

DECIZIA COMISIEI**din 11 februarie 2014****privind măsura SA.35388 (13/C) (ex 13/NN și ex 12/N) – Polonia – Înființarea aeroportului Gdynia-Kosakowo**

[notificată cu numărul C(2014) 759]

(Numai textul în limba polonă este autentic)

(Text cu relevanță pentru SEE)

(2014/883/UE)

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

având în vedere Acordul privind Spațiul Economic European, în special articolul 62 alineatul (1) litera (a),

invitând părțile interesate să-și prezinte observațiile în conformitate cu dispozițiile menționate anterior ⁽¹⁾,

întrucât:

1. PROCEDURA

- (1) Prin scrisoarea din 7 septembrie 2012, Polonia a notificat Comisiei, din motive de securitate juridică, planurile de finanțare a reconversiei unui aeroport militar din apropierea orașului Gdynia, situat în nordul Poloniei, într-un aeroport civil. Măsura a fost înregistrată drept caz de ajutor de stat cu numărul SA.35388.
- (2) Prin scrisorile din 7 noiembrie 2012 și 6 februarie 2013, Comisia a solicitat informații suplimentare cu privire la măsura notificată. La 7 decembrie 2012 și 15 martie 2013, Polonia a transmis informații suplimentare. O reuniune între Comisie și Polonia a avut loc la 17 aprilie 2013. În cadrul reuniunii, Polonia a confirmat faptul că finanțarea notificată fusese deja acordată în mod irevocabil.
- (3) Prin scrisoarea din 15 mai 2013, Comisia a informat Polonia că transferă cazul către registrul ajutoarelor care nu au fost notificate (caz NN), întrucât cea mai mare parte a finanțării notificate Comisiei fusese deja acordată în mod irevocabil. Prin scrisoarea din 16 mai 2013, Polonia a transmis informații suplimentare.
- (4) Prin scrisoarea din 10 iulie 2013, Comisia a informat Polonia cu privire la decizia sa de a iniția procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) ⁽²⁾ (denumită în continuare „decizia de inițiere”) cu privire la finanțarea acordată în favoarea întreprinderii Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. (denumită în continuare „Gdynia-Kosakowo Airport Ltd”) de către autoritățile orașului Gdynia (denumit în continuare „Gdynia”) și de către autoritățile municipale din Kosakowo (denumit în continuare „Kosakowo”). Polonia și-a prezentat observațiile privind decizia de inițiere la 6 august 2013.
- (5) Decizia Comisiei de a iniția procedura a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* ⁽³⁾. Comisia a invitat părțile interesate să își prezinte observațiile cu privire la măsura în cauză în termen de o lună de la data publicării.
- (6) Comisia nu a primit nicio observație de la părțile interesate. Polonia a fost informată cu privire la acest fapt prin scrisoarea din 9 octombrie 2013.

⁽¹⁾ JO C 243, 23.8.2013, p. 25.

⁽²⁾ Cu efect de la 1 decembrie 2009, articolele 87 și 88 din Tratatul CE au devenit articolele 107 și, respectiv, 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Cele două seturi de dispoziții sunt în esență identice. În sensul prezentei decizii, trimiterile la articolele 107 și 108 din TFUE ar trebui înțelese ca trimiteri la articolele 87 și 88 din Tratatul CE, atunci când este cazul. TFUE a introdus, de asemenea, anumite modificări ale terminologiei, cum ar fi înlocuirea termenului „Comunitate” cu „Uniune” și a termenului „piață comună” cu „piață internă”. Pe tot parcursul prezentei decizii va fi folosită terminologia din TFUE.

⁽³⁾ A se vedea nota de subsol 1.

- (7) Prin scrisoarea din 30 octombrie 2013, Comisia a solicitat informații suplimentare. Polonia a transmis informații suplimentare prin scrisorile din 4 noiembrie 2013 și 15 noiembrie 2013. La 26 noiembrie 2013 a avut loc o reuniune între Comisie și Polonia. Polonia a furnizat informații suplimentare prin scrisorile din 3 decembrie 2013 și 2 ianuarie 2014.

2. DESCRIEREA MĂSURILOR ȘI MOTIVELE INIȚIERII PROCEDURII

2.1. CONTEXTUL INVESTIGAȚIEI

- (8) Cazul se referă la finanțarea unui nou aeroport civil în regiunea Pomerania (voievodatul Pomorskie), la granița dintre orașul Gdynia și municipiul Kosakowo, la 25 de kilometri depărtare de aeroportul din Gdansk⁽⁴⁾. Noul aeroport este deținut și va fi exploatat de Gdynia-Kosakowo Airport Ltd (denumită în continuare „administratorul aeroportului” sau „aeroportul din Gdynia”). Administratorul aeroportului este deținut în totalitate de autoritățile municipale din Gdynia și Kosakowo.
- (9) Obiectivul proiectului de investiții este de a crea un al doilea aeroport pentru Pomerania bazat pe infrastructura unui aeroport militar situat în Kosakowo⁽⁵⁾. Noul aeroport ar urma să gestioneze, în principal, traficul aerian general (de exemplu, avioane private, plane/aeronave ușoare), companii aeriene cu tarife reduse (denumite în continuare „companii low-cost”) și zboruri în regim charter. La momentul notificării, aeroportul trebuia să-și înceapă activitatea la începutul anului 2014. Un raport din 2012 elaborat de PriceWaterHouseCoopers (denumit în continuare „PWC”) a furnizat următoarele previziuni privind traficul de pasageri în cursul primilor ani de funcționare: aproximativ [...] în 2014, [...] în 2017, [...] în 2020 și aproximativ [...] în 2028.
- (10) Originile proiectului datează din aprilie 2005, când diferite autorități regionale, Ministerul Apărării Naționale și reprezentanții ai aeroportului din Gdansk⁽⁶⁾ au semnat o scrisoare de intenție privind crearea unui nou aeroport pentru Pomerania bazat pe infrastructura aeroportului militar din Kosakowo. În iulie 2007, autoritățile locale din Gdynia și Kosakowo au înființat o întreprindere denumită Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. În decembrie 2009, Gdynia și Kosakowo au obținut aprobarea din partea Ministerului Transporturilor ca Gdynia-Kosakowo Airport Ltd să devină responsabilă pentru noul aeroport. Pe această bază, guvernul polonez, în temeiul unui acord din 9 septembrie 2010, a transferat amplasamentul de 254 de hectare al aeroportului militar către Kosakowo pentru o perioadă de 30 de ani; ulterior, Kosakowo a închiriat terenul către Gdynia-Kosakowo Airport Ltd pentru aceeași perioadă.

Proiectul de investiții

- (11) Întrucât actualul aeroport Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) a fost inițial utilizat exclusiv în scopuri militare, administratorul noului aeroport ar trebui să poată utiliza infrastructura existentă (cum ar fi o pistă de 2 500 de metri, căi de rulare, o platformă, echipamente de navigație etc.). Costul total al investiției în proiectul de reconversie este estimat la 164,9 milioane PLN [41,2 milioane EUR⁽⁷⁾] în termeni nominali și 148,4 PLN (37,1 milioane EUR) în termeni reali. Tabelul de mai jos oferă o imagine de ansamblu asupra dezvoltării treptate a aeroportului, împărțită în patru etape. Potrivit Poloniei, costul total al investiției include, de asemenea, investiții legate de

⁽⁴⁾ În funcție de ruta aleasă, distanța rutieră dintre aeroportul din Gdynia și cel din Gdansk este de 26-29 kilometri; sursă: Google maps, Bing maps. Aeroportul din Gdansk este deținut și exploatat de către Gdansk Lech Wałęsa Airport Ltd, o întreprindere înființată de entități publice. Capitalul social al întreprinderii respective este deținut după cum urmează: orașul Gdansk (32 %), voievodatul Pomorskie (32 %), întreprinderea de stat „Aeroporturile poloneze” (31 %), orașul Sopot (3 %) și orașul Gdynia (2 %). Aeroportul Lech Wałęsa din Gdansk (denumit în continuare „aeroportul din Gdansk”) este al treilea aeroport ca mărime din Polonia. În 2012, acesta a gestionat un număr de 2,9 milioane de pasageri (2,7 milioane pentru serviciile aeriene regulate și 0,2 milioane pentru zborurile charter).

Următoarele opt companii aeriene oferă servicii aeriene regulate din aeroportul din Gdansk (ianuarie 2014): Wizzair (22 de destinații), Ryanair (șapte destinații), EuroLOT (patru destinații), LOT (două destinații), Lufthansa (două destinații), SAS (două destinații), Air Berlin (o destinație), Norwegian (o destinație). De la deschiderea unui nou terminal în mai 2012, aeroportul din Gdansk are capacitatea de a gestiona 5 milioane de pasageri pe an. În conformitate cu informațiile furnizate de Polonia, extinderea terminalului (programată pentru 2013-2015) va crește capacitatea aeroportului la 7 milioane de pasageri. Investiția de la aeroportul din Gdansk a fost, de asemenea, finanțată prin ajutorul de stat (a se vedea Decizia Comisiei din 2008 privind ajutorul de stat N 153/2008 – Ajutor de stat în valoare de 1,7 milioane EUR (JO C 46, 25.2.2009, p. 7); Decizia Comisiei din 2009 privind ajutorul de stat N 472/2008, în urma căreia Polonia a acordat aproximativ 33 de milioane EUR pentru aeroportul din Gdansk (JO C 79, 2.4.2009, p. 2).

⁽⁵⁾ Actualul aeroport militar Gdynia-Oksywie se află la granița dintre orașul Gdynia și municipiul Kosakowo.

⁽⁶⁾ Acordul a fost semnat de autoritățile din Pomerania, orașele Gdansk, Gdynia și Sopot, municipiul Kosakowo și reprezentanții ai guvernului polonez (provincia Pomerania, Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Transporturilor) și aeroportul din Gdansk.

⁽⁷⁾ Cursul de schimb utilizat pentru prezenta decizie este 1 EUR = 4 PLN, valoare care corespunde cursului de schimb mediu săptămânal pentru 2010. Sursă: Eurostat.

îndeplinirea sarcinilor care se încadrează în domeniul de aplicare a politicii publice ⁽⁸⁾, care se ridică la aproximativ [...] milioane PLN ([...] milioane EUR) în total (pentru toate cele patru etape).

Tabelul 1

Costul nominal total al investițiilor în aeroportul Gdynia-Kosakowo în perioada 2007-2030

Proiectul de investiții	Costuri în mPLN	Costuri în mEUR
Etapa I: 2007 - 2011	[...]	[...]
Lucrări pregătitoare (de ex., curățarea amplasamentului [...], îndepărtarea clădirilor vechi și a arborilor) și studii de fezabilitate, planificare		
Etapa II: 2012 - 2013	[...]	[...]
— Terminal (planificat pentru finalizare în iunie 2013 și utilizat inițial pentru AG) — Clădire destinată administrației aeroportului [...] și pompierilor — Renovarea platformei — Infrastructură energetică, lumini de navigație și gardul aeroportului [...] — Întreținerea aeroportului [...] și echipamente de securitate — Ajustarea echipamentelor de navigație — Drumuri de acces, stație de alimentare cu carburanți și parcare		
Etapa III: 2014 - 2019	[...]	[...]
— Investiții necesare pentru aeronave mai mari (de ex., Boeing 737 sau Airbus A320), cum ar fi extinderea căii de rulare, platforme și echipamente aeroportuare — Alte investiții orientate spre servicii destinate pasagerilor (de ex., extinderea parării)		
Etapa IV: 2020 - 2030	[...]	[...]
— Extinderea terminalului [...] — Extinderea clădirii destinate administrației aeroportului [...] și pompierilor — Extinderea platformelor, a căilor de rulare și a parcarilor		
Costuri totale de investiții	164,90	41,02

Sursă: informații furnizate de Polonia.

Finanțarea proiectului de investiții

- (12) Proiectul de investiții este finanțat prin injecții de capital din partea acționarilor publici (și anume, Gdynia și Kosakowo). Injecțiile de capital sunt destinate să acopere atât costurile de investiții, cât și costurile de exploatare ale aeroportului în etapa inițială a funcționării acestuia (și anume, perioada până la sfârșitul anului 2019). Acționarii publici se așteaptă ca administratorul aeroportului să înceapă să genereze un profit și, prin urmare, să fie capabil să-și finanțeze toate activitățile din venituri proprii în 2020.
- (13) Înainte de notificarea către Comisie a proiectului (și anume, înainte de 7 septembrie 2012), acționarii publici ai aeroportului Gdynia au convenit să contribuie cu o sumă totală de aproximativ 207,48 milioane PLN ⁽⁹⁾ (aproximativ 51,87 milioane EUR) pentru realizarea proiectului de investiții și acoperirea pierderilor aeroportului în primii ani de funcționare a acestuia. Gdynia ar urma să contribuie cu suma de 142,48 milioane PLN (aproximativ 35,62 milioane EUR) în numerar în perioada 2007-2019. Kosakowo a furnizat o contribuție în numerar de 0,1 milioane PLN (25 000 EUR) la înființarea întreprinderii. În perioada 2011-2040, Kosakowo ar urma să aducă, de asemenea, o contribuție nemonetară în valoare de 64,9 milioane PLN (aproximativ 16,2 milioane EUR) prin realizarea schimbului unei părți din chiria anuală de plătit de către aeroportul din Gdynia conform contractului de leasing contra unor acțiuni în cadrul aeroportului (a se vedea tabelul 2 de mai jos).

⁽⁸⁾ În opinia Poloniei, investiția care intră în domeniul de aplicare a politicii publice include clădiri și echipamente pentru pompieri, funcționari vamali, agenți de securitate aeroportuară, ofițeri de poliție și polițiști de frontieră, un gard de delimitare a perimetrului aeroportului cu supraveghere video etc.

⁽⁹⁾ În termeni nominali.

Tabelul 2

Finanțarea proiectului de investiții prin majorări de capital

	milioane PLN	milioane EUR
Înainte de de 18 iunie 2012		
Injecții de capital în numerar din partea Gdynia	60,73	15,18
Injecții de capital în numerar din partea Kosakowo	0,10	0,03
Schimb creanțe contrar participații de către Kosakowo	3,98	1,00
Total contribuții înainte de 18 iunie 2012	64,81	16,20
Prevăzute după 18 iunie 2012		
Injecții de capital în numerar din partea Gdynia:	81,75	20,44
din care:		
în 2013	29,90	7,48
în 2015	[...]	[...]
în 2016	[...]	[...]
în 2017	[...]	[...]
în 2018	[...]	[...]
în 2019	[...]	[...]
Schimb creanțe contra participații de către Kosakowo:	60,92	15,23
din care:		
în 2013-2039 (27*PLN [...])	[...]	[...]
în 2040	[...]	[...]
Total contribuții prevăzute după 18 iunie 2012	142,67	35,67
Capitalul total preconizat al Gdynia-Kosakowo Airport Ltd	207,48	51,87

Sursă: pe baza informațiilor furnizate de Polonia.

2.2. MOTIVE PENTRU INIȚIEREA PROCEDURII OFICIALE DE INVESTIGARE ȘI EVALUAREA INIȚIALĂ

(14) În decizia de inițiere a procedurii s-au ridicat următoarele întrebări:

— în primul rând, dacă finanțarea publică a proiectului de investiții este în conformitate cu principiul investitorului în economia de piață (denumit în continuare „MEIP”), în special în ceea ce privește (i) aplicarea principiului investitorului în economia de piață în timp, metodologia pentru aplicarea principiului; și (ii) dacă analiza principiului investitorului în economia de piață efectuată de autoritățile poloneze și care conduce la o valoare actualizată netă pozitivă (denumită în continuare „VAN”) ⁽¹⁰⁾ se bazează pe ipoteze realiste și fiabile;

⁽¹⁰⁾ Valoarea actualizată netă indică dacă randamentul unui proiect dat depășește costurile de capital (de oportunitate). Un proiect este considerat o investiție viabilă din punct de vedere economic dacă acesta generează o VAN pozitivă. Investițiile care produc un randament mai mic decât costurile de capital (de oportunitate) nu sunt viabile din punct de vedere economic. Costurile de capital (de oportunitate) sunt reflectate în rata de actualizare.

— în al doilea rând, dacă ajutorul pentru funcționare și ajutorul pentru investiții acordat aeroportului din Gdynia poate fi considerat compatibil cu piața internă.

Aplicarea principiului investitorului în economia de piață (MEIP)

- (15) În ceea ce privește prima întrebare, Comisia și-a exprimat îndoielele cu privire la posibilitatea utilizării studiului privind principiul investitorului în economia de piață (studiul privind MEIP), care a fost realizat în 2012, și anume, după ce a fost luată decizia irevocabilă de a finanța reconversia aeroportului de către acționarii publici, în vederea evaluării existenței ajutorului de stat. Prin urmare, Comisia are îndoiele cu privire la caracterul adecvat al scenariului contrafactual, în care se consideră că investiția a încetat în 2012.
- (16) Având în vedere faptul că aeroportul din Gdynia urmează un model de afaceri similar (axat pe companii low-cost, zboruri charter și aviație generală) cu cel al actualului aeroport din Gdansk, care încă mai are capacități neutilizate și planuri de extindere viitoare și care se află la doar 25 km distanță, Comisia și-a exprimat îndoiala că veniturile preconizate pentru aeroportul din Gdynia se bazează pe ipoteze realiste, în special în ceea ce privește nivelul taxelor de aeroport și nivelul traficului de pasageri estimat. În special, Comisia a remarcat faptul că planul de afaceri pentru aeroportul din Gdynia a preconizat o taxă de pasager mai mare decât cea aplicată, după deducerea reducerilor/rabaturilor, în aeroportul din Gdansk și în alte aeroporturi regionale comparabile din Polonia.
- (17) De asemenea, Comisia și-a exprimat îndoielele că planul de afaceri a ținut seama de toate stimulentele planificate (de exemplu, sprijin pentru promovare, rabaturi sau oricare alte stimulente pentru dezvoltarea rutelor etc.) care urmează să fie acordate direct de către aeroportul din Gdynia, acționarii săi sau alte autorități regionale pentru a determina companiile aeriene să stabilească rute noi cu plecare din aeroport.
- (18) Întrucât rata de creștere a unei întreprinderi nu este, în general, mai ridicată decât cea a economiei în care aceasta își desfășoară activitatea (și anume, în termeni de creștere a PIB-ului), Comisia și-a exprimat îndoiala că rata de creștere a cifrei de afaceri de [...] utilizată pentru a calcula valoarea finală este adecvată⁽¹¹⁾. Această îndoială afectează direct evaluarea rentabilității proiectului de investiție, întrucât valoarea capitalului propriu al noului aeroport devine pozitivă numai în perspectiva valorii finale a proiectului din 2040 (fluxurile de trezorerie actualizate cumulate în perioada de previzionare, 2010-2040, sunt negative).
- (19) Prin urmare, Comisia a considerat că finanțarea publică pentru proiectul de investiții conduce la avantaje economice selective pentru administratorul aeroportului din Gdynia. Finanțarea publică a fost acordată din resurse de stat și este imputabilă statului. De asemenea, aceasta denaturează sau amenință să denatureze concurența și schimburile comerciale între statele membre. Întrucât au fost îndeplinite toate criteriile cumulative pentru noțiunea de ajutor, Comisia a considerat că finanțarea publică a constituit ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

Compatibilitatea ajutorului

- (20) În ceea ce privește a doua întrebare, Comisia și-a exprimat îndoiala cu privire la faptul că ajutorul pentru investiții și ajutorul pentru funcționare pentru aeroportul din Gdynia ar putea fi considerate compatibile cu piața internă.
- (21) În ceea ce privește ajutorul pentru investiții, Comisia și-a exprimat îndoiala cu privire la faptul că au fost îndeplinite toate criteriile de compatibilitate pentru ajutoarele pentru investiții acordate aeroporturilor prevăzute în Orientările din 2005 privind sectorul aviației⁽¹²⁾. În special, Comisia a avut îndoiele cu privire la faptul că investiția în cauză corespunde unui obiectiv bine definit de interes comun, că infrastructura este necesară și proporțională și că aceasta oferă perspective satisfăcătoare de utilizare pe termen mediu. De asemenea, Comisia și-a exprimat îndoiala că impactul asupra dezvoltării comerțului este compatibil cu interesul comun.
- (22) În ceea ce privește ajutorul pentru funcționare sub formă de finanțare a pierderilor din exploatare înregistrate de întreprinderea Gdynia-Kosakowo Airport Ltd în primii ani de funcționare, Comisia și-a exprimat îndoiala cu privire la faptul că un astfel de ajutor beneficiază de derogarea prevăzută la articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE. În special, Comisia și-a exprimat îndoiala că ajutorul pentru funcționare ar putea fi considerat compatibil în temeiul Orientărilor generale privind ajutoarele de stat cu finalitate regională pentru perioada 2007-2013 (denumite în continuare „orientările privind ajutoarele regionale”)⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Valoarea finală este valoarea curentă a tuturor fluxurilor de trezorerie ulterioare generate la o rată constantă de creștere stabilă (și anume, valoarea capitalului propriu al operatorului aeroportuar în ultimul an al planului de afaceri depus).

