

DECYZJA KOMISJI (UE) 2015/1586**z dnia 26 lutego 2015 r.****w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo***(notyfikowana jako dokument nr C(2015) 1281)***(Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia ich uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA**1.1. Postępowanie przeprowadzone przez Komisję**

- (1) W piśmie z dnia 7 września 2012 r. polskie władze zgłosiły Komisji, kierując się względami związanymi z pewnością prawa, zamiar sfinansowania przekształcenia lotniska wojskowego położonego w okolicach Gdyni, w północnej części Polski, w port lotniczy lotnictwa cywilnego. Środek ten zarejestrowano pod nr SA.35388.
- (2) W pismach z dnia 7 listopada 2012 r. i 6 lutego 2013 r. Komisja wystąpiła o przekazanie dodatkowych informacji na temat zgłoszonego środka. W dniu 7 grudnia 2012 r. i 15 marca 2013 r. polskie władze przekazały dodatkowe informacje. Dnia 17 kwietnia 2013 r. odbyło się spotkanie Komisji z przedstawicielami Polski. W trakcie spotkania polskie władze potwierdziły, że zgłoszone środki finansowe zostały już nieodwołalnie przyznane.
- (3) Pismem z dnia 15 maja 2013 r. Komisja poinformowała polskie władze, że przeniesie sprawę do rejestru niezgłoszonych środków pomocy, ponieważ przeważająca część finansowania zgłoszonego Komisji została już nieodwołalnie przyznana. W piśmie z dnia 16 maja 2013 r. polskie władze przedstawiły dalsze informacje.
- (4) Pismem z dnia 2 lipca 2013 r. Komisja powiadomiła polskie władze o swojej decyzji w sprawie wszczęcia procedury określonej w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) ⁽²⁾ (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”) w odniesieniu do finansowania przyznanego spółce Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (zwanej dalej „Portem Lotniczym Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.” lub „operatorem portu lotniczego”) przez miasto Gdynia (zwane dalej „Gdynią”) i gminę Kosakowo (zwaną dalej „Kosakowem”). Dnia 6 sierpnia 2013 r. polskie władze przedstawiły swoje uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania.
- (5) Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽³⁾. Komisja zwróciła się do zainteresowanych stron o przedstawienie uwag na temat danego środka w terminie jednego miesiąca od daty publikacji.

⁽¹⁾ Dz.U. C 243 z 23.8.2013, s. 25.

⁽²⁾ Ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 87 i 88 Traktatu WE stały się odpowiednio art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”). Treść tych dwóch grup postanowień jest zasadniczo identyczna. Do celów niniejszej decyzji odniesienia do art. 107 i 108 TFUE należy rozumieć, tam gdzie to stosowne, jako odniesienia odpowiednio do art. 87 i 88 Traktatu WE. W TFUE wprowadzono także pewne zmiany terminologiczne, takie jak zastąpienie „Wspólnoty” przez „Unię” i „wspólnego rynku” przez „rynek wewnętrzny”. Terminologia przyjęta w TFUE będzie stosowana w całej niniejszej decyzji.

⁽³⁾ Decyzja notyfikowana Polsce pod sygnaturą C(2013) 4045 final została opublikowana wraz ze streszczeniem w Dz.U. C 243 z 23.8.2013, s. 25.

- (6) Komisja nie otrzymała żadnych uwag od zainteresowanych stron. Polskie władze zostały o tym poinformowane pismem z dnia 9 października 2013 r.
- (7) W piśmie z dnia 30 października 2013 r. Komisja wystąpiła o przekazanie dodatkowych informacji. W pismach z dnia 4 listopada 2013 r. i 15 listopada 2013 r. polskie władze przekazały dalsze informacje. Dnia 26 listopada 2013 r. odbyło się spotkanie Komisji z przedstawicielami Polski. W pismach z dnia 3 grudnia 2013 r. i 2 stycznia 2014 r. polskie władze przekazały dalsze informacje.
- (8) W dniu 11 lutego 2014 r. Komisja przyjęła decyzję 2014/883/UE ⁽⁴⁾, w której stwierdziła, że niezgodna z prawem pomoc państwa przyznana na rzecz Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. oraz pomoc państwa, którą polskie władze planowały przyznać na rzecz tego operatora portu lotniczego, była niezgodna z rynkiem wewnętrznym. W decyzji tej nakazano polskim władzom odzyskanie od Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. już przyznanej pomocy.

1.2. Postępowania przed Sądem i proces odzyskiwania pomocy

- (9) W dniu 9 kwietnia 2014 r. Kosakowo, a w dniu 16 kwietnia 2014 r. Gdynia wraz z operatorem portu lotniczego zaskarżyli decyzję 2014/883/UE do Sądu, wnosząc o jej unieważnienie ⁽⁵⁾. Skarżący twierdzili między innymi, że Komisja niesłusznie włączyła do kwoty podlegającej zwrotowi wydatki na działania wchodzące w zakres misji publicznej.
- (10) Odpowiednio w dniach 8 i 9 kwietnia 2014 r. Gdynia wraz z operatorem portu lotniczego oraz Kosakowo wniosli o zastosowanie środków tymczasowych w tych sprawach.
- (11) W dniu 7 maja 2014 r. Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ wydał postanowienie o ogłoszeniu upadłości likwidacyjnej spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Wszyscy wierzyciele zostali wezwani do zgłoszenia swoich wierzytelności w ciągu trzech miesięcy. W dniu 5 czerwca 2014 r. Kosakowo zgłosiło swoją wierzytelność w wysokości 6,28 mln PLN (ok. 1,57 mln EUR), wraz z odsetkami. W dniu 22 sierpnia 2014 r. Gdynia zgłosiła swoje roszczenie w wysokości 85,44 mln PLN (ok. 21,36 mln EUR), wraz z odsetkami.
- (12) Dnia 20 sierpnia 2014 r. wnioski o zastosowanie środków tymczasowych zostały oddalone postanowieniami prezesa Sądu ⁽⁶⁾. Prezes Sądu stwierdził w szczególności, że decyzji 2014/883/UE nie można uznać za decydującą przyczynę szkody wynikającej z upadłości spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., ze względu na fakt, że spółka sama ogłosiła upadłość na długo przed przyjęciem przez polskie władze wiążących środków w sprawie wykonania decyzji Komisji.
- (13) W dniu 15 października 2014 r. polskie władze interweniowały w obu sprawach głównych, utrzymując, że decyzję 2014/883/UE należy unieważnić w zakresie, w jakim nakazano w niej odzyskanie środków finansowych przyznanych operatorowi portu lotniczego i wykorzystanych na finansowanie działań wchodzących w zakres misji publicznej, jak opisano w pkt 3.1.1 decyzji o wszczęciu postępowania.
- (14) Zgodnie z informacjami przekazanymi przez polskie władze, w ramach trwającego postępowania upadłościowego obejmującego likwidację majątku spółki zarząd nad portem lotniczym Gdynia-Kosakowo przejął syndyk ⁽⁷⁾.

1.3. Cofnięcie

- (15) Podczas postępowania przed Sądem stało się oczywiste, że pomoc, którą w decyzji 2014/883/UE uznano za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, obejmuje pewne inwestycje, które zgodnie z decyzją o wszczęciu postępowania nie stanowią pomocy państwa.

⁽⁴⁾ Decyzja Komisji 2014/883/UE z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 13/NN i ex 12/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo (Dz.U. L 357 z 12.12.2014, s. 51).

⁽⁵⁾ Skargi te zarejestrowano odpowiednio jako sprawę T-215/14 i sprawę T-217/14.

⁽⁶⁾ Postanowienie Prezesa Sądu w sprawie T-215/14 R Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo przeciwko Komisji, EU: T:2014:733 oraz postanowienie prezesa Sądu w sprawie T-217/14 R Gmina Kosakowo przeciwko Komisji, nieopublikowane.

⁽⁷⁾ Pisma od prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 czerwca 2014 r. i 8 stycznia 2015 r.

- (16) W motywie 25 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała, że inwestycje w budynki dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie wchodzi w zakres misji publicznej i w związku z tym nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W związku z tym inwestycje te nie były przedmiotem formalnego postępowania wyjaśniającego.
- (17) Jednak w decyzji 2014/883/UE Komisja uznała, że zgodnie z polskim prawem operatorzy portów lotniczych mają obowiązek finansowania takich inwestycji z własnych środków. Prywatny podmiot gospodarczy uwzględniłby zatem takie koszty przy podejmowaniu decyzji o inwestowaniu w port lotniczy (jak uczyniono to w analizach przedłożonych przez polskie władze), a finansowanie publiczne takich inwestycji mogłoby stanowić pomoc państwa.
- (18) Jako że w decyzji o wszczęciu postępowania uznano, że inwestycje w budynki dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie nie stanowią pomocy państwa, Komisja uważa, że nie powinna kwestionować tego wniosku w ostatecznej decyzji dotyczącej tego środka. Należy zatem cofnąć decyzję 2014/883/UE i zastąpić ją niniejszą decyzją. Jako że w aktach sprawy znajdują się wszystkie elementy konieczne do oceny przedmiotowego środka, nie jest konieczne ponowne otwieranie formalnego postępowania wyjaśniającego.

2. OPIS ŚRODKÓW POMOCY I PODSTAWY WSZCZĘCIA PROCEDURY

2.1. Kontekst postępowania wyjaśniającego

- (19) Sprawa dotyczy finansowania nowego portu lotniczego lotnictwa cywilnego na Pomorzu (województwo pomorskie), przy granicy miasta Gdynia i gminy Kosakowo, 25 km od portu lotniczego w Gdańsku⁽⁸⁾. Nowy port lotniczy jest zarządzany przez spółkę Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Operator portu lotniczego należy w 100 % do gmin Gdynia i Kosakowo.
- (20) Przedmiotowy projekt inwestycyjny ma na celu utworzenie drugiego portu lotniczego na Pomorzu na bazie obiektów infrastrukturalnych lotniska wojskowego położonego w Kosakowie⁽⁹⁾. Nowy port lotniczy ma obsługiwać głównie lotnictwo ogólne (np. prywatne samoloty odrzutowe, szybowce/lekkie samoloty sportowe), linie niskokosztowe i loty czarterowe. W chwili zgłoszenia planowane rozpoczęcie działalności portu lotniczego przypadła na początek 2014 r. Według raportu firmy PricewaterhouseCoopers (zwanej dalej: „PWC”) z 2012 r. prognozowany ruch pasażerski w pierwszych latach działalności miał wynieść: około [...] w 2014 r., [...] w 2017 r., [...] w 2020 r. i około [...] w 2028 r.
- (21) Za początek projektu można uznać kwiecień 2005 r., kiedy to różne władze regionalne, Ministerstwo Obrony Narodowej i przedstawiciele portu lotniczego w Gdańsku⁽¹⁰⁾ podpisali list intencyjny, dotyczący utworzenia nowego portu lotniczego na Pomorzu na bazie obiektów infrastrukturalnych lotniska wojskowego położonego w Kosakowie.
- (22) Zgodnie z tym listem zarządzanie przyszłym portem lotniczym Gdynia-Kosakowo miało zostać powierzone portowi lotniczemu w Gdańsku. W sierpniu 2006 r. decyzja została zatwierdzona przez ministra transportu i ministra obrony narodowej.

⁽⁸⁾ Odległość samochodem pomiędzy portami lotniczymi w Gdyni i w Gdańsku wynosi 26–29 km zależnie od wybranej trasy; źródło: mapy Google, mapy Bing. Port lotniczy w Gdańsku stanowi własność utworzonej przez podmioty publiczne spółki Port Lotniczy Gdańsk im. Lecha Wałęsy sp. z o.o. i jest przez nią eksploatowany. Struktura kapitału założycielskiego spółki przedstawia się następująco: gmina Gdańsk (32 %), województwo pomorskie (32 %), Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (31 %), miasto Sopot (3 %) i miasto Gdynia (2 %). Port Lotniczy Gdańsk im. Lecha Wałęsy (zwany dalej „portem lotniczym w Gdańsku”) jest trzecim co do wielkości portem lotniczym w Polsce. W 2012 r. obsłużył on 2,9 mln podróży (2,7 mln w ramach regularnych przewozów lotniczych oraz 0,2 mln w ramach lotów czarterowych).

Następujące osiem linii lotniczych oferuje regularne przewozy na trasach z Gdańska (stan ze stycznia 2014 r.): Wizzair (22 lotniska przylotu), Ryanair (7 lotnisk przylotu), Eurolot (4 lotniska przylotu), LOT (2 lotniska przylotu), Lufthansa (2 lotniska przylotu), SAS (2 lotniska przylotu), Air Berlin (1 lotnisko przylotu) oraz Norwegian (1 lotnisko przylotu). Po otwarciu nowego terminalu w maju 2012 r. port lotniczy w Gdańsku dysponuje zdolnością obsłużenia 5 mln podróży rocznie. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez polskie władze powiększenie terminalu (zaplanowane na lata 2013–2015) doprowadzi do zwiększenia potencjału obsługowego portu lotniczego do 7 mln podróży. Inwestycje na rzecz portu lotniczego w Gdańsku również były finansowane z wykorzystaniem pomocy państwa (zob. decyzja Komisji z 2008 r. w sprawie pomocy państwa N 153/2008 – 1,7 mln EUR (Dz.U. C 46 z 25.2.2009, s. 7) oraz decyzja Komisji z 2009 r. w sprawie pomocy państwa N 472/2008, w której wyniku władze polskie przekazały około 33 mln EUR na rzecz portu lotniczego w Gdańsku (Dz.U. C 79 z 2.4.2009, s. 2)).

⁽⁹⁾ Istniejące lotnisko wojskowe, nazywane lotniskiem „Gdynia-Oksywie”, znajduje się przy granicy miasta Gdynia i gminy Kosakowo.

⁽¹⁰⁾ List podpisały władze województwa pomorskiego, miast Gdańska, Gdyni i Sopotu oraz gminy Kosakowo wraz z przedstawicielami polskiego rządu (województwa pomorskim, przedstawicielami Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Transportu) i portu lotniczego w Gdańsku.

- (23) W lipcu 2007 r. władze lokalne Gdyni i Kosakowa utworzyły spółkę pod nazwą Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. W grudniu 2009 r. władze Gdyni i Kosakowa uzyskały zgodę Ministerstwa Transportu, aby odpowiedzialność za nowy port lotniczy ponosiła od tej pory spółka Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.
- (24) W dniu 10 lipca 2008 r. Sejm RP przyjął zmianę ⁽¹¹⁾ do ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego (zwanej dalej „ustawą z dnia 30 maja 1996 r. ze zmianami”), umożliwiającą przekształcanie lotnisk wojskowych w cywilne porty lotnicze.
- (25) W dniu 24 grudnia 2008 r. rząd RP przyjął rozporządzenie wykonawcze do ustawy z dnia 30 maja 1996 r. ze zmianami (zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym”), zawierające wykaz lotnisk wojskowych lub ich części, które można wykorzystać do zakładania lub rozbudowy cywilnych portów lotniczych. W rozporządzeniu wykonawczym uwzględniono lotnisko wojskowe Gdynia-Kosakowo (a dokładniej, jego części) w wykazie lotnisk wojskowych, które zgodnie z ustawą z dnia 30 maja 1996 r. ze zmianami można użyczyć władzom lokalnym na okres co najmniej 30 lat, wyłącznie w celu założenia lub rozbudowy cywilnego portu lotniczego. W ustawie z dnia 30 maja 1996 r. ze zmianami określono, że użyczone nieruchomości mogą być przedmiotem dalszego najmu, dzierżawy lub użyczenia przez lokalne władze na okres co najmniej 30 lat na rzecz podmiotu zakładającego cywilny port lotniczy lub nim zarządzającego, jeżeli władze te same nie zakładają portu lotniczego.
- (26) W oparciu o ustawę z dnia 30 maja 1996 r. ze zmianami oraz rozporządzenie wykonawcze dnia 9 września 2010 r. wojewoda pomorski, reprezentujący Skarb Państwa, zawarł z Kosakowem umowę użyczenia na okres 30 lat (tj. od dnia 9 września 2010 r. do dnia 9 września 2040 r.) 253 hektarów gruntu, na którym położone jest lotnisko wojskowe. Zgodnie z umową użyczenia Kosakowo jest zobowiązane przekazywać 30 % dochodów z przedmiotu użyczenia na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych ⁽¹²⁾.
- (27) Dnia 11 marca 2011 r. Kosakowo wydzierżawiło grunt na okres 30 lat (do dnia 9 września 2040 r.) operatorowi lotniska, spółce Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Umowa dzierżawy określa prawa i obowiązki stron oraz wysokość czynszu, który operator portu lotniczego musi odtąd płacić gminie Kosakowo.
- (28) Również dnia 11 marca 2011 r. wspólnicy (tj. Gdynia i Kosakowo) podpisali umowę określającą warunki finansowania inwestycji, dotyczące rozpoczęcia działalności przez cywilny port lotniczy. W tej umowie wspólników Gdynia zobowiązała się do wniesienia w latach 2011–2013 łącznie 59 mln PLN. Kosakowo natomiast zobowiązało się do wniesienia w latach 2011–2040 wkładu niepieniężnego w postaci zamiany długu na udziały w kapitale własnym.
- (29) Ponadto dnia 7 marca 2011 r. podpisano umowę operacyjną z wojskowym użytkownikiem portu lotniczego, w której określono zasady wspólnego korzystania z portu lotniczego i jego infrastruktury przez spółkę Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. i użytkownika wojskowego ⁽¹³⁾.

Projekt inwestycyjny ⁽¹⁴⁾

- (30) Z uwagi na fakt, że istniejące lotnisko Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) było początkowo wykorzystywane wyłącznie do celów wojskowych, operator nowego portu lotniczego ma możliwość korzystania z istniejących obiektów infrastrukturalnych (takich jak pas startowy o długości 2 500 metrów, pasy drogi kołowania, płyta postojowa, urządzenia nawigacyjne itd.). Szacowany całkowity koszt inwestycji związanej z projektem przekształcenia wynosi nominalnie 164,9 mln PLN (41,2 mln EUR ⁽¹⁵⁾) i 148,4 mln PLN (37,1 mln EUR) w ujęciu realnym. W tabeli 1 przedstawiono w zarysie stopniowy rozwój przedmiotowego portu lotniczego w podziale na cztery etapy. W opinii władz polskich całkowity koszt inwestycji obejmuje również inwestycje związane z realizacją zadań wchodzących w zakres misji władz publicznych ⁽¹⁶⁾, których łączny koszt wynosi około [...] mln PLN ([...] mln EUR) w odniesieniu do wszystkich czterech etapów inwestycji.

⁽¹¹⁾ Dz.U. 2008, Nr 144, poz. 901.

⁽¹²⁾ To postanowienie stanowi wykonanie art. 4h ust. 2 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. ze zmianami.

⁽¹³⁾ Umowa operacyjna stanowi, że podział kosztów operacyjnych zostanie uregulowany odrębną umową (paragraf 5 pkt 5), zaś podział kosztów inwestycyjnych i remontowych będzie przedmiotem odrębnych umów, zawieranych przez strony przed każdymi nowymi pracami inwestycyjnymi lub remontowymi (paragraf 9 pkt 7).

⁽¹⁴⁾ Koszty inwestycyjne przedstawione w niniejszej części pochodzą z projektu inwestycyjnego przedstawionego w zgłoszeniu polskich władz z dnia 7 września 2012 r. oraz analizy TPI 2012 przedłożonej wraz ze zgłoszeniem.

⁽¹⁵⁾ Zastosowany w niniejszej decyzji kurs wymiany wynosi 1 EUR równe 4 PLN, co odpowiada rocznemu średniemu kursowi wymiany w 2010 r., obliczonemu na podstawie tygodniowych kursów wymiany. Źródło: Eurostat.

⁽¹⁶⁾ Zdaniem władz polskich inwestycje wchodzące w zakres misji władz publicznych obejmują wzniesienie budynków dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie, ogrodzenie portu lotniczego z nadzorem wideo itd.

Tabela 1

Łączne nominalne koszty inwestycji w port lotniczy Gdynia-Kosakowo w okresie 2007–2030

Projekt inwestycyjny		
	Koszty w mln PLN	Koszty w mln EUR
Etap I: 2007–2011	[...]	[...]
Roboty przygotowawcze (np. oczyszczenie miejsca budowy, usunięcie starych budynków i drzew) oraz studia wykonalności, planowanie		
Etap II: 2012–2013	[...]	[...]
— Terminal (ukończenie w czerwcu 2013 r., początkowo wykorzystywany na potrzeby ogólnego ruchu lotniczego)		
— Budynek dla administracji portu lotniczego i jednostki straży pożarnej		
— Renowacja płyty postojowej,		
— Infrastruktura energetyczna, instalacja świateł nawigacyjnych i ogrodzenie portu lotniczego		
— urządzenia do utrzymania lotniska i urządzenia do zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych		
— Dostosowanie urządzeń nawigacyjnych		
— Budowa dróg dojazdowych, stacji benzynowej i parkingu samochodowego		
Etap III: 2014–2019	[...]	[...]
— Inwestycje niezbędne do obsługi większych statków powietrznych (np. Boeing 737 lub Airbus A320), takie jak przedłużenie pasów drogi kołowania, urządzenia do utrzymania lotniska i płyty postojowej		
— Inne rodzaju inwestycje związane z obsługą pasażerów (np. rozbudowa parkingu samochodowego)		
Etap IV: 2020–2030	[...]	[...]
— Rozbudowa terminalu		
— Rozbudowa budynku administracji portu lotniczego i budynku przeznaczonego dla jednostki straży pożarnej		
— Rozbudowa płyt postojowych, pasów drogi kołowania i parkingów samochodowych		
Łączne koszty inwestycji	164,90	41,02

Źródło: Informacje dostarczone przez polskie władze.

Finansowanie projektu inwestycyjnego

- (31) Projekt inwestycyjny jest finansowany za pośrednictwem zastrzyków kapitałowych dokonywanych przez wspólników publicznych (tj. Gdynię i Kosakowo). Zastrzyki kapitałowe mają pokryć zarówno koszty inwestycji, jak i koszty operacyjne związane z funkcjonowaniem lotniska w początkowym okresie jego eksploatacji (tj. do 2019 r. włącznie). Wspólnicy publiczni spodziewają się, że począwszy od 2020 r., operator portu lotniczego będzie generował zyski i tym samym będzie mógł samodzielnie finansować całą swoją działalność ze swoich przychodów.
- (32) Przed zgłoszeniem projektu Komisji (tj. przed dniem 7 września 2012 r.) wspólnicy publiczni Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. uzgodnili już wniesienie wkładu o łącznej wartości około 207,48 mln PLN⁽¹⁷⁾ (około 51,87 mln EUR), przeznaczonego na realizację projektu inwestycyjnego i pokrycie strat portu lotniczego w pierwszych latach jego eksploatacji. W latach 2007–2019 miasto Gdynia miało przekazać wkłady pieniężne w

⁽¹⁷⁾ Wyrażonej nominalnie.

wysokości 142,48 mln PLN (około 35,62 mln EUR). Gmina Kosakowo przekazała wkład pieniężny w wysokości 0,1 mln PLN (25 000 EUR) w momencie powstania spółki. W latach 2011–2040 gmina Kosakowo miała również wносить wkłady niepieniężne w kwocie 64,9 mln PLN (około 16,2 mln EUR), przekształcając część rocznego czynszu za dzierżawę gruntów (do którego uiszczania zobowiązany jest operator portu lotniczego) w udziały w spółce będącej operatorem portu lotniczego (zob. tabela 2).

