladas de peso máximo à descolagem, 25 PLN/tonelada (6,25 EUR) entre 60 e 80 toneladas de peso máximo à descolagem e 20 PLN/tonelada (5 EUR) por cada tonelada acima de 80 toneladas de peso máximo à descolagem; a taxa de estacionamento é de 8 PLN/tonelada/24h (2 EUR); gratuito durante as primeiras 4 horas). Descontos: As taxas de passageiros podem ser reduzidas de 5 % (se uma transportadora aérea tiver, mensalmente, entre 100 e 300 passageiros com partida do Aeroporto de Bydgoszcz) a 50 % (se uma transportadora aérea tiver, mensalmente, mais de 8 000 passageiros com partida do Aeroporto de Bydgoszcz); a taxa de aterragem tem 50 % de desconto nos primeiros 12 meses de uma ligação, 50 % para aterragens entre as 14:00 e as 20:00 horas; taxas de aterragem e de estacionamento: 10 % para uma transportadora com 4 a 10 voos por mês, 15 % para uma transportadora com 11 a 30 voos por mês, 20 % para uma transportadora com mais 31 voos por mês. Aeroporto de Szczecin: A taxa por passageiro embarcado é de 35 PLN (8,75 de EUR); a taxa de aterragem é de 70 PLN/tonelada (17,5 EUR); taxa de estacionamento é de 8 PLN/tonelada/24 h (gratuito durante as primeiras duas horas). Descontos: de 20 % (se uma transportadora oferecer aos passageiros com partida mais de 800 lugares por semana) a 90 % (se uma transportadora lhes oferecer mais de 1 300 lugares por semana).

⁽⁵⁴⁾ Cálculo das taxas de passageiros para as transportadoras *low cost*.

ainda que as análises de sensibilidade, realizadas pela Comissão (que, comparativamente, são marginais), são particularmente reveladoras no que diz respeito ao caráter irrealista dos pressupostos subjacentes à conclusão sobre o mérito do projeto.

Quadro 6

Comparação das previsões de tráfego de passageiros utilizadas no estudo do PIEM de 2010 e na atualização do PIEM de 2012

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Número total de passageiros no estudo PIEM 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Número total de passageiros no estudo PIEM 2012	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Diferença (%)		- 53	- 69	- 55	- 38	- 36	- 29	- 27	- 25
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Número total de passageiros no estudo PIEM 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
Número total de passageiros no estudo PIEM 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
Diferença (%)	- 23	- 21	- 19	- 17	- 17	- 18	- 18	- 19	- 19

- (133) As análises de sensibilidade adicionais sugerem que o projeto deixaria de ser rentável se o rendimento global fosse [...] % mais baixo por ano, durante todo o período das previsões, ou se o rendimento fosse [...] % mais baixo e as despesas operacionais fossem [...] % mais elevadas. Deste modo, a rentabilidade do investimento é altamente sensível às variações marginais dos pressupostos básicos. A Comissão considera que tais alterações são marginais quando comparadas com as alterações efetuadas nos sucessivos estudos do PIEM.
- (134) As análises de sensibilidade realizadas pela Comissão parecem ser mais aceitáveis, uma vez que em menos de um ano após o estudo do PIEM de 2010 as autoridades polacas receberam uma análise atualizada demonstrando que o VAL do projeto seria significativamente inferior, atingindo apenas [...] milhões de PLN (cerca de [...] EUR). Assim, em maio de 2011, observou-se uma redução no VAL do projeto de [...] % relativamente ao projeto inicial.
- (135) Além disso, a Comissão observa que os resultados positivos do estudo do PIEM de 2010 dependem também, em grande medida, do valor final do investimento atingido no final do período abrangido pelo plano de negócios (ou seja, em 2040). De facto, o fluxo de caixa atualizado da empresa para o período de 2010-2040 é negativo e ascende a (-[...] milhões de PLN). O valor final atualizado, a 30 de junho de 2010, ascende a [...] milhões de PLN.
- (136) O valor final foi baseado em pressupostos de que a taxa de crescimento anual do fluxo de caixa do investimento ascenderia, após 2040, a [...] %. De acordo com a prática corrente, a taxa de crescimento de uma empresa não é superior à da economia na qual opera (isto é, em termos de crescimento do PIB). De facto, o valor final é calculado no momento em que a empresa deverá atingir a maturidade e, portanto, no momento em que termina o período de crescimento elevado da empresa. Uma vez que se espera que a economia inclua empresas com taxas de crescimento elevadas e outras com taxas de crescimento estáveis, a taxa de crescimento das empresas que atingiram a maturidade deve, por conseguinte, ser inferior à taxa de crescimento médio da economia global. Nas suas observações, a Polónia não indicou a base a que recorreu quando selecionou a taxa de crescimento a longo prazo de [...] %, embora tenha explicado que a taxa de crescimento a longo prazo é uma taxa de crescimento nominal. Com base nas informações disponíveis do FMI, a Comissão concluiu que as previsões para o crescimento real do PIB polaco, disponíveis no início de 2010, demonstraram que a taxa de crescimento nominal da economia polaca oscilaria entre 5,6 % em 2011 e 6,6 % em 2015. Com uma inflação na ordem dos 2,5 %, previa-se que o PIB real crescesse cerca de 4 %. Deste modo, a escolha de uma taxa de crescimento nominal de [...] % para o aeroporto de Gdynia poderia, à primeira vista, ser considerada compatível com as informações disponíveis àquela data e com a

prática corrente de escolher uma taxa de crescimento inferior à do crescimento da economia. Porém, ao seleccionar uma taxa de crescimento a longo prazo superior à inflação (estimada em 2,5 %, em abril de 2010), o plano de negócios pressupõe que o aeroporto continuará a crescer todos os anos, para além de 2040.

Quadro 7

Dados e previsões sobre o PIB e a inflação disponibilizados pelo FMI em abril de 2010

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
crescimento % PIB (preços constantes)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
crescimento % PIB (preços constantes)	5,50	4,40	5,60	6,20	6,60	6,50	6,60
inflação (%)	4,20	3,50	2,30	2,40	2,50	2,50	2,50

Fonte: Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook Database*, abril de 2010 (<http://www.imf.org/external/data.htm>)