⁽¹²⁾ Comunicarea Comisiei – Orientări comunitare privind finanțarea aeroporturilor și ajutorul la înființare pentru companiile aeriene cu plecare de pe aeroporturi regionale (JO C 312, 9.12.2005, p. 1).

⁽¹³⁾ Orientări generale privind ajutoarele de stat cu finalitate regională pentru perioada 2007-2013 (JO C 54, 4.3.2006, p. 13).

3. OBSERVAȚIILE POLONIEI

3.1. APLICAREA PRINCIPIUL INVESTITORULUI ÎN ECONOMIA DE PIAȚĂ ȘI EXISTENȚA AJUTORULUI

- (23) Polonia își menține poziția conform căreia finanțarea publică a investițiilor în aeroportul din Gdynia este în conformitate cu principiul investitorului în economia de piață și că, prin urmare, aceasta nu constituie ajutor de stat. În acest sens, Polonia se referă la studiile privind principiul investitorului în economia de piață (studii privind MEIP) derulate pentru investiția în cauză în perioada 2010-2012. Polonia susține că toate studiile privind MEIP au avut drept rezultat o valoare actualizată netă pozitivă și o rată internă de rentabilitate ⁽¹⁴⁾ (denumită în continuare „RIR”) mai mari decât costurile de capital.

3.1.1. Procesul decizional și corectitudinea metodologică a studiului privind MEIP

- (24) Polonia explică faptul că discuțiile și activitatea derulată în direcția reconversiei aeroportului militar Gdynia/Kosakowo într-un aeroport civil au început încă din 2005. La momentul respectiv, au fost implicați și alți parteneri (de exemplu, aeroportul din Gdansk). De asemenea, Polonia explică faptul că, în 2007, Gdynia și Kosakowo au înființat întreprinderea Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, care a fost responsabilă pentru investiții începând din acel moment.
- (25) În timpul procedurii, Polonia a transmis trei studii privind MEIP, realizate de PWC. Primul studiu privind MEIP (din 16 iulie 2010, denumit în continuare „studiu din 2010 privind MEIP”) a fost realizat în iulie 2010. Ulterior PWC a elaborat două actualizări ale MEIP: prima în mai 2011 (la 13 mai 2011, denumită în continuare „actualizarea din 2011 a studiului MEIP”) și cea de a doua în iulie 2012 (din 13 iulie 2012, denumită în continuare „actualizarea din 2012 a studiului MEIP”) sau „studiu din 2012 privind MEIP”). Actualizările includ noi previziuni privind traficul de pasageri, modificări ale domeniului de aplicare a proiectului, modificări ale cifrelor privind investițiile și modificări survenite la nivelul metodologiei și al principalelor intrări pentru calculul VAN (precum factorul beta și rata de actualizare). În noiembrie 2013, Polonia a oferit informații suplimentare sugerând faptul că noile surse de venituri (și anume, vânzarea de combustibil și furnizarea de servicii de navigație aeriană) ar consolida valoarea actualizată netă a proiectului. La data la care a fost adoptată decizia de inițiere a procedurii, Polonia prezentase numai actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP.
- (26) Polonia explică, de asemenea, calendarul de investiții în aeroportul din Gdynia pentru Gdynia și Kosakowo. În această privință, Polonia subliniază că procesul investițional poate fi împărțit în două etape de implementare a proiectului:
- (i) *Prima etapă (2007-2009) a acoperit lucrările pregătitoare și studiile de fezabilitate în vederea înființării noului aeroport (aceasta se referă la etapa 1, astfel cum este descrisă în tabelul 1)*
- (27) Polonia explică faptul că, în prima etapă, întreprinderea înființată de Gdynia și Kosakowo a efectuat activități pregătitoare (de exemplu, pregătirea unui plan general de investiții, documentele necesare pentru a obține statutul de operator aeroportuar, un raport privind impactul asupra mediului al proiectului de investiții, documentație etc.).
- (28) Polonia susține că nu a existat o investiție de capital semnificativă pe parcursul primei etape și că finanțarea publică acordată administratorului aeroportului a respectat normele privind ajutoarele *de minimis* ⁽¹⁵⁾. Polonia afirmă că injecțiile de capital în întreprindere efectuate înainte de 26 iunie 2009 s-au ridicat la 1,691 milioane PLN (aproximativ 423 000 EUR).
- (ii) *Cea de a doua etapă (începând cu anul 2010) a vizat reconversia efectivă a aeroportului (aceasta se referă la etapele II-IV, astfel cum sunt descrise în tabelul 1)*
- (29) Polonia explică în continuare că prima etapă pregătitoare s-a încheiat în 2010, atunci când au fost finalizate atât planul general ⁽¹⁶⁾, cât și primul studiu din 2010 privind MEIP pentru aeroportul din Gdynia. Polonia subliniază că studiul din 2010 privind MEIP a arătat că investiția celor două autorități locale urma să fie realizată în condiții de piață (și anume, aceasta nu ar reprezenta ajutor de stat), determinând acționarii să majoreze capitalul social al întreprinderii la 6,05 milioane PLN (aproximativ 1,5 milioane EUR).

⁽¹⁴⁾ RIR măsoară raportul rentabilitate/profit realizat de investitor cu privire la capitalul investit.

⁽¹⁵⁾ Normele aplicabile la momentul respectiv fost stabilite în Regulamentul (CE) nr. 1998/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din tratat ajutoarelor *de minimis* (JO L 379, 28.12.2006, p. 5).

⁽¹⁶⁾ Planul general pentru proiectul de investiții a identificat diferite măsuri necesare pentru reconversia aeroportului.

- (30) În studiul din 2010 privind MEIP, VAN pentru proiectul de investiții a fost calculat pe baza metodei fluxului de trezorerie neangajat către întreprindere (FCFF) ⁽¹⁷⁾. Acest calcul al VAN este întemeiat pe ipoteza că toate injecțiile de capital prevăzute în planul de investiții ar fi efectuate în vederea punerii în aplicare a proiectului de investiții ⁽¹⁸⁾. Această metodă de evaluare este utilizată pentru calcularea fluxurilor de trezorerie pentru toți deținătorii de capital în întreprindere (atât acționari, cât și deținători de obligațiuni) în perioada de previzionare. Previziunile fluxurilor de trezorerie sunt actualizate ulterior prin costul mediu ponderat al capitalului ⁽¹⁹⁾ (WACC) pentru a obține fluxul de trezorerie actualizat (DCF) în perioada de previzionare. Valoarea finală se calculează apoi utilizând metoda creșterii în perpetuitate (care presupune o traiectorie de creștere stabilă bazată pe FCFF din cea mai recentă perioadă de previzionare). Valoarea actualizată netă se bazează pe suma fluxurilor de trezorerie actualizate pentru perioada de previziune și pe valoarea finală. În acest caz, studiul din 2010 privind MEIP a furnizat estimări ale fluxului de trezorerie pentru perioada 2010-2040 folosind o valoare a WACC de [...] % ⁽²⁰⁾. Folosind aceste intrări, studiul a obținut o valoare a fluxului de trezorerie actualizat de minus [...] milioane PLN ([...] milioane EUR) pentru perioada 2010-2040 și o valoare finală (actualizată) de aproximativ [...] milioane PLN ([...] milioane EUR) ⁽²¹⁾. Prin urmare, valoarea actualizată netă pentru întregul proiect este estimată la [...] milioane PLN (sau [...] milioane EUR).
- (31) Figura următoare (a se vedea figura 1) prezintă fluxul de trezorerie actualizat cumulat preconizat pentru perioada de previziune 2010-2040, astfel cum a fost calculat în studiul din 2010 privind MEIP.

Figura 1

Fluxul de trezorerie actualizat cumulat (real) (în PLN)

[...]

- (32) Polonia explică faptul că, la 29 iulie 2010, capitalul propriu al întreprinderii a fost majorat la 6,052 milioane PLN (aproximativ 1,5 milioane EUR). În același timp, Polonia adaugă că acționarii, în pofida studiului privind MEIP care arată că investiția nu constituie ajutor de stat, au început să pregătească o notificare către Comisie care urma să fie transmisă strict din motive de securitate juridică.
- (33) Polonia explică în continuare că un nou studiu privind MEIP a fost realizat în mai 2011. Polonia susține că noul studiu privind MEIP a reprezentat o actualizare a studiului din 2010 privind MEIP, care a fost efectuată având în vedere evoluția pregătirilor și disponibilitatea unor date mai precise cu privire la planul de investiții, calendarul acestuia și finanțarea. Polonia explică faptul că, în perioada dintre pregătirea studiului din 2010 privind MEIP și studiul din 2011 privind MEIP:
- acționarii au semnat la 11 martie 2011 un acord de stabilire a condițiilor de finanțare pentru investiții în crearea unui aeroport civil. Prin acordul respectiv, Gdynia s-a angajat să injecteze o sumă totală de 59 de milioane PLN în perioada 2011-2013. La rândul său, Kosakowo s-a angajat să furnizeze o contribuție nemonetară sub forma unei conversii a creanțelor în participații (astfel cum este descrisă în tabelul 2) în perioada 2011-2040;
 - în aceeași zi, 11 martie 2011, întreprinderea responsabilă pentru înființarea aeroportului din Gdynia a încheiat un contract de închiriere cu Kosakowo pentru teren (precizând dimensiunea terenului închiriat, condițiile pentru plățile de leasing, aspecte fiscale etc.);
 - costurile de investiții incluse în planul de investiții au fost specificate și actualizate.
- (34) Polonia explică faptul că studiul din 2011 privind MEIP a generat, de asemenea, o valoare actualizată netă pozitivă. Polonia afirmă în continuare că acționarii publici ai administratorului aeroportului au efectuat ulterior injecții de capital pe această bază. Polonia subliniază că s-a majorat capitalul propriu al întreprinderii la 33,801 milioane PLN (8,45 milioane EUR) în iulie 2011 și la 64,810 milioane PLN (16,20 milioane EUR) în aprilie 2013.

⁽¹⁷⁾ Metoda FCFF este utilizată pentru calcularea câștigurilor întreprinderii înainte de dobânzi și impozite (EBIT), în fiecare an, adăugând deprecierea și amortizarea (deoarece acestea sunt cheltuieli nemonetare) și scăzând nevoile de investiții, modificările capitalului circulant și impozitele (a se vedea tabelul 5 din studiul din 2010 privind MEIP).

⁽¹⁸⁾ Calculele FCFF se bazează pe fluxurile de trezorerie preconizate (care intră și ies din întreprindere) pentru perioada de previzionare, 2010-2040. Fluxurile de trezorerie se bazează pe planul de afaceri și ipotezele sale subiacente cu privire la trafic, taxe, costuri de exploatare și cheltuieli de capital. Prin urmare, calculele FCFF țin seama de toate cheltuielile de capital planificate pentru reconversia aeroportului.

⁽¹⁹⁾ Costul mediu ponderat al capitalului (WACC) este rata pe care ar trebui să o plătească o întreprindere tuturor deținătorilor săi de titluri de valoare pentru finanțarea activelor sale.

⁽²⁰⁾ Acesta se bazează pe o rată fără risc de [...] %, o primă de risc de credit de [...] %, o rată a impozitului pe profit de 19 %, o valoare a factorului beta de [...], o primă la valoarea pieței de [...] % și o structură a capitalului de [...] % datorii și [...] % capital propriu (a se vedea secțiunea 4.4 de la pagina 21 din studiul din 2010 privind MEIP). Comisia observă că respectivele calcule prezentate de Polonia par să indice că, pentru studiul privind MEIP, a fost folosit un WACC cu o structură pe termene în scădere.

⁽²¹⁾ Valoarea finală a fost bazată pe o ipoteză de creștere stabilă de [...] %.

- (35) În studiul din 2011 privind MEIP, valoarea DCF a fost calculată pe baza valorii DCF pentru perioada de previziune 2011-2040. Valoarea actualizată a DCF s-a situat la nivelul de - [...] milioane PLN (- [...] milioane EUR), sugerând pierderi mai mari, în timp ce valoarea finală a fost redusă la [...] milioane PLN (aproximativ [...] milioane EUR). Prin urmare, VAN a fost redusă la [...] milioane PLN (sau mai puțin de [...] milioane EUR). WACC a fost redus la [...] % ⁽²²⁾, iar rata de creștere stabilă pentru calculul valorii finale a fost redusă de la [...] % la [...] %.
- (36) Polonia susține că o schimbare în situația macroeconomică (criza financiară și încetinirea economică) au determinat reevaluarea proiectului în 2012, ceea ce a avut drept rezultat un nou studiu privind MEIP (și anume, studiul din 2012 privind MEIP). Polonia susține că au fost aduse următoarele modificări ipotezelor din studiile anterioare privind MEIP în scopul studiului din 2012 privind MEIP:
- Estimările privind traficul de pasageri pentru aeroportul din Gdynia au fost reduse.
 - Domeniul de aplicare a investițiilor a fost redus, micșorându-se costurile de investiții cu [...] milioane PLN ([...] milioane EUR).
 - A fost abandonată ideea construirii unui terminal principal (împreună cu dezvoltarea aferentă a infrastructurii rutiere și a parcărilor). S-a decis în schimb extinderea capacității terminalului de aviație generală cu [...] % în cea de a doua etapă investițională.
 - După verificarea situației de pe piață, costurile de investiții legate de securitate au trebuit să fie majorate cu [...] milioane PLN ([...] milioane EUR).
 - Reducerea investițiilor a avut drept rezultat o perioadă de rambursare mai scurtă pentru investiții (în termeni nominali, cu [...] ani, de la [...] ani și [...] luni la [...] ani și [...] luni).
- (37) De asemenea, Polonia afirmă că metodologia utilizată pentru studiile anterioare privind MEIP a fost modificată în scopul studiului din 2012 privind MEIP:
- Pentru a reflecta mai bine structura de finanțare și costurile aferente serviciului datoriei, metoda fluxul de trezorerie neangajat către întreprindere (denumită în continuare „FCFF”) a fost înlocuită cu metoda fluxului de numerar net la dispoziția acționarilor (denumită în continuare „FCFE”) ⁽²³⁾.
 - În urma modificărilor de pe piața financiară (a valorilor mobiliare), rata dobânzii fără risc și factorul beta au fost actualizate. De asemenea, companiile din afara Europei au fost eliminate din analizele comparative. Aceasta a avut drept rezultat o nouă rată de actualizare.
 - Rata de scont pentru calcularea VAN a fost stabilită pe baza unei analize a unor întreprinderi comparabile, incluzând atât companii aeroportuare, cât și întreprinderi care furnizează servicii în aeroporturi (ale căror rezultate financiare sunt strâns corelate cu performanța companiilor aeroportuare) ⁽²⁴⁾.
 - S-a presupus că proiectul va fi finanțat în principal din resursele acționarilor și abia ulterior din surse externe (împrumuturi de capital circulant) și venituri din exploatare.

⁽²²⁾ Rata fără risc a fost majorată la [...] %, iar valoarea factorului beta a fost majorată la [...]. Structura de capital a fost modificată prin creșterea ponderii datoriilor ([...] %) și scăderea ponderii capitalurilor proprii ([...] %).

⁽²³⁾ FCFE = FCFF + credite și împrumuturi luate – credite și împrumuturi rambursate – dobânzile la credite și împrumuturi, în comparație cu FCFF, FCFE este actualizată cu o rată a rentabilității capitalurilor proprii care este întotdeauna mai mare decât valoarea WACC. Ca urmare, VAN indică ce parte din randamentul investițiilor este la dispoziția acționarilor (investitori de capital). VAN calculată pe baza FCFE nu reflectă, prin urmare, randamentul global al investițiilor, și anume randamentul pentru acționari și randamentul pentru creditori.

⁽²⁴⁾ Pentru a reflecta diferențele în structura tipică de finanțare a companiilor aeroportuare și a întreprinderilor care furnizează servicii în aeroporturi, a fost obținută rentabilitatea capitalului propriu înainte de a calcula valorile medii.

- (38) În studiul din 2012 privind MEIP, valoarea DCF a fost calculată pe baza valorii DCF pentru perioada de previzionare 2012-2030 (și anume, perioada de previzionare utilizată pentru studiul precedent a fost redusă cu 10 ani). Valoarea DCF actualizată s-a ridicat la suma de [...] milioane PLN (aproximativ – [...] milioane EUR), în timp ce valoarea finală a înregistrat o creștere semnificativă, ajungând la [...] milioane PLN ([...] milioane EUR). Valoarea capitalizată a investițiilor deja realizate ([...] milioane PLN) a fost ulterior dedusă. Astfel cum a fost actualizată în 2012, valoarea actualizată netă se ridică la [...] milioane PLN ([...] milioane EUR). În vederea calculării VAN, a fost utilizat costul capitalului propriu de [...] % ⁽²⁵⁾, iar rata de creștere stabilă utilizată pentru calculul valorii finale a fost redusă în continuare de la [...] % la [...] %.
- (39) Polonia subliniază că rezultatele studiului din 2012 privind MEIP erau în continuare pozitive și au condus la noi injecții de capital din partea acționarilor. Polonia a declarat că s-a majorat capitalul întreprinderii la 91,310 milioane PLN (22,8 milioane EUR) până în aprilie 2013 și că acesta nu a mai fost modificat ulterior în 2013, astfel cum este rezumat în tabelul 3.

Tabelul 3

Majorările de capital ale administratorul aeroportului din Gdynia efectuate de Gdynia și Kosakowo

Data deciziei privind înscrisura în registrul instanțelor naționale	Data rezoluției privind majorarea de capital	Denumirea acționarul[...]	Subiectul rezoluției	Valoarea acțiunilor	Capital social	Ponderea cumulativă în totalul majorărilor de capital realizate până la sfârșitul anului[...] 2013
				(milioane PLN)	(milioane PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	crearea de noi acțiuni	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	crearea de noi acțiuni	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	crearea de noi acțiuni	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	crearea de noi acțiuni	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	crearea de noi acțiuni	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	404 acțiuni deținute de autoritățile municipale din Gdynia au fost anulate fără a se ține cont de acționar	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	crearea de noi acțiuni	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	crearea de noi acțiuni	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	crearea de noi acțiuni	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	crearea de noi acțiuni	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	crearea de noi acțiuni	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	crearea de noi acțiuni	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	crearea de noi acțiuni	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	crearea de noi acțiuni	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	crearea de noi acțiuni	20,031	91,310	100,00 %

Sursă: informații furnizate de Polonia.

⁽²⁵⁾ Rata fără risc a fost redusă la [...] %, iar valoarea factorului beta a fost redusă la [...].

- (40) În concluzie, Polonia afirmă că, deși autoritățile locale au luat măsuri preliminare pentru înființarea aeroportului din Gdynia cu mult timp în urmă, în 2005, proiectul nu a dobândit forma sa finală decât în momentul elaborării planului general și a primului studiu privind MEIP, și anume în 2010. Polonia explică faptul că ipotezele inițiale ale proiectului au fost revizuite substanțial ca urmare a evoluției circumstanțelor externe. Polonia susține că decizia finală a acționarilor publici cu privire la implementarea proiectului și forma finală a acestuia a fost luată în 2012. Polonia subliniază, de asemenea, că toate cele trei versiuni ale studiului privind MEIP au confirmat viabilitatea proiectului și au demonstrat că un investitor în economia de piață ar fi realizat proiectul.
- (41) Cu privire la scenariul contrafactual, Polonia susține că legislația națională a dat dreptul autorităților municipale din Kosakowo să utilizeze terenul pe care se află aeroportul din Gdynia numai în vederea înființării unui nou aeroport civil. În această privință, Polonia explică faptul că amplasamentul aeroportului a fost închiriat către Kosakowo pentru o perioadă de 30 de ani. Polonia susține că respectivul contract de închiriere obligă Kosakowo să închirieze terenul numai unei entități responsabile cu înființarea și/sau exploatarea unui aeroport civil. Potrivit Poloniei, terenul ar fi putut fi luat înapoi de către stat în cazul în care Kosakowo nu ar fi închiriat terenul pentru a înființa un aeroport civil în termen de șase luni, în cazul în care terenul ar fi fost utilizat în alte scopuri sau în cazul în care aeroportul nu și-ar fi început activitatea în termen de trei ani. Întrucât scenariul în care terenul aeroportului din Gdynia ar fi fost utilizat/inchiriat în alte scopuri decât privind aviația nu era posibil, acesta nu a putut fi utilizat pentru a stabili un scenariu contrafactual.