Tabela 2

Finansowanie projektu inwestycyjnego za pomocą podwyższania kapitału

	mln PLN	mln EUR
Przed 18 czerwca 2012 r.		
Zastrzyki kapitałowe w postaci środków pieniężnych zrealizowane przez miasto Gdynie	60,73	15,18
Zastrzyki kapitałowe w postaci środków pieniężnych zrealizowane przez gminę Kosakowo	0,10	0,03
Zamiana długu na kapitał własny gminy Kosakowo	3,98	1,00
Całkowita wielkość wkładu przed 18 czerwca 2012 r.	64,81	16,20
Prognozy na okres po 18 czerwca 2012 r.		
Zastrzyki kapitałowe w postaci środków pieniężnych zrealizowane przez miasto Gdynie:	81,75	20,44
z czego:		
w 2013 r.	29,90	7,48
w 2014 r.	[...]	[...]
w 2015 r.	[...]	[...]
w 2016 r.	[...]	[...]
w 2017 r.	[...]	[...]
w 2018 r.	[...]	[...]
w 2019 r.	[...]	[...]
Zamiana długu na kapitał własny gminy Kosakowo	60,92	15,23
z czego:		
w latach 2013–2039 (27*[...] PLN)	[...]	[...]
w 2040 r.	[...]	[...]
Całkowita przewidywana wielkość wkładu po 18 czerwca 2012 r.	142,67	35,67
Całkowity przewidywany kapitał własny spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. zo.o.	207,48	51,87

Źródło: Na podstawie informacji dostarczonych przez polskie władze.

2.2. Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego i wstępna ocena**2.2.1. Wprowadzenie**

(33) W decyzji o wszczęciu postępowania podniesiono następujące kwestie:

- po pierwsze, czy publiczne finansowanie projektu inwestycyjnego jest zgodne z testem prywatnego inwestora (zwanym dalej „TPI”), zwłaszcza w odniesieniu do (i) terminowego zastosowania TPI, metodologii zastosowania TPI oraz (ii) tego, czy przeprowadzoną przez polskie władze analizę TPI, w wyniku której stwierdzono dodatnią wartość bieżącą netto (zwaną dalej: „NPV”) ⁽¹⁸⁾, oparto na realistycznych i wiarygodnych założeniach,

⁽¹⁸⁾ Wartość bieżąca netto wskazuje, czy dochód z danego przedsięwzięcia przekracza (alternatywne) koszty kapitału. Przedsięwzięcie jest uważane za inwestycję opłacalną ekonomicznie, jeśli generuje dodatnią NPV. Inwestycje, których dochody są niższe niż (alternatywne) koszty kapitału, nie są opłacalne ekonomicznie. (Alternatywne) koszty kapitału odzwierciedla stopa dyskontowa.

— po drugie, czy pomoc operacyjną i inwestycyjną dla portu lotniczego w Gdyni można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

2.2.2. Zastosowanie TPI

- (34) Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, Komisja wyraziła wątpliwość, czy analizę TPI wykonaną w 2012 r., tj. po podjęciu przez wspólników publicznych nieodwołalnej decyzji o finansowaniu przekształcenia portu lotniczego, można wykorzystać, aby ocenić istnienie pomocy państwa. W konsekwencji Komisja miała wątpliwości, czy scenariusz alternatywny, zakładający zaprzestanie realizacji projektu inwestycyjnego od 2012 r., był właściwy.
- (35) Mając na uwadze, że port lotniczy w Gdyni ma działać zgodnie z podobnym modelem biznesowym (koncentrując się na przewoźnikach niskokosztowych, lotach czarterowych i lotnictwie ogólnym) jak istniejący port lotniczy w Gdańsku, który wciąż posiada dodatkową przepustowość i plany dalszej rozbudowy oraz jest położony w odległości zaledwie 25 km, Komisja wyraziła wątpliwość, czy prognozę przychodów portu lotniczego w Gdyni oparto na realistycznych założeniach, w szczególności w odniesieniu do poziomu opłat lotniskowych i poziomu spodziewanego ruchu pasażerskiego. W szczególności Komisja zwróciła uwagę na fakt, że w planie operacyjnym dla portu lotniczego w Gdyni przewidziano wyższą opłatę pasażerską niż ta stosowana w porcie lotniczym w Gdańsku i innych porównywalnych regionalnych portach lotniczych w Polsce, po odjęciu zniżek/rabatów.
- (36) Komisja wyraziła również wątpliwości, czy w planie operacyjnym uwzględniono wszystkie planowane zachęty (takie jak wsparcie marketingowe, rabaty lub jakiegokolwiek inne środki zachęcające do rozwoju połączeń itd.), których mają bezpośrednio udzielać port lotniczy w Gdyni, jego wspólnicy lub inne władze regionalne w celu zachęcenia przewoźników lotniczych do utworzenia nowych połączeń z tego portu lotniczego.
- (37) Z uwagi na fakt, że stopa wzrostu przedsiębiorstwa zasadniczo nie jest wyższa od stopy wzrostu gospodarki, w której działa przedsiębiorstwo (tj. w kategoriach wzrostu PKB), Komisja podała w wątpliwość prawidłowość stopy wzrostu obrotu na poziomie [...] %, zastosowanej w celu obliczenia wartości końcowej⁽¹⁹⁾. Wątpliwość ta bezpośrednio wpływa na ocenę rentowności projektu inwestycyjnego, ponieważ wartość kapitałowa nowego portu lotniczego staje się dodatnia jedynie ze względu na wartość końcową projektu, począwszy od 2040 r. (bowiem skumulowane zdyskontowane przepływy pieniężne w okresie objętym prognozą 2010–2040 są ujemne).
- (38) W związku z powyższym Komisja uznała, że finansowanie przedmiotowego projektu inwestycyjnego ze środków publicznych skutkuje selektywnymi korzyściami ekonomicznymi dla operatora portu lotniczego w Gdyni. Przedmiotowe finansowanie publiczne przyznano również z zasobów państwowych i można je przypisać państwu. Ponadto zakłóca ono lub grozi zakłóceniem konkurencji i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Ponieważ spełnione zostały wszystkie łączne kryteria pojęcia pomocy, Komisja uznała, że przedmiotowe finansowanie publiczne stanowiło pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

2.2.3. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

- (39) Jeśli chodzi o drugą kwestię, Komisja wyraziła wątpliwość, czy pomoc inwestycyjną i operacyjną dla operatora portu lotniczego można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (40) W kwestii pomocy inwestycyjnej Komisja podała w wątpliwość spełnienie wszystkich kryteriów pomocy inwestycyjnej dla portów lotniczych, określonych w wytycznych w sprawie lotnictwa z 2005 r.⁽²⁰⁾ W szczególności Komisja miała wątpliwości, czy dana inwestycja odpowiada jasno sprecyzowanym celom będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania, czy infrastruktura jest niezbędna i współmierna oraz czy oferuje zadowalające perspektywy użytkowania w średnim okresie. Ponadto Komisja miała wątpliwości, czy stopień wpływu na rozwój handlu nie jest sprzeczny ze wspólnym interesem.

⁽¹⁹⁾ Wartość końcowa jest bieżącą wartością wszystkich przepływów pieniężnych wygenerowanych po zakończeniu okresu szacowania. Stoi za tym założenie, że projekt będzie działał zawsze oraz że będzie się rozwijał zgodnie z wcześniej ustaloną stopą wzrostu (w tym przypadku w oparciu o wartość kapitałową operatora portu lotniczego w ostatnim roku przedłożonego planu operacyjnego).

⁽²⁰⁾ Komunikat Komisji – Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz.U. C 312 z 9.12.2005, s. 1).

- (41) Jeśli chodzi o pomoc operacyjną w formie finansowania strat z działalności operacyjnej Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. w pierwszych latach działalności, Komisja podała w wątpliwość możliwość objęcia takiej pomocy odstępstwem określonym w art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE. W szczególności Komisja miała wątpliwości, czy daną pomoc operacyjną można uznać za zgodną z wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 ⁽²¹⁾ (zwanymi dalej „WKPR”).

3. UWAGI ZGŁOSZONE PRZEZ POLSKIE WŁADZE

3.1. Zastosowanie testu prywatnego inwestora i istnienie pomocy

- (42) Polskie władze podtrzymują swoje stanowisko w kwestii zgodności publicznego finansowania inwestycji na rzecz portu lotniczego w Gdyni z testem prywatnego inwestora, w związku z czym finansowanie takie nie stanowi pomocy państwa. W związku z tym polskie władze przywołują analizy TPI wykonane w odniesieniu do inwestycji w latach 2010–2012. Polskie władze twierdzą, że w wyniku wszystkich analiz TPI stwierdzono dodatnią wartość bieżącą netto oraz wyższą od kosztu kapitału wewnętrzną stopę zwrotu ⁽²²⁾ (zwaną dalej „IRR”).

3.1.1. Proces decyzyjny i poprawność metodologiczna analizy TPI

- (43) Polskie władze wyjaśniają, że rozmowy i prace związane z przekształceniem lotniska wojskowego w Gdyni-Kosakowie w cywilny port lotniczy zaczęto już w 2005 r. i wówczas prowadzono je z innymi partnerami (takimi jak port lotniczy w Gdańsku). Ponadto polskie władze wyjaśniają, że w 2007 r. Gdynia i Kosakowo utworzyły spółkę pod nazwą Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., która od tamtego czasu odpowiada za daną inwestycję.
- (44) W trakcie postępowania polskie władze przedstawiły trzy analizy TPI wykonane przez PWC. Pierwszą analizę TPI (noszącą datę 16 lipca 2010 r., zwaną dalej „analizą TPI 2010”) wykonano w lipcu 2010 r. PWC wykonało dwie kolejne analizy TPI uaktualniające: w maju 2011 r. (nosząca datę 13 maja 2011 r., zwana dalej „analizą TPI 2011”) i w lipcu 2012 r. (nosząca datę 13 lipca 2012 r., zwana dalej „analizą TPI 2012”). Uaktualnienia te zawierają nowe prognozy w odniesieniu do przepływu pasażerów, zmiany dotyczące zakresu projektu, zmiany kwot inwestycji oraz zmiany w metodologii i podstawowych danych do obliczenia NPV (takie jak współczynnik beta i stopa dyskontowa). W listopadzie 2013 r. polskie władze przekazały jeszcze informację, że nowe źródła przychodu (tj. sprzedaż paliwa i świadczenie usług nawigacyjnych) zwiększą NPV projektu. Na dzień przyjmowania decyzji o wszczęciu postępowania polskie władze przedłożyły jedynie analizę TPI 2012.
- (45) Polskie władze objaśniają też harmonogram projektu inwestycji Gdyni i Kosakowa w port lotniczy w Gdyni. W tej kwestii polskie władze podkreślają, że proces inwestycyjny można podzielić na dwa etapy realizacji projektu:
- (i) *Etap pierwszy (2007–2009) obejmujący prace przygotowawcze i studia wykonalności z myślą o utworzeniu nowego portu lotniczego (odnosi się do etapu 1 opisanego w tabeli 1):*
- (46) Polskie władze wyjaśniają, że w pierwszym etapie spółka utworzona przez Gdynię i Kosakowo wykonała zadania przygotowawcze (przygotowanie planu generalnego dla inwestycji, dokumentów koniecznych do otrzymania statusu operatora portu lotniczego, sprawozdania na temat oddziaływania inwestycji na środowisko, dokumentacji projektowej itd.).
- (47) Polskie władze stoją na stanowisku, że w pierwszym etapie nie dokonano znaczących inwestycji kapitałowych, natomiast finansowane publicznie przyznane operatorowi portu lotniczego było zgodne z zasadami pomocy *de minimis* ⁽²³⁾. Polskie władze stwierdzają, że do dnia 26 czerwca 2009 r. zastrzyki kapitałowe w spółkę wyniosły w sumie 1,691 mln (około 423 000 EUR).

⁽²¹⁾ Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013 (Dz.U. C 54 z 4.3.2006, s. 13).

⁽²²⁾ Wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji to stopa dyskontowa, dla której wartość bieżąca netto jest równa zero. IRR porównuje się zwykle z kosztem kapitału.

⁽²³⁾ W tym czasie zastosowanie miało rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz.U. L 379 z 28.12.2006, s. 5).

(ii) *Etap drugi (od 2010 r.) obejmujący faktyczne przekształcenie portu lotniczego (odnosi się do etapów II–IV opisanych w tabeli 1):*

- (48) Dalej polskie władze wyjaśniają, że pierwszy, przygotowawczy etap ukończono w 2010 r., po ukończeniu planu generalnego ⁽²⁴⁾ i wykonaniu pierwszej analizy TPI 2010 dla portu lotniczego w Gdyni. Polskie władze zwracają uwagę na to, że ponieważ analiza TPI 2010 wykazała, iż inwestycje ze strony obu władz lokalnych byłyby realizowane na warunkach rynkowych (czyli nie stanowiłyby pomocy państwa), kapitał zakładowy spółki podniesiono do wysokości 6,05 mln PLN (około 1,5 mln EUR).
- (49) W analizie TPI 2010 NPV przedmiotowego projektu inwestycyjnego obliczono na podstawie metody wolnych przepływów pieniężnych przedsiębiorstwa (Free Cash Flow to the Firm, zwanej dalej „FCFF”) ⁽²⁵⁾. Takie obliczenie NPV opiera się na założeniu, że wszystkie przewidziane w planie inwestycyjnym zastrzyki kapitałowe zostaną przekazane w celu realizacji projektu inwestycyjnego. Przy pomocy tej metody wyceny oblicza się w okresie objętym prognozą przepływy pieniężne dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w kapitał przedsiębiorstwa (wspólników i właścicieli obligacji). Następnie prognozy dotyczące przepływów pieniężnych dyskontuje się o średni ważony koszt kapitału („WACC”) ⁽²⁶⁾, aby otrzymać zdyskontowane przepływy pieniężne przedsiębiorstwa w okresie objętym prognozą. W kolejnym kroku oblicza się wartość końcową, stosując metodę wzrostu do nieskończoności (zakładając stały wzrost na podstawie FCFF z ostatniego okresu objętego prognozą). Za podstawę NPV przyjmuje się sumę zdyskontowanych przepływów pieniężnych dla okresu objętego prognozą oraz wartości końcowej. W niniejszej sprawie w analizie TPI 2010 przedstawiono szacunki dla przepływów pieniężnych w okresie 2010–2040, stosując WACC w wysokości [...] % ⁽²⁷⁾. Przy zastosowaniu takich danych wejściowych w wyniku analizy ustalono zdyskontowane przepływy pieniężne w kwocie minus [...] mln PLN ([...] mln EUR) dla okresu 2010–2040 oraz (zdyskontowaną) wartość końcową w kwocie około [...] mln PLN ([...] mln EUR). W związku z tym NPV całego projektu szacuje się na kwotę [...] mln EUR (lub [...] mln EUR), przy założeniu, że port lotniczy będzie zawsze generował stabilne zyski, począwszy od 2040 r., przy stopie wzrostu w wysokości [...] % rocznie.
- (50) Polskie władze jednocześnie dodają, że chociaż analiza TPI wykazała, że przedmiotowa inwestycja nie stanowi pomocy państwa, to wspólnicy zaczęli przygotowywać zgłoszenie do Komisji, które miało zostać przedłożone wyłącznie ze względów podyktowanych pewnością prawa.
- (51) Ponadto polskie władze wyjaśniają, że w maju 2011 r. wykonano nową analizę TPI. Polskie władze informują, że analiza ta miała uaktualnić analizę TPI 2010 i wykonano ją z uwagi na postępujące przygotowania i dostępność dokładniejszych danych na temat planu inwestycji, jej terminarza i finansowania. Polskie władze wyjaśniają, że w okresie między przygotowaniem analizy TPI 2010 i analizy TPI 2011:
- dnia 11 marca 2011 r. wspólnicy podpisali umowę określającą warunki finansowania inwestycji, dotyczące rozpoczęcia działalności przez cywilny port lotniczy. W umowie tej miasto Gdynia zobowiązało się do wniesienia w latach 2011–2013 łącznie 59 mln PLN. Gmina Kosakowo natomiast zobowiązała się do wniesienia w latach 2011–2040 wkładu niepieniężnego w postaci zamiany długu na udziały w kapitale własnym (jak przedstawiono w tabeli 2),
 - również dnia 11 marca 2011 r. spółka odpowiedzialna za założenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo zawarła z gminą Kosakowo umowę dzierżawy gruntów (co umożliwiło doprecyzowanie zasięgu dzierżawionych gruntów, warunków płatności czynszu, kwestii podatkowych itd.),
 - sprezyowano i uaktualniono koszty inwestycji ujęte w planie inwestycji.
- (52) Polskie władze wyjaśniają, że analiza TPI 2011 wykazała też dodatnią NPV. Ponadto polskie władze informują, że na tej podstawie publiczni wspólnicy operatora portu lotniczego zrealizowali kolejne zastrzyki kapitałowe. Polskie władze zaznaczają, że w lipcu 2011 r. kapitał własny spółki zwiększono do kwoty 33,801 mln PLN (8,45 mln EUR), natomiast w kwietniu 2013 r. do kwoty 64,810 mln PLN (16,20 mln EUR).

⁽²⁴⁾ W planie generalnym projektu inwestycyjnego określono różne środki konieczne do przekształcenia portu lotniczego.

⁽²⁵⁾ Przy użyciu wolnych przepływów pieniężnych przedsiębiorstwa co roku oblicza się zysk operacyjny przed odliczeniem podatków i odsetek (EBIT) przedsiębiorstwa, dodając do niego deprecjację i amortyzację (ponieważ są to wydatki bezgotówkowe) oraz odejmując potrzeby inwestycyjne, zmiany w kapitale obrotowym i podatki (zob. tabela 5 w analizie TPI 2010).

⁽²⁶⁾ Średni ważony koszt kapitału stanowi spodziewaną stopę spłaty przez spółkę na rzecz wszystkich właścicieli jej papierów wartościowych w celu sfinansowania aktywów spółki.

⁽²⁷⁾ Za podstawę przyjęto stopę wolną od ryzyka w wysokości [...] %, premię z tytułu ryzyka kredytowego w wysokości [...] %, stawkę podatku od osób prawnych w wysokości 19 %, współczynnik beta w wysokości [...], premię z tytułu kursu rynkowego w wysokości [...] % oraz strukturę kapitału: [...] % długu i [...] % kapitału własnego (zob. pkt 4.4 na stronie 21 analizy TPI 2010). Komisja zwraca uwagę, że przedstawione przez polskie władze wyliczenia mogą wskazywać, że do celów analizy TPI zastosowano WACC z malejącą strukturą czasową.

- (53) W ramach analizy TPI 2011 zdyskontowane przepływy pieniężne obliczono, przyjmując za podstawę zdyskontowane przepływy pieniężne dla okresu objętego prognozą 2011–2040. Uaktualnione zdyskontowane przepływy pieniężne wyniosły (– [...]) mln PLN (– [...] mln EUR), wskazując tym samym większe straty, natomiast wartość końcowa spadła do [...] mln PLN (około [...] mln EUR). W związku z tym NPV zmniejszono do kwoty [...] mln PLN (lub poniżej [...] mln EUR). WACC zmniejszono do [...] % ⁽²⁸⁾, natomiast stopę stałego wzrostu dla wartości końcowej również obniżono z poziomu [...] % do [...] %. W obliczeniach tych nie uwzględniono wydatków wchodzących w zakres misji publicznej, to znaczy w prognozach dotyczących rentowności inwestycji nie uwzględniono kapitału koniecznego do finansowania części infrastruktury, co do której twierdzono, że wchodzi w zakres misji publicznej.
- (54) Polskie władze wskazały, że w związku z nową sytuacją makroekonomiczną (kryzysem finansowym i spowolnieniem gospodarczym) projekt poddano w 2012 r. ponownej ocenie, w wyniku której wykonano nową analizę TPI (tj. analizę TPI 2012). Polskie władze informują, że do celów TPI 2012 wprowadzono następujące zmiany w stosunku do założeń dla poprzednich analiz TPI:
- zmniejszono prognozowany ruch pasażerski w porcie lotniczym w Gdyni,
 - zmniejszono zakres inwestycji, co doprowadziło do zmniejszenia kosztów inwestycji o [...] mln PLN ([...] mln EUR),
 - odstąpiono od pomysłu budowy głównego terminalu (oraz powiązanej rozbudowy infrastruktury drogowej i parkingu samochodowego), podjęto natomiast decyzję o zwiększeniu przepustowości terminalu lotnictwa ogólnego o [...] % w drugim etapie inwestycji,
 - wskutek weryfikacji sytuacji na rynku zaszła konieczność zwiększenia kosztów inwestycji związanych z bezpieczeństwem o kwotę [...] mln PLN ([...] mln EUR),
 - zmniejszenie zakresu inwestycji zaowocowało krótszym okresem zwrotu z inwestycji (w ujęciu nominalnym o [...] lat, z [...] lat i [...] miesięcy do [...] lat i [...] miesięcy).
- (55) Polskie władze informują też, że w analizie TPI 2012 wprowadzono zmiany w metodologii, którą stosowano w poprzednich analizach TPI:
- aby lepiej odzwierciedlić strukturę finansowania oraz koszty obsługi zadłużenia, metodę wolnych przepływów pieniężnych przedsiębiorstwa zastąpiono metodą wolnych przepływów pieniężnych właścicieli kapitału własnego (Free Cash Flow to Equity, zwaną dalej „FCFE”) ⁽²⁹⁾,
 - w następstwie zmian na rynku finansowym (ryнку papierów wartościowych) uaktualniono stopę procentową wolną od ryzyka i współczynnik beta. Ponadto z analizy porównawczej wyeliminowano spółki pozaeuropejskie. W ten sposób otrzymano nową stopę dyskontową,
 - stopę dyskontową do celów obliczenia NPV ustalono, opierając się przy tym na analizie porównywalnych spółek, obejmujących zarówno spółki lotniskowe, jak i spółki świadczące usługi w portach lotniczych (których wyniki finansowe są silnie skorelowane z wynikami finansowymi spółek lotniskowych) ⁽³⁰⁾,
 - założono, że projekt będzie finansowany przede wszystkim ze środków pochodzących od wspólników, a dopiero potem ze źródeł zewnętrznych (kredyty obrotowe) oraz z przychodów operacyjnych.
- (56) W analizie TPI 2012 zdyskontowane przepływy pieniężne obliczono na podstawie zdyskontowanych przepływów pieniężnych dla objętego prognozą okresu 2012–2030 (tj. okres objęty prognozą skrócono o 10 lat w stosunku do poprzedniego badania). Uaktualnione zdyskontowane przepływy pieniężne wyniosły (– [...]) mln PLN (około (– [...]) mln EUR), natomiast znacznie zwiększono wartość końcową, do kwoty [...] mln PLN ([...] mln EUR). Następnie odjęto dotychczasową skapitalizowaną wartość inwestycji ([...] mln PLN). W związku z tym uaktualniona w 2012 r. NPV wyniosła [...] mln PLN (lub [...] mln EUR). W celu obliczenia NPV zastosowano

⁽²⁸⁾ Stopę wolną od ryzyka podniesiono do [...] %, natomiast współczynnik beta zwiększono do [...]. Zmieniono strukturę kapitału, zwiększając w niej zadłużenie ([...] %) i zmniejszając kapitał własny ([...] %).

⁽²⁹⁾ FCFE = FCFF + zaciągnięte kredyty i pożyczki – kredyty i pożyczki spłacone – odsetki od kredytów i pożyczek. W porównaniu z FCFF, FCFE są zdyskontowane stopą zwrotu z kapitału własnego, która jest zawsze wyższa od WACC. W skutek tego NPV pokazuje, jaka część zwrotu z inwestycji jest dostępna dla wspólników (inwestorów kapitałowych). NPV obliczane na podstawie FCFE nie odzwierciedla zatem całkowitego zwrotu z inwestycji, tj. zwrotu dla wspólników i zwrotu dla wierzycieli.

⁽³⁰⁾ Aby odzwierciedlić różnicę w typowej strukturze finansowania spółek lotniskowych i spółek świadczących usługi w portach lotniczych, przed wyliczeniem średnich wartości zwiększono kwotę zwrotu z kapitału własnego tych ostatnich.

koszt kapitału własnego na poziomie [...] % ⁽³¹⁾, a stopę stałego wzrostu dla wartości końcowej ponownie zmniejszono, z [...] % do [...] %.