- (137) Além disso, a Comissão assinala que, neste caso, considerando o período de previsões particularmente longo e o carácter remoto da data para a qual o valor final foi calculado, a tarefa de determinar a taxa de crescimento mais adequada torna-se ainda mais complexa e, por sua vez, a incerteza que lhe está associada torna-se ainda maior. De facto, as previsões de crescimento do PIB raramente excedem um horizonte de cinco anos. Porém, neste caso, o modelo deveria prever uma taxa de crescimento razoável para o aeroporto após 30 anos de funcionamento. Este facto demonstra que um investidor prudente teria levado a cabo uma série de análises de sensibilidade.
- (138) Neste sentido, vale a pena salientar que nas atualizações subsequentes do plano de negócios inicial a taxa de crescimento estável foi reduzida de [...] % para [...] %. Porém, a Polónia não apresentou uma explicação clara sobre esta redução. O valor final é uma função da taxa de crescimento estável prevista para a perpetuidade, mas também dos rendimentos previstos esperados durante o período de crescimento estável. A Comissão procedeu a uma série de análises de sensibilidade, confirmando que a conclusão do estudo do PIEM de 2010 é altamente sensível a alterações menores e realistas dos pressupostos básicos. Em primeiro lugar, a taxa de crescimento estável com a qual o plano de atividades de 2010 produz um VAL negativo é cerca de [...] %. Porém, partindo do princípio que as receitas são apenas [...] % inferiores que o previsto, a taxa de crescimento estável a partir da qual o projeto deixa de ser rentável é [...] %.
- (139) Neste caso, o modelo de taxa de crescimento estável utilizado para calcular o valor final exige igualmente que se apresentem pressupostos relativamente à data em que a empresa deverá começar a crescer a um ritmo estável e constante. No estudo do PIEM de 2010, esta data foi fixada em 2040, o que significa um período de previsão de 30 anos (2010-2040). Na atualização do estudo do PIEM de 2012, o período de previsão foi reduzido para 18 anos (2012-2030) e, por conseguinte, o valor final foi calculado para 2030. Se o mesmo horizonte de tempo for aplicado ao estudo do PIEM de 2010, o VAL torna-se negativo.
- (140) A Comissão observa também que o estudo do PIEM de 2012 menciona especificamente que um investidor prudente teria tido em consideração o facto de o projeto implicar um horizonte temporal particularmente longo até se atingir a rentabilidade (consultar a Secção 4.10.1.2 do estudo do PIEM de 2012, onde se conclui: «O resultado positivo do valor atual líquido revela que o investimento no aeroporto de Gdynia-Kosakowo pode ser um negócio de interesse para os potenciais investidores. Porém, antes de se tomarem quaisquer decisões, os investidores terão de considerar também o horizonte de investimento a longo prazo, típico de projetos de investimento em infraestruturas»).
- (141) A Comissão observa que em 2010, quando o primeiro estudo do PIEM foi realizado, o plano de negócios e os cálculos do VAL tomaram em consideração todas as despesas de capital, incluindo as despesas relacionadas com as obrigações de serviço público (bombeiros, segurança, alfândega, etc.). A Comissão salienta que esta abordagem parece correta, uma vez que estas despesas estão intrinsecamente ligadas à construção e exploração de um aeroporto (e que são, portanto, suplementares aos custos do projeto).

- (142) No entanto, a Comissão avaliou igualmente a rentabilidade do projeto com base no estudo do PIEM de 2010, excluindo as despesas de capital relativas a missões de serviço público.
- (143) As informações apresentadas pela Polónia não permitem identificar com precisão que elementos das despesas de capital e das despesas de funcionamento são atribuíveis ao domínio da ordem pública. A Comissão assinala que, na atualização do PIEM de 2012, a Polónia desagregou os investimentos do âmbito da ordem pública; porém, tal não foi o caso no estudo do PIEM de 2010. Ainda assim, a Comissão recalculou o VAL, excluindo uma série de itens identificáveis de despesa de capital, claramente relacionados com atividades de ordem pública. Em particular, a Comissão recalculou o VAL excluindo as seguintes despesas de capital: «Veículos e equipamento de combate a incêndios», «Vedações e vigilância aeroportuários» e «Equipamento para os seguranças aeroportuários», equivalentes a [...] milhões de PLN (total nominal)
- (144) No estudo do PIEM de 2010, a consequência da remoção das despesas de ordem pública resulta num fluxo de caixa atualizado acrescido, fixando-se em cerca de (-[...]) milhões de PLN (ou, dito de outra forma, a perda atualizada esperada durante o período de 2010-2040 decresceu [...] milhões de PLN, de (-[...]) milhões de PLN para (-[...]) milhões de PLN). Uma vez que o valor final não é alterado (e é equivalente a [...] milhões de PLN), o VAL do projeto aumenta de [...] milhões de PLN para [...] milhões de PLN (ou seja, aumenta de [...] milhões de EUR para [...] milhões de EUR).
- (145) Foram levadas a cabo análises de sensibilidade suplementares, que indicaram que o VAL se torna negativo quando as seguintes alterações são efetuadas: uma redução nas receitas totais de [...] %, uma redução nas receitas provenientes das taxas aeroportuárias de [...] % ou uma redução nas receitas totais de [...] % associada a custos [...] % superiores (todas em termos anuais). Tendo em conta os pressupostos altamente irrealistas relativamente a taxas aeroportuárias ([...] % mais elevadas do que as do aeroporto de Gdansk ⁽⁵⁵⁾) e as previsões de tráfego excessivamente otimistas (previsões revistas de [...] % a [...] % mais baixas do que as inicialmente previstas), tais análises de sensibilidade sugerem que pressupostos ligeiramente mais realistas resultariam na conclusão de que o projeto não seria rentável.
- (146) Assim que são excluídas as despesas de ordem pública identificadas no estudo do PIEM de 2010, as análises de sensibilidade sugerem que o VAL passaria a ser negativo se as receitas previstas provenientes das taxas aeroportuárias de transportadoras low cost (sem qualquer redução das taxas aeroportuárias para charters) fossem reduzidas em [...] % por ano, mantendo, em simultâneo, as receitas provenientes de charters, bem como todas as outras receitas, custos operacionais e custos de capital, como previsto no plano de negócios (tendo em conta que as receitas das transportadoras low cost começam a ser geradas em 2017, e que aumentam progressivamente ao longo do tempo).
- (147) Além disso, cabe aqui recordar que o projeto é rentável apenas em virtude do valor final (isto é, o valor do aeroporto a partir de 2040, assumindo um crescimento anual constante de [...] % do fluxo de caixa). Até 2040, o projeto gera um fluxo de caixa negativo.
- (148) Deste modo, mesmo quando a rentabilidade do projeto é avaliada com base no estudo do PIEM de 2010, e sem ter em conta as despesas de capital relativas às tarefas do âmbito da ordem pública, não se pode concluir claramente que um investidor privado tivesse levado a cabo o investimento em causa.

Resumo e conclusões

- (149) A conversão do aeroporto de Gdynia implica um investimento significativo e um longo período de fluxos de caixa negativos. De facto, o plano de negócios demonstra que os fluxos de caixa atualizados e acumulados durante o período de previsão de 2010-2040 são negativos (-[.....] milhões de PLN ou - [.....] milhões de EUR). Segundo o plano de negócios, o projeto apenas atinge valores positivos em virtude do valor final atualizado de [...] milhões de PLN, calculado para 2040 e perpetuamente daí em diante, partindo do princípio que o aeroporto cresce anualmente a uma taxa nominal de [...] %. Não obstante as incertezas significativas inerentes a tal projeto a longo prazo, o plano de negócios não inclui qualquer análise de sensibilidade e, portanto, difere da análise que um investidor prudente teria levado a cabo para um projeto deste tipo.
- (150) Além disso, a análise da Comissão concluiu que o plano de negócios foi baseado numa série de pressupostos otimistas e irrealistas, face à proximidade do aeroporto de Gdansk, que apresenta o mesmo modelo de negócios, bem como uma capacidade não utilizada e planos de expansão. As várias análises de sensibilidade indicam que o VAL do projeto passa a ser negativo caso ocorram modificações menores e realistas nos pressupostos subjacentes.