3.1.2. Fiabilitatea ipotezelor principale pentru studiul din 2012 privind MEIP

Previțiuni privind traficul și previziuni privind veniturile

- (42) Polonia explică faptul că taxele de aeroport planificate s-au bazat pe taxele făcute publice aplicate de alte aeroporturi, astfel încât să nu perturbe piața existentă, asigurând, în același timp, un nivel adecvat de rentabilitate a proiectului pe baza volumului preconizat al traficului de pasageri. Potrivit Poloniei, taxele nu diferă în mod semnificativ de taxele standard percepute de aeroporturile mici. În special, două aeroporturi regionale deschise recent la Modlin și Lublin aplică taxe standard de aeroport similare celor prevăzute în studiul privind MEIP pentru aeroportul din Gdynia.
- (43) Ca răspuns la observația Comisiei conform căreia taxele prevăzute pentru aeroportul din Gdynia [25 PLN (5,25 EUR) per pasager îmbarcat în primii doi ani și 40 PLN (10 EUR) ulterior] sunt mai mari decât taxele actualizate aplicate în aeroportul din Gdansk [24 PLN (5 EUR) per pasager îmbarcat pe o aeronavă a unui transportator cu prețuri reduse pe o rută internațională deservită de cel puțin două ori pe săptămână și 12,5 PLN (3,1 EUR) pe o rută internă], Polonia precizează că nivelul taxelor din planul de afaceri reprezintă valoarea medie pentru întreaga perioadă de previzionare (2014-2030), ținând seama de faptul că taxele din aeroportul din Gdansk vor crește pe termen lung ca urmare a îmbunătățirii standardelor serviciilor în aeroport.
- (44) De asemenea, Polonia subliniază că marja de profit a proiectului, previziunile revizuite (ușor mai ridicate) privind traficul aerian și partajarea anumitor costuri de exploatare cu utilizatorul militar înseamnă că aeroportul din Gdynia ar trebui să poată menține un nivel redus al taxelor de pasager pe o perioadă mai lungă de timp (taxele reduse ar putea fi aplicate până la sfârșitul anului 2021), menținând în același timp o valoare actualizată netă pozitivă pentru acționarii publici.
- (45) De asemenea, Polonia susține că versiunea actualizată (în martie 2013) a previziunilor privind traficul în Pomerania presupune un nivel mai ridicat al traficului decât cel din studiul din 2012 privind MEIP. Conform celor mai recente cifre, aeroportul din Gdynia ar urma să gestioneze un număr de 1 149 978 de pasageri în 2030, și nu de 1 083 746. Pentru regiunea Pomerania în ansamblu, se estimează o creștere a numărului de pasageri de la 7,8 la 9 milioane de pasageri în 2030.
- (46) În opinia Poloniei, cifrele confirmă faptul că perspectiva coexistenței aeroporturilor din Gdansk și din Gdynia și funcționarea lor în comun pe piața din Pomerania sunt viabile. Aceasta consideră că, inclusiv în cazul în care aeroportul din Gdansk este extins astfel încât să atingă capacitatea planificată de 7 milioane de pasageri, este încă loc pe piața transportului aerian din Pomerania, aflată în curs de dezvoltare, pentru un alt aeroport regional mic (cu o capacitate de 1 milion de pasageri) care să completeze serviciile furnizate de aeroportul din Gdansk.

Tabelul 4

Comparație între previziunile privind traficul din studiul din 2012 privind MEIP și previziunile actualizate privind traficul (martie 2013) pentru aeroportul din Gdynia

Anul	Trafic comercial		Trafic comercial		Aviație generală	
	Pasageri (000)		Operarea aeronavelor		Operarea aeronavelor	
	Previziuni din studiul din 2012 privind MEIP	Previziuni actualizate	Previziuni din studiul din 2012 privind MEIP	Previziuni actualizate	Previziuni din studiul din 2012 privind MEIP	Previziuni actualizate
	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	[...]	[...]	[...]	[...]

Sursă: pe baza informațiilor furnizate de Polonia.

Costuri de exploatare (stimulente pentru companiile aeriene, costuri legate de operațiunile militare ale aeroportului)

- (47) Polonia explică faptul că studiul privind MEIP ia în considerare măsurile de marketing și de promovare ale aeroportului atunci când realizează estimări privind:
- (i) costurile de exploatare, astfel de costuri fiind estimate pe baza situațiilor financiare disponibile pentru toate aeroporturile principale din Polonia;
 - (ii) alte tipuri de costuri, care sunt preconizate pentru aeroportul din Gdynia la un nivel ridicat în mod prudent, luând în considerare, de asemenea, costurile corespunzătoare din alte aeroporturi.
- (48) De asemenea, Polonia susține că studiul privind MEIP a presupus că toate costurile de exploatare ar urma să fie suportate de către investitor, neținând astfel seama de nicio partajare a costurilor de exploatare cu utilizatorul militar al aeroportului. Polonia susține că repartizarea costurilor de exploatare pentru infrastructura comună a fost presupusă a fi de [...] pentru numărul de zboruri militare și civile. De asemenea, Polonia explică faptul că respectivele costuri de renovare și reparații vor fi de [...]. Polonia subliniază că adoptarea de norme privind utilizarea comună a aeroportului (neconvenită încă în mod oficial cu utilizatorul militar al aeroportului) va conduce la o reducere cu cel puțin [...] a costurilor legate de serviciile furnizate de părți terțe și de masa salarială. Potrivit Poloniei, includerea acestui element în studiile privind MEIP ar conduce la o rentabilitate preconizată mai mare a proiectului.

Rata de creștere pe termen lung

- (49) Polonia explică faptul că rata de creștere de [...] % adoptată în studiul privind MEIP se referă la valoarea finală în termeni nominali.
- (50) De asemenea, Polonia susține că rata de creștere de [...] % este egală cu ținta inflației stabilită pentru Polonia de către Consiliul de politică monetară (un organ de decizie al Băncii Naționale a Poloniei). Polonia observă că, în conformitate cu ultimele previziuni ale Fondului Monetar Internațional din iulie 2013, PIB-ul Poloniei va crește cu 2,2 % în 2014, 3 % în 2015, 3,3 % în 2017 și 3,8 % în 2018.

Actualizarea din noiembrie 2013

- (51) În noiembrie 2013, Polonia a raportat că administratorul aeroportului a primit deciziile administrative din partea Biroului vamal și a Oficiului de reglementare în domeniul energiei prin care acesta era autorizat să vândă în mod direct combustibil pentru aeronave. Vânzarea de combustibil de către administratorul aeroportului ar fi o sursă suplimentară de venituri și ar îmbunătăți rezultatele financiare ale planului de afaceri.
- (52) Potrivit Poloniei, toate studiile privind MEIP realizate până la data respectivă au prevăzut vânzarea de combustibil prin intermediul unui operator extern. Vânzarea de combustibil de către administratorul aeroportului ar crește marja de profit a întreprinderii cu privire la această activitate de la [...] PLN ([...] EUR) per litru (în cazul în care combustibilul este vândut de către un operator extern) la [...] PLN ([...] EUR) (în cazul în care combustibilul este vândut direct de către administratorul aeroportului).
- (53) În opinia Poloniei, respectivele venituri suplimentare ar îmbunătăți rezultatul din actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP. Polonia subliniază că, prin urmare, se estimează o creștere a valorii actualizate nete a proiectului de la [...] milioane PLN ([...] milioane EUR) la [...] milioane PLN ([...] milioane EUR). Polonia explică în continuare că RIR ar crește de la [...] % la [...] %.
- (54) Polonia susține că veniturile suplimentare ar putea, în mod alternativ, să permită ca taxele de aeroport să fie menținute la un nivel redus pentru companiile aeriene pe termen lung.
- (55) Polonia a confirmat că o abordare prudentială a împiedicat includerea vânzării de combustibil pe cont propriu de către aeroport în studiile privind MEIP. În momentul în care au fost realizate studiile respective, operatorul aeroportuar nu deținea autorizațiile necesare și nicio garanție că va fi în măsură să le obțină.
- (56) De asemenea, Polonia a declarat că întreprinderea intenționează să furnizeze servicii de navigație pentru companiile aeriene (în locul Agenției poloneze pentru servicii de navigație aeriană). Polonia subliniază că acest lucru ar permite reducerea taxei de terminal plătită de companiile aeriene (în prezent, plătită agenției) și, prin urmare, ar face aeroportul din Gdynia mai atrăgător pentru companiile aeriene. Prin urmare, administratorul aeroportului ar fi în măsură să ofere companiilor aeriene taxe de aeroport mai competitive decât cele oferite de aeroporturile învecinate.

3.2. EVALUAREA COMPATIBILITĂȚII

3.2.1. Ajutor pentru investiții

- (57) Potrivit Poloniei, sunt îndeplinite toate criteriile de compatibilitate prevăzute în Orientările din 2005 privind sectorul aviației pentru ajutoarele pentru investiții acordate aeroporturilor.

Îndeplinirea unui obiectiv bine definit de interes comun

- (58) Polonia susține că înființarea aeroportului din Gdynia, ca element al sistemului de transport din Pomerania, optimizează utilizarea infrastructurii existente și va avea un impact pozitiv asupra dezvoltării regionale, în special printr-o creștere a locurilor de muncă în domeniul aeroportuar, a veniturilor din lanțul de aprovizionare de pe piața transporturilor aeriene și prin dezvoltarea turismului.
- (59) Polonia se referă la „Strategia de dezvoltare a transportului regional în Pomerania pentru perioada 2007-2020”, care se bazează pe previziunile privind traficul aerian pentru regiunea respectivă și recunoaște necesitatea de a construi un nod aeroportuar care să lucreze în strânsă colaborare pentru a răspunde nevoilor populației din zona Tricity⁽²⁶⁾.
- (60) Potrivit Poloniei, principalele argumente pentru construirea unui nod aeroportuar în zona Tricity sunt: creșterea traficului aerian în Polonia, lipsa posibilităților de creștere a capacității aeroportului din Gdansk și extinderea aglomerării pe o distanță de aproape 60 km (sau de peste 100 km dacă sunt incluse, de asemenea, orașele Tczew și Wejherowo). Polonia susține că deși aeroportul din Gdansk are, în prezent, o capacitate de peste 5 milioane de pasageri, unele previziuni privind traficul estimează că traficul potențial de pasageri în aeroportul respectiv ar putea depăși 6 milioane de pasageri în 2035. Pe de o parte, Polonia a susținut în observațiile sale că restricțiile de mediu și de dezvoltare rezidențială în apropierea aeroportului din Gdansk limitează perspectivele dezvoltării acestuia. Pe de altă parte, în observațiile sale din 6 decembrie 2012, Polonia a invocat planul general al aeroportului din Gdansk pentru a susține că nu există restricții cu privire la extinderea aeroportului din Gdansk.
- (61) Polonia afirmă că siguranța aeriană justifică, de asemenea, construirea unui nod aeroportuar în zona Tricity, aeroportul din Gdynia servind drept aeroport de urgență și de rezervă (aterizarea pe aeroportul din Gdynia este posibilă în aproximativ 80 % din cazuri atunci când baza norilor sau vizibilitatea nu permit aterizarea pe aeroportul din Gdansk).
- (62) În sfârșit, Polonia susține că dezvoltarea aeroportului din Gdynia corespunde obiectivelor documentelor strategice naționale și regionale privind dezvoltarea infrastructurii aeroportuare în Polonia. Polonia explică faptul că se așteaptă ca dezvoltarea aeroportului din Gdynia să aibă un impact pozitiv asupra dezvoltării regiunii Pomerania și asupra utilizării infrastructurii militare existente și că aceasta este complementară aeroportului din Gdansk.

Necesitatea și proporționalitatea infrastructurii

- (63) Polonia susține că infrastructura este necesară și proporțională cu obiectivul stabilit având în vedere amploarea redusă a operațiunilor aeroportuare (cotă de 1,55 % pe piața transportului aerian din Polonia în 2030), previziunile privind volumul traficului de pasageri care depășește capacitatea de extindere a aeroportului din Gdansk, atractivitatea regiunii pentru turism și rata ridicată de dezvoltare proiectată pentru Pomerania.
- (64) Polonia subliniază rolul strategic în regiune al aeroportului militar din Gdynia și constată că utilizarea infrastructurii existente reduce la minimum costurile de investiții și maximizează impactul pozitiv asupra dezvoltării regionale.
- (65) De asemenea, Polonia subliniază că toate costurile au fost reduse la minimum, iar eficacitatea investițiilor a fost majorată prin implementarea de soluții tehnice, cum ar fi, de exemplu, construirea unui terminal de aviație generală atât pentru aviația generală, cât și pentru traficul de pasageri, găzduirea majorității serviciilor aeroportuare (polițiști de frontieră, birouri vamale, poliție, pompieri, administrație) într-o singură clădire și adaptarea celorlalte clădiri existente în vederea optimizării utilizării acestora. De asemenea, costurile de exploatare a infrastructurii vor fi partajate cu forțele armate.

⁽²⁶⁾ Tricity este o zonă urbană constând din trei mari orașe din Pomerania (Gdansk, Gdynia și Sopot). În prezent, există trei aeroporturi în această zonă: aeroportul Lech Wałęsa în Gdansk, aeroportul militar din Pruszcz Gdanski și aeroportul militar de la granița dintre Gdynia și Kosakowo (Gdynia-Oksywie).

Perspectivă satisfăcătoare de utilizare pe termen mediu

- (66) Polonia subliniază că perspectivele de utilizare pe termen mediu pentru aeroportul din Gdynia sunt satisfăcătoare având în vedere creșterea PIB-ului în Pomerania, estimat să depășească valoarea medie pentru Polonia și UE, atractivitatea regiunii pentru turiști, statutul său de centru de investiții străine și previziunile de creștere a traficului aerian.
- (67) Polonia subliniază că proiectul de colaborare cu aeroportul din Gdansk și complementaritatea serviciilor oferite de cele două aeroporturi (aeroportul din Gdynia va fi dedicat, în principal, traficului aerian general) consolidează suplimentar perspectivele pe termen mediu și lung pentru aeroportul din Gdynia.
- (68) Polonia explică în continuare că aeroportul intenționează, de asemenea, să dezvolte activități de aviație specializate în cadrul zonei aeroportuare, cum ar fi producția de piese de rezervă simple, repararea unor piese de aeronavă sau producerea de alte componente/produse furnizate exact la timp („just in time”).
- (69) Polonia face trimitere la o scrisoare de intenție semnată de o bancă comercială în care se exprimă disponibilitatea băncii de a lansa discuții cu privire la finanțarea investițiilor în aeroportul din Gdynia ca o dovadă suplimentară a gradului de atractivitate a proiectului.

Impactul asupra dezvoltării schimburilor comerciale contrar interesului comun

- (70) Întrucât aeroportul din Gdynia este un aeroport cu o cotă mică de piață (deservind mai puțin de 1 milion de pasageri pe an), Polonia nu consideră că impactul proiectului asupra schimburilor comerciale contravine interesului comun. Având în vedere creșterea preconizată a traficului aerian, Polonia se așteaptă ca aeroporturile din Gdansk și Gdynia să formeze un nod aeroportuar în colaborare care să deservească zona Tricity din Pomerania și să ofere servicii complementare.
- (71) Polonia subliniază că aeroportul din Gdynia nu va reprezenta un concurent pentru aeroportul din Gdansk deoarece se va concentra pe furnizarea de servicii pentru sectorul aviației generale (servicii de întreținere, reparații și revizie, o academie de aviație) și va coopera cu portul maritim din Gdynia.
- (72) Polonia susține în continuare că traficul în regim charter și low-cost din aeroportul din Gdynia nu va fi în detrimentul aeroportului din Gdansk, ci va conduce la o creștere totală a bunăstării și a mobilității. Polonia subliniază că ritmul în care se dezvoltă aeroportul din Gdansk și natura operațiunilor aeronavelor pe care le gestionează acesta înseamnă că numărul de zboruri pe care le gestionează va trebui mai devreme sau mai târziu să fie limitat. Polonia susține că aceste concluzii sunt prezentate în raportul de evaluare a impactului asupra mediului cu privire la proiectul „Extinderea aeroportului Lech Wałęsa din Gdansk”.
- (73) Polonia explică faptul că investiția în aeroportul din Gdynia poate limita costurile financiare și sociale ale oricărei restricții privind activitatea în aeroportul din Gdansk. Polonia subliniază că transferarea unei părți a traficului aerian de la aeroportul din Gdansk către aeroportul din Gdynia va conduce la o mai bună utilizare a capacității în ambele aeroporturi.

Necesitatea ajutorului și efectul de stimulare

- (74) Polonia susține că întreprinderea nu ar fi realizat proiectul fără finanțare publică. Polonia subliniază că ajutorul a fost menținut la un nivel minim și că toate costurile proiectului au fost reduse și optimizate prin utilizarea infrastructurii militare existente.
- (75) În opinia Poloniei, injecțiile de capital în aeroportul din Gdynia sunt necesare și limitate la minimum, astfel cum o dovedesc:

- (i) rata internă de rentabilitate a proiectului de [...] %, doar puțin mai ridicată decât rata de actualizare (costul de capital), care se ridică la [...] % (pe baza studiului din 2012 privind MEIP);

- (ii) necesitatea, preconizată în previziunile financiare, de a împrumuta capital circulant pentru finanțarea operațiunilor aeroportuare, întrucât în caz contrar întreprinderea ar putea pierde lichidități;
- (iii) faptul că finanțarea totală din capitalul propriu este mai mică decât suma totală a cheltuielilor de capital (finanțarea din capitalul propriu reprezintă mai puțin de [...] din totalul costurilor de numerar în perioada de previzionare, inclusiv cheltuielile totale de capital).

(76) Polonia explică în continuare proporționalitatea măsurii de ajutor, comparând finanțarea publică a acesteia (aproximativ 148 PLN în termeni reali) cu cea a unei investiții „de la zero” (aeroportul LublinŚwidnik, pentru care costurile nete de construcție au fost de aproximativ 420 de milioane PLN) și a unei investiții bazate pe un aeroport militar (aeroportul Warsaw-Modlin, a cărui construcție a costat până în prezent aproape 454 de milioane PLN).

3.2.2. Ajutor pentru funcționare

(77) Polonia susține că proiectul îndeplinește criteriile de compatibilitate prevăzute în orientările privind ajutoarele regionale pentru ajutorul pentru funcționare într-o regiune care intră sub incidența articolului 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE. În opinia Poloniei, ajutorul pentru funcționare pentru proiect:

- (i) este destinat să finanțeze un set predefinit de cheltuieli;
- (ii) este limitat la un minim necesar și este acordat temporar (ajutorul pentru costurile de exploatare se acordă în măsura și pe perioada necesară pentru a pune aeroportul în funcțiune, și anume până la sfârșitul anului 2018);
- (iii) este degresiv și scade de la [...] % din cheltuielile de capital în 2013 la [...] % în 2018;
- (iv) este conceput să îndeplinească obiectivele de dezvoltare regională și de reducere a limitărilor existente ale proiectului. Luând în considerare valoarea ajutorului în raport cu efectele pozitive ale acestuia asupra dezvoltării regiunii Pomerania, Polonia susține că acesta trebuie să fie considerat proporțional.

(78) De asemenea, Polonia subliniază că ajutorul este destinat unui aeroport mic cu o capacitate maximă de 1 milion de pasageri pe an, ceea ce înseamnă că riscul ca acesta să denatureze concurența și să aibă un efect contrar interesului comun este minim, având în vedere în special cooperarea planificată între aeroportul din Gdansk și cel din Gdynia și complementaritatea cooperării acestora.