- (57) Polskie władze podkreślają, że analiza TPI 2012 nadal dawała pozytywne wyniki i zaowocowała kolejnymi zastrzykami kapitałowymi ze strony wspólników. Polskie władze poinformowały, że do kwietnia 2013 r. kapitał spółki zwiększył się do kwoty 91,310 mln EUR (22,8 mln EUR) i w 2013 r. nie zmienił się, zgodnie z sumarycznym podsumowaniem przedstawionym w tabeli 3.

Tabela 3

Podwyższanie kapitału operatora portu lotniczego w Gdyni przez Gdynię i Kosakowo

Data postanowienia o wpisie do KRS	Data uchwały o podwyższeniu kapitału	Nazwa wspólnika	Przedmiot podjętej uchwały	Wartość udziałów	Kapitał zakładowy	Całkowity udział w łącznych podwyższeniach kapitału do końca 2013 r.
				(mln PLN)	(mln PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	utworzenie nowych udziałów	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	utworzenie nowych udziałów	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	404 udziały gminy Gdynia umorzono bez rekompensaty dla wspólnika	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	utworzenie nowych udziałów	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	utworzenie nowych udziałów	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	utworzenie nowych udziałów	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	20,031	91,310	100,00 %

Źródło: Informacje dostarczone przez polskie władze.

⁽³¹⁾ Stopę wolną od ryzyka obniżono do [...] %, natomiast współczynnik beta do [...].

- (58) Polskie władze stwierdzają w podsumowaniu, że chociaż władze lokalne podjęły wstępne kroki na rzecz utworzenia portu lotniczego w Gdyni już w 2005 r., to projekt nabrał ostatecznego kształtu dopiero w chwili opracowania planu generalnego i sporządzenia pierwszej wersji analizy TPI, czyli w 2010 r. Polskie władze wyjaśniają, że potem w projekcie wprowadzono znaczące zmiany, jeśli chodzi o jego pierwotne założenia, wskutek zmiany sytuacji zewnętrznej. Polskie władze utrzymują, że wspólnicy publiczni podjęli ostateczną decyzję o wdrożeniu i ostatecznym kształcie projektu w 2012 r. Polskie władze podkreślają też, że każda z trzech wersji TPI potwierdziła rentowność projektu i udowodniła możliwość realizacji projektu przez prywatnego inwestora.
- (59) W kwestii scenariusza alternatywnego polskie władze utrzymują, że zgodnie z prawem krajowym gmina Kosakowo mogła wykorzystać grunt, na którym znajduje się port lotniczy w Gdyni, wyłącznie w celu utworzenia nowego cywilnego portu lotniczego. Polskie władze wyjaśniają, że grunty, na których znajduje się port lotniczy, użyczono gminie Kosakowo na okres 30 lat. Ponadto polskie władze informują, że umowa użyczenia zobowiązuje Kosakowo do wydzierżawienia gruntów wyłącznie podmiotowi odpowiedzialnemu za założenie cywilnego portu lotniczego lub zarządzanie nim. Polskie władze utrzymują, że w przypadku niewydzierżawienia przez gminę Kosakowo danego gruntu na potrzeby utworzenia cywilnego portu lotniczego w terminie sześciu miesięcy lub wykorzystania tego gruntu do innych celów lub niepodjęcia działalności przez port lotniczy w terminie trzech lat, grunt ten mogłoby przejść państwu. Scenariusz, w którym grunty pod port lotniczy Gdynia-Kosakowo byłyby wykorzystane lub wydzierżawione w innym celu niż na potrzeby lotnictwa, był niemożliwy, w związku z czym nie można by go wykorzystać do ustalenia scenariusza alternatywnego.

3.1.2. Wiarygodność podstawowych założeń do celów TPI 2012

Prognozy dotyczące ruchu pasażerskiego i prognoza przychodów

- (60) Polskie władze wyjaśniają, że planowane stawki opłat lotniskowych oparto na ogólnie dostępnych stawkach stosowanych przez inne porty lotnicze, tak aby nie zakłócać funkcjonowania rynku i jednocześnie zapewnić odpowiedni poziom rentowności projektu na podstawie prognozowanego ruchu pasażerskiego. Zdaniem polskich władz opłaty nie odbiegają zbytnio od standardowych opłat, pobieranych przez małe porty lotnicze. W szczególności zaznaczają one, że dwa nowo otwarte regionalne porty lotnicze, Warszawa-Modlin i Lublin, stosują standardowe opłaty lotniskowe, zbliżone do opłat prognozowanych w analizie TPI dla portu lotniczego w Gdyni.
- (61) Odpowiadając na uwagę Komisji, że opłaty prognozowane dla portu lotniczego w Gdyni (25 PLN (6,25 EUR) w pierwszych dwóch latach i następnie 40 PLN (10 EUR) za każdego odlatującego pasażera) są wyższe od uwzględniających zniżkę opłat stosowanych w porcie lotniczym w Gdańsku (24 PLN, tj. 6 EUR) za pasażera odlatującego samolotem linii niskokosztowych w przypadku lotów na trasach międzynarodowych obsługiwanych co najmniej dwa razy w tygodniu; 12,50 PLN (3,1 EUR) w przypadku lotów krajowych), polskie władze zwracają uwagę, że w planie operacyjnym uwzględniono średni poziom opłat dla całego okresu objętego prognozą (2014–2030), mając na uwadze fakt, że opłaty w porcie lotniczym w Gdańsku w perspektywie długoterminowej będą musiały wzrosnąć z uwagi na lepsze standardy obsługi w tym porcie lotniczym.
- (62) Ponadto polskie władze zaznaczają, że ujęta w projekcie marża zysku, zmieniona (nieco wyższa) prognoza dotycząca ruchu lotniczego oraz udział wojska w niektórych kosztach operacyjnych powinny umożliwić portowi lotniczemu w Gdyni utrzymanie zmniejszonych opłat pasażerskich na dłużej (niższe opłaty można by stosować do końca 2021 r.), zapewniając jednocześnie dodatnią NPV dla wspólników publicznych.
- (63) Polskie władze utrzymują również, że uaktualniona (w marcu 2013 r.) prognoza dotycząca ruchu pasażerskiego na Pomorzu zakłada większy ruch od tego, który założono w analizie TPI 2012. Według najnowszych danych liczbowych ruch w porcie lotniczym w Gdyni w 2030 r. wyniesie 1 149 978, a nie 1 083 746. Dla całego Pomorza prognozuje się wzrost przepływu pasażerów w 2030 r. z 7,8 mln do 9 mln osób.
- (64) Zdaniem polskich władz przytoczone dane liczbowe potwierdzają rentowność współistnienia portów lotniczych w Gdańsku i Gdyni oraz ich wspólnego funkcjonowania na rynku pomorskim. Polskie władze uważają, że nawet w przypadku zwiększenia przepustowości portu lotniczego w Gdańsku do 7 mln podróźnych, na rozwijającym się rynku lotniczym Pomorza jest miejsce dla jednego więcej małego regionalnego portu lotniczego (o przepustowości 1 mln), którego usługi będą miały charakter uzupełniający w stosunku do usług świadczonych przez port lotniczy w Gdańsku.

Tabela 4

Porównanie prognoz ruchu pochodzących z analizy TPI 2012 z prognozami uaktualnionymi (marzec 2013 r.) dla portu lotniczego w Gdyni

Rok	Ruch handlowy		Ruch handlowy		Lotnictwo ogólne	
	liczba pasażerów (000)		operacje lotnicze		operacje lotnicze	
	prognoza na podst. analizy TPI 2012	prognoza uaktualniona	prognoza na podst. analizy TPI 2012	prognoza uaktualniona	prognoza na podst. analizy TPI 2012	prognoza uaktualniona
	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem	ogółem
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	[...]	[...]	[...]	[...]

Źródło: Na podstawie informacji dostarczonych przez polskie władze.

Koszty operacyjne (zachęty dla linii lotniczych, koszty związane z działalnością wojskową w porcie lotniczym)

- (65) Polskie władze wyjaśniają, że w analizie TPI uwzględniono działania marketingowe i promocyjne, szacując:
- (i) koszty operacyjne, szacowane na podstawie dostępnych sprawozdań finansowych wszystkich dużych portów lotniczych w Polsce;
 - (ii) inne koszty w podziale na rodzaje, prognozowane dla portu lotniczego w Gdyni na konserwatywnie wysokim poziomie, również z uwzględnieniem odpowiednich kosztów w innych portach lotniczych.
- (66) Polskie władze informują też, że w analizie TPI założono, iż wszystkie koszty operacyjne ponosi inwestor, nie uwzględniając przy tym żadnego udziału w kosztach operacyjnych wojska, będącego użytkownikiem lotniska. Polskie władze utrzymują, że podział kosztów operacyjnych związanych z użytkowaniem wspólnej infrastruktury założono [...] do liczby cywilnych i wojskowych operacji lotniczych. Ponadto polskie władze wyjaśniają, że koszty remontów i napraw będą [...]. Polskie władze podkreślają, iż przyjęcie zasad współużytkowania lotniska (jeszcze nieuzgodnionych formalnie z wojskiem, będącym jego użytkownikiem) doprowadzi do przynajmniej [...] % spadku kosztów zawiązanych z usługami obcymi i wynagrodzeniami. Zdaniem polskich władz uwzględnienie tego czynnika w analizach TPI zaowocowałoby większą prognozowaną rentownością projektu.

Długoterminowa stopa wzrostu

- (67) Polskie władze wyjaśniają, że zakładana w TPI stopa wzrostu na poziomie [...] % odnosi się do wartości końcowej wyrażonej nominalnie.
- (68) Ponadto polskie władze informują, że stopa wzrostu na poziomie [...] % jest współmierna do celu inflacyjnego Polski, wyznaczonego przez Radę Polityki Pieniężnej (organ decyzyjny Narodowego Banku Polskiego). Polskie władze zaznaczają, że według najnowszej prognozy Międzynarodowego Funduszu Walutowego z lipca 2013 r. wzrost PKB Polski w 2014 r. ma sięgnąć 2,2 %, 3 % w 2015 r., 3,3 % w 2017 r. i 3,8 % w 2018 r.

Aktualizacja z listopada 2013 r

- (69) W listopadzie 2013 r. polskie władze poinformowały Komisję, że operator portu właśnie otrzymał decyzje administracyjne z Urzędu Celnego i Urzędu Regulacji Energetyki zezwalające mu na bezpośrednią sprzedaż paliwa operatorom statków powietrznych. Sprzedaż paliwa przez operatora portu lotniczego miałyby stanowić źródło dodatkowych dochodów, poprawiające wynik finansowy w planie operacyjnym.
- (70) Według polskich władz wszystkie przeprowadzane dotychczas analizy TPI przewidywały sprzedaż paliwa przez operatora zewnętrznego. Sprzedaż paliwa przez operatora portu lotniczego zwiększyłaby marżę zysku przedsiębiorstwa z tytułu tej działalności z [...] PLN ([...] EUR) za litr (w przypadku paliwa sprzedawanego przez operatora zewnętrznego) do [...] PLN ([...] EUR) za litr (w przypadku sprzedaży paliwa bezpośrednio przez operatora portu lotniczego).
- (71) Polskie władze uważają, że te dodatkowe dochody mogłyby poprawić wynik przedstawiony w aktualizacji TPI z 2012 r. Polskie władze zaznaczają, że oczekuje się tym samym, iż NPV projektu wzrośnie z [...] mln PLN ([...] mln EUR) do [...] mln PLN ([...] mln EUR). Polskie władze wyjaśniają dodatkowo, że wewnętrzna stopa wzrostu wzrosłaby z [...] % do [...] %.
- (72) Polskie władze argumentują, że alternatywnie dodatkowe dochody pozwoliłyby ograniczyć w perspektywie długoterminowej opłaty lotniskowe ponoszone przez linie lotnicze.
- (73) Polskie władze potwierdziły, że bezpośrednia sprzedaż paliwa operatorom statków powietrznych nie została uwzględniona w przeprowadzonych analizach TPI w wyniku zastosowania ostrożnego podejścia. W czasie gdy testy te były przeprowadzane, zarządca portu lotniczego nie posiadał wymaganych zezwoleń ani nie dysponował gwarancjami, że będzie w stanie jakiegolwiek z nich uzyskać.

- (74) Dodatkowo polskie władze wskazały, że przedsiębiorstwo zamierza świadczyć liniom lotniczym usługi nawigacyjne (w miejsce Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej). Polskie władze zaznaczają, że pozwoliłoby to ograniczyć opłatę końcową uiszczaną przez linie lotnicze (obecnie płaconą na rzecz Agencji) i w ten sposób wzrosłaby atrakcyjność portu lotniczego w Gdyni dla linii lotniczych. W konsekwencji operator portu lotniczego mógłby oferować liniom lotniczym bardziej konkurencyjne opłaty lotniskowe niż sąsiednie lotniska.

3.2. Ocena zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym

3.2.1. Pomoc inwestycyjna

- (75) Według polskich władz spełniono wszystkie kryteria dotyczące zgodności dla pomocy inwestycyjnej dla portów lotniczych, określone w wytycznych w sprawie lotnictwa z 2005 r.

Realizacja jasno sprecyzowanego celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania

- (76) Polskie władze utrzymują, że założenie portu lotniczego w Gdyni, stanowiącego element systemu transportowego Pomorza, optymalizuje wykorzystanie istniejącej infrastruktury i pozytywnie wpłynie na rozwój regionalny, szczególnie za sprawą większej liczby miejsc pracy w portach lotniczych, dochodu z łańcucha dostaw dla rynku lotnictwa oraz rozwoju turystyki.
- (77) Polskie władze odwołują się do „Regionalnej strategii rozwoju transportu w województwie pomorskim na lata 2007–2020”, którą oparto na prognozach dotyczących ruchu lotniczego w regionie i w której uznano potrzebę wybudowania węzła ściśle współpracujących ze sobą portów lotniczych, zaspokajających potrzeby ludności zamieszkującej obszar Trójmiasta ⁽³²⁾.
- (78) Według polskich władz podstawowymi argumentami przemawiającymi za budową węzła lotniczego w rejonie Trójmiasta są: zwiększenie ruchu lotniczego w Polsce, wyczerpane możliwości zwiększenia przepustowości portu lotniczego w Gdańsku oraz rozciągnięcie się aglomeracji na odległość blisko 60 km (włączając miasta Tczew i Wejherowo, odległość ta wzrasta do ponad 100 km). Polskie władze utrzymują, że chociaż wskutek rozbudowy terminalu przepustowość portu lotniczego w Gdańsku wynosi obecnie około 5 mln podróży, to według niektórych prognoz dotyczących ruchu lotniczego ruch pasażerski może w 2035 r. przekroczyć 6 mln. Z jednej strony, polskie władze stwierdziły w przekazanych uwagach, że ograniczenia w zakresie ochrony środowiska oraz rozwój obszarów mieszkalnych w sąsiedztwie portu lotniczego w Gdańsku zawężają perspektywy na jego dalszą rozbudowę. Z drugiej strony, w uwagach przekazanych w dniu 6 grudnia 2012 r. polskie władze stwierdziły, powołując się na plan generalny portu lotniczego w Gdańsku, że nie ma żadnych ograniczeń dotyczących rozbudowy portu lotniczego w Gdańsku.
- (79) Polskie władze stwierdzają, że budowę węzła lotniczego na obszarze Trójmiasta z portem lotniczym Gdynia-Kosakowo, który ma pełnić funkcję lotniska rezerwowego, zapasowego (lądowanie w porcie lotniczym w Gdyni jest możliwe w około 80 % przypadków, gdy zachmurzenie i widzialność uniemożliwiają lądowanie w porcie lotniczym w Gdańsku), dodatkowo uzasadniają względy bezpieczeństwa operacji lotniczych.
- (80) I w końcu polskie władze utrzymują, że rozwój portu lotniczego Gdynia-Kosakowo pokrywa się z celami ujętymi w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju infrastruktury lotniczej w Polsce. Polskie władze wyjaśniają, że rozwój portu lotniczego Gdynia-Kosakowo ma według planów pozytywnie wpłynąć na rozwój regionu Pomorza i wykorzystanie istniejącej infrastruktury wojskowej, natomiast sam port lotniczy ma pełnić funkcję uzupełniającą dla portu lotniczego w Gdańsku.

Konieczność zapewnienia infrastruktury i jej współmierność

- (81) Polskie władze utrzymują, że infrastruktura jest niezbędna i współmierna do wskazanego celu z uwagi na niewielką skalę operacji lotniczych (1,55 % udział w polskim rynku lotniczym w 2030 r.), prognozy dotyczące ruchu pasażerskiego niewspółmiernego do możliwości rozbudowy portu lotniczego w Gdańsku, atrakcyjność regionu pod względem turystycznym oraz prognozowany wysoki wskaźnik rozwoju regionu Pomorza.

⁽³²⁾ Trójmiasto to obszar miejski obejmujący trzy duże miasta regionu Pomorza (tj. Gdańsk, Gdynię i Sopot). Na obszarze Trójmiasta znajdują się obecnie trzy lotniska: Port Lotniczy Gdańsk im. Lecha Wałęsy, lotnisko wojskowe w Pruszczu Gdańskim oraz lotnisko wojskowe przy granicy Gdyni z Kosakowem (Gdynia-Oksywie).

- (82) Polskie władze uwydatniają strategiczną rolę, jaką lotnisko wojskowe w Gdyni pełni w przedmiotowym regionie, zwracając uwagę na fakt, że wykorzystanie istniejącej infrastruktury minimalizuje koszty inwestycji oraz maksymalizuje pozytywny wpływ na rozwój regionalny.
- (83) Polskie władze zaznaczają również, że zminimalizowanie kosztów inwestycji i zwiększenie jej skuteczności zawdzięcza się wdrożeniu takich rozwiązań technicznych jak, przykładowo, budowa terminalu lotnictwa ogólnego na potrzeby zarówno lotnictwa ogólnego, jak i ruchu pasażerskiego, umiejscowienie większości służb obsługujących port lotniczy (straż graniczna, służba celna, policja, jednostka straży pożarnej, zarząd) w jednym budynku oraz dostosowanie innych istniejących obiektów w celu optymalizacji ich wykorzystania. Ponadto koszty operacyjne związane z użytkowaniem infrastruktury będą dzielone z wojskiem.

Zadowalające perspektywy użytkowania w średnim okresie

- (84) Polskie władze zwracają uwagę na zadowalające perspektywy użytkowania portu lotniczego Gdynia-Kosakowo w średnim okresie, wynikające z prognozowanego wzrostu PKB dla regionu Pomorza, wyższego od oczekiwanego średniego wzrostu PKB Polski i Unii, atrakcyjności regionu pod względem turystycznym, statusu regionu jako ośrodka inwestycji zagranicznych oraz z prognozowanego wzrostu ruchu lotniczego.
- (85) Polskie władze podkreślają, że planowana współpraca z portem lotniczym w Gdańsku oraz komplementarność usług oferowanych przez oba porty lotnicze (port lotniczy w Gdyni będzie obsługiwał przede wszystkim lotnictwo ogólne) dodatkowo umacniają średnio- i długoterminowe perspektywy dla portu lotniczego Gdynia-Kosakowo.
- (86) Ponadto polskie władze wyjaśniają, że przedmiotowy port lotniczy ma również plany w zakresie rozwoju specjalistycznej działalności w dziedzinie lotnictwa na swoim terenie, takiej jak, przykładowo, produkcja prostych części serwisowych, naprawa elementów statków powietrznych lub produkcja innych podzespołów i produktów, dostarczanych zgodnie z modelem „dokładnie na czas”.
- (87) Polskie władze zaznaczają, że innym dowodem potwierdzającym atrakcyjność przedmiotowego projektu jest list intencyjny, podpisany przez bank komercyjny i wyrażający gotowość tego banku do przystąpienia do rozmów na temat finansowania inwestycji w port lotniczy Gdynia-Kosakowo.

Wpływ na rozwój handlu sprzeczny ze wspólnym interesem

- (88) Z uwagi na fakt, że port lotniczy Gdynia-Kosakowo ma mieć niewielki udział w rynku (i obsługiwać mniej niż 1 mln pasażerów rocznie), polskie władze uważają, że wpływ przedmiotowego projektu na wymianę handlową nie pozostaje w sprzeczności ze wspólnym interesem. W związku z prognozowanym wzrostem ruchu lotniczego polskie władze przewidują, że porty lotnicze w Gdańsku i Gdyni będą tworzyły współpracujący węzeł lotniczy, obsługujący obszar Trójmiasta i oferujący wzajemnie się uzupełniające usługi.
- (89) Polskie władze podkreślają, że port lotniczy w Gdyni nie będzie stanowił konkurencji dla portu lotniczego w Gdańsku, ponieważ będzie się koncentrował na usługach dla sektora lotnictwa ogólnego (usługi konserwacji, napraw i remontów, akademii lotnicza) i współpracy z portem morskim w Gdyni.
- (90) Ponadto polskie władze utrzymują, że obsługa lotów czarterowych i linii niskokosztowych w porcie lotniczym Gdynia-Kosakowo nie będzie się odbywała kosztem portu lotniczego w Gdańsku, lecz wynikała będzie z ogólnego wzbogacenia się ludności i zwiększenia jej mobilności. Polskie władze zaznaczają, że biorąc pod uwagę tempo rozwoju portu lotniczego w Gdańsku oraz charakter operacji lotniczych w tym porcie, istnieje ryzyko konieczności ograniczenia w niedługim czasie lub w perspektywie długoterminowej liczby lotów obsługiwanych przez ten port lotniczy. Polskie władze informują, że wnioski te przedstawiono w sprawozdaniu z oceny oddziaływania projektu na środowisko, zatytułowanym „Rozbudowa Portu Lotniczego Gdańsk im. Lecha Wałęsy”.
- (91) Polskie władze wyjaśniają, że inwestycja w port lotniczy Gdynia-Kosakowo może ograniczyć finansowe i społeczne koszty, które trzeba będzie ponieść w razie ograniczenia działalności portu lotniczego w Gdańsku. Polskie władze zaznaczają, że przejście części ruchu lotniczego portu lotniczego w Gdańsku przez port lotniczy w Gdyni zaowocuje lepszym wykorzystaniem potencjału obu lotnisk.

Konieczność pomocy oraz efekt zachęty

- (92) Polskie władze utrzymują, że spółka nie realizowałaby projektu bez publicznego finansowania. Polskie władze zwracają uwagę na fakt, że pomoc ograniczono do minimum, natomiast koszty projektu zmniejszono i zoptymalizowano za sprawą wykorzystania istniejącej infrastruktury wojskowej.
- (93) W opinii władz polskich zastrzyki kapitałowe na rzecz realizacji projektu portu lotniczego w Gdyni są konieczne i ograniczone do minimum, czego dowodzi:
- (i) wewnętrzna stopa zwrotu projektu w wysokości [...] %, jedynie niewiele wyższa od stopy dyskontowej (koszt kapitału własnego), która wynosi [...] % (na podstawie analizy TPI 2012);
 - (ii) prognozowana w ramach projekcji finansowych konieczność zaciągnięcia kredytu obrotowego na działalność operacyjną portu lotniczego, bez którego spółka Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. mogłaby stracić płynność;
 - (iii) fakt, iż całkowite finansowanie z kapitału własnego jest niższe od całkowitych wydatków kapitałowych (finansowanie z kapitału własnego stanowi mniej niż [...] % całkowitych kosztów pieniężnych w okresie objętym prognozą, włącznie z całkowitymi wydatkami kapitałowymi).
- (94) Ponadto polskie władze wyjaśniają proporcjonalność przedmiotowego środka pomocy, porównując finansowanie pomocy ze środków publicznych (około 148 mln PLN w ujęciu realnym) z inwestycją od podstaw (Port Lotniczy Lublin-Świdnik, którego dotychczasowa budowa kosztowała około 420 mln PLN netto) i inwestycją na bazie lotniska wojskowego (Port Lotniczy Warszawa-Modlin, którego dotychczasowa budowa kosztowała w przybliżeniu 454 mln PLN).