⁽⁵⁵⁾ Ver nota de rodapé 54.

- (151) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que um investidor privado não teria decidido iniciar o projeto de investimento em causa com base no estudo do PIEM de 2010. Por conseguinte, a decisão dos municípios de Gdynia e Kosakowo confere ao gestor aeroportuário uma vantagem económica, que não teria sido obtida em condições normais de mercado.

A aplicação do PIEM com base no estudo do PIEM de 2011 e na atualização do PIEM de 2012

- (152) No que diz respeito aos estudos do PIEM levados a cabo em 2011 e 2012 (e aos fundos que a Polónia alega terem sido injetados para o gestor aeroportuário após tais estudos), a Comissão considera que estas injeções de capital já tinham sido prometidas no acordo de acionistas, celebrado a 11 de março de 2011 (ver considerando 33 acima), isto é, antes dos estudos do PIEM de 2011 e de 2012 terem sido realizados. Assim, quando os estudos do PIEM de 2011 e 2012 foram realizados, as decisões relativas ao investimento dos acionistas já haviam sido tomadas, embora só tenham sido executadas mais tarde. Além disso, a Comissão considera que as injeções de capital efetuadas após os estudos do PIEM de 2011 e 2012 terem sido realizados não podem ser consideradas como decisões de investimento autónomas, tomadas isoladamente, uma vez que dizem respeito ao mesmo projeto de investimento, o qual os acionistas públicos começaram a executar, o mais tardar, em 2010 e que apenas constituem adaptações ou alterações ao projeto inicial.
- (153) Deste modo, e tal como já foi mencionado, a Comissão considera que os estudos poderiam indicar que a Polónia se comportou como um investidor privado, apenas se demonstrassem que o investimento de fundos adicionais permitiria o que o projeto atingisse uma rentabilidade adequada do capital já investido e a investir (ou que permitiria uma rentabilidade adequada deste capital, mesmo tendo em conta o risco do reembolso obrigatório de qualquer auxílio ilegal concedido no passado).
- (154) No entanto, os estudos estão longe de demonstrar o critério acima mencionado e parecem ser pouco fiáveis pelas razões expostas em seguida.

A aplicação do PIEM com base na atualização do PIEM de 2011

- (155) A primeira atualização do estudo do PIEM foi realizada em maio de 2011. Apesar das injeções de capital efetuadas após a realização deste estudo do PIEM terem sido prometidas antes de maio de 2011 (ver considerando 33 acima), a Comissão avaliou também, com base nas informações contidas neste estudo económico, se as injeções de capital poderiam considerar-se compatíveis com o comportamento de um investidor privado que opera numa economia de mercado. No estudo do PIEM de 2011 as receitas do projeto mantiveram-se constantes, porém, a despesa de capital aumentou (ver a Imagem 3, que apresenta as despesas de investimento acumuladas, expressas nos termos reais de 2010). Este estudo considera igualmente as injeções de capital anteriores e as despesas de capital já incorridas. O CMPC diminuiu ligeiramente (de [...] % para [...] %) e a taxa de crescimento a longo prazo foi reduzida de [...] % para [...] %. Estas alterações resultaram num VAL significativamente mais baixo, de [...] milhões de PLN (cerca de [...] EUR). Tal deveu-se a perdas mais elevadas (os fluxos de caixa atualizados durante o período de 2011-2030 ascenderiam a -[...] milhões de PLN) e o valor final diminuiria ligeiramente, para [...] milhões de PLN.
- (156) A Comissão conclui, portanto, que a decisão dos municípios de Gdynia e Kosakowo relativamente ao financiamento da conversão do aeródromo militar de Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) em aeroporto civil também não está em conformidade com o PIEM com base na atualização do PIEM de 2011, conferindo assim uma vantagem económica que o gestor aeroportuário não teria obtido em condições normais de mercado.

A aplicação do PIEM com base na atualização do PIEM de 2012

- (157) A Polónia considera que a Comissão deve avaliar a conformidade com o PIEM com base no estudo do PIEM de 2012. Para responder a este argumento, apesar de as injeções de capital efetuadas após a realização deste estudo do PIEM terem sido prometidas antes (ver considerando 33 acima), a Comissão procurou determinar se, com base nas informações contidas neste estudo económico, as injeções de capital poderiam considerar-se compatíveis com o comportamento de um investidor privado que opera numa economia de mercado.
- (158) A Comissão assinala que a atualização do PIEM de 2012 tem em consideração as injeções de capital anteriores e a despesa de capital já incorrida. A atualização do PIEM de 2012 demonstra que o financiamento concedido à GdyniaKosakowo Airport Ltd resulta num valor de capital próprio positivo para os seus acionistas de [...] milhões de PLN (cerca de [...] milhões de EUR). Além disso, a TIR do projeto de investimento é [...] % é superior ao custo de capital previsto do gestor aeroportuário ([...] %).

- (159) O estudo do PIEM de 2012 compara o valor do capital próprio da empresa que recebeu investimentos adicionais, numa situação em que o novo aeroporto se torna operacional (o «cenário básico»), com o valor do capital próprio da empresa sem quaisquer investimentos adicionais, numa situação em que o projeto de investimento foi interrompido a partir de junho de 2012 (o «cenário contrafactual») ⁽⁵⁶⁾.
- (160) Neste contexto, a Comissão já concluiu que as injeções de capital efetuadas depois de 2010 não podem ser consideradas separadamente da decisão de investimento inicial tomada em 2010. Em 2010, o cenário contrafactual acertado teria sido não iniciar a implementação do projeto. Segundo a Polónia, o contrato de locação apenas permitia que Kosakowo utilizasse o terreno para a construção de um aeroporto civil. A Comissão salienta que, em primeiro lugar, um investidor privado não teria celebrado um acordo deste tipo se os planos para desenvolver um novo aeroporto civil naquela região não apresentassem uma perspetiva realista de obtenção de lucros a partir do investimento em causa. O cenário contrafactual definido na atualização do PIEM de 2012 foi, portanto, distorcido pela decisão anterior, que, por si só, não reflete o comportamento de um investidor privado. Dito de outro modo, o cenário contrafactual adequado, quer em 2010 quer em 2012, seria a não realização do projeto de construção do aeroporto civil em causa, uma vez que todas as injeções de capital e estudos do PIEM levados a cabo pela Polónia dizem respeito à implementação do mesmo projeto de investimento.
- (161) De qualquer modo, a Comissão observa que o cenário básico incluído na atualização do PIEM de 2012 fornecida pela Polónia se baseia num plano de negócios que pressupõe fluxos de caixa futuros para os investidores de capital próprio no período 2012-2030 (isto é, um período de elevado crescimento) ⁽⁵⁷⁾. As projeções dos fluxos de caixa futuros assentam no pressuposto de um início das atividades do aeroporto em 2013. Quando a atualização do PIEM de 2012 foi levada a cabo, a Polónia esperava que, em 2014, o aeroporto movimentasse cerca de [...] passageiros e que expandisse progressivamente as suas atividades até [...] passageiros em 2020 e cerca de [...] em 2028 (consultar a previsão relativa à progressão dos passageiros apresentada abaixo no Quadro 8).