(79) De asemenea, Polonia subliniază că o cooperare, aflată în prezent în curs de negociere, cu utilizatorul militar al aeroportului și participarea acestuia din urmă la costurile de exploatare ale aeroportului va reduce pierderile și costurile de exploatare ale întreprinderii.

4. OBSERVAȚII ALE TERȚILOR

(80) Comisia nu a primit observații de la părțile interesate în urma publicării deciziei sale de a iniția procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din TFUE în ceea ce privește finanțarea acordată întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd de către Gdynia și Kosakowo.

5. EVALUARE

5.1. EXISTENȚA AJUTORULUI DE STAT

(81) În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din TFUE, „sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre, este incompatibil cu piața internă”.

(82) Criteriile prevăzute la articolul 107 alineatul (1) din TFUE sunt cumulative. Prin urmare, pentru a stabili dacă măsura în cauză constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, toate condițiile următoare trebuie să fie îndeplinite. Și anume, sprijinul financiar trebuie:

- (i) să fie acordat de stat sau prin intermediul resurselor de stat;
- (ii) să favorizeze anumite întreprinderi sau producția anumitor bunuri;
- (iii) să denatureze sau să amenințe să denatureze concurența; și
- (iv) să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre.

5.1.1. Activitatea economică și noțiunea de întreprindere

- (83) Conform jurisprudenței constante, Comisia trebuie să stabilească mai întâi dacă Gdynia-Kosakowo Airport Ltd este o întreprindere în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Noțiunea de întreprindere desemnează orice entitate angajată într-o activitate economică, indiferent de statutul său juridic și de modul său de finanțare ⁽²⁷⁾. Orice activitate care constă în oferirea de bunuri sau servicii pe o anumită piață este o activitate economică ⁽²⁸⁾.
- (84) În hotărârea în cauza Aeroportul Leipzig-Halle, Curtea de Justiție a confirmat că exploatarea unui aeroport în scopuri comerciale și construirea infrastructurii aeroportuare constituie o activitate economică ⁽²⁹⁾. Odată ce un operator aeroportuar desfășoară activități economice care constau în furnizarea de servicii aeroportuare în schimbul unei remunerații, indiferent de statutul său juridic sau de modul în care este finanțat, acesta constituie o întreprindere în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE și, prin urmare, normele din tratat privind ajutoarele de stat pot fi aplicabile avantajelor acordate de stat sau prin intermediul resurselor de stat operatorului aeroportuar respectiv ⁽³⁰⁾.
- (85) În acest sens, Comisia remarcă faptul că infrastructura care face obiectul prezentei decizii urmează să fie exploatată în mod comercial de către administratorul aeroportului, Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Întrucât administratorul aeroportului va percepe taxe utilizatorilor pentru utilizarea infrastructurii, acestea din urmă trebuie să fie considerată exploatabilă din punct de vedere comercial. Rezultă că entitatea care exploatează infrastructura constituie o întreprindere în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
- (86) Cu toate acestea, nu toate activitățile desfășurate de un administrator al unui aeroport sunt în mod necesar de natură economică ⁽³¹⁾.
- (87) Curtea de Justiție ⁽³²⁾ a susținut că activitățile care, în mod normal, intră în responsabilitatea statului în exercitarea atribuțiilor sale oficiale de autoritate publică nu sunt de natură economică și nu se încadrează în domeniul de aplicare a normelor privind ajutorul de stat. Astfel de activități includ, de exemplu, securitatea, controlul traficului aerian, poliția, autoritățile vamale etc. Finanțarea trebuie limitată strict la compensarea costurilor pe care le generează acestea și nu poate fi utilizată pentru finanțarea altor activități economice ⁽³³⁾.
- (88) Prin urmare, finanțarea unor activități care se încadrează în domeniul de aplicare a politicii publice sau a infrastructurii direct legate de astfel de activități, în general, nu constituie ajutor de stat ⁽³⁴⁾. Într-un aeroport, activități precum controlul traficului aerian, serviciile de poliție, serviciile vamale, stingerea incendiilor, activitățile necesare

⁽²⁷⁾ Cauza C-35/96, Comisia/Italia, Rec., 1998, p. I-3851; C-41/90, Höfner și Elser, Rec., 1991, p. I-1979; cauza C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Rec., 1995, p. I-4013; cauza C-55/96, Job Centre, Rec., 1997, p. I-7119.

⁽²⁸⁾ Cauza 118/85, Comisia/Italia, Rec., 1987, p. 2599; cauza 35/96, Comisia/Italia, Rec., 1998, p. I-3851.

⁽²⁹⁾ Cauzele conexe T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH și Mitteldeutsche Flughafen AG/Comisia și T-443/08, Freistaat Sachsen și Land Sachsen-Anhalt/Comisia, Rep., 2011, p. II-01311, confirmate de CEJ, cauza C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen și Flughafen Leipzig-Halle/Comisia, 2012, nepublicată încă în Repertoriu; a se vedea, de asemenea, cauza T-128/89, Aéroports de Paris/Comisia, Rec., 2000, p. II-3929, confirmată de CEJ, cauza C-82/01P, Rec., 2002, p. I-9297 și cauza T-196/04, Ryanair/Comisia, Rec., 2008, p. II-3643.

⁽³⁰⁾ Cauzele C-159/91 și C-160/91, Poucet/AGV și Pistre/Cancave, Rec., 1993, p. I-637.

⁽³¹⁾ Cauza C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, Rec., 1994, p. I-43.

⁽³²⁾ Decizia N309/2002 a Comisiei din 19 martie 2003 privind „Securitatea aviației – compensație pentru costurile suportate în urma atacurilor de la 11 septembrie 2001”.

⁽³³⁾ Cauza C-343/95, Cali & Figli/Servizi ecologici porto di Genova, Rec., 1997, p. I-1547; Decizia N309/2002 a Comisiei din 19 martie 2003; Decizia N438/2002 a Comisiei din 16 octombrie 2002, „Ajutor acordat ca sprijin pentru funcțiile autorităților publice în sectorul portuar belgian”.

⁽³⁴⁾ A se vedea nota de subsol 32.

pentru protejarea aviației civile împotriva actelor de intervenție ilicită și investițiile legate de infrastructura și echipamentele necesare pentru a îndeplini aceste activități nu sunt considerate, în general, a fi de natură economică ⁽³⁵⁾.

- (89) Cu toate acestea, finanțarea publică a unor activități neeconomice aflate în strânsă legătură cu desfășurarea unei activități economice nu trebuie să conducă la o discriminare nejustificată între companiile aeriene și administratorii aeroporturilor. Într-adevăr, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că există un avantaj atunci când autoritățile publice scutesc întreprinderile de costurile inerente activităților lor economice ⁽³⁶⁾. Prin urmare, în cazul în care, într-un anumit sistem juridic, este normal ca administratorii aeroporturilor și companiile să suporte costurile anumitor servicii, în timp ce anumite companiile aeriene sau anumiți administratori de aeroport care prestează aceleași servicii în numele aceluiași autorități publice nu sunt obligate să suporte costurile respective, aceștia din urmă pot beneficia de un avantaj, chiar dacă serviciile în cauză sunt considerate în sine ca nefiind de natură economică. Prin urmare, este necesară o analiză a cadrului juridic aplicabil operatorul aeroportuar pentru a evalua dacă, în conformitate cu respectivul cadru juridic, administratorii aeroporturilor sau companiile aeriene sunt obligate să suporte costul aferent furnizării anumitor activități care ar putea să nu fie de natură economică, însă care sunt inerente desfășurării activităților lor economice.
- (90) Deși activitățile enumerate la considerentul 88 pot fi considerate ca fiind de natură neeconomică, Comisia observă că legislația poloneză ⁽³⁷⁾ impune administratorilor aeroporturilor să finanțeze instalațiile și echipamentele necesare derulării activităților respective din propriile lor resurse.
- (91) Prin urmare, Comisia consideră că finanțarea publică acordată administratorului aeroportului din Gdynia pentru instalațiile și echipamentele menționate anterior îl scutește pe acesta de costuri care sunt inerente activității sale economice (a se vedea secțiunea 5.1.3). Prin urmare, Comisia concluzionează că întregul capital alocat instalațiilor și echipamentelor respective ar trebui să fie inclus în calculul rentabilității investiției în cauză. Procedând astfel, Comisia aplică abordarea urmată în mod corect de Polonia în studiile privind MEIP.

5.1.2. Resursele de stat și imputabilitatea statului

- (92) Conceptul de ajutor de stat se aplică oricărui avantaj acordat prin intermediul resurselor de stat de statul membru însuși sau printr-un organism intermediar care acționează în virtutea competențelor care i-au fost conferite ⁽³⁸⁾. În sensul articolului 107 din TFUE, resursele autorităților locale sunt resurse de stat ⁽³⁹⁾. În speță, capitalul injectat în Gdynia-Kosakowo Airport Ltd provine de la bugetele celor două autorități locale, Gdynia și Kosakowo. Prin urmare, Comisia consideră că resursele celor două municipalități implicate sunt resurse de stat.
- (93) Din acest motiv, Comisia consideră că investițiile urmează să fie finanțate prin intermediul resurselor de stat și că acestea sunt imputabile statului.

5.1.3. Avantaj economic

- (94) Comisia constată că Polonia susține, pe de o parte, că injecțiile de capital sunt conforme cu principiul investitorului în economia de piață, în timp ce, pe de altă parte, aceasta consideră că ajutorul este compatibil deoarece operatorul aeroportuar nu ar fi făcut investițiile fără finanțare publică.
- (95) Pentru a stabili dacă măsura în discuție în cazul de față acordă întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd un avantaj pe care aceasta nu l-ar fi primit în condiții normale de piață, Comisia trebuie să compare comportamentul acționarilor publici ai administratorului aeroportului cu cel al unui investitor în economia de piață ghidat de perspectiva rentabilității pe termen lung ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁵⁾ A se vedea, în special, cauza C-364/92, SAT/Eurocontrol, Rec., 1994, p. I-43, punctul 30 și cauza C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati/Comisia, Rep., 2009, p. I-2207, punctul 71.

⁽³⁶⁾ A se vedea, printre altele, cauza C-172/03, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, Rec., 2005, p. I-01627, punctul 36 și jurisprudența citată.

⁽³⁷⁾ Legea aviației [Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (JoL 2002, nr. 130, item 1112, astfel cum a fost modificat), a se vedea, printre altele, articolele 74 și 84.

⁽³⁸⁾ Cauza C-482/99, Franța/Comisia, Rec., 2002, p. I-4397.

⁽³⁹⁾ Hotărârea din 12 mai 2011 în cauzele conexe T-267/08 și T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, Rep., 2011, p. II-01999, punctul 108.

⁽⁴⁰⁾ Cauza C-305/89, Italia/Comisia („Alfa Romeo”), Rec., 1991, p. I-1603; cauza T-296/97, Alitalia/Comisia, Rec., 2000, p. II-3871.

- (96) Eventualele consecințe pozitive asupra situației economice a regiunii în care este situat aeroportul nu ar trebui să fie luate în considerare în cadrul evaluării, întrucât Curtea a explicat că întrebarea relevantă atunci când se aplică studiul privind MEIP este aceea „dacă, în condiții similare, un acționar privat, având în vedere previzibilitatea obținerii unui profit și făcând abstracție de toate considerentele sociale, de politică regională și sectoriale ar fi subscris capitalul în cauză” ⁽⁴¹⁾.
- (97) Polonia susține că măsurile în cauză nu conferă un avantaj economic administratorului aeroportului din Gdynia, întrucât acestea sunt în conformitate cu principiul investitorului în economia de piață. Astfel cum este descris în secțiunea 3.1, în sprijinul acestei afirmații Polonia a prezentat trei studii privind MEIP realizate de PWC ⁽⁴²⁾. În noiembrie 2013, Polonia a susținut, de asemenea, că noile surse de venituri vor conduce la creșterea valorii actualizate nete a proiectului (și anume vânzarea de combustibil, servicii de navigație). La momentul deciziei de inițiere a procedurii, Polonia a prezentat numai actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP.
- (98) În pofida faptului că acordul acționarilor din 2011 obliga Gdynia și Kosakowo să furnizeze contribuții monetare și nemonetare pentru a finanța proiectul de investiții până în 2040, Polonia susține că numai actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP și informațiile ulterioare privind fluxurile de venituri suplimentare sunt relevante pentru evaluarea compatibilității injectiilor de capital cu piața internă.
- (99) În hotărârea în cauza Stardust Marine, Curtea a declarat că, „[...] pentru a examina dacă statul a adoptat sau nu comportamentul unui investitor prudent care operează într-o economie de piață, este necesară reîncadrarea în contextul perioadei în care au fost luate măsurile de susținere financiară pentru a evalua raționalitatea economică a comportamentului statului și, astfel, abținerea de la orice evaluare întemeiată pe o situație ulterioară” ⁽⁴³⁾.
- (100) De asemenea, Curtea a decis în hotărârea EDF că, „[...] în scopul demonstrării că, anterior sau simultan acordării avantajului, statul membru a luat decizia respectivă în calitate de acționar, nu este suficient să se bazeze pe evaluări economice efectuate după ce avantajul a fost conferit, pe baza unei constatări retrospective că investițiile realizate de statul membru în cauză au fost, de fapt, profitabile sau pe justificările ulterioare ale cursului efectiv de acțiune ales” ⁽⁴⁴⁾.
- (101) Pentru a putea aplica criteriul investitorului în economia de piață, Comisia trebuie să se plaseze în contextul perioadei în care au fost luate deciziile individuale privind reconversia fostului aeroport militar într-un aeroport civil. De asemenea, Comisia trebuie să își fundamenteze evaluarea pe informațiile și ipotezele aflate la dispoziția acționarilor publici la momentul luării deciziei privind dispozițiile financiare din proiectul de investiții.
- (102) Comisia consideră studiul din 2010 privind MEIP ca fiind prima analiză relevantă în scopul stabilirii faptului dacă autoritățile locale din Gdynia și Kosakowo au acționat ca un investitor privat. Într-adevăr, evaluarea conformității intervenției statului cu condițiile de piață ar trebui să se efectueze pe baza unei analize *ex ante*, luând în considerare informațiile și datele disponibile la momentul în care a fost decisă investiția.
- (103) Comisia observă că studiile și lucrările pregătitoare pentru proiectul de investiții în cauză au fost efectuate până în 2010. Acestea au inclus planul general pentru proiectul de investiții, raportul de mediu, documentația de proiectare pentru terminalul de aviație generală, documentația de proiectare pentru clădirea administrativă și pentru clădirea destinată pompierilor, documente specializate în domeniul aviației și alte studii. Până la sfârșitul anului 2010, costul studiilor s-a ridicat la [...] milioane PLN ([...] EUR) ⁽⁴⁵⁾. Aceasta arată că investitorii au luat decizia de a dezvolta aeroportul din Gdynia înainte de 2010. Gdynia și Kosakowo au luat o serie de măsuri preliminare pentru a pune în aplicare proiectul (a se vedea considerentul 10 de mai sus) și au fost comandate studii specifice în acest scop.

⁽⁴¹⁾ Cauza 40/85, Belgia/Comisia, Rec., 1986, p. 2321.

⁽⁴²⁾ Deși Comisia a solicitat autorităților poloneze să prezinte foile Excel subiacente utilizate pentru calcule împreună cu formulele utilizate, autoritățile poloneze au prezentat foile Excel fără formule.

⁽⁴³⁾ Cauza C-482/99, Franța/Comisia, Rec., 2002, p. I-04397.

⁽⁴⁴⁾ Cauza C-124/10 P, Comisia Europeană/Électricité de France (EDF), 2012, nepublicată încă în Repertoriu, punctul 85.

⁽⁴⁵⁾ A se vedea secțiunea 4.7.5 din studiul din 2012 privind MEIP. Conform observațiilor primite din partea Poloniei, la 26 iunie 2009, injectiile de capital în aeroportul din Gdynia se ridicau la 1,691 milioane PLN (aproximativ 423 000 EUR). Numai [...] milioane PLN (aproximativ [...] EUR) au fost utilizate pentru finanțarea diferitelor studii întreprinse pentru pregătirea proiectului.

(104) De asemenea, conform celor menționate de Polonia, în 2010, acționarii publici ai administratorului aeroportului au finalizat pregătirile pentru proiectul de investiții în discuție. În același an, acționarii publici au majorat capitalul social al întreprinderii la 6,05 milioane PLN (aproximativ 1,5 milioane EUR) în vederea implementării proiectului de investiții. Investițiile principale în active fixe (precum construirea terminalului de aviație generală) au fost planificate să înceapă în 2011, însă au început efectiv în 2012. Comisia consideră că orice investitor privat ar fi evaluat profitabilitatea estimată a proiectului la momentul respectiv. În cazul în care planul de investiții nu ar fi prezentat o rată acceptabilă de rentabilitate sau dacă acesta s-ar fi bazat pe ipoteze îndoielnice, un investitor privat nu ar fi început punerea în aplicare a planului și nu ar mai fi cheltuit fonduri pentru acesta în plus față de sumele deja cheltuite pe lucrările pregătitoare menționate în considerentul de mai sus.

(a) Injecții de capital

(105) În ceea ce privește injecțiile de capital, Comisia constată că prima injecție importantă de capital de 4,4 milioane PLN a fost decisă la 29 iulie 2010 (majorându-se de aproape patru ori capitalul existent de 1,7 milioane PLN), imediat după finalizarea studiului din 2010 privind MEIP la 16 iulie 2010. De asemenea, acordul privind noi injecții de capital (până în 2040) pentru a finanța proiectul de reconversie (menționat în considerentul 33) a fost semnat în martie 2011 (chiar înainte de finalizarea celui de al doilea studiu privind MEIP la 13 mai 2011). În plus, în același timp au fost încheiate acordul operațional cu utilizatorul militar al aeroportului (7 martie 2011) și contractul de închiriere pentru terenul întreprinderii (11 martie 2011) (menționat mai sus în considerentul 33).

(106) De asemenea, Comisia subliniază că Polonia a confirmat că injecția de capital decisă la 29 iulie 2010 s-a bazat pe evaluarea economică a proiectului cuprinsă în studiul din 2010 privind MEIP. Prin urmare, este clar că, în această etapă, acționarii publici deciseră să se implice în proiectul de investiții în cauză, care urma să fie implementat pe o perioadă de 30 de ani. Chiar dacă este posibil ca un investitor privat să își adapteze planul de investiții pe parcursul punerii sale în aplicare în funcție de evoluția circumstanțelor, este evident că orice investitor privat ar fi evaluat deja avantajele proiectului de investiții în discuție în 2010 înainte de a începe să investească resurse substanțiale în acesta.

(107) Până la efectuarea primei actualizări a studiului privind MEIP în 2011, acționarii publici injectaseră deja 6,05 milioane PLN în întreprindere (a se vedea tabelul 3). Întreprinderea închiriasse deja terenul pentru aeroport de la Kosakowo (acordul de închiriere între Gdynia-Kosakowo Airport Ltd și Kosakowo a fost semnat la 11 martie 2011) și semnase, de asemenea, un acord operațional cu utilizatorul militar al aeroportului (7 martie 2011). De asemenea, la 11 martie 2011, acționarii au semnat un acord privind majorări ale capitalului social al întreprinderii până în 2040⁽⁴⁶⁾. Până la finalizarea celei de a doua actualizări a studiului privind MEIP în iulie 2012, acționarii publici injectaseră un total de 64,810 milioane PLN (și anume, aproximativ 70 % din capitalul injectat total). Comisia subliniază faptul că studiile din 2011 și 2012 privind MEIP reprezintă indiscutabil ajustări ale planului inițial de investiții, pe baza cărora a fost luată decizia inițială de demarare a proiectului de reconversie a aeroportului militar. Astfel, deși injecții de capital mai mari au fost realizate după primul studiu din 2010 privind MEIP, acestea nu pot fi examinate separat.