3.2.2. Pomoc operacyjna

- (95) Polskie władze utrzymują, że projekt spełnia kryteria zgodności, które można stosować do regionu objętego zakresem art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, uwzględnione w wytycznych sprawie krajowej pomocy regionalnej. Zdaniem polskich władz pomoc operacyjna dla projektu:
- (i) jest przeznaczona na sfinansowanie części wstępnie określonych wydatków;
 - (ii) ogranicza się do niezbędnego minimum i została przyznana tymczasowo (pomoc na koszty operacyjne przyznano w stopniu koniecznym do uruchomienia portu lotniczego i na czas potrzebny na to uruchomienie, tj. do końca 2018 r.);
 - (iii) jest degresywna i zmniejsza się z [...] % wydatków kapitałowych w 2013 r. do [...] % w 2018 r.;
 - (iv) jest przeznaczona na realizację celów projektu w zakresie rozwoju regionalnego i zmniejszenie istniejących ograniczeń. Polskie władze utrzymują, że mając na uwadze wielkość pomocy w stosunku do jej korzystnych efektów dla rozwoju Pomorza, pomoc tę trzeba uznać za proporcjonalną.
- (96) Ponadto polskie władze podkreślają, że pomoc jest przeznaczona dla małego portu lotniczego o maksymalnej rocznej przepustowości w liczbie 1 mln podróży, w związku z czym ryzyko zakłócenia konkurencji i osiągnięcia skutku sprzecznego ze wspólnym interesem jest minimalne, zwłaszcza w kontekście planowanej współpracy portów lotniczych w Gdyni i Gdańsku oraz komplementarnego charakteru tej współpracy.
- (97) Polskie władze zaznaczają również, że prowadzone aktualnie negocjacje z wojskowym użytkownikiem lotniska i jego udział w kosztach operacyjnych portu lotniczego zmniejszą straty i koszty operacyjne spółki.

4. UWAGI PRZEDSTAWIONE PRZEZ STRONY TRZECIE

- (98) Komisja nie otrzymała żadnych uwag od zainteresowanych stron w następstwie opublikowania decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do finansowania przyznanego spółce Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. przez Gdynię i Kosakowo.

5. OCENA

5.1. Istnienie pomocy państwa

- (99) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (100) Kryteria określone w art. 107 ust. 1 TFUE mają charakter łączny. Aby zatem stwierdzić, że dany środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, spełnione muszą zostać wszystkie wskazane poniżej warunki. Mianowicie wsparcie finansowe powinno:
- zostać przyznane przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych,
 - sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów,
 - zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji, oraz
 - wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

5.1.1. Działalność gospodarcza i pojęcie przedsiębiorstwa

- (101) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja musi w pierwszej kolejności ustalić, czy Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu jego finansowania⁽³³⁾. Za działalność gospodarczą uznaje się każdą działalność polegającą na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku⁽³⁴⁾.
- (102) W wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk-Halle Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że eksploatacja portu lotniczego w celach komercyjnych oraz budowa infrastruktury lotniskowej stanowi działalność gospodarczą⁽³⁵⁾. W momencie podjęcia przez operatora portu lotniczego działalności gospodarczej poprzez świadczenie usług portu lotniczego za wynagrodzeniem, takiego operatora, niezależnie od jego statusu prawnego lub sposobu finansowania, uznaje się za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, zatem postanowienia Traktatu dotyczące pomocy państwa mogą stosować się do korzyści przyznawanych przez państwo lub z zasobów państwowych takiemu operatorowi portu lotniczego⁽³⁶⁾.
- (103) W tym względzie Komisja odnotowuje, że obiekty infrastrukturalne będące przedmiotem niniejszej decyzji mają być eksploatowane na zasadach komercyjnych przez operatora portu lotniczego – Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Ponieważ operator portu lotniczego będzie pobierał od jego użytkowników opłaty z tytułu korzystania ze wspomnianych obiektów infrastrukturalnych, należy uznać, że obiekty te nadają się do eksploatacji do celów komercyjnych. Z powyższego wynika, że podmiot eksploatujący przedmiotowe obiekty infrastrukturalne jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (104) Nie każdy rodzaj działalności wykonywanej przez operatora portu lotniczego ma jednak charakter gospodarczy⁽³⁷⁾. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że działania wchodzące zwykle w zakres kompetencji państwa w wykonywaniu jego prerogatyw władzy publicznej nie mają charakteru gospodarczego i nie wchodzą w zakres stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa. Działalność w porcie lotniczym, taka jak kontrola ruchu

⁽³³⁾ Sprawa C-35/96 Komisja przeciwko Włochom, EU:C:1998:303, Rec. 1998, s. I-3851; sprawa C-41/90 Höfner i Elser, EU:C:1991:161, Rec. 1991, s. I-1979; sprawa C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurances przeciwko Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, EU:C:1995:392, Rec. 1995, s. I-4013; sprawa C-55/96 Job Centre, EU:C:1997:603, Rec. 1997, s. I-7119.

⁽³⁴⁾ Sprawa 118/85 Komisja przeciwko Włochom, EU:C:1987:283, Rec. 1987, s. 2599; sprawa 35/96 Komisja przeciwko Włochom, EU:C:1998:303, Rec. 1998, s. I-3851.

⁽³⁵⁾ Wyrok w sprawach połączonych T-455/08 Flughafen Leipzig-Halle GmbH i Mitteldeutsche Flughafen AG przeciwko Komisji oraz T-443/08 Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt przeciwko Komisji, EU:T:2011:117, Zb.Orz. 2011, s. II-01311, podtrzymany przez Trybunał Sprawiedliwości; sprawa C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle przeciwko Komisji, EU:C:2012:821; zob. również sprawa T-128/98 Aéroports de Paris przeciwko Komisji, EU:T:2000:290, Rec. 2000, s. II-3929, podtrzymany przez Trybunał Sprawiedliwości; sprawa C-82/01P Aéroports de Paris przeciwko Komisji, EU:C:2002:617, Rec. 2002, s. I-9297 oraz sprawa T-196/04 Ryanair przeciwko Komisji, EU:T:2008:585, Zb.Orz. 2008, s. II-3643.

⁽³⁶⁾ Wyroki w sprawach C-159/91 i C-160/91 Poucet i Pistre przeciwko AGF i Cancava, EU:C:1993:63, Rec. 1993, s. I-637.

⁽³⁷⁾ Sprawa C-364/92 SAT Fluggesellschaft przeciwko Eurocontrol, EU:C:1994:7, Rec. 1994, s. I-43.

lotniczego, policja, służba celna, straż pożarna, realizacja zadań koniecznych w celu zapewnienia ochrony lotnictwa cywilnego przed bezprawną ingerencją, jak również inwestycje w infrastrukturę i sprzęt konieczne do prowadzenia takiej działalności, zasadniczo są uważane za wchodzące w zakres misji publicznej i stanowiące działalność o charakterze niegospodarczym⁽³⁸⁾. Finansowanie publiczne takiej działalności o charakterze niegospodarczym nie stanowi pomocy państwa, musi jednak ograniczać się wyłącznie do kwoty niezbędnej do zrekomensowania kosztów generowanych przez taką działalność i nie może być wykorzystywane do pokrycia kosztów związanych z prowadzeniem innego rodzaju działalności gospodarczej⁽³⁹⁾.

- (105) Jak wynika jednak z utrwalonego orzecznictwa, zwalnianie przez organy publiczne przedsiębiorstw z kosztów nieodłącznie związanych z ich działalnością gospodarczą uznaje się za korzyść⁽⁴⁰⁾. Jeśli zatem dany porządek prawny przewiduje, że normalną praktyką jest ponoszenie przez operatorów portów lotniczych kosztów pewnych usług, wówczas istnieje możliwość, że operatorzy portów lotniczych, którzy nie muszą ponosić takich kosztów, odnoszą korzyść, nawet jeśli takie usługi same w sobie uznaje się za działalność o charakterze niegospodarczym. Konieczna jest zatem analiza ram prawnych obowiązujących danego operatora portu lotniczego, aby ocenić, czy przedmiotowe ramy prawne nakładają na operatorów portów lotniczych obowiązek ponoszenia kosztów prowadzenia niektórych rodzajów działalności, które same w sobie mogą być uznane za działalność o charakterze niegospodarczym, a które są jednak nieodłącznie związane z prowadzeniem ich działalności o charakterze gospodarczym.
- (106) Komisja zauważa, że w decyzji o wszczęciu postępowania z dnia 2 lipca 2013 r. nie oceniła, czy zgodnie z polskimi przepisami operatorzy portów lotniczych mają obowiązek ponosić koszty usług, co do których twierdzono, że mają charakter niegospodarczy. W decyzji tej wyraźnie stwierdzono, że inwestycje w budynki dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie wchodzi w zakres misji publicznej i w związku z tym finansowanie tych inwestycji nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE⁽⁴¹⁾. Jak wyjaśniono w motywie 18, Komisja uważa, że w tych konkretnych okolicznościach nie powinna ona kwestionować tego wniosku w swojej ostatecznej decyzji.
- (107) Kwota [...] mln PLN ([...] mln EUR), o której mowa w decyzji o wszczęciu postępowania w odniesieniu do kosztów inwestycji w budynki i wyposażenie wchodzących w zakres misji publicznej, dotyczy analizy TPI 2012. Zgodnie z analizą TPI 2010 koszty wchodzące w zakres misji publicznej wyniosłyby [...] mln PLN ([...] mln EUR)⁽⁴²⁾, zaś w analizie TPI 2011 mowa jest o kwocie [...] mln PLN ([...] mln EUR)⁽⁴³⁾.
- (108) W związku z tym, w świetle powyższego Komisja wyłączy ze swojej oceny analiz TPI 2010 i 2011 część inwestycji dotyczącą działań, co do których twierdzono, że wchodzi w zakres misji publicznej. Ponieważ finansowania tej części inwestycji nie uznaje się za pomoc państwa, Komisja nie nakaże jej odzyskania.

5.1.2. Zasoby państwowe i możliwość ich przypisania państwu

- (109) Pojęcie pomocy państwa obejmuje każdą korzyść przyznaną z zasobów państwowych przez samo państwo lub przez organ pośredniczący na podstawie udzielonych mu uprawnień⁽⁴⁴⁾. Zasoby władz lokalnych stanowią, do celów stosowania art. 107 TFUE, zasoby państwowe⁽⁴⁵⁾. W niniejszej sprawie zastrzyki kapitałowe na rzecz Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. pochodzą bezpośrednio z budżetów dwóch jednostek samorządu terytorialnego, miasta Gdyni i gminy Kosakowo. Komisja uznaje zatem, że zasoby przedmiotowych jednostek stanowiły zasoby państwowe.
- (110) Komisja uważa, że nie jest istotne, czy środek przyznano w postaci dotacji bezpośredniej (wkład pieniężny Gdyni i Kosakowa), czy też w postaci zamiany części zobowiązań operatora portu lotniczego wobec jednego z jego współników publicznych na udziały w kapitale własnym (czynsz na rzecz Kosakowa). Przychody z czynszu stanowią część zasobów finansowych Kosakowa, są zatem zasobami państwowymi.

⁽³⁸⁾ Zob. w szczególności: sprawa 364/92 SAT Fluggesellschaft przeciwko Eurocontrol, EU:C:1994:7, Rec. 1994, s. I-43, pkt 30 oraz sprawa C-113/07 P Selex Sistemi Integrati przeciwko Komisji, EU:C:2009:191, Zb.Orz. 2009, s. I-2207, pkt 71.

⁽³⁹⁾ Sprawa C-343/95 Calì i Figli przeciwko Servizi ecologici porto di Genova, EU:C:1997:160, Rec. 1997, s. I-1547; decyzja Komisji z dnia 19 marca 2003 r. w sprawie nr N309/2002; decyzja Komisji z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nr N438/2002, Dotowanie zarządów portów w wykonywaniu zadań wchodzących w zakres kompetencji władzy publicznej.

⁽⁴⁰⁾ Zob. m.in. sprawa C-172/03 Wolfgang Heiser przeciwko Finanzamt Innsbruck, EU:C:2005:130, Zb.Orz. 2005, s. I-01627, pkt 36 oraz przywołane orzecznictwo.

⁽⁴¹⁾ Motyw 25 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁴²⁾ W analizie TPI 2010 nie wskazano, jaka część inwestycji miałyby wchodzić w zakres misji publicznej. Aby określić kwotę inwestycji, która miałyby wchodzić w zakres misji publicznej, Komisja zastosowała zatem podejście przyjęte w analizie TPI 2011. Zob. motywy 132.

⁽⁴³⁾ Podczas postępowania przed Sądem Kosakowo wskazało, że na inwestycje, które rzekomo miałyby wchodzić w zakres misji publicznej, wydano [...] mln PLN ([...] mln EUR).

⁽⁴⁴⁾ Sprawa C-482/99 Francja przeciwko Komisji, EU:C:2002:294, Rec. 2002, s. I-4397.

⁽⁴⁵⁾ Wyrok z dnia 12 maja 2011 r. w sprawach połączonych T-267/08 i T-279/08 Nord-Pas-de-Calais, EU:T:2011:209, Zb.Orz. 2011, s. II-01999, pkt 108.

- (111) Dlatego też Komisja stwierdza, że zastrzyki kapitałowe na rzecz spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. są finansowane z zasobów państwowych i można je przypisać państwu.

5.1.3. Korzyść ekonomiczna

5.1.3.1. Wprowadzenie

- (112) Komisja zauważa, że polskie władze z jednej strony argumentują, iż zastrzyki kapitałowe spełniają kryteria testu prywatnego inwestora, zaś z drugiej strony są zdania, iż pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ bez finansowania publicznego operator portu lotniczego nie podjąłby inwestycji.
- (113) Aby ustalić, czy przedmiotowy środek przyznaje spółce Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. korzyść, której nie mogłaby ona uzyskać w normalnych warunkach rynkowych, Komisja musi porównać postępowanie wspólników publicznych operatora portu lotniczego z postępowaniem prywatnego inwestora dążącego do uzyskania rentowności w perspektywie długoterminowej ⁽⁴⁶⁾.
- (114) W ocenie należy pominąć wszelkie pozytywne skutki dla gospodarki regionu, w którym położony jest port lotniczy, zgodnie z wyjaśnieniem Trybunału, że właściwym pytaniem w kontekście stosowania analizy TPI jest to, czy „biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo uzyskania zwrotu z inwestycji i pomijając wszelkie kwestie społeczne, sektorowe oraz kwestie związane z polityką regionalną, udziałowiec prywatny zdecydowałby się w podobnych okolicznościach subskrybować przedmiotowy kapitał” ⁽⁴⁷⁾.
- (115) Polskie władze twierdzą, że przedmiotowe środki nie przyznają korzyści ekonomicznej portowi lotniczemu w Gdyni, ponieważ są zgodne z testem prywatnego inwestora. Jak opisano w sekcji 3.1, na poparcie tego twierdzenia polskie władze przedstawiły wyniki analiz TPI wykonanych przez PWC ⁽⁴⁸⁾. W listopadzie 2013 r. polskie władze przekazały jeszcze informację, że nowe źródła przychodu (tj. sprzedaż paliwa i usługi nawigacyjne) zwiększą NPV projektu. W chwili podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania polskie władze przedłożyły jedynie analizę TPI 2012.
- (116) Mimo że zgodnie z umową wspólników z 2011 r. miasto Gdynia i gmina Kosakowo zobowiązały się do wnoszenia wkładów gotówkowych i bezgotówkowych w celu finansowania projektu inwestycyjnego do 2040 r., polskie władze utrzymują, że dla oceny zgodności zastrzyków kapitałowych z rynkiem znaczenie ma tylko analiza TPI 2012 oraz późniejsze informacje o dodatkowych strumieniach przychodów.
- (117) Poniżej Komisja rozważy najpierw argument polskich władz twierdzących, że kwestię otrzymania korzyści przez operatora portu lotniczego należy ocenić na podstawie analizy TPI 2012 i późniejszych informacji, a zatem nie na podstawie analiz TPI 2010 i 2011 (sekcja 5.1.3.2). Następnie Komisja oceni, czy kryteria TPI zostały spełnione na podstawie, odpowiednio, analizy TPI 2010 (sekcja 5.1.3.3), analizy TPI 2011 oraz analizy TPI 2012 (sekcja 5.1.3.4).

5.1.3.2. Adekwatność analizy TPI 2010 do celów oceny korzyści ekonomicznej

- (118) W wyroku w sprawie Stardust Marine Trybunał orzekł, że „[...] w celu ustalenia, czy państwo zachowało się jak ostrożny inwestor działający w warunkach gospodarki rynkowej, należy usytuować się w kontekście chwili, w której wdrożono środki wsparcia finansowego, tak by ocenić racjonalność ekonomiczną postępowania państwa, unikając wszelkich ocen bazujących na sytuacji późniejszej” ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ Sprawa C-305/89 Włochy przeciwko Komisji („Alfa Romeo”), EU:C:1991:142, Rec. 1991, s. I-1603; sprawa T-296/97 Alitalia przeciwko Komisji, EU:T:2000:289, Rec. 2000, s. II-3871.

⁽⁴⁷⁾ Sprawa C-40/85 Belgia przeciwko Komisji, EU:C:1986:305, Rec. 1986, s. I-2321.

⁽⁴⁸⁾ Komisja zwróciła się do polskich władz o przedstawienie arkuszy kalkulacyjnych Excel leżących u podstaw obliczeń wraz ze wzorami, jednak władze polskie przedstawiły jedynie arkusze kalkulacyjne Excel bez wzorów.

⁽⁴⁹⁾ Sprawa C-482/99 Francja przeciwko Komisji, EU:C:2002:294, Rec. 2002, s. I-04397.

- (119) Ponadto w sprawie EDF Trybunał orzekł, że „[...] szacunki gospodarcze przeprowadzone po przyznaniu owej korzyści, retrospektywne stwierdzenie rzeczywistej opłacalności inwestycji zrealizowanej przez dane państwo członkowskie lub późniejsze uzasadnienie wybranego faktycznie sposobu postępowania nie mogą wystarczyć do wykazania, że to państwo członkowskie wydało – przed lub równocześnie z przyznaniem tej korzyści – taką decyzję w charakterze akcjonariusza” ⁽⁵⁰⁾.
- (120) Aby zastosować TPI, Komisja musi usytuować się w kontekście chwili, w której podejmowano poszczególne decyzje o przekształceniu dawnego lotniska wojskowego w port lotniczy lotnictwa cywilnego. Komisja musi również oprzeć swoją ocenę na informacjach i założeniach, którymi dysponowali wspólnicy publiczni w momencie podejmowania decyzji dotyczącej ustaleń w zakresie finansowania projektu inwestycyjnego.
- (121) Komisja uważa, że na potrzeby ustalenia, czy miasto Gdynia i gmina Kosakowo działały jak prywatny inwestor, najbardziej istotną analizą jest analiza TPI 2010. Ocenę zgodności interwencji państwa z warunkami rynkowymi należy w rzeczywistości oprzeć na analizie *ex ante*, uwzględniając informacje i dane dostępne w chwili podjęcia decyzji o inwestycji.
- (122) Komisja zauważa, że do 2010 r. wykonano jedynie badania i prace przygotowawcze na potrzeby przedmiotowego projektu inwestycyjnego. Obejmowały one plan generalny projektu inwestycyjnego, sprawozdanie dotyczące środowiska, dokumentację projektową terminalu lotnictwa ogólnego, dokumentację projektową budynku administracyjnego oraz budynku jednostki straży pożarnej, specjalistyczną dokumentację dotyczącą działalności lotniczej i inne ekspertyzy. Koszt tych badań do końca 2010 r. wyniósł w sumie [...] mln PLN ([...] EUR) ⁽⁵¹⁾.
- (123) Ponadto, jak twierdzą polskie władze, w 2010 r. wspólnicy publiczni operatora portu lotniczego zakończyli przygotowania dotyczące przedmiotowego projektu inwestycyjnego. W tym samym roku wspólnicy publiczni podnieśli kapitał zakładowy spółki do 6,05 mln PLN (około 1,5 mln EUR) z zamiarem realizacji tego projektu inwestycyjnego. Główne inwestycje w środki trwałe (takie jak budowa terminalu lotnictwa ogólnego) planowano zacząć w 2011 r., jednak w rzeczywistości rozpoczęły się one w 2012 r. Komisja uważa, że w takim momencie każdy prywatny inwestor oszacowałby spodziewaną rentowność projektu. Jeśli plan inwestycyjny nie wykazałby możliwości do przyjęcia stopy zwrotu lub gdyby opierała się ona na wątpliwych założeniach, prywatny inwestor nie zacząłby realizować planu i nie wydałby na niego dalszych środków, oprócz tych, które już wydał na prace przygotowawcze, o których mowa w motywie 122. W kwestii zastrzyków kapitałowych Komisja zauważa, że decyzję o pierwszym dużym zastrzyku kapitałowym w kwocie 4,4 mln PLN podjęto 29 lipca 2010 r. (prawie czterokrotnie zwiększając istniejący kapitał w kwocie 1,7 mln PLN), tuż po ukończeniu analizy TPI 2010 z dnia 16 lipca 2010 r. Ponadto dnia 11 marca 2011 r. ⁽⁵²⁾ (tj. jeszcze przed ukończeniem drugiej analizy TPI z dnia 13 maja 2011 r.) wspólnicy podpisali umowę w sprawie dalszego podwyższenia kapitału zakładowego spółki do 2040 r. (wspomnianą w motywie 28). Oprócz tego w tym samym czasie zawarto umowę operacyjną z wojskowym użytkownikiem portu lotniczego (7 marca 2011 r.) oraz umowę dzierżawy gruntów (11 marca 2011 r., wspomnianą w motywie 27). Ponadto Kosakowo zawarło ze Skarbem Państwa umowę użyczenia dotyczącą gruntów, na których położone jest lotnisko wojskowe, dnia 9 września 2010 r., kilka miesięcy po sporządzeniu analizy TPI 2010 (zob. motyw 26). Grunty te mogły być wykorzystane wyłącznie w celu utworzenia nowego cywilnego portu lotniczego (zob. motywy 25 i 59).
- (124) Komisja podkreśla również, że polskie władze potwierdziły ⁽⁵³⁾, iż zastrzyki kapitałowe, w których sprawie podjęto decyzję dnia 29 lipca 2010 r., opierały się na ocenie ekonomicznej projektu zawartej w analizie TPI 2010. Jest więc jasne, że w tym momencie wspólnicy publiczni byli jednoznacznie zdecydowani zaangażować się w przedmiotowy projekt inwestycyjny, którego realizacja miała trwać 30 lat i była obłożona karą umowną za niewypełnienie zobowiązań stron do czasu jego zakończenia we wrześniu 2040 r., zgodnie z umową zawartą przez wspólników (przywołaną w motywie 28).

⁽⁵⁰⁾ Sprawa C-124/10P Komisja Europejska przeciwko Électricité de France (EDF), EU:C:2012:318, pkt 85.

⁽⁵¹⁾ Zob. pkt 4.7.5. analizy TPI 2012. Według uwag otrzymanych od polskich władz do 26 czerwca 2009 r. ogólna wartość zastrzyków kapitałowych na rzecz portu lotniczego w Gdyni wyniosła 1,691 mln PLN (około 423 000 EUR). Jedynie [...] mln PLN (około [...] EUR) wykorzystano na sfinansowanie różnych analiz podjętych w trakcie przygotowania projektu.

⁽⁵²⁾ Umowa przewiduje wkłady pieniężne miasta Gdynia w latach 2011–2013 w łącznej kwocie 59,048 mln PLN (14,8 mln EUR) oraz wkład niepieniężny gminy Kosakowo (zamiana rocznych czynszów dzierżawnych na udziały) w latach 2011–2040.

⁽⁵³⁾ Pismo z dnia 6 sierpnia 2013 r.