Quadro 8

Previsões de tráfego de passageiros para o aeroporto de Gdynia (em milhares)

Crescimento esperado no número de passageiros										
Ano	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083,7

- (162) Segundo a atualização do PIEM de 2012, prevê-se que depois de 2030 o operador aeroportuário cresça a uma taxa de crescimento estável e constante de [...]. Partindo deste pressuposto, a Polónia calculou o valor final do gestor aeroportuário em 2030.
- (163) A Comissão salienta que, tal como no estudo do PIEM de 2010, o principal fator impulsionador de valor dos fluxos de caixa futuros do gestor aeroportuário de Gdynia é o rendimento previsto referente a atividades de aviação, o qual dependerá do número de passageiros e do nível das taxas aeroportuárias pagas pelas companhias aéreas.
- (164) Relativamente ao desenvolvimento do tráfego de passageiros previsto, a Polónia argumenta que a procura por serviços de transporte aéreo de passageiros aumentará ao longo do tempo, juntamente com o aumento previsto para o PIB da Polónia e com desenvolvimento da região. Assim, a Polónia considera que as previsões de tráfego são conservadoras e que o tráfego efetivo pode ser mais elevado do que o previsto. Na opinião da Polónia, a atualização da previsão do tráfego para a região, efetuada em março de 2013, prevê um tráfego mais elevado do que o constante da atualização do PIEM de 2012.
- (165) A Polónia argumenta, assim, que o plano de negócios prevê que o aeroporto de Gdynia irá movimentar menos de [...] % do tráfego de passageiros da região. Além disso, na opinião da Polónia, o desenvolvimento no mercado dos serviços aéreos da Pomerânia deixa espaço para um aeroporto adicional, de pequenas dimensões, que complementa os serviços prestados pelo aeroporto de Gdansk.
- (166) No que diz respeito à procura de passageiros, a Comissão considera que os argumentos apresentados nos considerandos 118 a 129, relativos à concorrência entre o aeroporto de Gdynia e o de Gdansk no referente às companhias aéreas e passageiros, são também aplicáveis na avaliação da atualização do PIEM de 2012.

⁽⁵⁶⁾ Visto que o estudo do PIEM foi realizado em junho de 2012, a análise é baseada nesta data.

⁽⁵⁷⁾ Um método amplamente utilizado para se avaliar as decisões relativas aos investimentos de capital próprio é considerar o valor de capital próprio da empresa. O valor do capital próprio é o valor de uma empresa que está à disposição dos seus proprietários ou acionistas. É calculado através da soma de todos os fluxos de caixa futuros disponíveis para os investidores de capital próprio, descontados à taxa de rentabilidade adequada. A taxa de desconto normalmente aplicada é o custo do capital próprio, o qual reflete o risco dos fluxos de caixa.

- (167) Em particular, a Comissão observa que o nível das taxas aeroportuárias citado na atualização do PIEM de 2012 foi o mesmo que o citado no estudo do PIEM de 2010. Segundo a Polónia, as taxas citadas na atualização do PIEM de 2012 não diferem significativamente das taxas normalmente cobradas por outros aeroportos de pequenas dimensões na Polónia. A Polónia explica que o nível das taxas citadas no plano de negócios é uma média para todo o período do plano de negócios (isto é, 2014-2040) e pressupõe que as taxas a longo prazo aplicadas no aeroporto de Gdansk terão de aumentar, à medida que os serviços nesse aeroporto melhoram.
- (168) Uma vez que os aeroportos de Gdansk, Bydgoszcz e Szczecin aplicaram as mesmas taxas em 2012 e 2010 (incluindo os mesmos descontos), a avaliação realizada pela Comissão relativamente ao nível das taxas constante do estudo do PIEM de 2012 para o aeroporto de Gdynia é a mesma apresentada para os estudos do PIEM de 2010 (ver considerandos 122 a 129).
- (169) A Comissão considera que um investidor guiado por perspetivas de rentabilidade e a atuar numa economia de mercado não teria baseado a decisão de investimento no projeto em causa num nível de taxas que é significativamente mais elevado do que as taxas líquidas aplicadas noutros aeroportos regionais polacos⁽⁵⁸⁾, especialmente no aeroporto de Gdansk.
- (170) A Comissão salienta também que o teste de esforço realizado pela Polónia demonstra que o valor do capital próprio se torna negativo se a taxa de passageiros for reduzida para [...] PLN. Neste contexto, a Comissão salienta que uma taxa aeroportuária reduzida, comparável às taxas aeroportuárias pagas em outros aeroportos regionais da Polónia (por exemplo, no de Gdansk, Bydgoszcz, Szczecin e Lublin), resultaria num valor de capital próprio negativo.
- (171) A Comissão considera ainda que um investidor numa economia de mercado, baseando-se no pressuposto de que as taxas no aeroporto de Gdansk aumentariam a longo prazo, não fixaria as suas taxas a um nível superior. Neste sentido, a Comissão observa que o plano das taxas aeroportuárias aplicadas no aeroporto de Gdansk prevê a aplicação de descontos até 2028 (ou seja, por um período somente dois anos mais curto do que o do plano de negócios da atualização do PIEM de 2012). Deste modo, mesmo que as taxas aeroportuárias no aeroporto de Gdansk aumentassem depois de 2028, a Comissão considera que, durante o período do plano de negócios (ou seja, até 2030), as taxas aeroportuárias médias previstas permanecerão mais elevadas do que o nível médio praticado no aeroporto concorrente.
- (172) A Polónia confirmou que a atualização do PIEM de 2012 tem em consideração os custos operacionais relativos às operações militares no aeroporto. Espera-se que estes custos sejam compensados pelo Estado. Além disso, a Polónia confirmou que não se chegou ainda a um acordo formal em relação à partilha de custos (tanto os custos de funcionamento como os de investimento) entre o aeroporto de Gdynia e o utilizador militar.
- (173) A Comissão considera que um investidor numa economia de mercado só basearia a sua avaliação em resultados previsíveis à data da decisão de investimento. Deste modo, a Comissão considera que, aquando da avaliação da coerência do investimento com o PIEM, deve ser ignorada a eventual redução nos custos resultante da partilha de custos com o utilizador militar do aeroporto (e o impacto nos custos e receitas globais do aeroporto). De facto, o estudo do PIEM de 2012 não quantifica as reduções de custo que daí adviriam para o gestor aeroportuário.
- (174) Tal como no estudo do PIEM de 2010, o DCF global para o projeto durante o período de 2012-2030 é negativo, como ilustrado na Imagem 5. O aeroporto começa, em primeiro lugar, por gerar fluxos de caixa positivos em 2020, porém o longo período de investimento significa que o fluxo de caixa acumulado, em valores atualizados, permaneceria negativo para o período previsto.