(b) Cheltuieli de capital

(108) În studiul din 2012 privind MEIP, investițiile în active fixe sunt împărțite în patru etape. Prima etapă a proiectului de investiții a acoperit activitatea de proiectare, dar și curățarea amplasamentului (înlăturarea pomilor și arbuștilor, demolarea unui număr de hangare și nivelarea solului). Costurile aferente au fost suportate în 2011 și s-au ridicat la [...] milioane PLN ([...] EUR). Cea de a doua etapă a proiectului, implicând construirea unui terminal de aviație generală, a clădirii administrative și a clădirii destinate pompierilor începuse deja în 2012. Cea de a doua etapă a proiectului este cea mai importantă în ceea ce privește cheltuielile de capital, reprezentând [...] % din cheltuielile de capital nominale în perioada 2012-2013. Conform informațiilor furnizate de Polonia, cheltuielile de capital s-au ridicat în 2012 la [...] milioane PLN (din care mai mult de jumătate au fost cheltuite înainte chiar de inițierea actualizării din 2012 a studiului privind MEIP). Graficul de mai jos (figura 2) ilustrează valoarea cheltuielilor de capital (nominale) în funcție de etapa investițională, astfel cum a fost prezentată în studiul din 2012 privind MEIP.

⁽⁴⁶⁾ Acordul din 11 martie 2011 prevede ca Gdynia să aducă o contribuție în numerar în valoare totală de 59,048 milioane PLN (14,8 milioane EUR) în perioada 2011-2013, iar Kosakowo să aducă o contribuție nemonetară (prin schimbul taxelor anuale de închiriere contra acțiunii) în perioada 2011-2040.

Figura 2

Cheltuieli de capital nominale în funcție de etapă (studiul din 2012 privind MEIP)

[...]

- (109) Având în vedere considerentele 103 și 108, Comisia consideră că nici studiul din 2011, nici cel din 2012 privind MEIP nu fuseseră derulate la momentul luării deciziei principale de finanțare a proiectului de reconversie și pe baza informațiilor aflate la dispoziția acționarilor publici la momentul respectiv. De asemenea, Comisia nu poate lua în considerare retroactiv sursele suplimentare de venituri planificate pe baza informațiilor furnizate în noiembrie 2013 pentru a justifica deciziile luate de acționarii publici în 2010 și 2011.
- (110) Prin urmare, Comisia consideră că, pentru a evalua dacă Gdynia și Kosakowo au acționat ca un investitor privat prudent care își desfășoară activitatea într-o economie de piață, aceasta trebuie în primul rând să se bazeze în evaluarea sa pe studiul din 2010 privind MEIP, făcând abstracție de orice evoluții și informații ulterioare care nu se aflau la dispoziția acționarilor publici în momentul în care au luat decizia de a pune în aplicare proiectul de investiții în cauză.
- (111) Pe de altă parte, studiul din 2011 și cel din 2012 privind MEIP au evaluat doar modificările aduse la decizia inițială de demarare a proiectului de investiții care a fost luată în 2010 pe baza studiului din 2010 privind MEIP. Într-adevăr, studiul din 2012 privind MEIP recunoaște faptul că o serie de investiții (cum ar fi terminalul de aviație generală, clădirea administrativă, sistemul de alimentare cu energie electrică) erau deja într-un „stadiu avansat de punere în aplicare”. Următoarele două studii arată că acționarii au fost ghidați de evoluțiile pieței și au adaptat domeniul de aplicare a proiectului în consecință (fie în sens crescător, fie în sens descrescător, în funcție de tipul de investiție). Cu toate acestea, modificările au fost marginale în comparație cu decizia globală de reconversie a bazei militare într-un aeroport civil. Graficul de mai jos (figura 3) ilustrează cheltuielile de capital, astfel cum sunt prezentate în studiile din 2010, 2011 și 2012 privind MEIP (exprimate în termeni reali). După cum se poate observa, în timp ce calendarul și amploarea investițiilor au fost actualizate atât în 2011, cât și în 2012, modificările nu au fost substanțiale în comparație cu dimensiunea totală a proiectului. În 2010, valoarea reală a cheltuielilor de capital nominale a fost estimată la aproximativ [...] milioane PLN, iar cifra a crescut [...] la aproximativ [...] milioane PLN în anii 2011 și 2012 (și anume, cu [...] % pe o perioadă de investiții de aproape 20 de ani).
- (112) În fond, în cazul de față, Comisia trebuie să evalueze o serie de decizii de investiții adoptate pe o perioadă scurtă de timp, necaracterizată de apariția unor evenimente neprevăzute, de către aceiași acționari publici, pentru punerea în aplicare a ceea ce este, în esență, același proiect de investiții. Prin urmare, actualizările din 2011 și din 2012 ale studiului privind MEIP nu pot transforma o decizie de investiție care nu era conformă cu principiul investitorului în economia de piață la momentul în care a fost adoptată, într-o decizie de investiție rezonabilă. Actualizările ar putea cel mult să demonstreze că autoritățile poloneze au acționat ca un investitor privat numai în cazul în care acestea ar demonstra că, prin investirea de fonduri suplimentare, proiectul ar putea genera o rentabilitate aptă să remunereze capitalul care a fost și care urma să fie investit (sau că ar remunera în mod corespunzător capitalul respectiv, inclusiv atunci când se ia în considerare riscul de a rambursa orice ajutor ilegal primit în trecut).

Figura 3

Cheltuieli de capital nominale (în '000 PLN), astfel cum erau prevăzute în studiile din 2010, 2011 și 2012 privind MEIP (în termeni reali în 2010)

[...]

Aplicarea MEIP pe baza studiului din 2010 privind MEIP

- (113) Studiul din 2010 privind MEIP furnizat de Polonia se bazează pe un plan de afaceri care oferă o proiecție a fluxurilor de trezorerie viitoare pentru investitorii de capital pentru perioada 2010-2040. La momentul realizării studiului privind MEIP, Polonia estima că aeroportul va începe să gestioneze operațiuni de trafic aerian general în 2011, zboruri charter în 2013 și zboruri low-cost în 2015. Aceasta ar conduce la o creștere constantă a numărului de pasageri deserviți de la [...] pasageri în 2013 la aproape [...] milioane în 2024 și la 1,753 milioane în 2040 (astfel cum se arată în tabelul 5 de mai jos).

Tabelul 5

Previțiuni privind traficul pentru aeroportul din Gdynia utilizate în studiul din 2010 privind MEIP (în mii)

Evoluția estimată a numărului de pasageri (studiul din 2010 privind MEIP)

An	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Nr. de pasageri	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (114) Conform studiului din 2010 privind MEIP, întreprinderea ar urma să fie profitabilă la nivel EBITDA începând cu 2018. Fluxul anual de trezorerie actualizat ar urma să devină pozitiv începând cu 2020, astfel cum se indică în figura de mai jos (figura 4). Cu toate acestea, pe bază cumulativă (și anume, după agregarea în fiecare an a fluxurilor anuale de trezorerie din anii precedenți), valoarea totală a DCF pe întreaga perioadă 2010-2040 se estimează a fi negativă (astfel cum se arată în figura 1). Cu alte cuvinte, fluxurile pozitive de trezorerie preconizate a fi generate din 2018 nu sunt suficiente de ridicate pentru a compensa fluxurile extrem de negative de trezorerie din perioadele inițiale de investiții.

Figura 4

Valoarea DCF în '000 PLN (studiul din 2010 privind MEIP)

[...]

Sursă: Pe baza studiului din 2010 privind MEIP.

- (115) După 2040, s-a estimat că administratorul aeroportului va crește constant cu o rată de creștere stabilă a fluxului de trezorerie neangajat de [...] %. În această ipoteză, Polonia a calculat valoarea finală a operatorului aeroportuar în 2040. Valoarea finală actualizată se ridică la [...] milioane PLN.
- (116) Studiul din 2010 privind MEIP obține o valoare pozitivă a capitalului propriu⁽⁴⁷⁾ de [...] milioane PLN (și anume, aproximativ [...] milioane EUR). De asemenea, rata internă de rentabilitate a proiectului de investiții de [...] % este mai mare decât costul de capitalul preconizat pentru administratorul aeroportului ([...] %).
- (117) Comisia remarcă faptul că principalul vector de valoare al viitoarelor fluxuri de trezorerie ale administratorului aeroportului din Gdynia este reprezentat de venitul preconizat, care va depinde de numărul de pasageri și de nivelul taxelor de aeroport plătite de către companiile aeriene. Veniturile din zborurile operate de companiile low-cost și de transportatorii în regim charter (taxe de pasager, de aterizare, de staționare) reprezintă, în studiul din 2010 privind MEIP, [80-90] % din totalul veniturilor din anul 2040 și o medie de [80-90] % din totalul veniturilor pe parcursul întregii perioade de previzionare, și anume 2010-2040. Comisia constată că aceasta contravine declarațiilor Poloniei potrivit cărora activitățile aeroportului din Gdynia le-ar completa pe cele ale aeroportului din Gdansk deoarece Gdynia s-ar axa pe activități de aviație generală. În realitate, astfel cum reiese din datele prezentate mai sus, zborurile low-cost și cele charter sunt principala sursă de venituri în cea mai mare parte din perioada care face obiectul previziunilor. Cu toate acestea, astfel cum va fi explicat în detaliu mai jos, cea mai mare parte a veniturilor aeroportului din Gdansk provine, de asemenea, tot din zborurile low-cost și cele charter (a se vedea considerentul 121).
- (118) În contextul cererii din partea pasagerilor și din partea transportatorilor aerieni, Comisia observă că aeroportul din Gdynia va avea aceeași arie teritorială precum aeroportul din Gdansk, care se află la doar aproximativ 25 km de aeroportul din Gdynia. Aeroportul din Gdansk a fost extins în 2012 pentru a deservi până la 5 milioane de pasageri și o nouă extindere pentru a deservi până la 7 milioane de pasageri este planificată pentru 2015. Calendarul de extindere era deja cunoscut în mod public în 2010, și anume la momentul pregătirii studiului din 2010 privind MEIP⁽⁴⁸⁾. De asemenea, finanțarea publică pentru extinderea aeroportului din Gdansk la capacitatea de 5 milioane de pasageri a fost notificată, la rândul său, Comisiei la 24 septembrie 2008 în cazul nr. N472/2008 privind ajutorul de stat și a fost aprobată de Comisie la 5 februarie 2009⁽⁴⁹⁾.
- (119) Polonia a informat Comisia că planul general pregătit pentru aeroportul din Gdansk în 2010⁽⁵⁰⁾ prevede prelungirea pistei, platforme și alte infrastructuri aeroportuare care vor rezulta în viitor într-o capacitate a aeroportului din Gdansk de a gestiona peste 10 milioane de pasageri pe an.

⁽⁴⁷⁾ Această valoare a capitalului include valoarea actualizată netă a fluxurilor de trezorerie în perioada 2012-2040 și valoarea finală actualizată a operatorului aeroportuar calculată pentru 2040.

⁽⁴⁸⁾ A se vedea, de exemplu, Decizia nr. C (2009) 4445 a Comisiei din 3 iunie 2009 de acordare a ajutorului financiar comunitar în domeniul rețelelor transeuropene de transport.

⁽⁴⁹⁾ A se vedea nota de subsol 4.

⁽⁵⁰⁾ Planul general a fost comandat în luna februarie 2010 și prezentat în noiembrie 2010.

- (120) Comisia observă în continuare că, în 2010, aeroportul din Gdansk a gestionat 2,2 milioane de pasageri (însemnând că acesta a utilizat 45 % din capacitate, inclusiv capacitatea aflată în construcție). Conform previziunilor furnizate de aeroportul din Gdansk, numai 50-60 % din capacitatea disponibilă va fi utilizată până în 2020 ⁽⁵¹⁾. Previziunile nu iau în considerare începerea operațiunilor la aeroportul din Gdynia (și anume, se presupune că întreaga cerere din această zonă va fi acoperită de aeroportul din Gdansk). Comisia remarcă faptul că aeroportul din Gdansk va fi în măsură să răspundă cererii din regiune pentru o perioadă lungă de timp, adică cel puțin până în 2030, chiar dacă se presupune o creștere dinamică a traficului de pasageri.
- (121) Astfel cum s-a indicat mai sus, studiul din 2010 privind MEIP pentru aeroportul din Gdynia preconizează ca cea mai mare parte a veniturilor sale ([80-90] % în medie pentru întreaga perioadă 2012-2040) va fi generată de companiile aeriene low-cost și de transportatorii în regim charter. În acest context, Comisia observă că și aeroportul din Gdansk gestionează în principal traficul operat de companiile aeriene low-cost și de transportatorii în regim charter. În 2010, zborurile low-cost și cele în regim charter au reprezentat 72 % din numărul total de pasageri înregistrați în aeroportul din Gdansk ⁽⁵²⁾.
- (122) Având în vedere apropierea de un alt aeroport deja stabilit și neaglomerat care urmează același model de afacere cu capacități neutilizate semnificative pe termen lung, Comisia consideră că respectiva capacitate a administratorului aeroportului din Gdynia de a atrage trafic și pasageri va depinde în mare măsură de nivelul taxelor de aeroport oferite companiilor aeriene, mai ales în comparație cu cele ale principalilor săi concurenți.
- (123) În acest context, Comisia observă că studiul din 2010 privind MEIP prevede o taxă de pasager pentru zborurile charter și pentru cele low-cost de 25 PLN/PAX (6,25 EUR) până în 2014 și de 40 PLN/PAX (10 EUR) începând cu 2015 (până în 2040). Taxa de aterizare pentru aceeași categorie de zboruri a fost stabilită la valoarea de 25 PLN/tonă (6,25 EUR) pentru întreaga perioadă [valoarea medie a greutateii maxime la decolare (MTOW) a fost considerată a fi de 70 de tone], în timp ce taxa de staționare a fost estimată la 4 PLN (1,0 EUR) pentru 24 h/tonă (cu o valoare medie a MTOW de 70 de tone). Conform studiului din 2010 privind MEIP, prețurile au fost stabilite la niveluri comparabile cu cele din alte aeroporturi regionale la momentul în care a fost realizat studiul din 2010 privind MEIP. Prețurile din aeroportul din Gdynia au fost stabilite, de asemenea, pornind de la premisa că nu va exista o concurență din partea aeroportului din Gdansk.
- (124) De asemenea, Comisia observă că grila de taxe practicate de aeroportul din Gdansk începând cu 31 decembrie 2008 stabilește taxa standard de pasager la 48 PLN/PAX (12,0 EUR), taxa standard de aterizare pentru aeronavele de peste 2 tone (inclusiv toate aeronavele low-cost și cele charter) la valoarea de 25 PLN/tonă (6,25 EUR), iar taxa de staționare la valoarea de 4,5 PLN/24 h/tonă (1,25 EUR).
- (125) Cu toate acestea, Comisia remarcă faptul că grila de taxe aplicate în aeroportul din Gdansk oferă, de asemenea, diverse reduceri și rabaturi privind, printre altele, zborurile low-cost. Aeroportul din Gdansk aplică o taxă redusă de pasager de 24 PLN/PAX (6 EUR) pentru toate legăturile noi (de la 1 ianuarie 2004) și pentru toate creșterile de frecvență care implică o aeronavă cu o greutate maximă la decolare (MTOW) cuprinsă între 50 și 100 de tone (de exemplu, Airbus A320 și Boeing 737 și alte aeronave utilizate de companiile aeriene low-cost). Taxa de aterizare aplicată pentru astfel de legături este, de asemenea, redusă cu 50 % (și anume, la 12,5 PLN/tonă). Taxa de staționare este eliminată în totalitate în cazul în care frecvența unei legături este de cel puțin șase ori pe săptămână. De asemenea, taxa standard de pasager este redusă mai întâi cu 23 PLN pentru toți pasagerii care pleacă pe legături interne regulate, iar ulterior se aplică o reducere corespunzătoare. Comisia consideră că, luând în considerare reducerile și rabaturile aplicate de aeroportul din Gdansk, taxele medii de aeroport prevăzute pentru aeroportul din Gdynia erau în mod semnificativ mai mari decât cele din aeroportul învecinat deja stabilit.

⁽⁵¹⁾ Traficul de pasageri (în '000 pasageri pe an) în aeroportul din Gdansk.

Pasageri efectivi:

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

Evoluția preconizată a numărului de pasageri:

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

⁽⁵²⁾ Companiile low-cost 64,5 %, transportatorii în regim charter 7,5 %. Atât în 2009, cât și în 2011, procentajul a fost de 70 %.

- (126) Prin aplicarea taxelor de aeroport în cauză, aeroportul din Gdynia, în calitate de nou venit, nu va fi în măsură să atragă un trafic semnificativ, întrucât exista deja un aeroport stabilit cu o capacitate neutilizată în aceeași arie teritorială și care aplică taxe net inferioare pentru legăturile noi și pentru creșterea frecvenței legăturilor existente. De asemenea, Comisia constată că grila de taxe de aeroport pentru aeroportul din Gdansk prevede aplicarea de taxe reduse până la 31 decembrie 2028. Întrucât studiul din 2010 privind MEIP (bazat pe planul de afaceri al operatorului aeroportuar la momentul respectiv) consideră taxele de aeroport ca reprezentând principala sursă de venituri a administratorului aeroportului, Comisia consideră această soluție o dovadă a faptului că studiul din 2010 privind MEIP nu este suficient de solid și credibil pentru a demonstra că proiectul de investiții în cauză ar fi fost demarat de un investitor privat.
- (127) Având în vedere că atât aeroportul din Gdansk, cât și aeroportul din Gdynia se vor axa, în principal, pe companiile aeriene low-cost și pe transportatorii în regim charter, că aeroportul din Gdansk nu utilizează capacitatea sa maximă, că taxele sale efective sunt mai mici decât cele estimate în planul de afaceri pentru aeroportul din Gdynia, precum și proximitatea dintre cele două aeroporturi, Comisia consideră, de asemenea, că ipoteza potrivit căreia nu va exista o concurență a prețurilor între cele două aeroporturi este falsă.
- (128) De asemenea, Comisia constată că, la momentul pregătirii studiului din 2010 privind MEIP, taxele nete (taxele standard după reducerile aplicabile) aplicate în aeroportul din Bydgoszcz (situat la 196 de kilometri sau la 2 ore și 19 minute de mers cu mașina de aeroportul din Gdynia) și în aeroportul din Szczecin (situat la 296 de kilometri sau la 4 ore și 24 de minute de mers cu mașina de aeroportul din Gdynia), al doilea și al treilea cele mai apropiate aeroporturi regionale polone, erau în mod semnificativ mai mici⁽⁵³⁾.
- (129) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că, dată fiind proximitatea unui alt aeroport descongestionat care urmează același model de afaceri, taxele de aeroport din studiul din 2010 privind MEIP, care sunt mai mari decât cele aplicate în Gdansk și în alte aeroporturi regionale aflate în apropiere, sunt nerealiste. De asemenea, dată fiind situația competitivă a aeroportului din Gdynia, Comisia consideră că previziunile cu privire la traficul din studiul din 2010 privind MEIP se bazează pe ipoteze nerealiste.
- (130) De asemenea, trebuie remarcat faptul că studiul din 2010 privind MEIP nu a implicat o analiză a sensibilității și nici o evaluare a probabilităților posibile în ceea ce privește rezultatul (cum ar fi cazul cel mai pesimist, cazul cel mai optimist și scenariul de bază). Prin urmare, Comisia concluzionează că scenariul prezentat în studiul din 2010 privind MEIP pare să se bazeze pe ipoteze extrem de optimiste în ceea ce privește evoluția traficului de pasageri și nivelul taxelor.
- (131) Comisia observă că reducerea veniturilor anuale din taxele de pasager legate de traficul low-cost și cel charter cu doar [...] % (pe durata perioadei de previzionare, din 2010 până în 2040) are ca rezultat o valoare negativă a capitalului propriu pentru acționarii publici. O astfel de scădere a veniturilor ar putea apărea în cazul în care taxele și/sau traficul ar fi mai mici decât valorile estimate. În acest sens, trebuie menționat că taxele de aeroport din planul de afaceri utilizat pentru studiul din 2010 privind MEIP sunt deja mai mari cu [...] % decât cele din aeroportul din Gdansk⁽⁵⁴⁾. În acest context, este foarte puțin probabil ca aeroportul din Gdynia să poată fi în măsură să atragă trafic fără să ofere o reducere semnificativă a taxei sale de 40 PLN (10 EUR) din planul de afaceri. Prin urmare, sensibilitatea ridicată a VAN la o scădere aparent marginală a taxelor de aeroport (rezultată din ipoteze realiste) ridică îndoieli serioase cu privire la credibilitatea planului de afaceri inițial.
- (132) În timp ce studiul din 2010 privind MEIP s-a bazat pe previziunile privind traficul disponibile la data respectivă, iar informațiile ex post nu ar trebuie să fie utilizate pentru a evalua în mod direct studiul privind MEIP, Comisia observă totuși măsura în care previziunile au fost extrem de optimiste. Într-adevăr, o comparație între previziunile privind traficul realizate în 2010 și în 2012 arată diferențe semnificative. Nu numai că s-a întârziat demararea proiectului, dar în plus și pe durata perioadei cu „nivel EBITDA pozitiv”, previziunile privind traficul au fost reduse

⁽⁵³⁾ Aeroportul din Bydgoszcz: taxa standard de pasager îmbarcat este de 30 PLN (7,5 EUR); taxa standard de aterizare este de 45 PLN/tonă (11,25 EUR) pentru primele 2 tone de MTOW, 40 PLN/tonă (10 EUR) între 2 și 15 tone de MTOW, 35 PLN/tonă (8,75 EUR) între 15 și 40 de tone de MTOW, 30 PLN/tonă (7,5 EUR) între 40 și 60 de tone de MTOW, 25 PLN/tonă (6,25 EUR) între 60 și 80 de tone de MTOW și de 20 PLN/tonă (5 EUR) pentru fiecare tonă care depășește 80 de tone de MTOW; o taxă standard de staționare de 8 PLN/tonă/24 h (2 EUR; fără taxă pentru primele patru ore). Reduceri: Taxele de pasager pot fi reduse cu procente cuprinse între 5 % (în cazul în care un transportator aerian are 100-300 de pasageri care pleacă din aeroportul din Bydgoszcz pe lună) și 50 % (în cazul în care un transportator aerian are peste 8 000 de pasageri care pleacă din aeroportul din Bydgoszcz pe lună); taxa de aterizare – reducere de 50 % în primele 12 luni ale unei legături, 50 % pentru aterizarea între orele 14.00 și 20.00; taxele de aterizare și de staționare: 10 % pentru un transportator cu 4-10 zboruri pe lună, 15 % pentru 11-30 de zboruri pe lună, 20 % pentru mai mult de 31 de zboruri pe lună. Aeroportul din Szczecin: taxa standard de pasager îmbarcat este de 35 PLN (8,75 EUR); taxa standard de aterizare este de 70 PLN/tonă (17,5 EUR); taxa standard de staționare este de 8 PLN/tonă/24 h (nicio taxă pentru primele două ore). Reduceri: de la 20 % (în cazul în care un transportator oferă pasagerilor care pleacă peste 800 de locuri pe săptămână) la 90 % (dacă sunt oferite peste 1 300 de locuri).