- (125) Do czasu przeprowadzenia pierwszego uaktualnienia TPI w 2011 r. wspólnicy publiczni dokonali zastrzyków kapitałowych na rzecz spółki w kwocie 6,05 mln PLN (zob. tabela 3). Natomiast do czasu zakończenia drugiego uaktualnienia TPI w lipcu 2012 r. wspólnicy publiczni dokonali zastrzyków kapitałowych na łączną kwotę 64,810 mln PLN (tj. około 70 % całego przekazanego kapitału).
- (126) Oprócz opisanych powyżej zastrzyków kapitałowych na rzecz operatora portu lotniczego, w różnych analizach TPI przedłożonych przez polskie władze opisywano również przewidywane wydatki kapitałowe („capex”) (tj. odpływ kapitału) do 2030 r. W szczególności, jak przedstawiono w tabeli 1, w analizie TPI 2012 pokazano, że inwestycje w aktywa trwałe podzielono na cztery etapy. Co ważne, według informacji przedstawionych przez polskie władze wydatki kapitałowe przewidziane w 2012 r. wyniosły [...] mln PLN, a ponad połowę wydano jeszcze przed rozpoczęciem uaktualnionej analizy TPI 2012. Wykres 1 przedstawia roczny capex (w ujęciu nominalnym) zgodnie z analizą TPI 2012 (usunięto w nim jednak wydatki wchodzące w zakres misji publicznej).

Wykres 1

Roczny capex (analiza TPI 2012, z wyłączeniem wydatków wchodzących w zakres misji publicznej)

[...]

- (127) W analizach TPI 2011 i 2012 ocenie poddano jedynie zmiany względem pierwotnej decyzji o rozpoczęciu projektu inwestycyjnego, podjętej w 2010 r. na podstawie analizy TPI 2010. Dwie późniejsze analizy wskazują, że wspólnicy podążali za zmianami na rynku i zgodnie z nimi dostosowywali zakres projektu (rozszerzając go lub zawężając w zależności od elementu inwestycji). Te zmiany były jednak niewielkie w stosunku do decyzji o przekształceniu bazy wojskowej w cywilny port lotniczy. Wykres 2 przedstawia (nominalne) wydatki kapitałowe według analiz TPI 2010, 2011 i 2012 (z wyłączeniem wydatków wchodzących w zakres misji publicznej). Jak można zauważyć, ramy czasowe i zakres inwestycji zostały wprawdzie zaktualizowane zarówno w 2011, jak i 2012 r., lecz zmiany te nie były znaczące, biorąc pod uwagę ogólne rozmiary projektu. W 2010 r. nominalny capex oszacowano na około [...] mln PLN, a kwotę tę zwiększono do około [...] mln PLN w 2011 r. (głównie ze względu na nowe inwestycje w infrastrukturę drogową).

Wykres 2

Capex (w tys. PLN) prognozowany w analizach TPI 2010, 2011 i 2012 (z wyłączeniem wydatków wchodzących w zakres misji publicznej)

[...]

- (128) W świetle motywów 122 i 127 Komisja uważa, że aby stwierdzić, czy Gdynia i Kosakowo postępowały jak inwestor prywatny działający w warunkach gospodarki rynkowej, musi oprzeć swoją ocenę na analizie TPI 2010, pomijając dalsze wydarzenia i informacje, którymi wymienieni publiczni wspólnicy nie dysponowali w chwili podejmowania decyzji o realizacji przedmiotowego projektu inwestycyjnego.
- (129) Można się spodziewać, że w obliczu zmieniających się warunków prywatny inwestor dostosowałby swój plan inwestycyjny w trakcie jego realizacji. Jednak w niniejszej sprawie Komisja musi ocenić, czy prywatny inwestor podjąłby się realizacji projektu mającego na celu przekształcenie lotniska wojskowego w cywilny port lotniczy. W tym celu konieczne jest stwierdzenie, kiedy faktycznie podjęto zasadniczą decyzję o realizacji projektu. W świetle dowodów zawartych w aktach sprawy (zastrzyki kapitałowe, umowa użyczenia i umowa dzierżawy) najważniejsze kroki podjęto jeszcze przed sporządzeniem analizy TPI 2011. Biorąc pod uwagę, że każdy inwestor prywatny oceniłby *ex ante* rentowność finansową danego projektu przed zaangażowaniem poważnych zasobów lub zaciąganiem wiążących zobowiązań umownych, analiza TPI 2010 jest najwłaściwszą analizą na potrzeby oceny zgodności inwestycji z rynkiem wewnętrznym.

- (130) Analizy TPI 2011 i 2012 wprowadzają dostosowania względem pierwotnego planu inwestycyjnego, na którego podstawie podjęto pierwotną decyzję o rozpoczęciu realizacji projektu przekształcenia lotniska wojskowego. Dlatego też zastrzyków kapitałowych dokonanych w oparciu o te późniejsze analizy TPI nie można rozpatrywać w izolacji.

5.1.3.3. Zastosowanie TPI na podstawie analizy TPI 2010

- (131) Analiza TPI 2010 opiera się na planie operacyjnym zawierającym prognozę przyszłych przepływów pieniężnych w latach 2010–2040. W czasie gdy przeprowadzano analizę TPI, polskie władze zakładały, że port lotniczy zacznie obsługiwać lotnictwo ogólne w 2011 r., loty czarterowe – w 2013 r., a przewoźników niskokosztowych – w 2015 r. Doprowadziły to do stałego wzrostu liczby obsługiwanych pasażerów z [...] pasażerów w 2013 r. do prawie [...] mln w 2024 r. i 1,753 mln w 2040 r. (jak pokazano w tabeli 5).

Tabela 5

Prognozy dotyczące ruchu pasażerskiego w porcie lotniczym w Gdyni wykorzystane w analizie TPI 2010 (w tys.)

Spodziewany rozwój ruchu pasażerskiego (TPI 2010)										
Rok	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Liczba pasażerów	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (132) Przedłożona przez polskie władze analiza TPI 2010 obejmuje kapitał konieczny do finansowania kosztów, co do których twierdzono, że wchodzi w zakres misji publicznej, lecz nie podaje wysokości tych kosztów. Z kolei w analizie TPI 2011 nie ujęto tych kosztów kapitałowych, lecz podano ich wysokość. Zakres projektu inwestycyjnego w analizach TPI 2010 i TPI 2011 jest zasadniczo jednakowy. Oprócz wyłączenia kosztów związanych z realizacją misji publicznej, różnica między analizą TPI 2011 a TPI 2010 dotyczy jedynie uaktualnionych danych dotyczących wysokości kosztów i stopy dyskontowej, zweryfikowanych kosztów infrastruktury drogowej, ujęcia wyniku finansowego umowy dzierżawy zawartej przez Kosakowo i operatora portu lotniczego oraz harmonogramu zastrzyków kapitałowych uzgodnionego przez Kosakowo i Gdynię. Aby więc wyłączyć domniemane koszty wchodzące w zakres misji publicznej z obliczeń NPV w analizie TPI 2010, Komisja zastosowała tę samą metodę, jaką zastosowano w analizie TPI 2011 w odniesieniu do udziału, jaki mają w inwestycjach kapitałowych koszty wchodzące w zakres misji publicznej. Z analizy TPI 2011 wynika w szczególności ⁽⁵⁴⁾, że [...] % kosztów terminali (terminalu pasażerskiego i terminalu lotnictwa ogólnego) uznaje się za koszty wchodzące w zakres misji publicznej; [...] % kosztów wielofunkcyjnego budynku z jednostką straży pożarnej to koszty wchodzące w zakres misji publicznej; ponadto wszystkie koszty związane z ogrodzeniem, sprzętem do monitorowania, sprzętem do kontroli bagażu i sprzętem wykorzystywanym przez służby ochrony portu lotniczego stanowią koszty wchodzące w zakres misji publicznej (ogółem [...] mln PLN, tj. [...] mln EUR). Wyłączając te same pozycje kosztów kapitałowych i stosując ten sam udział kosztów wchodzących w zakres misji publicznej w odniesieniu do różnych budynków (ponieważ wartości te opierają się na powierzchni tych budynków przeznaczonej na zapewnienie bezpieczeństwa, co nie uległo zmianie w czasie, jaki upłynął między sporządzeniem obu analiz), Komisja obliczyła udział kosztów inwestycyjnych w analizie TPI 2010, który do celów niniejszej decyzji należy wyłączyć z TPI, ponieważ wchodzi on w zakres misji publicznej. Koszty te wynoszą [...] mln PLN ([...] mln EUR).
- (133) Ponadto, zgodnie z analizą TPI z 2010 przedsiębiorstwo byłoby rentowne na poziomie EBITDA, począwszy od 2018 r. Jednakże w ujęciu skumulowanym (tzn. dodając w każdym roku przepływy pieniężne z lat poprzednich) przewiduje się, że suma zdyskontowanych przepływów pieniężnych za cały okres 2010–2040 będzie ujemna (jak przedstawiono na wykresie 3). Innymi słowy, dodatnie przepływy pieniężne, jakie mają być generowane od 2018 r., nie są na tyle duże, aby mogły przewyższyć ujemne przepływy pieniężne o dużej wartości we wczesnych okresach inwestycji. Jak widać, do 2040 r. skumulowane zdyskontowane przepływy pieniężne projektu będą nadal ujemne.

⁽⁵⁴⁾ Zob. s. 35 analizy TPI 2011.

Wykres 3

Skumulowane zdyskontowane przepływy pieniężne w tys. PLN (analiza TPI 2010)

[...]

Źródło: Na podstawie analizy TPI 2010 i z wyłączeniem wydatków wchodzących w zakres misji publicznej.

- (134) Przewidywano, że po 2040 r. wartość operatora portu lotniczego będzie stale wzrastać przy stabilnej stopie wzrostu wolnych przepływów pieniężnych wynoszącej [...] %. Zgodnie z tym założeniem polskie władze obliczyły wartość końcową operatora portu lotniczego w 2040 r. Zdyskontowana wartość końcowa wynosi [...] mln PLN. Z pierwotnej analizy TPI 2010 wynika dodatnia wartość kapitałowa⁽⁵⁵⁾ rządu [...] mln PLN (tj. około [...] mln EUR). Dodatnia wartość kapitałowa wynika z różnicy między wartością końcową w wysokości [...] mln PLN, która w ujęciu bezwzględny jest wyższa od NPV wolnych przepływów pieniężnych przedsiębiorstwa (FCFF), szacowanej na [...] mln PLN w okresie 2010–2040. Wewnętrzna stopę zwrotu projektu inwestycyjnego oszacowano na [...] %, co przewyższa prognozowany koszt kapitału operatora portu lotniczego [...] (%). Po wyłączeniu wydatków wchodzących w zakres misji publicznej NPV wolnych przepływów pieniężnych przedsiębiorstwa (FCFF) jest nadal ujemna i ma wartość [...] mln PLN, a projekt staje się rentowny jedynie za sprawą wyliczonej wartości końcowej w wysokości [...] mln PLN. Dodatnia wartość kapitałowa projektu (z wyłączeniem wydatków wchodzących w zakres misji publicznej) wynosi zatem [...] mln PLN (tj. około [...] mln EUR).
- (135) Projekt staje się zatem rentowny jedynie przy założeniu, że po 30-letnim okresie dzierżawy operator portu lotniczego będzie nadal i w nieograniczonej perspektywie czasowej zarządzać portem lotniczym, który będzie odnotowywał co roku stabilny wzrost w wysokości [...] % (wartość końcowa⁽⁵⁶⁾). Jak wspomniano jednak w motywach 25–27, właścicielem gruntu, na którym zbudowany jest port lotniczy, jest Skarb Państwa i to on użytył go gminie Kosakowo na okres 30 lat do września 2040 r. Następnie Kosakowo wydzierżawiło grunt na 30 lat spółce Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Tak więc zgodnie z właściwymi przepisami prawa polskiego (art. 48 i 191 kodeksu cywilnego) budynki i inne urządzenia wybudowane na użyczonej nieruchomości, które są trwale związane z gruntem, stanowią własność właściciela nieruchomości (Skarbu Państwa), a nie spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. lub gminy Kosakowo. Umowa użyczenia określa, że przedmiot użyczenia musi wrócić do użyczającego w ciągu [...] od wygaśnięcia umowy użyczenia (paragraf 4 ust. 16). Umowa użyczenia nie przewiduje jednostronnego prawa do przedłużenia użyczenia po upływie tego okresu ani prawa do otrzymania rekompensaty za inwestycje w infrastrukturę portu lotniczego. Nie jest również jasne, czy możliwe jest dochodzenie takich roszczeń w oparciu o ogólne przepisy polskiego prawa cywilnego. Umowa użyczenia (paragraf 4 ust. 11) i umowa dzierżawy (paragraf 5 ust. 4) określają również, że w przypadku zakończenia działalności gospodarczej przez operatora portu lotniczego infrastrukturę przekazuje się państwu bez rekompensaty. Wydaje się więc, że opieranie się na dokładnej kwocie określonej w analizie nie jest uzasadnione, ponieważ zgodnie z warunkami umowy użyczenia z dnia 9 września 2010 r. ani operator portu lotniczego, ani wspólnicy nie są właścicielami infrastruktury portu lotniczego. W związku z tym wartość końcowa inwestycji, na której opierają się analizy TPI, jest niewiarygodna i najprawdopodobniej znacznie zawyżona.
- (136) Komisja zauważa ponadto, że kluczowym czynnikiem kształtującym wartości przyszłych przepływów pieniężnych operatora portu lotniczego w Gdyni są spodziewane przychody, które będą uwarunkowane liczbą pasażerów oraz poziomem opłat lotniskowych płaconych przez przewoźników lotniczych. W analizie TPI 2010 przychody z lotów obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych i lotów czarterowych (opłaty pasażerskie, za lądowanie i za postój) wynoszą [80–90] % wszystkich przychodów w 2040 r., a średnio [80–90] % wszystkich przychodów w całym okresie objętym oceną, tj. w latach 2010–2040. Fakt ten jest sprzeczny z oświadczeniami polskich władz, że działalność portu lotniczego w Gdyni będzie uzupełniała działalność portu lotniczego w Gdańsku, ponieważ Gdynia skoncentruje się na działalności związanej z lotnictwem ogólnym. W istocie, jak pokazują dane przedstawione powyżej, główne źródło przychodów w większości lat objętych prognozą pochodzi z lotów obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych i lotów czarterowych. Jednakże, jak zostanie to wyjaśnione bardziej szczegółowo poniżej, także znaczna większość przychodów portu lotniczego w Gdańsku pochodzi z lotów obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych i lotów czarterowych (zob. motyw 140).
- (137) W kontekście popytu ze strony pasażerów i przewoźników lotniczych Komisja zauważa, że port lotniczy w Gdyni miałby ten sam obszar ciążenia co port lotniczy w Gdańsku, położony tylko około 25 km od portu lotniczego Gdynia-Kosakowo. Port lotniczy w Gdańsku został rozbudowany w 2012 r., tak aby obsługiwać 5 mln pasażerów, a w 2015 r. przewiduje się dalszy wzrost przepustowości do 7 mln pasażerów. Harmonogram

⁽⁵⁵⁾ Wartość kapitałowa obejmuje wartość bieżącą netto przepływów pieniężnych w latach 2012–2040 i zdyskontowaną wartość końcową portu lotniczego w Gdyni obliczoną na 2040 r.

⁽⁵⁶⁾ Wartość końcową oblicza się w oparciu o przepływy pieniężne przewidziane na ostatni rok szczegółowej prognozy, z uwzględnieniem inwestycji odtworzeniowych koniecznych do zapewnienia nieprzerwanego funkcjonowania infrastruktury.

rozbudowy został podany do wiadomości publicznej już w 2010 r., tj. w czasie przygotowywania TPI 2010. ⁽⁵⁷⁾ Ponadto w dniu 24 września 2008 r. w ramach sprawy z zakresu pomocy państwa nr N 472/08 Komisja otrzymała także zgłoszenie dotyczące dofinansowania ze środków publicznych rozbudowy portu lotniczego w Gdańsku, mającej zwiększyć jego przepustowość do 5 mln pasażerów, które Komisja zatwierdziła dnia 5 lutego 2009 r. ⁽⁵⁸⁾.

- (138) Polskie władze poinformowały Komisję, że plan generalny dla portu lotniczego w Gdańsku przygotowany w 2010 r. ⁽⁵⁹⁾ przewiduje rozbudowę pasa startowego, płyty postojowej i pozostałej infrastruktury lotniskowej, w wyniku czego port lotniczy w Gdańsku będzie mógł obsługiwać w przyszłości ponad 10 mln pasażerów rocznie.
- (139) Komisja zauważa dalej, że w 2010 r. port lotniczy w Gdańsku obsłużył 2,2 mln pasażerów (tj. wykorzystał swoją przepustowość w 45 %, włącznie z przepustowością w budowie). Zgodnie z prognozami dla portu lotniczego w Gdańsku do 2020 r. będzie się wykorzystywać jedynie 50–60 % dostępnej przepustowości ⁽⁶⁰⁾. Prognozy te nie uwzględniają rozpoczęcia eksploatacji portu lotniczego w Gdyni (tj. zakłada się, że cały popyt w obszarze obciążenia obsłuży port lotniczy w Gdańsku). Komisja zwraca uwagę, że nawet przy założeniu dynamicznego wzrostu ruchu pasażerskiego port lotniczy w Gdańsku będzie w stanie zaspokoić popyt w regionie przez długi czas, tj. przynajmniej do 2030 r.
- (140) Zgodnie z informacjami powyżej, w analizie TPI 2010 dla portu lotniczego w Gdyni przewidziano, że główną część przychodów (średnio [80–90] % przez cały okres 2012–2040) mieliby generować przewoźnicy niskokosztowi i czarterowi. W tym kontekście Komisja zauważa, że port lotniczy w Gdańsku także obsługuje głównie przewoźników niskokosztowych i ruch czarterowy. W 2010 r. pasażerowie przewoźników niskokosztowych i lotów czarterowych stanowili 72 % wszystkich pasażerów obsłużonych w porcie lotniczym w Gdańsku ⁽⁶¹⁾.
- (141) Biorąc pod uwagę bliskość innego niezatłoczonego działającego już portu lotniczego, który funkcjonuje według tego samego modelu biznesowego i posiada znaczącą wolną przepustowość w długiej perspektywie czasowej, Komisja uważa, że zdolność operatora portu lotniczego w Gdyni do przyciągnięcia ruchu lotniczego i pasażerów będzie w dużej mierze uzależniona od poziomu opłat lotniskowych, które zaproponuje przewoźnikom lotniczym, zwłaszcza w porównaniu z opłatami pobieranymi przez swoich najbliższych konkurentów.
- (142) W tym kontekście Komisja zauważa, że w analizie TPI z 2010 r. przewidziano, że opłata pasażerska w przypadku lotów czarterowych i lotów obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych wynosiłaby 25 PLN/PAX (6,25 EUR) do 2014 r. i 40 PLN/PAX (10 EUR) od 2015 r. (i do 2040 r.). Opłata za lądowanie dla takich lotów została wyznaczona na 25 PLN za tonę (6,25 EUR) przez cały okres (przyjęto, że średnia maksymalna masa startowa (MTOW) wynosi 70 ton), natomiast opłatę za postój statków powietrznych oszacowano na 4 PLN (1,0 EUR) za 24 godziny postoju i za tonę (przy średniej maksymalnej masie startowej wynoszącej 70 ton). Zgodnie z analizą TPI 2010 ceny zostały wyznaczone na poziomach porównywalnych z cenami w innych regionalnych portach lotniczych w czasie, gdy przeprowadzano analizę TPI 2010. Ceny w porcie lotniczym w Gdyni zostały również ustalone przy założeniu, że nie będzie konkurencji ze strony portu lotniczego w Gdańsku.
- (143) Komisja zauważa ponadto, że zgodnie z cennikiem, który jest stosowany w porcie lotniczym w Gdańsku od dnia 31 grudnia 2008 r. standardowa opłata pasażerska wynosi 48 PLN/PAX (12,0 EUR), standardowa opłata za lądowanie statku powietrznego powyżej 2 ton (tj. włącznie ze wszystkimi statkami powietrznymi przewoźników niskokosztowych i czarterowych) wynosi 25 PLN za tonę (6,25 EUR), a opłata za postój statków powietrznych wynosi 4,5 PLN za 24 godziny postoju i za tonę (1,25 EUR).
- (144) Komisja zauważa jednak, że cennik stosowany w porcie lotniczym w Gdańsku przewiduje również różne zniżki i rabaty, które dotyczą między innymi lotów obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych. Port lotniczy w Gdańsku stosuje obniżoną stawkę opłaty pasażerskiej w wysokości 24 PLN/PAX (6 EUR) w przypadku

⁽⁵⁷⁾ Zob. np. decyzja Komisji C(2009) 4445 z dnia 3 czerwca 2009 r., o przyznaniu pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych.

⁽⁵⁸⁾ Zob. przypis 9.

⁽⁵⁹⁾ Plan generalny został zamówiony w lutym 2010 r. i przekazany w listopadzie 2010 r.

⁽⁶⁰⁾ Ruch pasażerski (w tys. pasażerów rocznie) w porcie lotniczym w Gdańsku.

Rzeczywista liczba pasażerów:

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

Spodziewany wzrost liczby pasażerów:

Rok	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba pasażerów	3 153	3 311	3 477	3 616	3 760	3 911	4 067	4 230

⁽⁶¹⁾ Pasażerowie przewoźników niskokosztowych: 64,5 %, pasażerowie ruchu czarterowego: 7,5 %. Zarówno w 2009 r., jak i w 2011 r. było ich łącznie 70 %.

wszystkich nowych połączeń (od dnia 1 stycznia 2004 r.) oraz każdego wzrostu częstotliwości połączeń wykonywanych za pomocą statków powietrznych o MTOW 50–100 ton (np. Airbus A320 i Boeing 737, a także inne statki powietrzne używane przez przewoźników niskokosztowych). O połowę obniżane są również opłaty za lądowanie w przypadku takich połączeń (tj. do 12,5 PLN za tonę). Opłata za postój jest zmniejszana o 100 %, jeżeli częstotliwość połączenia wynosi co najmniej sześć razy w tygodniu. Dodatkowo standardowa opłata pasażerska zostaje obniżona o 23 PLN w przypadku wszystkich pasażerów odlatujących, którzy korzystają z regularnych połączeń krajowych. Stosowana jest wówczas odpowiednia zniżka. Komisja uważa, że mając na uwadze zniżki i rabaty stosowane w porcie lotniczym w Gdańsku, opłaty lotniskowe w porcie lotniczym w Gdyni były średnio znacznie wyższe niż opłaty stosowane w sąsiednim, działającym już porcie lotniczym. Stosując wspomniane opłaty lotniskowe, port lotniczy w Gdyni, jako nowy podmiot na rynku, nie będzie w stanie przyciągnąć znacznego ruchu w sytuacji, gdy działający już port lotniczy, który posiada wolną przepustowość w tym samym obszarze ciężenia, stosuje niższe opłaty netto w przypadku nowych połączeń i zwiększenia częstotliwości w przypadku istniejących połączeń. Komisja zwraca również uwagę, że cennik opłat lotniskowych w porcie lotniczym w Gdańsku z obniżonymi opłatami ma być stosowany do dnia 31 grudnia 2028 r. Ponieważ opłaty lotniskowe są głównym źródłem przychodów dla operatora portu, który jest przewidziany w analizie TPI 2010 (w oparciu o ówczesny plan operacyjny operatora portu lotniczego), zdaniem Komisji powyższe rozważania dowodzą, iż analiza TPI 2010 nie jest wystarczająco rzetelna i wiarygodna, aby wykazać, że omawiany projekt inwestycyjny byłby realizowany przez inwestora prywatnego.