⁽⁵⁸⁾ Para além das taxas aplicadas nos aeroportos de Gdansk, Bydgoszcz e Szczecin, a Comissão analisou também as taxas aeroportuárias no aeroporto de Lublin, um aeroporto regional inaugurado em dezembro de 2012. A taxa por passageiro embarcado no aeroporto de Lublin é de 34 PLN (8,5 EUR); a taxa e aterragem é de 36 PLN/tonelada; a taxa de estacionamento é de 15 PLN/tonelada/24 h (gratuito durante as primeiras 4 horas). Se uma transportadora aérea abrir uma base operacional no aeroporto de Lublin, a taxa por passageiro embarcado varia entre 4,21 PLN (1,05 EUR) e 5,76 PLN (1,44 EUR) para as 5 primeiras estações (2,5 anos); às taxas de estacionamento e aterragem é aplicado um desconto de 99 %. Após 5 estações, os descontos são aplicados a novas ligações. Os descontos sobre as taxas de passageiros, aterragem e estacionamento variam entre 95 % no primeiro ano de uma ligação e 25-65 % no quinto ano (dependendo do número de passageiros). Após o quinto ano, se uma transportadora aérea movimentar mais de 250 000 passageiros com partida do Aeroporto de Lublin, é aplicado um desconto de 60 %.

Figura 5

DCF (efetivo) acumulado (em PLN) na atualização do PIEM de 2012

[...]

- (175) Consequentemente, a Comissão conclui que a decisão dos municípios de Gdynia e de Kosakowo no sentido de financiar a conversão do aeródromo militar de Gdynia em aeroporto civil também não está em conformidade com o PIEM com base na atualização do PIEM de 2012, conferindo assim uma vantagem económica que o gestor aeroportuário não teria obtido em condições normais de mercado.

A atualização de novembro de 2013

- (176) A Comissão considera ainda que as modificações ao plano de investimento, destinadas a gerar receitas adicionais provenientes da venda de combustível pelo aeroporto (sem recurso a um operador externo) e a prestar serviços de navegação, não devem ser tidas em consideração aquando da avaliação da coerência do investimento com o PIEM. A Polónia confirmou que estas eventuais fontes de receita adicionais não estavam incluídas no estudo do PIEM de 2010, nem no estudo do PIEM de 2011 ou na atualização do PIEM de 2012 para o aeroporto de Gdynia, uma vez que nem os acionistas públicos nem a empresa poderiam certificar-se, no momento em que os estudos foram elaborados, se seria possível obter todas as autorizações e concessões necessárias para a prestação desses serviços. Uma vez que não foi possível obter as autorizações e concessões necessárias no momento em que os estudos do PIEM foram elaborados, a Comissão não os tomou em consideração retrospectivamente.

Conclusão

- (177) A Comissão considera que o financiamento público concedido pelos municípios de Gdynia e Kosakowo ao gestor aeroportuário não é compatível com o PIEM. Deste modo, a Comissão considera que a medida em questão confere à Gdynia-Kosakowo Airport Ltd uma vantagem económica que este não teria obtido em condições normais de mercado.

5.1.4. Seletividade

- (178) Nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, para uma medida poder ser considerada um auxílio estatal deve favorecer «certas empresas ou certas produções». No caso em apreço, a Comissão salienta que as injeções de capital dizem somente respeito à Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Estas são, portanto, seletivas na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

5.1.5. Distorção da concorrência e efeitos sobre as trocas comerciais

- (179) Sempre que um auxílio financeiro concedido por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa em relação a outras empresas concorrentes no mercado interno, deve considerar-se que o mercado foi afetado por tal auxílio⁽⁵⁹⁾. A vantagem económica conferida pela medida em questão, reforça a posição económica do operador aeroportuário, uma vez que este terá a possibilidade de iniciar as suas atividades sem ter de suportar os custos de investimento e funcionamento que lhes estão inerentes.
- (180) Tal como expresso na Secção 5.1.1, a exploração de um aeroporto constitui uma atividade económica. Por um lado, existe concorrência entre os aeroportos para atrair as companhias aéreas e o respetivo tráfego aéreo (passageiros e mercadorias). E, por outro lado, existe concorrência entre os gestores aeroportuários, que podem competir entre si pela gestão de um determinado aeroporto. Além disso, a Comissão sublinha que, especialmente no que diz respeito às companhias *low cost*, os aeroportos localizados em diferentes áreas de captação e em diferentes Estados-Membros podem também entrar em concorrência entre si de modo a atrair essas companhias aéreas. A Comissão salienta que, até 2020, o aeroporto de Gdynia movimentará cerca de [...] 000 de passageiros e, em 2030, movimentará até 1 milhão de passageiros.
- (181) Como referido no ponto 40 das orientações de 2005 para os auxílios ao investimento no sector da aviação, não é possível excluir os aeroportos de pequenas dimensões do âmbito de aplicação do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Em razão do tráfego previsto para o aeroporto de Gdynia e considerando a sua proximidade ao aeroporto de Gdansk (cerca de 25 km de distância), a Comissão considera que a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros são suscetíveis de ser afetadas.

⁽⁵⁹⁾ Processo T-214/95 *Het Vlaamse Gewest contra Comissão* [1998] Col. II-717.

- (182) Com base nos argumentos apresentados nos considerandos 179 a 181, a vantagem económica concedida ao gestor do aeroporto de Gdynia reforça a sua posição relativamente aos seus concorrentes no mercado de serviços aeroportuários da União. Deste modo, o financiamento público em análise não só falseia ou ameaça falsear a concorrência, como também afeta as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

5.1.6 Conclusão

- (183) Em razão dos argumentos apresentados nos considerandos 83 a 182, a Comissão considera que as injeções de capital concedidas ao gestor Gdynia-Kosakowo Airport Ltd constituem um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Um vez que o financiamento já sido concedido ao gestor Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, a Comissão considera ainda que a Polónia não cumpriu com a proibição prevista no artigo 108.º, n.º 3, do TFUE ⁽⁶⁰⁾.

5.2. COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO

- (184) A Comissão examinou se o auxílio em questão podia ser considerado compatível com o mercado interno. Tal como acima mencionado, o auxílio consiste no financiamento dos custos de investimento relacionados com o arranque do projeto do aeroporto de Gdynia e com as perdas operacionais incorridas durante os primeiros anos de funcionamento do aeroporto (ou seja, até 2019, inclusive, de acordo com os estudos do PIEM de 2010 e de 2012).
- (185) O artigo 107.º, n.º 3, do TFUE prevê uma série de exceções à regra geral estabelecida pelo artigo 107.º, n.º 1, do TFUE segundo a qual o auxílio estatal não é compatível com o mercado interno. O auxílio em questão pode ser avaliado apenas com base no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, que estabelece que: «os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum», podem ser consideradas compatíveis com o mercado interno. Neste contexto, as Orientações de 2005 para os auxílios ao investimento no sector da aviação proporcionam um quadro comum para avaliar se o auxílio aos operadores aeroportuários pode ser declarado compatível ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE. Estas mencionam uma série de critérios que a Comissão deve ter em conta.