⁽⁵⁴⁾ Calcularea taxelor de pasager pentru companiile aeriene low-cost.

cu [...] până la [...] % în fiecare an. O astfel de corecție semnificativă după numai doi ani și fără nicio modificare semnificativă a circumstanțelor constituie o verificare utilă a ipotezelor inițiale. De asemenea, aceasta ilustrează faptul că verificările sensibilității efectuate de Comisie (care sunt marginale, prin comparație) sunt deosebit de revelatoare cu privire la caracterul nerealist al ipotezelor care susțin concluzia că proiectul era oportun.

Tabelul 6

Comparație între previziunile privind traficul de pasageri utilizate în studiul din 2010 privind MEIP și cele utilizate în actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Numărul total pax în studiul din 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Numărul total pax în studiul din 2012	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Diferență (%)		- 53	- 69	- 55	- 38	- 36	- 29	- 27	- 25
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Numărul total pax în studiul din 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
Numărul total pax în studiul din 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
Diferență (%)	- 23	- 21	- 19	- 17	- 17	- 18	- 18	- 19	- 19

- (133) Alte teste de sensibilitate sugerează că proiectul ar deveni neprofitabil dacă venitul total ar fi cu doar [...] % pe an mai scăzut pe întreaga perioadă de previzionare sau în cazul în care veniturile ar fi cu [...] % mai mici, iar costurile de exploatare ar fi cu [...] % mai ridicate. Prin urmare, rentabilitatea investiției este deosebit de sensibilă la modificări marginale ale ipotezelor de bază. Comisia consideră astfel de modificări ca fiind marginale în comparație cu modificările efectuate în cadrul studiilor ulterioare privind MEIP.
- (134) Controalele sensibilității efectuate de Comisie par cu atât mai rezonabile, cu cât în mai puțin de un an de la realizarea studiului din 2010 privind MEIP, autoritățile poloneze au primit o analiză actualizată care arăta că valoarea actualizată netă a proiectului ar fi în mod semnificativ mai mică și s-ar ridica la doar [...] milioane PLN (aproximativ [...] EUR). Prin urmare, în mai 2011, valoarea actualizată netă a proiectului a fost redusă cu [...] % în raport cu proiectul inițial.
- (135) De asemenea, Comisia observă că rezultatele pozitive ale studiului din 2010 privind MEIP depind în mare măsură de valoarea finală a investiției la sfârșitul perioadei acoperite de planul de afaceri (și anume, în 2040). Într-adevăr, fluxul de trezorerie actualizat al întreprinderii pentru perioada 2010-2040 este negativ și se ridică la (- [...] milioane) PLN. Valoarea finală actualizată la 30 iunie 2010 se ridică la [...] milioane PLN.
- (136) Valoarea finală s-a bazat pe ipoteze conform cărora rata de creștere anuală a fluxurilor de trezorerie ale investițiilor după 2040 s-ar ridica la [...] %. În conformitate cu practica standard, rata de creștere a unei întreprinderi nu ar trebui să fie mai ridicată decât cea a economiei în care își desfășoară activitatea (și anume, în ceea ce privește creșterea PIB-ului). Într-adevăr, valoarea finală se calculează atunci când se preconizează că întreprinderea va ajunge la maturitate și, astfel, când se încheie perioada de creștere accentuată a întreprinderii. Dat fiind că se preconizează că economia va cuprinde întreprinderi cu o creștere ridicată și întreprinderi cu o creștere stabilă, se estimează, prin urmare, că rata de creștere a întreprinderilor mature va fi mai mică decât rata medie de creștere a economiei globale. Polonia nu a precizat în observațiile sale elementele care au stat la baza selectării ratei de creștere pe termen lung de [...] %, dar a explicat că rata de creștere pe termen lung este o rată de creștere nominală. Pe baza informațiilor puse la dispoziție de FMI, Comisia a constatat că previziunile de creștere a PIB-ului real în Polonia, disponibile la începutul anului 2010, au indicat că rata de creștere nominală a economiei poloneze s-ar situa între 5,6 % în 2011 și 6,6 % în 2015. Cu o inflație de ordinul a 2,5 %, PIB-ul real ar putea să crească cu 4 %. Prin

urmare, alegerea unei rate de creștere nominală de [...] % pentru aeroportul din Gdynia ar putea fi considerată, la prima vedere, în concordanță cu informațiile disponibile la momentul respectiv și cu practica standard de a alege o rată de creștere mai mică decât rata de creștere a economiei. Cu toate acestea, prin alegerea unei rate de creștere pe termen lung peste nivelul inflației (care a fost estimat la 2,5 % în aprilie 2010), planul de afaceri presupune că aeroportul va continua să crească în fiecare an după 2040.

Tabelul 7

Date și previziuni privind PIB-ul și inflația puse la dispoziție de FMI în aprilie 2010

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Creșterea PIB-ului[...] % (prețuri constante)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
Creșterea PIB-ului[...] % (prețuri curente)	5,50	4,40	5,60	6,20	6,60	6,50	6,60
Inflație %	4,20	3,50	2,30	2,40	2,50	2,50	2,50

Sursă: Fondul Monetar Internațional, World Economic Outlook Database, aprilie 2010 (descărcat de la <http://www.imf.org/external/data.htm>)

- (137) De asemenea, Comisia constată că, în cazul în discuție, având în vedere perioada de previzionare deosebit de lungă și data îndepărtată pentru care s-a calculat valoarea finală, sarcina de a stabili cea mai adecvată rată de creștere este cu atât mai complexă, iar incertitudinea, cu atât mai mare. Într-adevăr, previziunile de creștere a PIB-ului rareori depășesc un orizont de cinci ani, în timp ce, în cazul de față, modelul trebuia să prevadă o rată de creștere rezonabilă pentru aeroport după o perioadă de funcționare de 30 de ani. Aceasta indică faptul că un investitor prudent ar fi întreprins o serie de teste de sensibilitate.
- (138) În acest sens, este important de menționat că, în actualizările ulterioare ale planului de afaceri inițial, rata de creștere stabilă a fost redusă de la [...] % la [...] %. Cu toate acestea, Polonia nu a furnizat o explicație clară cu privire la această reducere. Valoarea finală este o funcție a ratei de creștere constantă presupusă, dar și a veniturilor preconizate estimate în perioada de creștere economică stabilă. Comisia a efectuat o serie de teste de sensibilitate, confirmând faptul că respectivele concluzii ale studiului din 2010 privind MEIP sunt extrem de sensibile la modificări minore și realiste ale ipotezelor de bază. În primul rând, rata de creștere stabilă la care planul de afaceri din 2010 generează o valoare actualizată netă negativă este de aproximativ [...] %. Cu toate acestea, presupunând că veniturile sunt doar cu [...] % mai mici decât cele estimate, rata de creștere stabilă la care proiectul devine neprofitabil este de [...] %.
- (139) Modelul ratei de creștere stabilă utilizat pentru a calcula valoarea finală în speță necesită, de asemenea, formularea unor ipoteze cu privire la data la care întreprinderea va începe să crească cu o rată stabilă pe care o poate susține în mod constant. În studiul din 2010 privind MEIP, data respectivă a fost stabilită în 2040, însemnând o perioadă de previzionare de 30 ani (2010-2040). În actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP, perioada de previzionare a fost redusă la 18 ani (2012-2030) și, prin urmare, valoarea finală a fost calculată pentru anul 2030. În cazul în care același orizont de timp se aplică, de asemenea, în cazul studiului din 2010 privind MEIP, valoarea actualizată netă devine negativă.
- (140) Comisia observă, de asemenea, că studiul din 2012 privind MEIP precizează în mod clar că un investitor prudent ar fi luat în considerare faptul că proiectul respectiv implică un orizont de timp deosebit de lung înainte de a atinge pragul de rentabilitate (a se vedea secțiunea 4.10.1.2 din studiul din 2012 privind MEIP, în care se concluzionează că „Rezultatul pozitiv al valorii actualizate nete dovedește faptul că investiția în aeroportul Gdynia-Kosakowo poate fi o afacere interesantă pentru potențialii investitori. Cu toate acestea, înainte de a lua vreo decizie, investitorii vor trebui să țină seama, de asemenea, de orizontul de investiții pe termen lung, tipic pentru proiecte de investiții în infrastructură”).
- (141) Comisia remarcă faptul că, în 2010, atunci când a fost realizat primul studiu privind MEIP, planul de afaceri și calculele valorii actualizate nete au luat în considerare toate cheltuielile de capital, inclusiv cheltuielile legate de obligațiile aferente serviciului public (pompieri, securitate, agenți vamali etc.). Comisia observă că această abordare pare corectă, dat fiind că astfel de cheltuieli sunt legate în mod intrinsec de construirea și exploatarea unui aeroport (adăugându-se, prin urmare, la costurile proiectului).

- (142) Cu toate acestea, Comisia a evaluat, de asemenea, rentabilitatea proiectului pe baza studiului din 2010 privind MEIP fără cheltuielile de capital pentru sarcinile care țin de domeniul de aplicare a politicii publice.
- (143) Informațiile furnizate de Polonia nu permit identificarea cu precizie a elementelor de cheltuiești de capital și de cheltuiești de exploatare care țin de misiunea de serviciu public. Comisia ia act de faptul că, în actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP, Polonia a dezagregat investițiile care se încadrează în domeniul de aplicare a politicii publice; acest lucru nu s-a întâmplat însă în studiul din 2010 privind MEIP. Cu toate acestea, Comisia a recalculat valoarea actualizată netă, excluzând o serie de elemente identificabile de cheltuiești de capital care sunt, în mod clar, legate de activitățile aferente misiunii de serviciu public. În special, Comisia a recalculat valoarea actualizată netă excluzând următoarele cheltuiești de capital: „Vehicule și echipamente de stingere a incendiilor”, „Garduri de delimitare a aeroportului și monitorizare” și „Echipamente pentru protecția securității în aeroport” în valoare de [...] milioane PLN (valoare nominală totală)
- (144) În studiul din 2010 privind MEIP, consecința eliminării cheltuielilor aferente misiunii de serviciu public este aceea că fluxul de trezorerie actualizat crește la aproximativ (-[...]) milioane PLN [sau, cu alte cuvinte, pierderile actualizate preconizate pentru perioada 2010-2040 sunt reduse cu [...] milioane PLN de la (- [...]) milioane PLN la (- [...]) milioane PLN]. Având în vedere faptul că valoarea finală nu este modificată (fiind egală cu [...] milioane PLN), valoarea actualizată netă a proiectului crește de la [...] milioane PLN la [...] milioane PLN (și anume, aceasta crește de la [...] milioane EUR la [...] milioane EUR).
- (145) S-au realizat teste de sensibilitate suplimentare, care indică faptul că valoarea actualizată netă devine negativă în cazul în care se efectuează următoarele modificări: o reducere a veniturilor totale cu [...] %, o reducere a veniturilor generate de taxele de aeroport cu [...] % sau o reducere a veniturilor totale cu [...] % asociate cu costuri mai mari cu [...] % (toate pe bază anuală). Având în vedere ipotezele extrem de nerealistice privind taxele de aeroport [cu [...] % mai mari decât cele din aeroportul din Gdansk⁽⁵⁵⁾] și previziunile extrem de optimiste privind traficul (previziuni revizuite cu de la [...] % până la [...] % mai mici decât cele prevăzute inițial), testele de sensibilitate sugerează că niște ipoteze ușor mai realiste conduc la concluzia că proiectul nu ar fi rentabil.
- (146) După excluderea cheltuielilor identificabile aferente misiunii de serviciu public din studiul din 2010 privind MEIP, testele de sensibilitate indică faptul că valoarea actualizată netă ar deveni negativă în cazul în care veniturile preconizate din taxele de aeroport aplicate companiilor aeriene low-cost (fără nicio reducere a taxelor de aeroport pentru transportatorii în regim charter) s-ar reduce cu [...] % pe an, menținând, în același timp, veniturile generate de transportorii în regim charter, toate celelalte venituri, cheltuieli de exploatare și cheltuieli de capital, astfel cum sunt prevăzute în planul de afaceri (considerându-se că veniturile aferente companiilor aeriene low-cost vor începe să fie generate în 2017 și vor crește progresiv de-a lungul timpului).
- (147) De asemenea, trebuie reamintit faptul că proiectul este profitabil numai datorită valorii finale (și anume, valoarea aeroportului începând din 2040, presupunând o creștere anuală constată de [...] % a fluxului de trezorerie). Până în 2040, proiectul generează un flux de trezorerie negativ.
- (148) Prin urmare, inclusiv atunci când rentabilitatea proiectului este evaluată pe baza studiului din 2010 privind MEIP fără cheltuielile de capital aferente sarcinilor care țin de misiunea de serviciu public, nu se poate concluziona în mod clar că un investitor privat ar fi realizat investiția în cauză.

Rezumat și concluzie

- (149) Reconversia aeroportului din Gdynia presupune investiții considerabile și o perioadă lungă de fluxuri de trezorerie negative. Într-adevăr, planul de afaceri indică faptul că fluxul de trezorerie actualizat cumulativ pe întreaga perioadă de previzionare 2010-2040 este negativ (- [...] milioane sau - [...] milioane EUR). Conform planului de afaceri, proiectul atinge cifre pozitive numai în virtutea valorii finale actualizate de [...] milioane PLN calculată pentru anul 2040 și permanent după această dată, presupunând că aeroportul va crește anual și constant ulterior cu o rată nominală de [...] %. În pofida incertitudinilor considerabile inerente unui astfel de proiect pe termen lung, planul de afaceri nu conține nicio analiză a sensibilității și, prin urmare, diferă de analiza pe care ar fi efectuat-o un investitor prudent pentru un astfel de proiect.
- (150) De asemenea, analiza Comisiei a concluzionat că planul de afaceri se bazează pe o serie de ipoteze care sunt optimiste și nerealistice având în vedere apropierea de aeroportul din Gdansk, care are același model de afaceri, capacitate neutilizată și proiecte de extindere. Mai multe teste de sensibilitate indică faptul că valoarea actualizată netă a proiectului devine negativă în cazul unor modificări minore și realiste ale ipotezelor subiacente.

⁽⁵⁵⁾ A se vedea nota de subsol 54.

- (151) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că un investitor privat nu ar fi decis să demareze proiectul de investiții în cauză pe baza studiului din 2010 privind MEIP. Prin urmare, decizia autorităților municipale din Gdynia și Kosakowo conferă administratorului aeroportului un avantaj economic pe care acesta nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață.

Aplicarea principiului investitorului în economia de piață pe baza studiului din 2011 privind MEIP și a actualizării din 2012 a studiului privind MEIP

- (152) În ceea ce privește studiile privind MEIP efectuate în 2011 și 2012 (și fondurile pe care Polonia afirmă că au fost injectate pentru administratorul aeroportului în urma studiilor respective), Comisia consideră că respectivele injecții de capital fuseseră deja angajate în acordul acționarilor semnat la 11 martie 2011 (a se vedea considerentul 33 de mai sus), și anume înainte de efectuarea studiilor din 2011 și 2012 privind MEIP. Prin urmare, atunci când au fost efectuate studiile din 2011 și 2012 privind MEIP, deciziile de investiții ale acționarilor fuseseră deja luate, chiar dacă acestea au fost executate la un moment ulterior. Comisia consideră, de asemenea, că injecțiile de capital realizate după ce au fost efectuate studiile din 2011 și din 2012 privind MEIP nu pot fi considerate decizii de investiții autonome luate în mod separat, întrucât acestea se referă la același proiect de investiții pe care acționarii publici au început să îl pună în aplicare cel târziu în 2010, constituind doar adaptări sau modificări ale proiectului inițial.
- (153) Prin urmare, astfel cum s-a menționat deja, Comisia consideră că studiile ar putea demonstra că Polonia a acționat ca un investitor privat numai dacă acestea ar demonstra faptul că investiția de fonduri suplimentare ar permite proiectului să genereze o rentabilitate adecvată a capitalului deja investit sau care urmează să fie investit (sau ar genera o rentabilitate adecvată a capitalului respectiv, inclusiv atunci când este luat în considerare riscul de a rambursa orice ajutor ilegal primit în trecut).
- (154) Cu toate acestea, departe de a demonstra cele de mai sus, studiile par a fi nefiabile din motivele care vor fi expuse în continuare.

Aplicarea principiului investitorului în economia de piață pe baza actualizării din 2011 a studiului privind MEIP

- (155) Prima actualizare a studiului privind MEIP a fost realizată în mai 2011. Deși injecțiile de capital realizate după efectuarea studiului respectiv privind MEIP au fost angajate înainte de luna mai 2011 (a se vedea considerentul 33 de mai sus), Comisia a examinat, de asemenea, dacă, pe baza informațiilor cuprinse în studiul economic în cauză, injecțiile de capital pot fi considerate ca reflectând comportamentul unui investitor privat care își desfășoară activitatea într-o economie de piață. În studiul din 2011 privind MEIP, veniturile generate din proiect au fost menținute constante, însă cheltuielile de capital au fost majorate (a se vedea figura 3, care indică totalul cheltuielilor de investiții exprimate în termeni reali pentru 2010). De asemenea, studiul ia în considerare injecțiile de capital anterioare și cheltuielile de capital deja efectuate. Valoarea WACC a fost redusă ușor (de la [...] % la [...] %), iar rata de creștere pe termen lung a fost redusă de la [...] % la [...] %. Actualizările au avut drept rezultat o scădere semnificativă a valorii actualizate nete de [...] milioane PLN (aproximativ [...] EUR). Aceasta s-a datorat înregistrării unor pierderi mai ridicate (fluxul de trezorerie actualizat în perioada 2011-2030 s-ar ridica la - [...] milioane PLN), iar valoarea finală ar scădea ușor la [...] milioane PLN.
- (156) Prin urmare, Comisia concluzionează că decizia autorităților municipale din Gdynia și Kosakowo de a finanța reconversia aeroportului militar Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Okęsywie) într-un aeroport civil nu este conformă cu principiul investitorului în economia de piață nici pe baza actualizării din 2011 a studiului privind MEIP și că, prin urmare, aceasta conferă un avantaj economic pe care administratorul aeroportului nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață.