- (145) Mając na uwadze fakt, iż oba porty lotnicze, w Gdyni i w Gdańsku, nastawiają się głównie na przewoźników czarterowych i niskokosztowych, że port lotniczy w Gdańsku nie wykorzystuje całej swojej przepustowości, że faktyczne opłaty są tam niższe niż opłaty w uwzględnione w planie operacyjnym dotyczącym portu lotniczego w Gdyni oraz zważywszy na bliskie sąsiedztwo obu portów, Komisja uważa również, że założenie braku konkurencji cenowej między obydwoma portami nie jest prawidłowe.
- (146) Komisja zauważa również, że w czasie przygotowywania analizy TPI 2010 opłaty netto (opłaty standardowe po odjęciu stosowanych zniżek) stosowane w porcie lotniczym w Bydgoszczy (który jest oddalony od portu lotniczego w Gdyni o 196 km, co w przypadku jazdy samochodem przekłada się na czas podróży wynoszący 2 godziny i 19 minut) i w porcie lotniczym w Szczecinie (oddalonym od portu lotniczego w Gdyni o 296 km, co w przypadku jazdy samochodem przekłada się na czas podróży wynoszący 4 godziny i 24 minuty), tj. w drugim i trzecim najbliższym polskim regionalnym porcie lotniczym, były znacznie niższe ⁽⁶²⁾.
- (147) W świetle powyższego Komisja uważa, że biorąc pod uwagę bliskość innego niezatłoczonego portu lotniczego, działającego według tego samego modelu biznesowego, opłaty lotniskowe przewidziane w analizie TPI 2010, które zostały ustalone na wyższym poziomie niż opłaty stosowane w Gdańsku i innych regionalnych portach lotniczych położonych w pobliżu, nie są realistyczne. Uwzględniając konkurencję dla portu lotniczego w Gdyni, prognozy dotyczące ruchu zawarte w analizie TPI 2010 opierały się na nierealnych założeniach.
- (148) Warto zauważyć ponadto, że w analizie TPI 2010 nie przeprowadzono analizy wrażliwości ani żadnej oceny ewentualnego prawdopodobieństwa wyniku (np. najbardziej pesymistyczny scenariusz, najbardziej optymistyczny scenariusz, scenariusz podstawowy). Komisja stwierdza w związku z tym, że scenariusz zaprezentowany w analizie TPI 2010 opiera się na nadmiernie optymistycznych założeniach co do rozwoju ruchu pasażerskiego i poziomu opłat.
- (149) Komisja przeprowadziła wiele obliczeń wrażliwości i zauważa, że zmniejszenie rocznych przychodów z opłat pasażerskich uzyskiwanych z ruchu czarterowego i lotów obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych o [...] % (w okresie objętym prognozą, tj. w latach 2010–2040) jest wystarczającym czynnikiem, aby projekt stał się nierentowny, pomimo znacznej wartości końcowej, która sama w sobie jest niepewnym elementem, jak wyjaśniono w motywie 135. Takie obniżenie przychodów mogłoby wynikać z niższych opłat lub z mniejszego ruchu niż zakładano. W tym względzie warto zauważyć, że opłaty lotniskowe przewidziane w planie operacyjnym wykorzystanym w analizie TPI 2010 są już o [...] % wyższe niż opłaty w porcie lotniczym w Gdańsku ⁽⁶³⁾. W tym kontekście jest wysoce nieprawdopodobne, aby port lotniczy w Gdyni był w stanie

⁽⁶²⁾ Port lotniczy w Bydgoszczy: standardowa opłata za odlatującego pasażera wynosi 30 PLN (7,5 EUR); standardowa opłata za lądowanie wynosi 45 PLN za tonę (11,25 EUR) za 2 pierwsze tony MTOW, 40 PLN za tonę (10 EUR) w przedziale 2–15 ton MTOW, 35 PLN za tonę (8,75 EUR) w przedziale 15–40 ton MTOW, 30 PLN za tonę (EUR 7,5) w przedziale 40–60 ton MTOW, 25 PLN za tonę (6,25 EUR) w przedziale 60–80 ton MTOW i 20 PLN (5 EUR) za tonę powyżej 80 ton MTOW; standardowa opłata za postój statku powietrznego wynosi 8 PLN za tonę i 24 godziny (2 EUR; brak opłaty za pierwsze 4 godziny). Zniżki: opłata pasażerska od 5 % (jeżeli przewoźnik lotniczy obsługuje miesięcznie ponad 8 000 pasażerów odlatujących z portu lotniczego w Bydgoszczy); opłata za lądowanie – 50 % zniżki przez pierwsze 12 miesięcy funkcjonowania połączenia, 50 %, jeżeli lądowanie odbywa się między 14.00 a 20.00; w przypadku opłat za lądowanie i postój: 10 % – jeżeli przewoźnik wykonuje 4–10 lotów miesięcznie, 15 % – jeżeli przewoźnik wykonuje 11–30 lotów miesięcznie, 20 % – jeżeli przewoźnik wykonuje ponad 31 lotów miesięcznie. Port lotniczy w Szczecinie: standardowa opłata za odlatującego pasażera wynosi 35 PLN (8,75 EUR); standardowa opłata za lądowanie wynosi 70 PLN za tonę (17,5 EUR); standardowa opłata za postój statku powietrznego to 8 PLN za tonę i za 24 godziny (2 EUR; brak opłaty za pierwsze 2 godziny). Zniżki: od 20 % (jeżeli dany przewoźnik lotniczy oferuje odlatującym pasażerom ponad 800 miejsc tygodniowo) do 90 % (jeżeli oferowane jest ponad 1 300 miejsc).

⁽⁶³⁾ Wyliczenie dotyczące opłat pasażerskich pobieranych od przewoźników niskokosztowych.

przyciągnąć ruch bez oferowania znacznych rabatów od przewidzianych w planie operacyjnym opłat na poziomie 40 PLN (10 EUR). Zatem wysoka wrażliwość NPV na pozornie nieznaczną obniżkę opłat lotniskowych (wynikającą z realistycznych założeń) każe mieć poważne wątpliwości co do wiarygodności początkowego planu operacyjnego.

- (150) Wprawdzie analiza TPI 2010 opierała się na dostępnych wówczas prognozach dotyczących ruchu i nie należy posługiwać się żadnymi informacjami *ex post* do bezpośredniej oceny analizy TPI, Komisja zauważa jednak, do jakiego stopnia prognozy te były nadmiernie optymistyczne. Mianowicie przy porównaniu prognoz dotyczących ruchu z 2010 i 2012 r. daje się zauważyć istotne różnice. Nie tylko opóźniono rozpoczęcie projektu, ale dodatkowo w okresie „dodatniego EBITDA” prognozy dotyczące ruchu obniżono o od [...] do [...] w każdym roku. Tak znacząca korekta dokonana zaledwie po dwóch latach, która nie wynika z istotnej zmiany warunków, stanowi wymierną kontrolę racjonalności początkowych założeń. Świadczy ponadto o tym, że kontrole wrażliwości przeprowadzone przez Komisję (których zakres w porównaniu jest dużo mniejszy) wnoszą szczególnie istotne informacje o nierealistycznym charakterze założeń, w oparciu o które projekt uznano za warty realizacji.

Tabela 6

Porównanie prognoz dotyczących ruchu pasażerskiego wykorzystanych w analizie TPI 2010 i analizie TPI 2012

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Analiza TPI 2010 – pasażerowie ogółem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Analiza TPI 2012 – pasażerowie ogółem	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Różnica		- 53 %	- 69 %	- 55 %	- 38 %	- 36 %	- 29 %	- 27 %	- 25 %
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Analiza TPI 2010 – pasażerowie ogółem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
Analiza TPI 2012 – pasażerowie ogółem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
Różnica	- 23 %	- 21 %	- 19 %	- 17 %	- 17 %	- 18 %	- 18 %	- 19 %	- 19 %

- (151) Dalsze testy wrażliwości pokazują, że projekt byłby nierentowny, jeżeli ogólne przychody spadłyby o [...] % rocznie przez cały okres objęty prognozą lub jeżeli przychody byłyby niższe o [...] %, a wydatki operacyjne wyższe o [...]. Zatem rentowność inwestycji jest wysoce wrażliwa na niewielkie zmiany podstawowych założeń. Komisja uważa, że takie zmiany są marginalne w stosunku do zmian wprowadzonych w kolejnych analizach TPI.
- (152) Komisja zauważa ponadto, że pozytywne wyniki analizy TPI 2010 również w dużej mierze zależą od wartości końcowej inwestycji na koniec okresu ujętego w planie operacyjnym (tj. w 2040 r.). Zdyskontowane przepływy pieniężne przedsięwzięcia w latach 2010–2040 są bowiem ujemne i wynoszą (- [...]) mln PLN. Wartość końcowa zdyskontowana na dzień 30 czerwca 2010 r. wynosi [...]) mln PLN.

- (153) W odniesieniu do założeń, na których oparto obliczenia, wartość końcowa została obliczona na podstawie założeń, że roczna stopa wzrostu przepływów pieniężnych z inwestycji po 2040 r. wynosiłaby zawsze [...] %. Zgodnie ze standardową praktyką stopa wzrostu przedsiębiorstwa nie powinna być wyższa od stopy wzrostu gospodarki, w której działa przedsiębiorstwo (tj. w ujęciu wzrostu PKB). Wartość końcowa jest bowiem obliczana na moment, gdy oczekuje się, że przedsiębiorstwo osiągnie dojrzałość i tym samym zakończy się okres wysokiego wzrostu przedsiębiorstwa. Biorąc pod uwagę, że oczekuje się, iż gospodarka składa się zarówno z przedsiębiorstw odnotowujących wysoki, jak i stabilny wzrost, stopa wzrostu dojrzałych przedsiębiorstw powinna być zatem niższa od średniej stopy wzrostu całej gospodarki. W swoich uwagach polskie władze nie podały, na jakiej podstawie wybrały długoterminową stopę wzrostu na poziomie [...] %, lecz wyjaśniły, że długoterminowa stopa wzrostu jest nominalną stopą wzrostu. Na podstawie informacji dostępnych z MFW Komisja ustaliła, że w prognozach wzrostu realnego PKB w Polsce dostępnych na początku 2010 r. wskazywano nominalną stopę wzrostu polskiej gospodarki w przedziale od 5,6 % w 2011 r. do 6,6 w 2015 r. Przy inflacji rzędu 2,5 można by oczekiwać, że wzrost realnego PKB wyniesie 4 %. Zatem wybór nominalnej stopy wzrostu na poziomie [...] % dla portu lotniczego w Gdyni można by początkowo uznać za zgodny z dostępnymi wówczas informacjami i standardową praktyką wyboru stopy wzrostu niższej niż wzrost gospodarki. Jednak wybierając długoterminową stopę wzrostu powyżej wskaźnika inflacji (który w kwietniu 2010 r. był szacowany na 2,5), w planie operacyjnym założono, że port lotniczy będzie w dalszym ciągu odnotowywał wzrost co roku po 2040 r.

Tabela 7

Dane i prognozy dotyczące PKB i inflacji dostępne z MFW w kwietniu 2010 r.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wzrost PKB (ceny stałe) (%)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
Wzrost PKB (ceny bieżące) (%)	5,50	4,40	5,60	6,20	6,60	6,50	6,60
Inflacja (%)	4,20	3,50	2,30	2,40	2,50	2,50	2,50

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, światowa baza danych prognoz gospodarczych, kwiecień 2010 r. (pobrano z <http://www.imf.org/external/data.htm>).

- (154) Ponadto Komisja zauważa, że w takim przypadku, biorąc pod uwagę szczególnie długi okres prognozy i odległy dzień, na który przypada obliczona wartość końcowa, zadanie ustalenia najwłaściwszej stopy wzrostu jest jeszcze bardziej złożone, a niepewność jeszcze większa. Prognozy wzrostu PKB rzadko wykraczają bowiem poza pięcioletni horyzont czasowy, natomiast w tym przypadku model miał przewidywać racjonalną stopę wzrostu dla portu lotniczego po 30 latach działalności. Z tego względu ostrożny inwestor przeprowadziłby szereg testów wrażliwości.
- (155) Model stabilnej stopy wzrostu użyty do obliczenia wartości końcowej w niniejszej sprawie wymaga również przyjęcia założeń co do dnia, w którym firma zacznie stabilnie rosnać na poziomie, który będzie w stanie zawsze utrzymać. W analizie TPI 2010 data ta przypada na 2040 r., a zatem okres objęty prognozą obejmował 30 lat (2010–2040). W analizie TPI 2012 okres objęty prognozą został ograniczony do 18 lat (2012–2030), a wartość końcowa została zatem obliczona na 2030 r. Jeżeli ten sam horyzont czasowy zastosować do analizy TPI 2010, NPV projektu staje się znacznie niższa ([...] mln PLN lub [...] mln EUR).
- (156) Komisja zwraca również uwagę, że w analizie TPI 2012 zawarto specjalną wzmiankę, że ostrożny inwestor uwzględniłby fakt, że projekt obejmuje szczególnie długi horyzont czasowy, zanim osiągnie rentowność (zob. pkt 4.10.1.2 analizy TPI 2012, w którym stwierdzono, że „Dodatni wynik bieżącej wartości netto wskazuje, że inwestycja w Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo może być interesującym przedsięwzięciem dla potencjalnych inwestorów. Jednakże przed podjęciem ewentualnych decyzji inwestorzy będą musieli wziąć pod uwagę także długoletni horyzont inwestycyjny, który jest charakterystyczny dla inwestycji infrastrukturalnych”).

Wniosek

- (157) Projekt przekształcenia portu lotniczego Gdynia-Kosakowo wymaga znacznych inwestycji oraz wiąże się z długoterminowymi ujemnymi przepływami pieniężnymi. Z planu operacyjnego wynika bowiem, że w okresie objętym prognozą 2010–2040 skumulowane zdyskontowane przepływy pieniężne będą ujemne (i wyniosą (– [...]) mln PLN lub ([...]) mln EUR). Zgodnie z planem operacyjnym projekt uzyskuje wartość dodatnią dopiero dzięki zdyskontowanej wartości końcowej rzędu [...] mln PLN obliczonej na 2040 r. i w nieograniczonej perspektywie czasowej po tym roku, przy założeniu, że port lotniczy będzie od tego roku odnotowywał co roku nominalny wzrost w wysokości [...] %. Jednak, jak wyjaśniono w motywie 135, wydaje się, że ani operator portu lotniczego, ani jego wspólnicy nie są właścicielami gruntu, jako że należy on nadal do Skarbu Państwa, tak więc przedstawiona wartość końcowa portu lotniczego jest niewiarygodna. Co więcej, pomimo znacznej niepewności związanej w sposób nieunikniony z projektem o tak długoterminowym charakterze, plan operacyjny nie zawiera analizy wrażliwości, co nie odpowiada analizie, jaką ostrożny inwestor przeprowadziłby przy tego rodzaju projekcie.
- (158) Ponadto w analizie Komisji stwierdzono, że plan operacyjny opiera się na szeregu nadmiernie optymistycznych i nierealnych założeń w związku z bliskością portu lotniczego w Gdańsku, który ma taki sam model biznesowy, niewykorzystaną przepustowość i plany rozbudowy. Z kilku testów wrażliwości wynika, że NPV projektu staje się ujemna przy drobnych i realistycznych modyfikacjach przyjętych założeń.
- (159) W świetle powyższego Komisja stwierdza, że na podstawie analizy TPI 2010 inwestor prywatny nie podjąłby decyzji o rozpoczęciu omawianej inwestycji. Dlatego też decyzja gmin Miasta Gdyni i Kosakowa o sfinansowaniu przekształcenia lotniska wojskowego w cywilny port lotniczy przyznaje korzyść gospodarczą operatorowi portu, której nie uzyskalby on w normalnych warunkach rynkowych.

5.1.3.4. Zastosowanie testu prywatnego inwestora na podstawie analizy TPI 2011 i analizy TPI 2012

Zastosowanie TPI na podstawie analizy TPI 2011

- (160) Pierwszego uaktualnienia analizy TPI dokonano w maju 2011 r. Mimo że zobowiązanie w sprawie zastrzyków kapitałowych dokonanych po przeprowadzeniu tej analizy TPI zostało podjęte przed majem 2011 r. (zob. motyw 51), Komisja oceniła także, czy na podstawie informacji zawartych w tej analizie ekonomicznej można by uznać, że zastrzyki kapitałowe odzwierciedlały zachowanie inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej. W analizie TPI 2011 przychody z projektu utrzymano na tym samym poziomie, a wydatki kapitałowe zwiększono (zob. wykres 2 ukazujący łączne wydatki kapitałowe). W analizie tej uwzględniono również wcześniejsze zastrzyki kapitałowe i już dokonane wydatki kapitałowe. WACC uległ nieznacznemu obniżeniu (z [...] % do [...] %), a długofalowa stopa wzrostu została obniżona z [...] % do [...] %. W wyniku tych aktualizacji NPV uległa znacznemu zmniejszeniu do [...] mln PLN (około [...] EUR). Powodem tego była większa strata (zdyskontowane przepływy pieniężne za okres 2011–2030 wyniosłyby (– [...] mln) PLN, a wartość końcowa uległaby nieznacznemu obniżeniu do [...] mln PLN.
- (161) Jeżeli chodzi o popyt ze strony pasażerów i związane z tym przychody, Komisja uważa, że argumenty przedstawione w motywach 136–141 w odniesieniu do konkurowania portu lotniczego w Gdyni z portem lotniczym w Gdańsku o linie lotnicze i pasażerów zachowują moc również w świetle oceny zawartej w analizie TPI 2011.
- (162) Komisja zauważa w szczególności, że poziom opłat lotniskowych przyjęty w analizie TPI 2011 pozostał niezmienny w stosunku do poziomu w analizie TPI 2010.
- (163) Ponieważ porty lotnicze w Gdańsku, Bydgoszczy i Szczecinie stosowały w 2011 r. te same ceny (w tym te same zniżki) co w 2010 r., przeprowadzona przez Komisję ocena poziomu opłat w analizie TPI 2011 jest taka sama jak w przypadku analizy TPI 2010 (zob. motywy 141–147).

- (164) Komisja uważa, że prywatny inwestor kierujący się perspektywą rentowności nie oparłby żadnej decyzji inwestycyjnej dotyczącej przedmiotowego projektu na poziomie opłat znacznie wyższym niż opłaty netto stosowane w innych polskich regionalnych portach lotniczych ⁽⁶⁴⁾, a zwłaszcza w porcie lotniczym w Gdańsku.
- (165) W tym kontekście Komisja zauważa, że obniżona opłata lotniskowa, która byłaby porównywalna z poziomem opłat lotniskowych płaconych w innych polskich regionalnych portach lotniczych (np. w Gdańsku, Bydgoszczy, Szczecinie, Lublinie), prowadziła do ujemnej wartości kapitałowej.
- (166) Komisja przeprowadziła wiele obliczeń wrażliwości i zauważa, że samo zmniejszenie rocznych przychodów z opłat pasażerskich uzyskiwanych z ruchu czarterowego i lotów obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych jedynie o [...] % (w okresie objętym prognozą, tj. w latach 2010–2040) jest wystarczającym czynnikiem, aby projekt stał się nierentowny, pomimo znacznej wartości końcowej.
- (167) Dalsze testy wrażliwości sugerują, że projekt byłby nierentowny, jeżeli ogólne przychody spadłyby tylko o [...] % rocznie przez cały okres objęty prognozą lub jeżeli przychody byłyby niższe o [...] %, a wydatki operacyjne wyższe o [...] %. Zatem rentowność inwestycji jest wysoce wrażliwa na niewielkie zmiany podstawowych założeń.
- (168) Komisja zauważa ponadto, że pozytywne wyniki analizy TPI 2011 zależą również od wartości końcowej inwestycji na koniec okresu ujętego w planie operacyjnym (tj. w 2040 r.). Jak wyjaśniono w motywie 135, wątpliwe jest, czy operatorowi portu lotniczego i jego wspólnikom przypadnie pełna lub choćby częściowa wartość końcowa infrastruktury.
- (169) W konsekwencji Komisja stwierdza, że analiza TPI 2011, podobnie jak analiza TPI 2010, opiera się na nierealnych założeniach, szczególnie w odniesieniu do prognozy dotyczącej ruchu lotniczego i opłat lotniskowych. Tak więc również na podstawie analizy TPI 2011 decyzja gmin Miasta Gdyni i Kosakowa o finansowaniu przekształcenia lotniska wojskowego Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) w port lotniczy lotnictwa cywilnego nie jest zgodna z testem prywatnego inwestora i w związku z tym przyznaje korzyść gospodarczą, której operator portu lotniczego nie uzyskałby na zwykłych warunkach rynkowych.

Zastosowanie TPI na podstawie analizy TPI 2012

- (170) Polskie władze uważają, że Komisja powinna ocenić spełnienie warunków testu prywatnego inwestora tylko na podstawie analizy TPI 2012. Komisja zauważa, że w analizie TPI 2012 uwzględnia się wcześniejsze zastrzyki kapitałowe i już dokonane wydatki kapitałowe. Z analizy TPI 2012 wynika, że finansowanie spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. oferuje wspólnikom dodatnią wartość kapitałową rzędu [...] mln PLN (około [...] mln EUR). Dodatkowo wewnętrzna stopa zwrotu projektu inwestycyjnego na poziomie [...] % jest wyższa niż prognozowany koszt kapitału operatora portu lotniczego ([...] %) ⁽⁶⁵⁾.
- (171) W analizie TPI z 2012 r. porównano wartość kapitałową przedsiębiorstwa z dalszymi inwestycjami w sytuacji, w której nowy port lotniczy rozpoczyna działalność („scenariusz podstawowy”), oraz wartość kapitałową przedsiębiorstwa w przypadku braku dalszych inwestycji i zaniechania realizacji projektu inwestycyjnego w czerwcu 2012 r. („scenariusz alternatywny”) ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁴⁾ Oprócz portów lotniczych w Gdańsku, Bydgoszczy i Szczecinie Komisja uwzględniła w analizie również opłaty lotniskowe w porcie lotniczym w Lublinie, który jest regionalnym portem lotniczym otwartym w grudniu 2012 r. Standardowa opłata za odlatującego pasażera w porcie lotniczym w Lublinie wynosi 34 PLN (8,5 EUR); standardowa opłata za lądowanie wynosi 36 PLN za tonę; standardowa opłata za postój statku powietrznego to 15 PLN za tonę i za 24 godziny (brak opłaty za pierwsze 4 godziny). Zniżki: jeżeli przewoźnik lotniczy otworzy bazę operacyjną w porcie lotniczym w Lublinie, opłata za odlatującego pasażera wynosi 4,21–5,76 PLN (1,05–1,44 EUR) w pierwszych pięciu sezonach (2,5 roku); w przypadku opłat za postój i lądowanie zniżka wynosi 99 %. Po pięciu sezonach stosowane są zniżki na nowe połączenia. Zniżka na nowe połączenia: w przypadku opłaty pasażerskiej, za lądowanie i postój zniżki od 95 % w pierwszym roku funkcjonowania połączenia do 25–65 % w piątym roku (w zależności od liczby pasażerów). Po upływie piątego roku zniżka równa się 60 %, jeżeli przewoźnik lotniczy obsługuje ponad 250 000 pasażerów odlatujących z portu lotniczego w Lublinie.

⁽⁶⁵⁾ W obliczeniach tych uwzględniono wydatki wchodzące w zakres misji publicznej

⁽⁶⁶⁾ Ponieważ analiza TPI została przeprowadzona w czerwcu 2012 r., niniejsze rozważania opierają się na tej dacie.

- (172) Zastosowanie tego podejścia do celów oceny, czy przekształcenie lotniska wojskowego w cywilny port lotniczy obejmuje pomoc państwa, jest obciążone zasadniczym błędem, ponieważ nie uwzględnia znacznych kwot kapitału już zainwestowanych w przedmiotowy port lotniczy. Prawidłowym scenariuszem alternatywnym byłoby nierozpoczęcie w ogóle realizacji projektu. Komisja zauważa, że inwestor prywatny przede wszystkim nie zainwestowałby w projekt, gdyby plany budowy nowego cywilnego portu lotniczego na tym terenie nie wskazywały na realistyczną możliwość osiągnięcia zysku z takiej inwestycji. Dlatego też scenariusz alternatywny określony w analizie TPI 2012 jest zniekształcony wcześniejszymi decyzjami, które nie odzwierciedlały postępowania inwestora prywatnego. Wcześniejsze zastrzyki kapitałowe stanowią pomoc państwa, ponieważ inwestor prywatny działający w warunkach gospodarki rynkowej nie zrealizowałby ich, i to samo dotyczy późniejszych zastrzyków kapitałowych w ramach tego projektu.
- (173) Komisja zauważa, że podstawowy scenariusz w analizie TPI 2012 dostarczonej przez polskie władze opiera się na planie operacyjnym przewidującym przyszłe przepływy pieniężne dla inwestorów kapitałowych w latach 2012–2030 (tj. w okresie wysokiego wzrostu) ⁽⁶⁷⁾. Prognozowane przyszłe przepływy pieniężne opierają się na założeniu, że port lotniczy rozpocznie działalność w 2013 r. Kiedy przeprowadzano analizę TPI 2012, polskie władze oczekiwały, że port lotniczy obsłuży około [...] pasażerów w 2014 r. i będzie stopniowo poszerzał swoją działalność do [...] pasażerów w 2020 r. oraz do około [...] w 2028 r. (zob. prognozę zmiany liczby pasażerów w tabeli 8).