5.2.1. Auxílio ao investimento

- (186) O auxílio estatal para financiar infraestruturas aeroportuárias é compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, se cumprir com as condições estabelecidas no ponto 61 das Orientações de 2005 para os auxílios ao investimento no sector da aviação:
- i) a construção e exploração das infraestruturas cumprem com um objetivo de interesse comum claramente definido (desenvolvimento regional, acessibilidade, etc.);
 - ii) a infraestrutura é necessária e proporcional ao objetivo que foi definido;
 - iii) a infraestrutura tem perspectivas a médio prazo satisfatórias relativamente à utilização, em particular no que diz respeito à utilização das infraestruturas existentes;
 - iv) todos os potenciais utilizadores da infraestrutura têm acesso à mesma de forma equitativa e não discriminatória; e
 - v) o desenvolvimento das trocas comerciais não é afetado em medida contrária aos interesses da União Europeia.
- (187) Além disso, para ser compatível com o mercado interno, o auxílio estatal aos aeroportos, tal como qualquer outra medida de auxílio estatal, deve ter um efeito de incentivo e ser necessário e proporcional ao objetivo legítimo prosseguido.
- (188) A Polónia considera que o financiamento público para o projeto de conversão no aeródromo de Gdynia cumpre todos os critérios de auxílio ao investimento estabelecidos nas orientações de 2005 para os auxílios ao investimento no sector da aviação.

⁽⁶⁰⁾ Processo T-109/01 *Fleuren Compost contra Comissão* [2004] Col. II-127.

- i) *A construção e exploração das infraestruturas cumprem um objetivo de interesse comum claramente definido (desenvolvimento regional, acessibilidade, etc.)*
- (189) A Comissão salienta que Pomerânia já se encontra servida, de forma eficiente, pelo aeroporto de Gdansk, que está apenas a uma distância de cerca de 25 km do novo aeroporto previsto.
- (190) O aeroporto de Gdansk está localizado próximo da estrada circular de Trójmiasto, que faz parte da via rápida S6 que contorna Gdynia, Sopot e Gdansk e que fornece um acesso fácil ao aeroporto à maior parte dos habitantes da região da Pomerânia. Mesmo para os habitantes de Gdynia, a construção de um novo aeroporto não resultaria, por si só, numa melhoria substancial das ligações, uma vez tanto o aeroporto de Gdynia como o de Gdansk estão a uma distância de 20-25 minutos de carro do centro de Gdynia.
- (191) A Comissão salienta ainda que a ligação metropolitana de Trójmiasto, atualmente em construção com o cofinanciamento de fundos estruturais da União Europeia, permitirá aos residentes de Gdansk e de Gdynia viajar diretamente do centro da sua cidade até ao aeroporto de Gdansk em cerca de 25 minutos. O metropolitano de Trójmiasto fornecerá ainda ligações indiretas ou diretas ao aeroporto de Gdansk a pessoas que habitam noutras áreas da região da Pomerânia.
- (192) A Comissão assinala também que o aeroporto de Gdansk tem atualmente a capacidade de movimentar 5 milhões de passageiros por ano, sendo que o tráfego de passageiros efetivo no período 2010-2013 foi o seguinte: 2010 – 2,2 milhões, 2011 – 2,5 milhões, 2012 – 2,9 milhões, 2013 – 2,8 milhões. A Comissão salienta também que o aeroporto de Gdansk se encontra atualmente em expansão para poder movimentar 7 milhões de pessoas por ano. Espera-se que esse investimento seja concluído em 2015.
- (193) Além disso, segundo a previsão de tráfego fornecida pela Polónia para a região da Pomerânia e utilizada para a preparação da atualização do PIEM de 2012, a procura total na região será de [...] passageiros por ano [...].

Quadro 9

Previsões de tráfego para a região da Pomerânia (em milhões)

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

- (194) A Comissão observa ainda que, de acordo com as informações fornecidas pela Polónia, o plano geral para o aeroporto de Gdansk prevê ainda uma expansão adicional do aeroporto, para que este passe a movimentar mais de 10 milhões de passageiros por ano. Em função da evolução do tráfego, a decisão de expandir a capacidade do aeroporto de Gdansk acima de 7 milhões pode, assim, ser tomada no futuro.
- (195) Segundo a Polónia, as previsões atualizadas (elaboradas em março de 2013) demonstram que a procura na área de captação deverá ser superior às previsões de tráfego em 2012. De acordo com as previsões alteradas, a procura na área de captação será de cerca de 9 milhões de passageiros em 2030. Porém, mesmo esta previsão demonstra que o aeroporto de Gdansk, por si só, seria suficiente, sem qualquer investimento adicional, para satisfazer a procura na região até, pelo menos, 2025 (com base nas previsões de tráfego ajustadas, descritas no considerando 45).
- (196) Além disso, segundo informações fornecidas pela Polónia, a capacidade atual da pista no aeroporto de Gdansk é de 40-44 operações por hora, embora a utilização apresente atualmente uma média de 4,7 operações por hora.
- (197) Com base nas informações fornecidas pela Polónia (ver considerandos 192 a 196), a Comissão observa que apenas 50 a 60 % da capacidade do aeroporto de Gdansk será utilizada nos próximos anos. Consequentemente, mesmo com o rápido crescimento no número de passageiros na região da Pomerânia, o aeroporto de Gdansk será capaz de satisfazer a procura por parte das companhias aéreas e dos passageiros durante um longo período de tempo.
- (198) A Comissão observa ainda que o aeroporto de Gdansk oferece mais de 40 destinos nacionais e internacionais (quer com ligações ponto a ponto quer com ligações a plataformas como Frankfurt, Munique, Varsóvia e Copenhaga).

- (199) Como mencionado no considerando 60, por um lado, a Polónia argumenta que as possibilidades para a expansão da capacidade no aeroporto de Gdansk são limitadas por motivos relacionados com o ambiente e com o ordenamento do território. Por outro lado, a Polónia argumenta que não existem limites no que diz respeito às possibilidades para a expansão da capacidade do aeroporto de Gdansk. Uma vez que os argumentos relativos às restrições à expansão da capacidade são contraditórios e nem sequer são fundamentados, a Comissão considera que não poderá basear a sua avaliação nestes.
- (200) Em razão da capacidade não utilizada no aeroporto de Gdansk, a qual não será utilizada na sua totalidade a longo prazo, e do plano de expansão da capacidade deste aeroporto, se necessária a longo prazo, a Comissão não considera que a criação de outro aeroporto na região da Pomerânia contribua para o seu desenvolvimento. Além disso, a Comissão observa que a região da Pomerânia está já bem servida, em termos de ligações, graças ao aeroporto de Gdansk, e que um novo aeroporto não melhorará as ligações com esta região.
- (201) A Comissão observa ainda que o modelo de negócios para o aeroporto de Gdynia sugere que este concorreria por passageiros com o aeroporto de Gdansk ao nível dos mercados de aviação geral, charter e dos *low cost*. Além disso, a criação de um novo aeroporto para assumir uma posição de apoio, na qualidade de aeroporto de emergência, não serve para justificar o nível de investimento do aeroporto de Gdynia.
- (202) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que o investimento no aeroporto de Gdynia resultará apenas na duplicação da infraestrutura daquela região, o que não configura um objetivo de interesse comum claramente definido.
- ii) *A infraestrutura é necessária e proporcional ao objetivo que foi definido*
- (203) Como referido nos considerandos 189 a 202, a Comissão considera que a área de captação do aeroporto de Gdynia é, e continuará a ser, servida eficientemente pelo aeroporto de Gdansk. Além disso, os dois aeroportos prosseguiriam um modelo de negócios semelhante, incidindo principalmente em voos *low cost* e charter.
- (204) Na ausência de um objetivo de interesse comum claramente definido, a Comissão considera que a infraestrutura não pode ser considerada necessária ou proporcional a um objetivo de interesse comum (ver também considerando 202 acima).
- iii) *A infraestrutura tem perspectivas a médio prazo satisfatórias para a utilização, em particular no que diz respeito à utilização das infraestruturas existentes*
- (205) Tal como referido na alínea i), o aeroporto de Gdynia está localizado apenas a uma distância de cerca de 25 km do aeroporto de Gdansk, sendo que os dois aeroportos têm a mesma área de captação e um modelo de negócio semelhante.
- (206) Atualmente, o aeroporto de Gdansk utiliza menos de 60 % da sua capacidade. Considerando os investimentos atualmente em curso, o aeroporto de Gdansk é suficiente para lidar com a procura na região até, pelo menos, 2025-2028, dependendo das previsões utilizadas, e a sua expansão futura é viável.
- (207) A Comissão salienta ainda que o plano de negócios para o aeroporto de Gdynia indica que o aeroporto seria suscetível de gerar cerca de [80-90] % das suas receitas, a partir das transportadoras *low cost* e charter. Isto significa que incidirá nos mercados que constituem a atividade principal do aeroporto de Gdansk.
- (208) Neste contexto, a Comissão observa ainda que a Polónia não forneceu qualquer prova de colaboração possível entre os dois aeroportos.
- (209) Os planos para gerar receitas a partir de outras atividades ao nível da aviação e da não aviação (produção e serviços) também não seriam suficientes, por si só, para cobrir os elevados custos de exploração relacionados com o funcionamento do aeroporto de Gdynia.
- (210) Assim, a Comissão considera que o aeroporto de Gdynia não oferece perspectivas de utilização satisfatórias a médio prazo.