Aplicarea principiului investitorului în economia de piață pe baza actualizării din 2012 a studiului privind MEIP

- (157) Polonia consideră că evaluarea de către Comisie a conformității cu MEIP ar trebui realizată pe baza studiului din 2012 privind MEIP. Pentru a răspunde la acest argument, deși injecțiile de capital realizate după efectuarea studiului respectiv au fost angajate anterior (a se vedea considerentul 33 de mai sus), Comisia a examinat, de asemenea, dacă, pe baza informațiilor cuprinse în studiul economic în cauză, injecțiile de capital pot fi considerate ca reflectând comportamentul unui investitor privat care își desfășoară activitatea într-o economie de piață.
- (158) Comisia constată că actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP ia în considerare injecțiile de capital anterioare și de cheltuielile de capital deja efectuate. Actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP arată că finanțarea acordată întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd rezultă într-o valoare pozitivă a capitalului propriu de [...] milioane PLN (aproximativ [...] milioane EUR) pentru acționarii acesteia. De asemenea, rata internă de rentabilitate a proiectului de investiții de [...] % este mai mare decât costul de capital preconizat al administratorului aeroportului ([...] %).

- (159) Studiul din 2012 privind MEIP compară valoarea capitalului propriu al întreprinderii cu investiții suplimentare în situația în care noul aeroport devine operațional („scenariul de bază”) cu valoarea capitalului propriu al întreprinderii fără investiții suplimentare în situația în care proiectul de investiții ar fi încetat începând cu luna iunie 2012 („scenariul contrafactual”) ⁽⁵⁶⁾.
- (160) În acest context, Comisia a concluzionat deja că injecțiile de capital realizate după 2010 nu pot fi considerate separat de decizia inițială de investiții luată în 2010. Scenariul contrafactual corect în 2010 ar fi fost de a nu începe punerea în aplicare a proiectului. Potrivit Poloniei, contractul de închiriere a permis Kosakowo să utilizeze terenul numai pentru un aeroport civil. Comisia constată că un investitor privat nici nu ar fi încheiat un astfel de contract dacă planurile de dezvoltare a unui nou aeroport civil în regiune nu ar fi indicat o perspectivă realistă de a obține un profit de pe urma unei astfel de investiții. Prin urmare, scenariul contrafactual definit în actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP este denaturat de o decizie anterioară, care la rândul său nu reflecta comportamentul unui investitor privat. Cu alte cuvinte, scenariul contrafactual corect în 2010 și 2012 ar fi fost unul în care proiectul de construcție a aeroportului civil în cauză nu ar fi fost derulat, întrucât toate injecțiile de capital și studiile privind MEIP efectuate de Polonia privesc punerea în aplicare a aceluiași proiect de investiții.
- (161) În orice caz, Comisia observă că scenariul de bază în actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP furnizată de Polonia se bazează pe un plan de afaceri care presupune fluxuri de trezorerie viitoare pentru investitorii de capital în perioada 2012-2030 (și anume, o perioadă cu creștere ridicată) ⁽⁵⁷⁾. Previziunile privind fluxurile de trezorerie viitoare se bazează pe ipoteza că aeroportul va începe să funcționeze în 2013. Atunci când a fost realizată actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP, Polonia estima că aeroportul va deservi aproximativ [...] pasageri în 2014 și, treptat, își va extinde activitățile până la [...] pasageri în 2020 și la aproximativ [...] de pasageri în 2028 (a se vedea previziunile privind creșterea numărului de pasageri din tabelul 8 de mai jos).

Tabelul 8

Previziuni privind traficul de pasageri pentru aeroportul din Gdynia (în '000)

Creșterea estimată a numărului de pasageri										
An	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083,7

- (162) Conform actualizării din 2012 a studiului privind MEIP, se preconizează că, după 2030, operatorul aeroportuar va crește constant cu o rată de creștere stabilă de [...]. În această ipoteză, Polonia a calculat valoarea finală a operatorului aeroportuar în 2030.
- (163) Comisia remarcă faptul că, la fel precum în studiul din 2010 privind MEIP, vectorul principal de valoare al viitoarelor fluxuri de trezorerie ale administratorului aeroportului din Gdynia este reprezentat de veniturile preconizate obținute din activitățile aviatice care vor depinde de numărul de pasageri și de nivelul taxelor de aeroport plătite de către companiile aeriene.
- (164) În ceea ce privește evoluția preconizată a numărului de pasageri, Polonia susține că va exista o creștere în timp a cererii de servicii aeriene destinate pasagerilor, concomitent cu creșterea preconizată a PIB-ului Poloniei și cu dezvoltarea regiunii. Prin urmare, Polonia consideră că previziunile privind traficul sunt prudente și că traficul real ar putea fi mai ridicat decât cel preconizat. În opinia Poloniei, actualizarea din martie 2013 a previziunilor privind traficul pentru regiunea respectivă prevede un trafic mai mare decât actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP.
- (165) Polonia susține că planul de afaceri prevede faptul că aeroportul din Gdynia va gestiona mai puțin de [...] % din traficul de pasageri din regiune. De asemenea, în opinia Poloniei, dezvoltarea pieței serviciilor aeriene din Pomerania oferă posibilitatea dezvoltării unui alt aeroport mic care să completeze serviciile oferite de aeroportul din Gdansk.
- (166) Cu privire la cererea din partea călătorilor, Comisia consideră că argumentele prezentate în considerentele 118-129 privind concurența dintre aeroportul din Gdynia și cel din Gdansk pentru companii aeriene și pasageri se aplică, de asemenea, în ceea ce privește evaluarea actualizării din 2012 a studiului privind MEIP.

⁽⁵⁶⁾ Întrucât studiul privind MEIP a fost realizat în iunie 2012, analiza se bazează pe data respectivă.

⁽⁵⁷⁾ O metodă utilizată frecvent pentru evaluarea deciziilor de investiții de capitaluri proprii este luarea în considerare a valorii capitalului propriu al întreprinderii. Valoarea capitalului propriu este valoarea unei întreprinderi pusă la dispoziția proprietarilor sau acționarilor acesteia. Aceasta este calculată prin însumarea tuturor fluxurilor viitoare de trezorerie disponibile pentru investitorii de capital, actualizate la rata adecvată de rentabilitate. Rata de actualizare utilizată de regulă este costul de capital, care reflectă riscul fluxului de trezorerie.

- (167) Comisia constată, în special, că nivelul taxelor de aeroport citate în actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP era identic cu nivelul din studiul din 2010. Potrivit Poloniei, taxele utilizate în actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP nu diferă în mod semnificativ de taxele standard aplicate de alte aeroporturi mici din Polonia. Polonia explică faptul că nivelul taxelor din planul de afaceri este o medie pentru întreaga perioadă cuprinsă în planul de afaceri (și anume, perioada 2014-2040) și presupune că taxele pe termen lung aplicate în aeroportul din Gdansk vor trebui să fie majorate pe măsură ce standardele serviciilor oferite în aeroportul respectiv se îmbunătățesc.
- (168) Întrucât aeroporturile din Gdansk, Szczecin și Bydgoszcz aplicau aceleași taxe în 2012 precum în 2010 (inclusiv aceleași reduceri), evaluarea Comisiei cu privire la nivelul taxelor din studiul din 2012 privind MEIP pentru aeroportul din Gdynia este aceeași ca pentru studiul din 2010 privind MEIP (a se vedea considerentele 122-129).
- (169) Comisia consideră că un investitor în economia de piață ghidat de perspectiva rentabilității nu și-ar fi fundamentat nicio decizie de investiții privind proiectul în cauză pe un nivel al taxelor care este semnificativ mai mare decât taxele nete aplicate în alte aeroporturi regionale din Polonia ⁽⁵⁸⁾, în special în aeroportul din Gdansk.
- (170) De asemenea, Comisia remarcă faptul că testul de stres efectuat de Polonia arată că valoarea capitalului propriu devine negativă dacă taxa de pasager este redusă la [...] PLN. În acest context, Comisia constată că o taxă de aeroport redusă comparabilă cu taxele de aeroport plătite în alte aeroporturi regionale poloneze (de exemplu, din Gdansk, Bydgoszcz, Szczecin, Lublin) ar avea drept rezultat o valoare negativă a capitalului propriu.
- (171) De asemenea, Comisia consideră că un investitor în economia de piață nu și-ar fi stabilit taxele la un nivel mai ridicat pornind de la premisa că taxele aplicate în aeroportul din Gdansk vor crește pe termen lung. În acest sens, Comisia observă că grila de taxe aplicate în aeroportul din Gdansk prevede aplicarea unor reduceri până în 2028 (și anume, pentru o perioadă cu doar doi ani mai scurtă decât cea care face obiectul planului de afaceri pentru actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP). Pe această bază, chiar dacă taxele de aeroport aplicate în aeroportul din Gdansk ar fi majorate după 2028, Comisia consideră că taxele de aeroport medii preconizate pe perioada prevăzută în planul de afaceri (și anume, până în 2030) rămân mai mari decât nivelul mediu al taxelor aplicate în aeroportul concurent.
- (172) Polonia a confirmat că actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP ține seama de costurile de exploatare legate de activitatea militară din aeroport. Costurile respective ar trebui să fie compensate de către stat. De asemenea, Polonia a confirmat că nu s-a ajuns încă la un acord formal cu privire la repartizarea costurilor (atât costuri de exploatare, cât și costuri de investiții) între aeroportul din Gdynia și utilizatorul militar.
- (173) Comisia consideră că un investitor în economia de piață și-ar baza evaluarea numai pe rezultatele previzibile la momentul luării deciziei de investiții. Prin urmare, Comisia consideră că nu ar trebui să se țină seama de posibila reducere a costurilor prin partajarea costurilor cu utilizatorul militar al aeroportului (și impactul asupra costurilor și veniturilor totale ale aeroportului) în momentul evaluării conformității investiției cu principiul investitorului în economia de piață. Într-adevăr, studiul din 2012 privind MEIP nu cuantifică reducerile de costuri pe care administratorul aeroportului le-ar putea obține în acest sens.
- (174) La fel precum în cazul studiului din 2010 privind MEIP, valoarea globală a fluxului de trezorerie actualizat (DCF) pentru proiect în perioada 2012-2030 este negativă, astfel cum se arată în figura 5. Aeroportul va genera pentru prima dată fluxuri de trezorerie pozitive în 2020, însă perioada lungă de investiții înseamnă că fluxul de trezorerie cumulat, în termeni actualizați, va rămâne negativ pe parcursul perioadei de previziune.

⁽⁵⁸⁾ În plus față de taxele aplicate în aeroporturile din Gdansk, Szczecin și Bydgoszcz, Comisia a analizat, de asemenea, taxele de aeroport aplicate în aeroportul din Lublin, un aeroport regional deschis în decembrie 2012. Taxa standard de pasager îmbarcat în aeroportul din Lublin este de 34 PLN (8,5 EUR); taxa standard de aterizare este de 36 PLN/tonă; taxa standard de staționare este de 15 PLN/tonă/24 h (fără taxă pentru primele patru ore). În cazul în care un transportator aerian deschide o bază operațională în aeroportul din Lublin, taxa de pasager îmbarcat variază între 4,21 PLN (1,05 EUR) și 5,76 PLN (1,44 EUR) pentru primele cinci sezoane (2,5 ani); se aplică o reducere de 99 % la taxele de aterizare și de staționare. După cinci sezoane, reducerile se aplică pentru legăturile noi. Reducerile aplicate taxelor de pasager, de aterizare și de staționare variază între 95 % în primul an al unei legături și 25-65 % în cel de al cincilea an (în funcție de numărul de pasageri). După al cincilea an, se aplică o reducere de 60 % în cazul în care un transportator aerian gestionează mai mult de 250 000 de pasageri care pleacă din aeroportul din Lublin.

Figura 5

Valoarea fluxului de trezorerie actualizat cumulativ (real) (în PLN) în actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP

[...]

- (175) În consecință, Comisia concluzionează că decizia autorităților municipale din Gdynia și Kosakowo de a finanța reconversia aeroportului din Gdynia militar într-un aeroport civil nu este conformă cu principiul investitorului în economia de piață nici pe baza actualizării din 2012 a studiului privind MEIP și că, prin urmare, aceasta conferă un avantaj economic pe care administratorul aeroportului nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață.

Actualizarea din noiembrie 2013

- (176) De asemenea, Comisia consideră că modificările aduse planului de investiții vizând generarea de venituri suplimentare din vânzarea de combustibil de către aeroport (fără un operator extern) și oferirea de servicii de navigație nu ar trebui luate în considerare în momentul evaluării conformității investiției cu principiul investitorului în economia de piață. Polonia a confirmat că aceste posibile surse suplimentare de venituri nu au fost incluse în studiul din 2010 privind MEIP, în studiul din 2011 privind MEIP sau în actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP pentru aeroportul din Gdynia deoarece nici acționarii publici și nici întreprinderea nu puteau fi siguri la momentul pregătirii studiilor respective că vor obține toate autorizațiile și concesiunile necesare pentru a furniza astfel de servicii. Întrucât nu a fost posibilă obținerea autorizațiilor și a concesiunilor necesare în momentul efectuării studiilor privind MEIP, Comisia nu poate ține seama de acestea în mod retroactiv.

Concluzie

- (177) Comisia consideră că finanțarea publică acordată de autoritățile municipale din Gdynia și Kosakowo administratorului aeroportului este incompatibilă cu principiul investitorului în economia de piață. Prin urmare, Comisia consideră că măsura în cauză conferă întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd un avantaj economic pe care aceasta nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață.

5.1.4. Selectivitate

- (178) În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din TFUE, pentru ca o măsură să fie considerată ajutor de stat, aceasta trebuie să favorizeze „anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri”. În cazul în discuție, Comisia constată că injecțiile de capital se referă doar la întreprinderea Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Prin urmare, acestea sunt selective în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

5.1.5. Denaturarea concurenței și efectele asupra schimburilor comerciale

- (179) Atunci când un ajutor acordat de un stat membru consolidează poziția unei întreprinderi în raport cu alte întreprinderi concurente pe piața internă, acestea din urmă trebuie considerate ca fiind afectate de ajutorul respectiv⁽⁵⁹⁾. Avantajul economic conferit de măsura în cauză consolidează poziția economică a operatorului aeroportuar, întrucât operatorul aeroportuar va fi în măsură să-și demareze activitatea fără a suporta costurile de investiție și de exploatare inerente.
- (180) Astfel cum s-a menționat în secțiunea 5.1.1, exploatarea unui aeroport constituie o activitate economică. Există o concurență, pe de o parte, între aeroporturi pentru atragerea companiilor aeriene și a traficului aerian corespondent (pasageri și marfă) și, pe de altă parte, între administratorii aeroporturilor, care pot concura între ei pentru a li se încredința gestionarea unui anumit aeroport. De asemenea, Comisia subliniază, în special în ceea ce privește companiile aeriene low-cost, că aeroporturile situate în diferite arii teritoriale și în diferite state membre pot fi, de asemenea, în concurență unele cu altele pentru a atrage astfel de companii aeriene. Comisia remarcă faptul că aeroportul din Gdynia va gestiona aproximativ [...] 000 de pasageri până în 2020 și până la 1 milion de pasageri în 2030.
- (181) Astfel cum se menționează la punctul 40 din Orientările din 2005 privind sectorul aviației, nu este posibilă excluderea nici măcar a aeroporturilor mici din domeniul de aplicare a articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Având în vedere traficul preconizat în aeroportul din Gdynia și apropierea acestuia de aeroportul din Gdansk (nu mai mult de aproximativ 25 km), Comisia consideră că pot fi afectate concurența și schimburile comerciale între statele membre.

⁽⁵⁹⁾ Cauza T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Comisia, Rec., 1998, p. II-717.

- (182) Pe baza argumentelor prezentate la considerentele 179-181, avantajul economic conferit administratorului aeroportului din Gdynia consolidează poziția acestuia față de concurenții săi pe piața UE a furnizorilor de servicii aeroportuare. Prin urmare, finanțarea publică analizată denaturează sau amenință să denatureze concurența și afectează schimburile comerciale între statele membre.

5.1.6. Concluzie

- (183) Având în vedere argumentele prezentate la considerentele 83-182, Comisia consideră că injecțiile de capital acordate întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Întrucât finanțarea fusese deja pusă la dispoziția întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, Comisia consideră, de asemenea, că Polonia nu a respectat interdicția prevăzută la articolul 108 alineatul (3) din TFUE ⁽⁶⁰⁾.

5.2. COMPATIBILITATEA AJUTORULUI

- (184) Comisia a examinat dacă ajutorul în cauză poate fi considerat compatibil cu piața internă. Astfel cum s-a descris mai sus, ajutorul constă în finanțarea costurilor de investiții legate de înființarea aeroportului din Gdynia, precum și a pierderilor din exploatare în cursul primilor ani de funcționare a aeroportului (și anume, până în anul 2019 inclusiv, atât conform studiului din 2010 privind MEIP, cât și conform studiului din 2012 privind MEIP).
- (185) Articolul 107 alineatul (3) din TFUE prevede o serie de excepții de la regula generală prevăzută la articolul 107 alineatul (1) din TFUE conform căreia ajutorul de stat nu este compatibil cu piața internă. Ajutorul în cauză poate fi evaluat numai în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE, care prevede că: „ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun”, pot fi considerate compatibile cu piața internă. În această privință, Orientările din 2005 privind sectorul aviației furnizează un cadru de evaluare a măsurii în care ajutoarele acordate operatorilor aeroportuari pot fi declarate compatibile în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE. Acestea menționează o serie de criterii pe care Comisia trebuie să le ia în considerare.

5.2.1. Ajutor pentru investiții

- (186) Ajutoarele de stat pentru finanțarea infrastructurii aeroportuare sunt compatibile cu articolul 107 alineatul (3) litera (c) din TFUE dacă îndeplinesc condițiile prevăzute la punctul 61 din Orientările din 2005 privind sectorul aviației:
- (i) construirea și exploatarea infrastructurii îndeplinește un obiectiv bine definit de interes comun (dezvoltare regională, accesibilitate etc.);
 - (ii) infrastructura este necesară și proporțională cu obiectivul stabilit;
 - (iii) infrastructura are perspective satisfăcătoare de utilizare pe termen mediu, în special în ceea ce privește utilizarea infrastructurii existente;
 - (iv) toți potențialii utilizatori ai infrastructurii au acces la ea în mod egal și nediscriminatoriu; și
 - (v) dezvoltarea comerțului nu este afectată într-o măsură care contravine interesului Uniunii.
- (187) De asemenea, pentru a fi compatibile cu piața internă, ajutoarele de stat destinate aeroporturilor, ca oricare altă măsură de ajutor de stat, ar trebui să aibă un efect stimulator și să fie necesare și proporționale cu obiectivul legitim urmărit.
- (188) Polonia consideră că finanțarea publică a proiectului de reconversie a aeroportului din Gdynia îndeplinește toate criteriile privind ajutoarele pentru investiții din Orientările din 2005 privind sectorul aviației.

⁽⁶⁰⁾ Cauza T 109/01, Fleuren Compost/Comisia, Rec., 2004, p. II-127.

- (i) *Construirea și exploatarea infrastructurii îndeplinește un obiectiv bine definit de interes comun (dezvoltare regională, accesibilitate etc.)*
- (189) Comisia constată că Pomerania este deja deservită în mod eficient de aeroportul din Gdansk, care se află la doar aproximativ 25 km de noul aeroport planificat.
- (190) Aeroportul din Gdansk este situat lângă șoseaua de centură din Tricity, care face parte din șoseaua expres S6 care ocolește Gdynia, Sopot și Gdansk și care facilitează accesul la aeroport pentru marea majoritate a locuitorilor din Pomerania. Chiar și pentru locuitorii din Gdynia, construirea unui aeroport nou nu ar conduce, în sine, la o îmbunătățire substanțială în ceea ce privește conectivitatea deoarece atât aeroportul din Gdynia, cât și cel din Gdansk se află la o distanță de aproximativ 20-25 de minute de mers cu mașina de centrul orașului Gdynia.
- (191) De asemenea, Comisia remarcă faptul că legătura feroviară metropolitană din regiunea Tricity (Tricity Metropolitan Rail) care este construită, în prezent, cu cofinanțare din fondurile structurale ale Uniunii, va permite atât rezidenților din Gdansk, cât și celor din Gdynia să călătorească în mod direct din centrul orașului lor către aeroportul din Gdansk în aproximativ 25 de minute. De asemenea, Tricity Metropolitan Rail va oferi persoanelor din alte zone din Pomerania legături feroviare directe sau indirecte cu aeroportul din Gdansk.
- (192) De asemenea, Comisia remarcă faptul că aeroportul din Gdansk are, în prezent, o capacitate de 5 milioane de pasageri pe an, în timp ce traficul real de pasageri în perioada 2010-2013 a fost după cum urmează: 2010 – 2,2 milioane, 2011 – 2,5 milioane, 2012 – 2,9 milioane, 2013 – 2,8 milioane. De asemenea, Comisia remarcă faptul că aeroportul din Gdansk este în curs de a fi extins pentru a gestiona 7 milioane de pasageri pe an. Investiția va fi finalizată în 2015.
- (193) În plus, conform previziunilor privind traficul furnizate de Polonia pentru Pomerania și utilizate pentru a pregăti actualizarea din 2012 a studiului privind MEIP, cererea totală din regiune va fi de [...] pasageri pe an [...].