Tabela 8

Prognozy dotyczące ruchu pasażerskiego dla portu lotniczego w Gdyni (w tys.)

Przewidywany wzrost liczby pasażerów										
Rok	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
Łącznie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083,7

- (174) Zgodnie z analizą TPI 2012 oczekuje się, że po 2030 r. operator portu lotniczego będzie odnotowywał nieustanny stabilny wzrost na poziomie [...] %. Zgodnie z tym założeniem polskie władze obliczyły wartość końcową operatora portu lotniczego w 2030 r.
- (175) Komisja zauważa, że podobnie jak w analizach TPI z 2010 i z 2011 r., kluczowymi czynnikami kształtującymi wartości przyszłych przepływów pieniężnych operatora portu lotniczego w Gdyni są spodziewane przychody z działalności lotniczej, które będą uwarunkowane liczbą pasażerów oraz poziomem opłat lotniskowych płaconych przez przewoźników lotniczych.
- (176) W odniesieniu do spodziewanego wzrostu liczby pasażerów polskie władze twierdzą, że popyt na usługi lotniczego przewozu pasażerskiego wzrośnie z czasem wraz ze spodziewanym wzrostem PKB Polski i rozwojem regionu. W związku z tym polskie władze są zdania, że prognozy dotyczące ruchu pasażerskiego są konserwatywne i rzeczywisty ruch może być większy niż przewidywano. Zdaniem Polski w zaktualizowanej w marcu 2013 r. prognozie ruchu pasażerskiego dla regionu przewiduje się większy ruch pasażerski niż przyjęty w analizie TPI 2012.
- (177) Polskie władze twierdzą, że w planie operacyjnym przewidziano, iż port lotniczy w Gdyni będzie obsługiwał mniej niż [...] % ruchu pasażerskiego w regionie. Ponadto w opinii polskich władz rozwój rynku usług lotniczych w województwie pomorskim pozostawia miejsce dla jeszcze jednego niewielkiego portu lotniczego uzupełniającego ofertę usług portu lotniczego w Gdańsku.
- (178) Jeżeli chodzi o popyt ze strony pasażerów i związane z tym przychody, Komisja uważa, że argumenty przedstawione powyżej w odniesieniu do analiz TPI 2010 i 2011 w motywach 136–147 i 161–165 zachowują moc również w świetle oceny zawartej w analizie TPI 2012.

⁽⁶⁷⁾ Powszechnie stosowana metoda oceniania decyzji dotyczących inwestycji kapitałowych polega na braniu pod uwagę wartości kapitałowej przedsiębiorstwa. Wartość kapitałowa to wartość przedsiębiorstwa, z której mogą korzystać jego właściciele lub udziałowcy. Oblicza się ją przez zsumowanie wszystkich przyszłych przepływów pieniężnych dostępnych dla inwestorów kapitałowych, zdyskontowanych odpowiednią stopą zwrotu. Najczęściej stosowaną stopą dyskontową jest koszt kapitału własnego odzwierciedlający ryzyko związane z przepływami środków pieniężnych.

- (179) Komisja uważa, że inwestor prywatny nie wyznaczyłby opłat na wyższym poziomie na podstawie założenia, że opłaty w porcie lotniczym w Gdańsku wzrosną w perspektywie długoterminowej. W tym względzie Komisja zauważa, że cennik stosowany w porcie lotniczym w Gdańsku przewiduje stosowanie zniżek do 2028 r. (tj. przez okres tylko o dwa lata krótszy niż okres uwzględniony w planie operacyjnym będącym przedmiotem analizy TPI 2012). Na tej podstawie, nawet gdyby opłaty lotniskowe w porcie lotniczym w Gdańsku wzrosły po 2028 r., Komisja uważa, że prognozowane opłaty lotniskowe uśrednione w całym okresie uwzględnionym w planie operacyjnym (tj. do 2030 r.) nadal przewyższają średni poziom opłat lotniskowych w najbliższym konkurencyjnym porcie lotniczym.
- (180) Polskie władze potwierdziły, że w analizie TPI 2012 uwzględniono koszty operacyjne, które są związane z wojskową działalnością w porcie lotniczym. Oczekuje się, że koszty te zostaną zrekompensowane przez państwo. Polskie władze potwierdziły, że podział kosztów (operacyjnych i inwestycyjnych) między portem lotniczym w Gdyni a użytkownikiem wojskowym nie został jeszcze formalnie uzgodniony.
- (181) Komisja uważa, że prywatny inwestor oparłby swoją ocenę tylko na wynikach przewidywalnych w czasie podjęcia decyzji w sprawie inwestycji. Komisja uważa zatem, że jakakolwiek ewentualna obniżka kosztów w następstwie podziału kosztów z wojskowym użytkownikiem portu lotniczego (oraz wpływ na ogólne koszty i przychody portu lotniczego) nie powinna być uwzględniana przy ocenie zgodności inwestycji z testem prywatnego inwestora. W analizie TPI 2012 nie określono bowiem ilościowo obniżki kosztów, jaką operator portu lotniczego mógłby w związku z tym uzyskać.
- (182) Tak jak w przypadku analizy TPI 2010, łączne zdyskontowane przepływy pieniężne projektu w okresie 2012–2030 są ujemne, jak wskazano na wykresie 4. Port lotniczy zacznie generować dodatnie przepływy pieniężne dopiero od 2020 r., ale ze względu na długi okres inwestycji skumulowane przepływy pieniężne, w ujęciu zdyskontowanym, w okresie objętym prognozą pozostaną ujemne.

Wykres 4

Skumulowane zdyskontowane przepływy pieniężne (w PLN) w analizie TPI 2012 (z wyłączeniem wydatków wchodzących w zakres misji publicznej)

[...]

- (183) W konsekwencji Komisja stwierdza, że analizy TPI 2012 nie można uznać za właściwy test służący ocenie, czy decyzja gmin Miasta Gdyni i Kosakowa o finansowaniu przekształcenia portu lotniczego w Gdyni w port lotniczy lotnictwa cywilnego jest zgodna z testem prywatnego inwestora. Kiedy przeprowadzano analizę TPI 2012, decyzje inwestycyjne wspólników zostały już podjęte. Komisja uważa także, że zastrzyki kapitałowe dokonane po przeprowadzeniu analizy TPI 2012 nie mogą być traktowane jako autonomiczne decyzje inwestycyjne podjęte w izolacji, ponieważ dotyczą tego samego projektu inwestycyjnego, którego realizację wspólnicy publiczni rozpoczęli najpóźniej w 2010 r., i analiza TPI 2012 odzwierciedla jedynie korekty lub zmiany pierwotnego projektu.

Aktualizacja z listopada 2013 r.

- (184) Komisja uważa ponadto, że zmiany planu inwestycji mające na celu uzyskanie dodatkowych przychodów ze sprzedaży paliwa przez port lotniczy (bez udziału operatora zewnętrznego) oraz oferowania usług nawigacyjnych nie powinny być brane pod uwagę przy ocenie zgodności inwestycji z testem prywatnego inwestora. Polskie władze potwierdziły, że te ewentualne źródła przychodu nie zostały uwzględnione ani w analizie TPI 2010, ani w analizie TPI 2011, ani też w analizie TPI 2012, które zostały przygotowane dla portu lotniczego w Gdyni, ponieważ w czasie opracowywania tych analiz wspólnicy publiczni i przedsiębiorstwo mieli tak niewielką pewność, czy uzyskają wszystkie potrzebne zezwolenia i koncesje na świadczenie takich usług, że nie uwzględnili oni tych przychodów we własnych prognozach (nawet jako scenariusz optymistyczny). Ponieważ w czasie przeprowadzania analiz TPI nie istniało prawdopodobieństwo uzyskania niezbędnych pozwoleń i koncesji, Komisja twierdzi, że nie może uwzględnić tych zmian wstecznie.

Wniosek

- (185) Finansowanie publiczne zapewnione przez Gdynię i Kosakowo operatorowi portu lotniczego nie jest zgodne z testem prywatnego inwestora. W związku z tym przedmiotowy środek zapewnia korzyść gospodarczą przedsiębiorstwu Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., której nie uzyskaloby ono w normalnych warunkach rynkowych.

5.1.4. Selektywność

- (186) Artykuł 107 ust. 1 TFUE zawiera wymóg, zgodnie z którym, aby dany środek został określony jako pomoc państwa, musi on sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. W przedmiotowej sprawie Komisja zauważa, że zastrzyki kapitałowe dotyczą jedynie przedsiębiorstwa Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Środki mają zatem z definicji selektywny charakter w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

5.1.5. Zakłócenie konkurencji oraz wpływ na wymianę handlową

- (187) Gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących na rynku wewnętrznym, należy uznać, że ma ona wpływ na te przedsiębiorstwa⁽⁶⁸⁾. Korzyści ekonomiczne, jakie wynikają dla operatora portu lotniczego z zastosowania przedmiotowego środka, wzmacniają jego pozycję gospodarczą, ponieważ operator portu lotniczego będzie mógł rozpocząć swoją działalność bez ponoszenia kosztów inwestycji i kosztów operacyjnych nieodłącznie z tym związanymi.
- (188) Zgodnie z oceną zawartą w sekcji 5.1.1 działalność portu lotniczego jest działalnością gospodarczą. Konkurencja ma miejsce z jednej strony między portami lotniczymi w celu przyciągnięcia przewoźników lotniczych oraz związanego z nimi ruchu lotniczego (pasażerskiego i towarowego), a z drugiej strony między operatorami portów lotniczych, którzy mogą konkurować ze sobą o powierzenie im zarządzania danym portem lotniczym. Komisja podkreśla ponadto, że szczególnie w przypadku przewoźników niskokosztowych także porty lotnicze, które nie znajdują się w tym samym obszarze ciężenia i położone są w różnych państwach członkowskich, mogą konkurować ze sobą o przyciągnięcie tych przewoźników. Komisja zwraca uwagę, że port lotniczy w Gdyni będzie obsługiwał około [...] tys. podróżnych do 2020 r. i do 1 mln podróżnych w 2030 r.
- (189) Jak wspomniano w pkt 40 wytycznych w sprawie lotnictwa z 2005 r., nie jest możliwe wyłączenie nawet małych portów lotniczych z zakresu zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE, jako że konkurują one z innymi małymi portami lotniczymi o przyciągnięcie przede wszystkim ruchu czarterowego i lotów obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych. Komisja uważa, że może to wpłynąć na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (190) Na podstawie argumentów przedstawionych w motywach 187–189 korzyści ekonomiczne, jakie uzyskuje operator portu lotniczego w Gdyni, wzmacniają jego pozycję w stosunku do jego konkurentów na unijnym rynku podmiotów świadczących usługi portu lotniczego. W związku z tym badane finansowanie publiczne zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji i wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

5.1.6. Wniosek

- (191) Mając na uwadze argumenty przedstawione w motywach 101–190, Komisja uznaje, że zastrzyki kapitałowe przyznane na rzecz spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponieważ finansowanie udostępniono już spółce Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., Komisja uważa również, że polskie władze nie przestrzegają zakazu określonego w art. 108 ust. 3 TFUE⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁸⁾ Sprawa T-214/95 Het Vlaamse Gewest przeciwko Komisji, EU:T:1998:77, Rec. 1998, s. II-717.

⁽⁶⁹⁾ Sprawa T-109/01 Fleuren Compost przeciwko Komisji, EU:T:2004:4, Rec. 2004, s. II-127.

5.2. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

(192) Komisja zbadała, czy przedmiotowa pomoc może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Jak już opisano powyżej, pomoc polega na finansowaniu kosztów inwestycji związanych z uruchomieniem portu lotniczego w Gdyni i strat z działalności operacyjnej przez pierwsze lata działalności tego portu lotniczego (tj. do 2019 r. włącznie, jak wynika z analizy TPI 2010 i TPI 2012).

5.2.1. Zastosowanie wytycznych w sprawie lotnictwa z 2014 i 2005 r.

(193) W art. 107 ust. 3 TFUE przewiduje się pewne wyłączenia od ogólnej zasady ustanowionej w art. 107 ust. 1 TFUE, zgodnie z którą pomoc państwa nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Przedmiotową pomoc można ocenić na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, który stanowi, że: „pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”, może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

(194) W odniesieniu do tej kwestii wytyczne w sprawie lotnictwa z 2005 r. oraz wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych z dnia 31 marca 2014 r. („wytyczne w sprawie lotnictwa z 2014 r.”) ⁽⁷⁰⁾ zawierają ramy wykorzystywane do oceny, czy pomoc na rzecz portów lotniczych można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

(195) Zgodnie z wytycznymi w sprawie lotnictwa z 2014 r. zawiadomienie Komisji w sprawie ustalania zasad stosowanych do oceny pomocy państwa niezgodnej z prawem ⁽⁷¹⁾ ma zastosowanie do niezgodnej z prawem pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych. W związku z powyższym, jeśli niezgodną z prawem pomoc inwestycyjną przyznano przed dniem 4 kwietnia 2014 r., Komisja stosuje zasady zgodności z rynkiem wewnętrznym obowiązujące w chwili przyznania niezgodnej z prawem pomocy inwestycyjnej. Komisja stosuje zatem zasady określone w wytycznych w sprawie lotnictwa z 2005 r. do niezgodnej z prawem pomocy inwestycyjnej na rzecz portów lotniczych przyznanej przed dniem 4 kwietnia 2014 r. ⁽⁷²⁾.

(196) Zgodnie z wytycznymi w sprawie lotnictwa z 2014 r. przepisy zawiadomienia w sprawie ustalania zasad stosowanych do oceny pomocy państwa niezgodnej z prawem nie powinny mieć zastosowania do zawisłych spraw dotyczących niezgodnej z prawem pomocy operacyjnej na rzecz portów lotniczych przyznanej przed dniem 4 kwietnia 2014 r. Komisja będzie zamiast tego stosować zasady określone w wytycznych w sprawie lotnictwa z 2014 r. do wszystkich spraw dotyczących pomocy operacyjnej (nierozpatrzone zgłoszenia i niezgłoszona pomoc niezgodna z prawem) na rzecz portów lotniczych, nawet jeśli pomoc została przyznana przed dniem 4 kwietnia 2014 r. ⁽⁷³⁾.

(197) Zastrzyki kapitałowe stanowią niezgodną z prawem pomoc państwa przyznaną na rzecz Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. przed dniem 4 kwietnia 2014 r. (zob. motyw 191).

5.2.2. Rozróżnienie między pomocą inwestycyjną i operacyjną

(198) W świetle przepisów wytycznych w sprawie lotnictwa z 2014 r., o których mowa w motywach 196–197, Komisja musi określić, czy przedmiotowy środek stanowi niezgodną z prawem pomoc inwestycyjną czy operacyjną.

(199) Zgodnie z pkt 25 ppkt 18 wytycznych w sprawie lotnictwa z 2014 r. pomoc inwestycyjna to „pomoc na sfinansowanie aktywów trwałych, w szczególności na pokrycie niedopasowania poziomu płynności do kosztów kapitału”.

(200) Pomoc operacyjna oznacza z kolei pomoc pokrywającą różnicę między przychodami portu lotniczego i jego kosztami operacyjnymi, zdefiniowanymi jako „koszty bazowe (...) w odniesieniu do świadczenia usług portu lotniczego, w tym takie kategorie kosztów, jak koszty związane z personelem, zakontraktowanymi usługami,

⁽⁷⁰⁾ Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych (Dz.U. C 99 z 4.4.2014, s. 3).

⁽⁷¹⁾ Dz.U. C 119 z 22.5.2002, s. 22.

⁽⁷²⁾ Pkt 173 wytycznych w sprawie lotnictwa z 2014 r.

⁽⁷³⁾ Pkt 172 wytycznych w sprawie lotnictwa z 2014 r.

łącznością, odpadami, energią, konserwacją, wynajmem i administracją, lecz z wyłączeniem kosztów kapitału, wsparcia marketingowego lub wszelkich innych zachęt przyznanych przedsiębiorstwom lotniczym przez port lotniczy oraz kosztów objętych zakresem polityki publicznej”⁽⁷⁴⁾.

- (201) W świetle tych definicji pomoc państwa na rzecz Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. należy uznać za pomoc inwestycyjną w zakresie, w jakim była ona przeznaczona na finansowanie aktywów trwałych. Ta część rocznych zastrzyków kapitałowych, która pokrywa straty operatora portu lotniczego, które nie zostały jeszcze włączone do EBITDA (czyli roczna deprecjacja aktywów, koszty finansowania itp.), minus koszty wchodzące w zakres misji publicznej, ustalone w motywach 102–107, również stanowi pomoc inwestycyjną.
- (202) Z kolei część rocznych zastrzyków kapitałowych, którą wykorzystano do pokrycia rocznych strat z działalności operacyjnej⁽⁷⁵⁾ Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., pomniejszona o koszty włączone do EBITDA, które uznaje się za wchodzące w zakres misji publicznej, ustalone w motywach 102–107, stanowi pomoc operacyjną na rzecz operatora portu lotniczego.

5.2.3. Pomoc inwestycyjna

- (203) Pomoc państwa na finansowanie infrastruktury portu lotniczego jest zgodna z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, jeżeli spełnia warunki określone w art. 61 wytycznych w sprawie lotnictwa z 2005 r.:
- (i) budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanym celom związanym ze ogólnym interesem gospodarczym (rozwój regionalny, dostęp itp.);
 - (ii) infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu;
 - (iii) infrastruktura oferuje zadowalające perspektywy użytkowania w średnim okresie, zwłaszcza jeśli chodzi o infrastrukturę już istniejącą;
 - (iv) dostęp do danej infrastruktury jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący; oraz
 - (v) stopień wpływu na rozwój wymiany handlowej nie jest sprzeczny z interesem Unii.
- (204) Dodatkowo pomoc państwa na rzecz portów lotniczych, jak każdy inny środek pomocy państwa, aby była zgodna z rynkiem wewnętrznym, powinna mieć efekt zachęty oraz powinna być niezbędna i współmierna w odniesieniu do zamierzonego uzasadnionego celu.
- (205) Polskie władze uważają, że finansowanie publiczne przedsięwzięcia przekształcenia lotniska wojskowego w Gdyni jest zgodne ze wszystkimi kryteriami pomocy na inwestycje określonymi w wytycznych w sprawie lotnictwa z 2005 r.
- (i) *Budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanym celom będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania (rozwój regionalny, dostęp itp.)*
- (206) Komisja zauważa, że port lotniczy w Gdańsku, oddalony jedynie o około 25 km od planowanego nowego portu lotniczego, obsługuje już Pomorze w sposób efektywny.
- (207) Port lotniczy w Gdańsku jest zlokalizowany przy obwodnicy Trójmiasta, która stanowi część drogi ekspresowej S6, która okrąży Gdynię, Sopot i Gdańsk oraz zapewnia swobodny dostęp do portu lotniczego znacznej większości mieszkańców Pomorza. Nawet dla mieszkańców Gdyni budowa nowego portu lotniczego nie zapewniłaby sama w sobie znacznie lepszego połączenia, gdyż do obu portów lotniczych (w Gdyni i w Gdańsku) można dotrzeć z centrum Gdyni w tym samym czasie wynoszącym około 20–25 minut jazdy samochodem.

⁽⁷⁴⁾ Pkt 25 ppkt 21, 22 i 23 wytycznych w sprawie lotnictwa z 2014 r.

⁽⁷⁵⁾ Wyrażona jako zysk przed potrąceniem odsetek, podatków, deprecjacji i amortyzacji (EBITDA).

- (208) Ponadto Komisja zauważa, że znajdująca się w budowie Trójmiejska Kolej Metropolitalna, która jest współfinansowana z funduszy strukturalnych Unii, zapewni bezpośrednie połączenie kolejowe z portem lotniczym w Gdańsku zarówno mieszkańcom Gdańska, jak i Gdyni z centrów tych miast w podobnym czasie, wynoszącym około 25 minut. Trójmiejska Kolej Metropolitalna zapewni również mieszkańcom innych części Pomorza bezpośrednie lub pośrednie połączenie z portem lotniczym w Gdańsku.
- (209) Komisja stwierdza również, że obecna przepustowość portu lotniczego w Gdańsku wynosi 5 mln podróży rocznie, natomiast rzeczywisty ruch pasażerski w okresie 2010–2013 kształtował się następująco: 2010 r. – 2,2 mln, 2011 r. – 2,5 mln, 2012 r. – 2,9 mln, 2013 r. – 2,8 mln. Komisja zwraca również uwagę, że port lotniczy w Gdańsku jest obecnie rozbudowywany do przepustowości 7 mln podróży rocznie. Inwestycja ta ma być zakończona w 2015 r.
- (210) Ponadto zgodnie z prognozą ruchu dla Pomorza, przekazaną przez polskie władze i wykorzystaną do analizy TPI 2012, całkowity popyt w regionie osiągnie [...] mln podróży rocznie [...].

Tabela 9

Prognozy dotyczące ruchu na Pomorzu (w mln)

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

- (211) Komisja zauważa ponadto, że według informacji przekazanych przez polskie władze plan generalny dotyczący portu lotniczego w Gdańsku przewiduje dalszą rozbudowę portu lotniczego, tak by mógł on obsługiwać ponad 10 mln pasażerów rocznie. Dlatego też konkretna decyzja o zwiększeniu przepustowości portu lotniczego w Gdańsku powyżej 7 mln pasażerów może zostać podjęta w przyszłości w zależności od zmian w ruchu.
- (212) Według polskich władz w zaktualizowanych prognozach (sporządzonych w marcu 2013 r.) wykazano, że oczekuje się, iż popyt w obszarze ciężenia będzie większy niż w prognozach dotyczących ruchu z 2012 r. Zgodnie ze zmienionymi prognozami popyt w obszarze ciężenia będzie wynosił około 9 mln podróży w 2030 r. Nawet ta prognoza wskazuje jednak, że sam port lotniczy w Gdańsku byłby wystarczający, bez dalszych inwestycji, do zaspokojenia popytu w regionie co najmniej do 2025 r. (na podstawie skorygowanych prognoz dotyczących ruchu, opisanych w motywie 63).
- (213) Ponadto zgodnie z informacjami przekazanymi przez polskie władze obecna przepustowość pasa startowego w porcie lotniczym w Gdańsku wynosi 40–44 operacji na godzinę, a obecne rzeczywiste wykorzystanie wynosi średnio 4,7 operacji na godzinę.
- (214) Na podstawie informacji przekazanych przez polskie władze (zob. motywy 209–213) Komisja stwierdza, że w nadchodzących latach port lotniczy w Gdańsku będzie wykorzystywany jedynie na poziomie 50–60 % swojej przepustowości. W związku z tym, nawet w przypadku dynamicznego wzrostu liczby podróży na Pomorzu, port lotniczy w Gdańsku będzie w stanie zaspokoić popyt linii lotniczych i podróży przez długi okres.
- (215) Komisja zauważa również, że port lotniczy w Gdańsku oferuje ponad 40 połączeń krajowych i międzynarodowych (zarówno połączenia typu punkt–punkt, jak i połączenia do takich węzłów, jak: Frankfurt, Monachium, Warszawa i Kopenhaga).
- (216) Jak wspomniano w motywie 78, polskie władze twierdzą z jednej strony, że ze względów związanych z planowaniem przestrzennym i ochroną środowiska zwiększenie przepustowości portu lotniczego w Gdańsku podlega pewnym ograniczeniom. Z drugiej strony utrzymują natomiast, że nie ma ograniczeń dla zwiększenia przepustowości portu lotniczego w Gdańsku. Komisja uważa, że ponieważ argumenty dotyczące ograniczeń związanych ze zwiększeniem przepustowości są sprzeczne, a w każdym razie nieoparte uzasadnieniem, nie może na nich opierać swojej oceny.