iv) *Todos os potenciais utilizadores da infraestrutura têm acesso à mesma de forma equitativa e não discriminatória*

(211) A Polónia confirmou que todos os potenciais utilizadores teriam acesso à infraestrutura do aeroporto, numa base equitativa e não discriminatória, sem qualquer discriminação comercial injustificada.

v) *O desenvolvimento das trocas comerciais não é afetado em medida contrária ao interesse comum*

(212) A Comissão salienta que a Polónia não apresentou qualquer prova de que os aeroportos de Gdynia e de Gdansk criariam uma plataforma de aviação colaborativa. A lógica sugere que os dois aeroportos teriam, na verdade, que competir para atrair essencialmente os mesmos passageiros.

(213) A Comissão salienta ainda que o plano de negócios do aeroporto de Gdynia (no qual cerca [80-90] % das receitas são geradas a partir de voos de baixo custo e voos charter) e a dimensão do investimento (por exemplo, um terminal com uma capacidade de 0,5 milhões de passageiros por ano, que deverá ser expandido no futuro) não são suficientes para fundamentar a alegação de que o aeroporto de Gdynia incidiria sobre o tráfego de aviação geral e prestaria, apenas ou principalmente, serviços ao setor da aviação geral.

(214) Tendo em conta o que precede e pelo facto de os dois aeroportos incidirem sobre voos de baixo custo e voos charter, a Comissão considera que o auxílio está destinado a um aeroporto que estaria em concorrência direta com outro aeroporto, localizado na mesma área de captação, sem que exista qualquer procura de serviços aeroportuários que não possa ser satisfeita pelo aeroporto existente.

(215) Assim, a Comissão considera que o auxílio em causa afetaria as trocas comerciais em medida contrária ao interesse comum. Esta conclusão é sustentada pela ausência de qualquer objetivo de interesse comum que se espera que o auxílio atinja.

vi) *Necessidade do auxílio e efeito de incentivo*

(216) Com base nos dados fornecidos pela Polónia, a Comissão considera que os custos de investimento podem ser inferiores aos da construção de outros aeroportos regionais comparáveis na Polónia. Este facto deve-se principalmente à utilização da infraestrutura existente na base aérea militar. Além disso, a Polónia argumenta que sem o auxílio o investimento não teria sido levado a cabo pelo gestor aeroportuário.

(217) A Comissão observa ainda que o longo período de tempo necessário para atingir o limiar de rentabilidade para este tipo de investimento significa que o financiamento público pode ser necessário para modificar o comportamento do beneficiário, de tal modo que este prossiga com o investimento. Além disso, uma vez que a rentabilidade prevista para o projeto de investimento não pode ser estabelecida (ver considerando 177) e que um investidor numa economia de mercado não realizaria tal projeto, é de facto provável que o auxílio modifique o comportamento do gestor aeroportuário.

(218) No entanto, na ausência de um objetivo de interesse comum claramente definido, a Comissão conclui que o auxílio não pode ser considerado necessário e proporcional para atingir esse objetivo.

(219) Deste modo, a Comissão considera que o auxílio ao investimento por parte dos municípios de Gdynia e Kosakowo a favor da Gdynia-Kosakowo Airport Ltd não cumpre com os requisitos das Orientações de 2005 para os auxílios ao investimento no sector da aviação e não pode ser considerado compatível com o mercado interno.

5.2.2. Auxílio ao funcionamento

(220) A Comissão entende que o financiamento das perdas operacionais do gestor Gdynia-Kosakowo Airport Ltd constitui um auxílio ao funcionamento, reduzindo as despesas atuais do operador aeroportuário. De acordo com a jurisprudência do Tribunal, tais auxílios ao funcionamento são, em princípio, incompatíveis com o mercado interno. De acordo com as orientações de 2005 para os auxílios ao investimento no sector da aviação, o auxílio ao funcionamento concedido aos aeroportos só pode ser considerado compatível a título excepcional e em condições muito restritas em regiões desfavorecidas.

(221) A Comissão salienta que o aeroporto de Gdynia está localizado numa região desfavorecida, que beneficia da derrogação prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE, o que significa que a Comissão deve determinar se o auxílio ao funcionamento em questão é compatível com as OAR.

- (222) De acordo com o ponto 76 das OAR, o auxílio ao funcionamento nas regiões abrangidas pela derrogação prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea a), do TFUE, pode ser concedido desde que os seguintes critérios cumulativos sejam cumpridos: i) é justificável, em termos da sua contribuição para o desenvolvimento regional e da sua natureza e ii) a sua dimensão é proporcional às deficiências que procura atenuar.
- (223) A Polónia considera que o auxílio ao funcionamento é compatível com o ponto 76 das OAR (ver considerandos 77 a 79).
- (224) Uma vez que Pomerânia já é servida pelo aeroporto de Gdansk e que o novo aeroporto não melhorará as ligações desta região, a Comissão não pode considerar que o auxílio contribuirá para o desenvolvimento regional.
- (225) Consequentemente, a Comissão considera que o auxílio ao funcionamento não pode ser considerado proporcional às deficiências que procura atenuar, uma vez que a região da Pomerânia parece não apresentar qualquer deficiência ao nível das ligações.
- (226) Além disso, a Comissão considera que o auxílio ao funcionamento avaliado foi concedido para financiar um conjunto de despesas pré-definido. Porém, tendo em conta a avaliação realizada pela Comissão ao plano de negócios para o aeroporto de Gdynia, bem como a sua avaliação do nível de previsão de receitas e despesas, apresentada na Secção 5.1.3, não é possível concluir que o auxílio seja limitado ao mínimo necessário, concedido a título transitório ou que tenha carácter degressivo. Em particular, no que diz respeito às incertezas sobre a rentabilidade prevista do gestor aeroportuário (consultar a secção sobre a existência de auxílio), a natureza transitória e o carácter degressivo do auxílio não podem ser garantidos.
- (227) Seja como for, a Comissão considera que a atribuição de auxílios ao funcionamento com o intuito de garantir o funcionamento de um projeto de investimento que beneficia de um auxílio ao investimento incompatível é inerentemente incompatível com o mercado interno.
- (228) Deste modo, a Comissão entende que o auxílio ao funcionamento concedido pelos municípios de Gdynia e de Kosakowo a favor do gestor Gdynia-Kosakowo Airport Ltd não cumpre com os critérios estabelecidos nas OAR.