Tabelul 9

Previziuni privind traficul pentru Pomerania (în milioane)

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

- (194) De asemenea, Comisia observă că, în conformitate cu informațiile furnizate de Polonia, planul general pentru aeroportul din Gdansk prevede o nouă extindere a aeroportului pentru a gestiona peste 10 milioane de pasageri pe an. Prin urmare, în funcție de evoluția traficului, ar putea fi adoptată în viitor o decizie de mărire a capacității aeroportului din Gdansk la peste 7 milioane de pasageri.
- (195) Potrivit Poloniei, previziunile actualizate (elaborate în martie 2013) arată că cererea în aria teritorială în cauză este estimată a fi mai mare decât previziunile privind traficul din 2012. În conformitate cu previziunile modificate, cererea în aria teritorială va fi de aproximativ 9 milioane de pasageri în 2030. Cu toate acestea, inclusiv aceste previziuni indică faptul că aeroportul din Gdansk ar fi suficient, fără investiții suplimentare, pentru a face față cererii din regiune cel puțin până în 2025 (pe baza previziunilor ajustate privind traficul descrise la considerentul 45).
- (196) De asemenea, conform informațiilor oferite de Polonia, capacitatea actuală a pistelor în aeroportul din Gdansk este de 40-44 de operațiuni pe oră, în timp ce utilizarea se situează, în prezent, la o medie de 4,7 operațiuni pe oră.
- (197) Pe baza informațiilor furnizate de Polonia (a se vedea considerentele 192-196 de mai sus), Comisia remarcă faptul că aeroportul din Gdansk va fi utilizat doar la aproximativ 50-60 % din capacitate în următorii ani. Prin urmare, inclusiv în situația unei creșteri rapide a numărului de pasageri în Pomerania, aeroportul din Gdansk va putea să răspundă cererii din partea companiilor aeriene și a pasagerilor pentru o perioadă lungă de timp.
- (198) Comisia observă, de asemenea, că aeroportul din Gdansk oferă peste 40 de destinații naționale și internaționale (atât legături directe, cât și legături către noduri aeroportuare precum Frankfurt, München, Varșovia și Copenhaga).

- (199) Astfel cum s-a menționat în considerentul 60, Polonia susține, pe de o parte, că posibilitățile de extindere a capacității aeroportului din Gdansk sunt limitate din motive de planificare și mediu. Pe de altă parte, aceasta susține, de asemenea, că nu există limite cu privire la posibilitățile de extindere a capacității aeroportului din Gdansk. Întrucât argumentele cu privire la restricțiile pentru extinderea capacității sunt contradictorii și, de altfel, nici nu sunt justificate, Comisia consideră că nu își poate întemeia evaluarea pe acestea.
- (200) Având în vedere capacitatea neutilizată a aeroportului din Gdansk și care nu va fi utilizată în totalitate pe termen lung, precum și planul de a extinde suplimentar capacitatea aeroportului respectiv, dacă este necesar, pe termen mai lung, Comisia nu consideră că stabilirea unui alt aeroport în Pomerania ar contribui la dezvoltarea regiunii. Comisia observă, de asemenea, că Pomerania este deja bine conectată datorită aeroportului din Gdansk și că un aeroport nou nu va îmbunătăți legăturile cu această regiune.
- (201) De asemenea, Comisia constată că modelul de afaceri pentru aeroportul din Gdynia sugerează că acesta ar concura pentru pasageri cu aeroportul din Gdansk pe piața zborurilor low-cost, în regim charter și pe piața aviației generale. De asemenea, crearea unui nou aeroport care să servească drept aeroport de rezervă și de urgență nu poate justifica amploarea investițiilor realizate în aeroportul din Gdynia.
- (202) Având în vedere cele menționate mai sus, Comisia consideră că investiția în aeroportul din Gdynia va conduce doar la dublarea infrastructurii în regiune, fapt care nu îndeplinește un obiectiv de interes comun bine definit.
- (ii) *Infrastructura este necesară și proporțională cu obiectivul stabilit*
- (203) Astfel cum s-a menționat în considerentele 189-202, Comisia consideră că aria teritorială a aeroportului din Gdynia este și va continua să fie deservită în mod eficient de aeroportul din Gdansk. De asemenea, ambele aeroporturi ar urmări un model de afaceri similar și s-ar axa în principal pe zboruri operate de companiile aeriene low-cost și pe zboruri charter.
- (204) În absența unui obiectiv bine definit de interes comun, Comisia consideră că infrastructura nu poate fi considerată necesară sau proporțională cu un obiectiv de interes comun (a se vedea, de asemenea, considerentul 202 de mai sus).
- (iii) *Infrastructura are perspective satisfăcătoare de utilizare pe termen mediu, în special în ceea ce privește utilizarea infrastructurii existente*
- (205) Astfel cum s-a menționat la punctul (i), aeroportul din Gdynia se află la o distanță de doar aproximativ 25 km de aeroportul din Gdansk existent, iar cele două aeroporturi au aceeași arie teritorială și un model de afaceri similar.
- (206) Aeroportul din Gdansk este utilizat, în prezent, la mai puțin de 60 % din capacitatea sa. Ținând seama de investițiile realizate în prezent, aeroportul din Gdansk este suficient pentru a face față cererii din regiune cel puțin până în 2025-2028, în funcție de previziunile utilizate, iar extinderea în continuare a acestuia este fezabilă.
- (207) De asemenea, Comisia remarcă faptul că planul de afaceri pentru aeroportul din Gdynia indică faptul că aeroportul va genera aproximativ [80-90] % din veniturile sale din zborurile operate de companiile low-cost și de transportatorii în regim charter. Aceasta înseamnă că acesta se va axa pe piețele care reprezintă activitatea principală a aeroportului din Gdansk.
- (208) În acest context, Comisia observă, de asemenea, că Polonia nu a furnizat nicio dovadă cu privire la posibila colaborare dintre cele două aeroporturi.
- (209) De asemenea, planurile de generare de venituri din alte activități aviatice și nonaviatice (producție și servicii) nu ar fi suficiente în sine pentru a acoperi costurile ridicate de exploatare legate de funcționarea aeroportului din Gdynia.
- (210) Prin urmare, Comisia consideră că aeroportul din Gdynia nu oferă perspective de utilizare satisfăcătoare pe termen mediu.

(iv) *Toți potențialii utilizatori ai infrastructurii au acces la ea în mod egal și nediscriminatoriu*

- (211) Polonia a confirmat că toți utilizatorii potențiali ar avea acces la infrastructura aeroportuară, în mod egal și nediscriminatoriu, fără nicio discriminare nejustificată din punct de vedere comercial.

(v) *Dezvoltarea comerțului nu este afectată într-o măsură care contravine interesului Uniunii*

- (212) Comisia constată că Polonia nu a furnizat nicio dovadă că aeroporturile din Gdansk și Gdynia ar constitui un nod aeroportuar în colaborare. În mod logic rezultă că cele două aeroporturi ar trebui, în realitate, să concureze pentru a atrage, în esență, aceiași pasageri.
- (213) De asemenea, Comisia observă că planul de afaceri al aeroportului din Gdynia (în care aproximativ [80-90] % din venituri sunt generate de zborurile low-cost și de cele charter) și amploarea investițiilor (de exemplu, un terminal cu o capacitate de 0,5 milioane de pasageri pe an care urmează să fie extins în viitor) nu fundamentează afirmația potrivit căreia aeroportul din Gdynia s-ar axa pe traficul aerian general și ar oferi numai sau, în principal, servicii pentru sectorul aviației generale.
- (214) Luând în considerare cele menționate anterior și faptul că ambele aeroporturi s-ar axa pe zboruri low-cost și charter, Comisia consideră că ajutorul este destinat unui aeroport care se va afla în concurență directă cu un alt aeroport din aceeași arie teritorială, fără să existe o cerere pentru servicii aeroportuare care să nu poată fi îndeplinită de către aeroportul existent.
- (215) Prin urmare, Comisia consideră că ajutorul în cauză ar afecta schimburile comerciale într-o măsură care contravine interesului comun. Această concluzie este confirmată de absența unui obiectiv de interes comun pe care ajutorul în cauză urmărește să îl atingă.

(vi) *Necesitatea ajutorului și efectul de stimulare*

- (216) Pe baza datelor furnizate de Polonia, Comisia consideră că în cazul de față costurile de investiție pot fi mai mici decât pentru construirea altor aeroporturi regionale comparabile în Polonia. Aceasta se datorează, în principal, utilizării infrastructurii existente a aeroportului militar. De asemenea, Polonia susține că, în absența ajutorului, investiția nu ar fi realizată de administratorul aeroportului.
- (217) Comisia observă în continuare că perioada lungă de timp necesară pentru a atinge pragul de rentabilitate pentru acest tip de investiție înseamnă că finanțarea publică ar putea fi necesară pentru a modifica comportamentul beneficiarului astfel încât acesta să demareze investițiile. Mai mult, având în vedere că rentabilitatea preconizată a proiectului de investiții nu poate fi stabilită (a se vedea considerentul 177), iar un investitor în economia de piață nu ar realiza un astfel de proiect, este într-adevăr probabil ca ajutorul să modifice comportamentul administratorului aeroportului.
- (218) Cu toate acestea, în absența unui obiectiv de interes comun bine definit, Comisia concluzionează că ajutorul nu poate fi considerat necesar și proporțional cu un astfel de obiectiv.
- (219) Prin urmare, Comisia consideră că ajutorul pentru investiții acordat de Gdynia și Kosakowo în favoarea întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Nu îndeplinește cerințele prevăzute în Orientările din 2005 privind sectorul aviației și nu poate fi considerat compatibil cu piața internă.

5.2.2. Ajutor pentru funcționare

- (220) Comisia consideră că finanțarea pierderilor din exploatare ale întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Reprezintă ajutor pentru funcționare, reducând cheltuielile curente ale operatorului aeroportuar. În conformitate cu jurisprudența Curții, astfel de ajutoare pentru funcționare sunt, în principiu, incompatibile cu piața internă. În conformitate cu Orientările din 2005 privind sectorul aviației, ajutorul pentru funcționare acordat aeroporturilor poate fi declarat compatibil numai în circumstanțe excepționale și în condiții stricte în regiuni defavorizate.
- (221) Comisia observă că aeroportul din Gdynia este situat într-o regiune defavorizată care beneficiază de derogarea prevăzută la articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE, ceea ce înseamnă că Comisia trebuie să evalueze dacă ajutorul pentru funcționare în cauză poate fi considerat compatibil cu Orientările privind ajutoarele regionale.

- (222) În conformitate cu punctul 76 din Orientările privind ajutoarele regionale, ajutoarele pentru funcționare în regiunile care beneficiază de derogarea de la articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE pot fi acordate cu condiția ca următoarele criterii să fie îndeplinite în mod cumulativ: (i) acestea sunt justificate în ceea ce privește contribuția lor la dezvoltarea regională și natura lor; și (ii) nivelul lor este proporțional cu handicapurile pe care încearcă să le reducă.
- (223) Polonia este de părere că ajutorul pentru funcționare este compatibil cu punctul 76 din Orientările privind ajutoarele regionale (a se vedea considerentele 77-79).
- (224) Întrucât Pomerania este deja deservită de aeroportul din Gdansk, iar noul aeroport nu va îmbunătăți legăturile cu această regiune, Comisia nu poate concluziona că ajutorul va contribui la dezvoltarea regională.
- (225) Prin urmare, Comisia consideră că ajutorul pentru funcționare nu poate fi considerat proporțional cu handicapurile pe care încearcă să le reducă, întrucât Pomerania nu pare să fie afectată de niciun handicap legat de conectivitatea acesteia.
- (226) De asemenea, Comisia consideră că ajutorul pentru funcționare evaluat a fost alocat pentru a finanța un set predefinit de cheltuieli. Cu toate acestea, având în vedere evaluarea de către Comisie a planului de afaceri pentru aeroportul din Gdynia și evaluarea sa referitoare la nivelul veniturilor și costurilor preconizate prezentate în secțiunea 5.1.3, nu se poate concluziona că ajutorul va fi limitat la un minim necesar, că acesta va fi acordat cu titlu tranzitoriu și în mod degresiv. În special, în ceea ce privește incertitudinile privind rentabilitatea preconizată a operatorului aeroportuar (a se vedea secțiunea privind existența ajutorului) nu poate fi asigurat caracterul tranzitoriu și degresiv al ajutorului.
- (227) În orice caz, Comisia consideră că acordarea de ajutoare pentru funcționare pentru a asigura funcționarea unui proiect de investiții care beneficiază de ajutor pentru investiții incompatibil este, în mod inerent, incompatibil cu piața internă.
- (228) Prin urmare, Comisia consideră că ajutorul pentru funcționare acordat de Gdynia și Kosakowo în favoarea întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd nu îndeplinește criteriile prevăzute în Orientările privind ajutoarele regionale.

5.2.3. Concluzie privind compatibilitatea

- (229) În consecință, Comisia concluzionează că ajutorul de stat acordat întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd este incompatibil cu piața internă.
- (230) Comisia nu a identificat nicio altă dispoziție privind compatibilitatea cu piața internă care ar putea oferi o bază pentru a considera că ajutorul în cauză este compatibil cu tratatul. Nici Polonia nu a invocat nicio dispoziție privind compatibilitatea cu piața internă și nici nu a furnizat argumente solide care să permită Comisiei să considere ajutorul în cauză ca fiind compatibil.
- (231) Ajutoarele pentru investiții și pentru funcționare pe care Polonia le-a acordat sau pe care intenționează să le acorde în favoarea întreprinderii Gdynia-Kosakowo Airport Ltd sunt incompatibile cu piața internă. Polonia a pus în aplicare în mod ilegal ajutorul, încălcând articolul 108 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

6. RECUPERARE

- (232) În conformitate cu TFUE și cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție, Comisia are competența de a decide dacă statul membru în cauză trebuie să elimine sau să modifice ajutorul atunci când constată că acesta este incompatibil cu piața internă⁽⁶¹⁾. Curtea a arătat, de asemenea, că obligația unui stat de a elimina ajutorul considerat de Comisie ca fiind incompatibil cu piața comună are rolul de a restabili situația existentă anterior⁽⁶²⁾. În acest context, Curtea a stabilit faptul că obiectivul este atins de îndată ce destinatarul a rambursat sumele acordate prin intermediul unui ajutor ilegal, pierzând prin urmare avantajul de care se bucurase față de concurenții săi de pe piață, iar situația anterioară plății ajutorului este restabilită⁽⁶³⁾.

⁽⁶¹⁾ Cauza C-70/72, Comisia/Germania, punctul 13.

⁽⁶²⁾ Cauzele conexate C-278/92, C-279/92 și C-280/92, Spania/Comisia, punctul 75.

⁽⁶³⁾ Cauza C-75/97, Belgia/Comisia, punctele 64-65.

- (233) În conformitate cu jurisprudența menționată, articolul 14 din Regulamentul (CE) nr. 659/99 al Consiliului ⁽⁶⁴⁾ prevede că „atunci când adoptă decizii negative în cazuri de ajutor ilegal, Comisia decide ca statul membru în cauză să ia toate măsurile necesare pentru recuperarea ajutorului de la beneficiar”.
- (234) Prin urmare, ajutoarele de stat menționate mai sus trebuie să fie restituite autorităților poloneze, în măsura în care acestea au fost plătite,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

(1) Ajutorul de stat pus în aplicare în mod ilegal de Polonia în perioada 28 august 2007 – 17 iunie 2013, cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în favoarea întreprinderii Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. prin injecții de capital în valoare de 91 714 000 PLN este incompatibil cu piața internă.

(2) Ajutorul de stat pe care Polonia intenționează să îl pună în aplicare în favoarea întreprinderii Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. după 17 iunie 2013 pentru reconversia aeroportului militar din Gdynia-Kosakowo într-un aeroport civil este incompatibil cu piața internă. Prin urmare, ajutoarele de stat nu pot fi puse în aplicare.

Articolul 2

- (1) Polonia recuperează ajutorul menționat la articolul 1 alineatul (1) de la beneficiar.
- (2) Sumele care trebuie recuperate sunt purtătoare de dobândă începând cu datele menționate în al doilea paragraf, până la recuperarea lor efectivă.

Datele la care sumele care trebuie recuperate au fost puse la dispoziția beneficiarului sunt următoarele:

- (a) 28 august 2007 pentru suma de 50 000 PLN;
- (b) 4 martie 2008 pentru suma de 200 000 PLN;
- (c) 11 septembrie 2008 pentru suma de 500 000 PLN;
- (d) 28 iulie 2009 pentru suma de 1 345 000 PLN;
- (e) 8 decembrie 2010 pentru suma de 4 361 000 PLN;
- (f) 8 iulie 2011 pentru suma de 25 970 000 PLN;
- (g) 1 septembrie 2011 pentru suma de 1 779 000 PLN;
- (h) 25 aprilie 2012 pentru suma de 31 009 000 PLN;
- (i) 27 mai 2013 pentru suma de 6 469 000 PLN;
- (j) 17 iunie 2013 pentru suma de 20 031 000 PLN.

⁽⁶⁴⁾ Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 83, 27.3.1999, p. 1).

(3) Dobânda se calculează pe o bază compusă, în conformitate cu capitolul V din Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei ⁽⁶⁵⁾.

(4) Polonia anulează toate plățile restante aferente ajutorului menționat la articolul 1 alineatul (2), începând cu data notificării prezentei decizii.

Articolul 3

(1) Recuperarea ajutorului menționat la articolul 1 alineatul (1) este imediată și efectivă.

(2) Polonia se asigură că prezenta decizie este pusă în aplicare în termen de patru luni de la data notificării prezentei decizii.

Articolul 4

(1) În termen de două luni de la notificarea prezentei decizii, Polonia transmite Comisiei următoarele informații:

(a) suma totală (principalul și dobânzile de recuperare) care urmează a fi recuperată de la beneficiar;

(b) o descriere detaliată a măsurilor deja adoptate și a celor planificate în vederea conformării cu prezenta decizie;

(c) documente care să demonstreze că beneficiarul a fost somat să ramburseze ajutorul.

(2) Polonia informează în mod regulat Comisia cu privire la evoluția măsurilor naționale luate în vederea punerii în aplicare a prezentei decizii până la finalizarea recuperării ajutorului la care se face referire la articolul 1 alineatul. Aceasta trebuie să prezinte imediat, la simpla solicitare a Comisiei, informații privind măsurile care au fost deja adoptate și a celor planificate în vederea conformării cu prezenta decizie. De asemenea, aceasta transmite informații detaliate privind valoarea ajutorului și a dobânzii de recuperare deja recuperate de la beneficiar.

Articolul 5

Prezenta decizie se adresează Republicii Polone.

Adoptată la Bruxelles, 11 februarie 2014.

Pentru Comisie
Joaquín ALMUNIA
Vicepreședinte

⁽⁶⁵⁾ Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO L 140, 30.4.2004, p. 1).

ANEXĂ

Informații cu privire la valoarea ajutorului primit, care urmează să fie recuperat și deja recuperat

Identitatea beneficiarului	Cuantumul total al ajutorului primit (*)	Valoarea totală a ajutorului care trebuie recuperat (*) (principal)	Valoarea totală deja rambursată (*)	
			Principal	Dobândă de recuperare

(*) Milioane în moneda națională.