5.2.3. Conclusão sobre a compatibilidade

- (229) Consequentemente, a Comissão conclui que o auxílio estatal concedido ao gestor Gdynia-Kosakowo Airport Ltd é incompatível com o mercado interno.
- (230) A Comissão não identificou nenhuma outra disposição relativa à compatibilidade com o mercado interno que pudesse constituir uma base para que o auxílio em causa seja considerado compatível com o Tratado. Além disso, a Polónia não invocou qualquer disposição relativa à compatibilidade com o mercado interno, nem apresentou nenhum argumento substancial que permitisse à Comissão considerar este auxílio compatível.
- (231) O investimento e os auxílios ao funcionamento que a Polónia concedeu, ou tenciona conceder, a favor do gestor Gdynia-Kosakowo Airport Ltd são incompatíveis com o mercado interno. A Polónia procedeu ilegalmente à atribuição do auxílio, em violação artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

6. RECUPERAÇÃO

- (232) De acordo com o TFUE e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça, a Comissão tem competência para decidir que o Estado em questão deve suprimir ou alterar um auxílio quando verifica a incompatibilidade do mesmo com o mercado interno⁽⁶¹⁾. Ainda segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a obrigação imposta a um Estado no sentido de suprimir um auxílio que a Comissão considera incompatível com o mercado comum tem em vista o restabelecimento da situação anterior⁽⁶²⁾. O Tribunal de Justiça estabeleceu que tal objetivo é alcançado quando o beneficiário tiver reembolsado os montantes concedidos a título de auxílios ilegais, perdendo então o beneficiário a vantagem de que tinha beneficiado no mercado relativamente aos seus concorrentes, e a situação anterior à concessão do auxílio se encontrar reposta⁽⁶³⁾.

⁽⁶¹⁾ Processo C-70/72 *Comissão contra Alemanha*, ponto 13.

⁽⁶²⁾ Processos apensos C-278/92, C-279/92 e C-280/92 *Espanha contra Comissão*, ponto 75.

⁽⁶³⁾ Processo C-75/97 *Bélgica contra Comissão*, pontos 64-65.

- (233) Em conformidade com a presente jurisprudência, o artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 ⁽⁶⁴⁾, do Conselho, estipula que «nas decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário».
- (234) Deste modo, o auxílio estatal acima mencionado deve ser reembolsado às autoridades polacas, na mesma medida em que foi concedido,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. O auxílio estatal, ilegalmente executado pela Polónia, entre 28 de agosto de 2007 e 17 de junho de 2013, em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a favor de Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., através de injeções de capital no montante de 91 714 000 PLN, é incompatível com o mercado interno.

2. O auxílio estatal que a Polónia tenciona conceder, após 17 de junho de 2013, à Lotniczy Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. para a conversão do aeródromo militar de Gdynia-Kosakowo num aeroporto civil, é incompatível com o mercado interno. Consequentemente, o auxílio estatal não pode ser concedido.

Artigo 2.º

1. A Polónia deve recuperar o auxílio referido no artigo 1.º, n.º 1, junto do beneficiário.
2. Os montantes a recuperar incluem os juros vencidos a partir das datas referidas no segundo ponto até à sua recuperação efetiva.

As datas em que os montantes a recuperar foram colocados à disposição do beneficiário são as seguintes:

- a) 28 de agosto de 2007 para o montante de 50 000 PLN;
- b) 4 de março de 2008 para o montante de 200 000 PLN;
- c) 11 de setembro de 2008 para o montante de 500 000 PLN;
- d) 28 de julho de 2009 para o montante de 1 345 000 PLN;
- e) 8 de dezembro de 2010 para o montante de 4 361 000 PLN;
- f) 8 de julho de 2011 para o montante de 25 970 000 PLN;
- g) 1 de setembro de 2011 para o montante de 1 779 000 PLN;
- h) 25 de abril de 2012 para o montante de 31 009 000 PLN;
- i) 27 de maio de 2013 para o montante de 6 469 000 PLN;
- j) 17 de junho de 2013 para o montante de 20 031 000 PLN.

⁽⁶⁴⁾ Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras pormenorizadas para a aplicação do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

3. Os juros devem ser calculados numa base composta, em conformidade com o disposto no Capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ⁽⁶⁵⁾.

4. A Polónia deve proceder ao cancelamento de todos os pagamentos pendentes relativos ao auxílio referido no artigo 1.º, n.º 2, com efeitos a partir da data de notificação da presente Decisão.

Artigo 3.º

1. A recuperação do auxílio referido no artigo 1.º, n.º 1, deve ser imediata e efetiva.
2. A Polónia deve garantir a execução da presente Decisão num prazo de quatro meses a partir da data da sua notificação.

Artigo 4.º

1. No prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, a Polónia deve apresentar à Comissão as seguintes informações:

- a) o montante total (principal e juros da recuperação) a ser recuperado junto do beneficiário;
- b) uma descrição pormenorizada das medidas já tomadas e planeadas com vista ao cumprimento da presente Decisão;
- c) documentos comprovativos de que o beneficiário foi intimado a reembolsar o auxílio.

2. A Polónia deve manter a Comissão informada acerca da evolução das medidas nacionais tomadas para aplicar a Decisão até que a recuperação do auxílio referido no artigo 1.º, n.º 1, tenha sido concluída. A pedido da Comissão, a Polónia deve apresentar de imediato informação sobre as medidas já tomadas ou planeadas para dar cumprimento à presente Decisão. Deve também fornecer informações pormenorizadas sobre os montantes do auxílio e dos juros a título da recuperação já reembolsados pelos beneficiários.

Artigo 5.º

A destinatária da presente decisão é a República da Polónia.

Feito em Bruxelas, em 11 de fevereiro de 2014.

Pela Comissão
Joaquín ALMUNIA
Vice-Presidente

⁽⁶⁵⁾ Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

ANEXO

Informação relativa aos montantes de auxílios estatais recebidos, a recuperar ou já recuperados

Identidade do beneficiário	Montante total dos auxílios recebidos (*)	Montante total dos auxílios a recuperar (*) (Capital)	Montante total já recuperado (*)	
			Capital	Juro aplicável à recuperação

(*) Milhões em moeda nacional.