- (217) Biorąc pod uwagę wolną przepustowość portu lotniczego w Gdańsku, która w długim okresie nie będzie w pełni wykorzystana, oraz plan dalszej rozbudowy tego portu lotniczego w razie konieczności w dłuższej perspektywie czasowej, Komisja uważa, że stworzenie kolejnych portów lotniczych na Pomorzu nie przyczyni się do rozwoju regionu. Komisja zauważa ponadto, że dzięki portowi lotniczemu w Gdańsku Pomorze ma już dobre połączenia i nowy port lotniczy nie poprawi połączeń z tym regionem.
- (218) Komisja zwraca również uwagę, że model biznesowy portu lotniczego w Gdyni wskazuje, że konkurowałby on o pasażerów z portem lotniczym w Gdańsku na rynkach przewozów realizowanych przez przewoźników niskokosztowych, przewozów czarterowych oraz rynku lotnictwa ogólnego. Ponadto stworzenie nowego portu lotniczego, który miałby służyć jako zapasowy, awaryjny port lotniczy, nie może uzasadniać skali inwestycji w porcie lotniczym w Gdyni.
- (219) Jak wspomniano w motywie 77, polskie władze odwołują się do „Regionalnej strategii rozwoju transportu w województwie pomorskim na lata 2007–2020”, w której, zdaniem polskich władz, uznano potrzebę wybudowania węzła ściśle współpracujących ze sobą portów lotniczych, zaspokajających potrzeby Pomorza.
- (220) Komisja zauważa jednak, że w „Regionalnej strategii rozwoju transportu w województwie pomorskim na lata 2007–2020” przedstawiono jedynie ewentualne strategiczne wytyczne, zgodnie z którymi można lub należy rozwijać transport w tym regionie. Konkluzje dotyczące portu lotniczego w Gdyni mają charakter bardzo ogólny. W dokumencie tym nie określono ponadto żadnych środków wykonawczych zapewniających wykorzystanie portu lotniczego w Gdyni do celów lotnictwa cywilnego. Nie nałożono w nim również żadnych zobowiązań dotyczących tego celu. Wręcz przeciwnie, w dokumencie podkreślono, że „plany rozwoju komercyjnej działalności na lotniskach Gdynia-Kosakowo lub Słupsk-Redzikowo powinny być ukierunkowane przede wszystkim na opłacalną ekonomicznie i zaspokajającą istniejące zapotrzebowanie przepustowość oraz możliwość obsługi towarowej tam, gdzie jest ona opłacalna”.
- (221) Również list intencyjny podpisany dnia 29 kwietnia 2005 r. przez Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Transportu, przedstawicieli portu lotniczego w Gdańsku i różne władze regionalne (wspomniane w motywie 21 niniejszej decyzji) ma charakter bardzo ogólny i zawiera jedynie zamiar wykorzystywania lotniska wojskowego w Kosakowie do celów lotnictwa cywilnego.
- (222) Komisja zauważa również, że po przyjęciu decyzji 2014/883/UE marszałek województwa pomorskiego wraz z prezydentami Gdańska i Sopotu (dwa z trzech największych miast w regionie i wspólnicy portu lotniczego w Gdańsku) wydali pisemne oświadczenie. Zadeklarowali w nim, że podpisując list z dnia 29 kwietnia 2005 r., nie mieli zamiaru rozpoczynać budowy nowego portu lotniczego w Gdyni. Zgodnie z oświadczeniem list intencyjny podpisano jedynie po to, aby zabezpieczyć infrastrukturę istniejącego lotniska wojskowego do celów przyszłej współpracy tego lotniska z portem lotniczym w Gdańsku. W tej sytuacji port lotniczy w Gdyni mógłby obsługiwać jedynie lotnictwo ogólne.
- (223) Władze lokalne podkreśliły również, że decyzja o stworzeniu portu lotniczego w Gdyni była niezależną decyzją Gdyni i Kosakowa, które wielokrotnie informowano, że inwestycja ta nie ma uzasadnienia ekonomicznego.
- (224) W piśmie z dnia 6 sierpnia 2013 r. polskie władze poinformowały, że wspólnicy portu lotniczego Gdańsk (w tym Gdynia) zdecydowali w dniu 30 lipca 2013 r. (tj. po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego) o powołaniu grupy roboczej w celu przeanalizowania ewentualnych scenariuszy współpracy portów lotniczych w Gdyni i Gdańsku. W piśmie z dnia 30 października 2013 r. (dostarczonym Komisji w dniu 4 listopada 2013 r.) prezydent Gdyni poinformował, że grupa robocza zaleciła wspólnikom portu lotniczego w Gdańsku połączenie dwóch pomorskich portów lotniczych (w drodze przejścia lotniska w Gdyni przez lotnisko w Gdańsku). Prezydent poinformował również, że trwa analiza szczegółów takiego połączenia.
- (225) Zdaniem Komisji powołanie grupy roboczej było wyłącznie reakcją na wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego i nie można go uznać za dowód wdrożenia regionalnej strategii transportu. Ponadto należy podkreślić, że Komisji nie poinformowano o żadnych wcześniejszych ani późniejszych działaniach dotyczących współpracy dwóch omawianych pomorskich portów lotniczych. Komisja zauważa również, że współpraca portów lotniczych w Gdyni i Gdańsku w ramach węzła nie wyeliminowałaby powielenia infrastruktury, niepodpartego faktycznymi potrzebami transportowymi.

(226) W świetle powyższych ustaleń Komisja uznaje, że inwestycja w porcie lotniczym w Gdyni doprowadzi do zwykłego powielenia infrastruktury w regionie, co nie spełnia jasno sprecyzowanych celów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

(ii) *Infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu*

(227) Jak stwierdzono w motywach 206–226, Komisja uważa, że obszar ciężenia portu lotniczego w Gdyni jest i będzie efektywnie obsługiwany przez port lotniczy w Gdańsku. Ponadto oba porty lotnicze działałyby zgodnie z podobnym modelem biznesowym i koncentrowałyby się głównie na przewoźnikach niskokosztowych i lotach czarterowych.

(228) Wobec braku jasno sprecyzowanego celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania Komisja uważa, że infrastruktura nie może być uznana za niezbędną i współmierną do celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania (zob. również motyw 226).

(iii) *Infrastruktura oferuje zadowalające perspektywy użytkowania w średnim okresie, zwłaszcza jeśli chodzi o infrastrukturę już istniejącą*

(229) Jak wspomniano w ppkt (i), port lotniczy w Gdyni jest zlokalizowany jedynie około 25 km od istniejącego portu lotniczego w Gdańsku i oba porty mają ten sam obszar ciężenia oraz podobny model biznesowy.

(230) Przepustowość portu lotniczego w Gdańsku jest obecnie wykorzystywana w mniej niż 60 %. Przy uwzględnieniu obecnie realizowanych inwestycji port lotniczy w Gdańsku jest w stanie obsługiwać popyt w regionie co najmniej do 2025–2028 r., w zależności od przyjętych prognoz, oraz możliwa jest dalsza rozbudowa portu lotniczego w Gdańsku.

(231) Komisja zwraca również uwagę, że w planie operacyjnym portu lotniczego w Gdyni wskazuje się, że port uzyskiwałby około [80–90] % przychodów z obsługi przewoźników niskokosztowych i czarterowych. Oznacza to, że koncentrowałby się na rynkach, które stanowią główną działalność portu lotniczego w Gdańsku.

(232) W tym kontekście Komisja zauważa również, że polskie władze nie przekazały żadnych dowodów na ewentualną współpracę między obydwoma portami lotniczymi (zob. również motywy 224 i 225).

(233) Również plany uzyskiwania przychodów z innej działalności lotniczej i działalności pozalotniczej (produkcja i usługi) nie byłyby same w sobie wystarczające do pokrycia wysokich kosztów operacyjnych związanych z prowadzeniem portu lotniczego w Gdyni.

(234) W konsekwencji Komisja uważa, że port lotniczy w Gdyni nie oferuje zadowalających perspektyw użytkowania w średnim okresie.

(iv) *Dostęp do danej infrastruktury jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący*

(235) Polskie władze potwierdziły, że dostęp do infrastruktury portu lotniczego będzie otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący bez żadnej dyskryminacji nieuzasadnionej z ekonomicznego punktu widzenia.

(v) *Stopień wpływu na rozwój handlu nie jest sprzeczny ze wspólnym interesem*

(236) Komisja zwraca uwagę, że polskie władze nie przekazały dowodów na to, iż porty lotnicze w Gdańsku i Gdyni stworzyłyby współpracujący ze sobą węzeł lotniczy. Logika wskazuje raczej, że obydwa lotniska musiałyby ze sobą konkurować o przyciągnięcie zasadniczo tych samych pasażerów.

- (237) Komisja ponadto stwierdza, że plan operacyjny portu lotniczego w Gdyni (około [80–90] % przychodów z lotów obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych i lotów czarterowych) oraz skala inwestycji (np. terminal o przepustowości 0,5 mln podróży rocznie, który ma być rozbudowany w przyszłości) nie potwierdzają twierdzenia, że port lotniczy w Gdyni koncentrowałby się na lotnictwie ogólnym i świadczyłby jedynie lub głównie usługi na rzecz sektora lotnictwa ogólnego.
- (238) Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oraz fakt, iż oba porty lotnicze koncentrowałby się na lotach obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych i lotach czarterowych, Komisja uważa, że pomoc jest przeznaczona dla portu lotniczego, który konkuruwałby bezpośrednio z innym portem lotniczym w tym samym obszarze ciężenia, przy braku takiego popytu na usługi portu lotniczego, którego istniejący port lotniczy nie mógłby zaspokoić.
- (239) Dlatego też Komisja uważa, że przedmiotowa pomoc miałaby wpływ na handel w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem. Brak celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, któremu pomoc miałaby służyć, ugruntowuje ten wniosek.

(vi) *Konieczność pomocy oraz efekt zachęty*

- (240) W oparciu o dane przekazane przez polskie władze Komisja uważa, że koszty inwestycji mogą być niższe niż koszty budowy innych porównywalnych regionalnych portów lotniczych w Polsce. Wynika to głównie z wykorzystania istniejącej infrastruktury lotniska wojskowego. Polskie władze argumentują ponadto, że bez pomocy operator portu lotniczego nie podjąłby przedmiotowej inwestycji.
- (241) Komisja ponadto zauważa, że ze względu na długi okres konieczny do osiągnięcia progu rentowności dla tego rodzaju inwestycji finansowanie publiczne mogłoby być konieczne do zmiany postępowania beneficjenta w taki sposób, aby przystąpił on do inwestycji. Poza tym, skoro nie można ustalić przewidywanej rentowności projektu inwestycyjnego (zob. motyw 185), a inwestor prywatny nie realizowałby takiego projektu, pomoc w istocie prawdopodobnie zmienia postępowanie operatora portu lotniczego.
- (242) Jednak wobec braku jasno sprecyzowanego celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania Komisja stwierdza, że pomoc nie może zostać uznana za niezbędną i współmierną do takiego celu.
- (243) W konsekwencji Komisja uważa, że pomoc inwestycyjna przyznana przez Gdynię i Kosakowo na rzecz spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. nie spełnia wymogów określonych w wytycznych w sprawie lotnictwa z 2005 r. i nie może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

5.2.4. *Pomoc operacyjna*

- (244) Komisja oparła swą ocenę pomocy operacyjnej w motywie 227 decyzji 2014/883/UE na wniosku, że „przyznanie pomocy operacyjnej, aby zapewnić realizację projektu inwestycyjnego, w którym wykorzystuje się pomoc na inwestycje niezgodną z rynkiem wewnętrznym, jest ze swej natury niezgodne z rynkiem wewnętrznym”. Bez pomocy inwestycyjnej niezgodnej z rynkiem wewnętrznym port lotniczy w Gdyni nie istniałby, ponieważ jest on całkowicie finansowany z tej pomocy, a pomocy operacyjnej nie można udzielić na nieistniejącą infrastrukturę portu lotniczego.
- (245) Taki wniosek, wyciągnięty zgodnie z wytycznymi w sprawie lotnictwa z 2005 r., jest w jednakowym stopniu ważny w kontekście wytycznych w sprawie lotnictwa z 2014 r. i wystarcza, aby stwierdzić, że pomoc operacyjna przyznana na rzecz operatora portu lotniczego jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (246) Ponadto jest jasne, że pierwszy warunek zgodności z rynkiem wewnętrznym, określony w wytycznych w sprawie lotnictwa z 2014 r., zgodnie z którym pomoc operacyjną można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeśli przyczynia się ona do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania (zwiększa mobilność obywateli Unii i poprawia łączność z regionami lub pobudza rozwój regionalny), nie jest spełniony, jeśli przedmiotowa pomoc operacyjna ma na celu zapewnienie działania portu lotniczego, który został zbudowany wyłącznie dzięki pomocy inwestycyjnej niezgodnej z rynkiem wewnętrznym.

- (247) Komisja uważa zatem, że w motywach 203 i nast. – w których wykazano, że pomoc inwestycyjna przyznana na rzecz Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., z uwagi na powielenie infrastruktury portu lotniczego, nie spełnia jasno sprecyzowanych celów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania i wobec tego jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, na podstawie wytycznych w sprawie lotnictwa z 2005 r. – wykazano również, że pomoc operacyjna przyznana na rzecz Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. jest tak samo niezgodna z rynkiem wewnętrznym, co stwierdzono już w decyzji 2014/883/UE. Pomoc operacyjna przyznana na rzecz Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (podobnie jak pomoc inwestycyjna) doprowadzi bowiem do zwykłego powielenia infrastruktury portu lotniczego w regionie, który, jak się wydaje, jest już dobrze obsługiwany przez nieprzeciążony port lotniczy, w związku z czym nie przyczynia się ona do osiągnięcia jasno sprecyzowanego celu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania.
- (248) W imię kompletności Komisja zauważa, że doszłaby do takiego samego wniosku, gdyby pomoc operacyjna była oceniana w świetle przywołanych przez polskie władze zasad pomocy regionalnej. W takim przypadku Komisja musiałaby uwzględnić fakt, iż port lotniczy w Gdyni znajduje się w regionie będącym w trudnej sytuacji gospodarczej, objętym odstępstwem określonym w art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE, w związku z czym Komisja musiałaby ocenić, czy przedmiotową pomoc operacyjną można uznać za zgodną z wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej.
- (249) Zgodnie z pkt 76 WKPR pomoc operacyjną w regionach objętych odstępstwem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE można przyznać pod warunkiem, że spełnione są łącznie następujące kryteria: (i) jest ona uzasadniona z uwagi na jej wkład w rozwój regionalny i jej charakter oraz (ii) jej poziom jest proporcjonalny do ograniczeń, które ma złagodzić.
- (250) Według polskich władz przedmiotowa pomoc operacyjna jest zgodna z pkt 76 WKPR (zob. motywy 95–987).
- (251) Jako że Pomorze jest już obsługiwane przez port lotniczy w Gdańsku, a nowy port lotniczy nie poprawi połączeń z regionem, Komisja nie mogłaby stwierdzić, że pomoc może mieć wkład w rozwój regionalny.
- (252) Komisja uznałaby, że z uwagi na brak takiego wkładu nie można stwierdzić, iż pomoc operacyjna jest proporcjonalna do ograniczeń, które ma złagodzić, ponieważ nie wydaje się, aby na Pomorzu występował niedostatek połączeń.
- (253) Ponadto Komisja uznałaby, że oceniana pomoc operacyjna jest przeznaczona na część z wcześniej określonych wydatków. Biorąc jednak pod uwagę przeprowadzoną przez Komisję ocenę planu operacyjnego portu lotniczego w Gdyni oraz poziomu przewidywanych przychodów i kosztów, przedstawioną w sekcji 5.1.3, nie można byłoby stwierdzić, że pomoc ograniczałaby się do niezbędnego minimum, byłaby przyznana przejściowo i stopniowo zmniejszana. W szczególności jeśli chodzi o niepewność co do zakładanej rentowności operatora portu lotniczego (zob. sekcja dotycząca istnienia pomocy), nie ma możliwości zagwarantowania, że pomoc będzie miała charakter przejściowy i że będzie stopniowo zmniejszana.
- (254) Dlatego też Komisja uznaje, że pomoc operacyjna na rzecz Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. przyznana przez Gdynię i Kosakowo jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ ma na celu zapewnienie działania portu lotniczego, który istnieje tylko dzięki pomocy inwestycyjnej niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, oraz (podobnie jak wspomniana pomoc inwestycyjna) prowadzi do zwykłego powielenia infrastruktury portu lotniczego.

5.2.5. Wniosek dotyczący zgodności z rynkiem wewnętrznym

- (255) Komisja stwierdza zatem, że pomoc państwa przyznana spółce Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (256) Komisja nie stwierdziła istnienia żadnego innego właściwego przepisu w sprawie zgodności z rynkiem wewnętrznym, na podstawie którego mogłaby uznać przedmiotową pomoc za zgodną z TFUE. Ponadto polskie władze nie powołały się na żaden przepis w sprawie zgodności z rynkiem wewnętrznym ani nie przedstawiły istotnych argumentów, które umożliwiłyby Komisji uznanie przedmiotowej pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

- (257) Pomoc inwestycyjna oraz pomoc operacyjna, którą polskie władze przyznały lub zamierzają przyznać na rzecz spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Polskie władze przyznały pomoc niezgodnie z prawem, naruszając art. 108 ust. 3 TFUE.

6. ODZYSKANIE ŚRODKÓW

- (258) Zgodnie z TFUE i utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w przypadku stwierdzenia przez Komisję niezgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym Komisja jest uprawniona do podjęcia decyzji, że dane państwo musi ją znieść lub zmienić⁽⁷⁶⁾. Trybunał konsekwentnie również utrzymuje, że zobowiązanie państwa do zniesienia pomocy uznanej przez Komisję za niezgodną z rynkiem wewnętrznym ma na celu przywrócenie poprzednio istniejącej sytuacji⁽⁷⁷⁾. W tym kontekście Trybunał stwierdził, iż cel ten zostaje osiągnięty z chwilą spłacenia przez beneficjenta kwot przyznanych w ramach niezgodnej z prawem pomocy, przez co następuje utrata korzyści, które miał w stosunku do jego konkurentów na rynku, i przywrócona zostaje sytuacja sprzed wypłaty pomocy⁽⁷⁸⁾.
- (259) Zgodnie z powyższym orzecznictwem w art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/99⁽⁷⁹⁾ określono, że „w przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy przyznanej bezprawnie, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji pomocy od beneficjenta”.
- (260) Dlatego też wspomniana powyżej pomoc państwa musi zostać zwrócona polskim władzom w takim zakresie, w jakim została wypłacona.
- (261) Komisja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem fakt, iż przedsiębiorstwa przeżywają trudności lub są w stanie upadłości, nie ma wpływu na obowiązek odzyskania pomocy przez państwo członkowskie⁽⁸⁰⁾. W takich przypadkach przywrócenie poprzednio istniejącej sytuacji i wyeliminowanie zakłócenia konkurencji można zasadniczo osiągnąć przez wpisanie wierzytelności związanej ze zwrotem pomocy na listę wierzytelności⁽⁸¹⁾. Jeżeli władze państwa nie są w stanie odzyskać pełnej kwoty pomocy, wpisanie wierzytelności na listę uznaje się za wypełnienie obowiązku odzyskania pomocy tylko wówczas, gdy w wyniku postępowania upadłościowego następuje likwidacja danego przedsiębiorstwa, tj. ostateczne zaprzestanie jego działalności⁽⁸²⁾.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Cofa się decyzję 2014/883/UE.

Artykuł 2

1. Zastrzyki kapitałowe na rzecz Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. w okresie od dnia 28 sierpnia 2007 r. do dnia 17 czerwca 2013 r. stanowią pomoc państwa, która została wprowadzona w życie przez Polskę w sposób niezgodny z prawem, z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, z wyjątkiem części przedmiotowych zastrzyków kapitałowych, która została wydana na inwestycje konieczne do prowadzenia działań, które zgodnie z decyzją C(2013) 4045 final muszą zostać uznane za działania wchodzące w zakres misji publicznej.

⁽⁷⁶⁾ Sprawa C-70/72 Komisja przeciwko Niemcom, EU:C:1973:87, Rec. 1973, s. 813, pkt 13.

⁽⁷⁷⁾ Sprawy połączone C-278/92, C-279/92 i C-280/92 Hiszpania przeciwko Komisji, EU:C:1994:325, Rec. 1994, s. I-04103, pkt 75.

⁽⁷⁸⁾ Sprawa C-75/97 Belgia przeciwko Komisji, EU:C:1999:311, Rec. 1999, s. I-03671, pkt 64–65.

⁽⁷⁹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1).

⁽⁸⁰⁾ Sprawa C-42/93 Hiszpania przeciwko Komisji („Merco”), EU:C:1994:326, Rec. 1994, s. I-4175, pkt 33; sprawa C-496/09 Komisja przeciwko Włochom, EU:C:2011:740, Zb.Orz. 2011, s. I-11483, pkt 72.

⁽⁸¹⁾ Sprawa C-277/00 Niemcy przeciwko Komisji („SMI”), EU:C:2004:238, Zb.Orz. 2004, s. I-4355, pkt 85; sprawa 52/84 Komisja przeciwko Belgii, EU:C:1986:3, Rec. 1986, s. 89, pkt 14; sprawa C-142/87 Belgia przeciwko Komisji („Tubemeuse”), EU:C:1990:125, Rec. 1990, s. I-959, pkt 60–62.

⁽⁸²⁾ Wyrok w sprawie C-610/10 Komisja przeciwko Hiszpanii („Magesa”), EU:C:2012:781, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo,

2. Zastrzyki kapitałowe, które Polska planuje wdrożyć na rzecz Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. po dniu 17 czerwca 2013 r. w celu przekształcenia lotniska wojskowego Gdynia-Kosakowo w port lotnictwa cywilnego, stanowią pomoc państwa, która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Pomoc państwa nie może zatem zostać wdrożona.

Artykuł 3

1. Polska odzyskuje od beneficjenta pomoc, o której mowa w art. 2 ust. 1.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres, począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji beneficjenta, do dnia ich faktycznego odzyskania. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 ⁽⁸³⁾.
3. Polska anuluje wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy, o której mowa w art. 2 ust. 2, ze skutkiem od daty notyfikacji niniejszej decyzji.

Artykuł 4

1. Odzyskanie pomocy, o której mowa w art. 2 ust. 1, oraz odsetek, o których mowa w art. 3 ust. 2, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.
2. Polska zapewnia wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

Artykuł 5

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Polska przekazuje Komisji następujące informacje:
 - a) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od beneficjenta;
 - b) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
 - c) dokumenty potwierdzające, że beneficjentowi nakazano zwrot pomocy.
2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 2 ust. 1, oraz odsetek, o których mowa w art. 3 ust. 2, Polska na bieżąco informuje Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Polska bezzwłocznie przedstawia informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Polska dostarcza również szczegółowe informacje o kwotach pomocy oraz odsetek już odzyskanych od beneficjenta.

Artykuł 6

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 26 lutego 2015 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji

⁽⁸³⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1).

ZAŁĄCZNIK

INFORMACJE O KWOTACH POMOCY OTRZYMANEJ, PODLEGAJĄCEJ ZWROTOWI I JUŻ ODZYSKANEJ

Nazwa beneficjenta	Całkowita kwota pomocy otrzymanej (*)	Całkowita kwota pomocy podlegającej zwrotowi (*) (Kwota główna)	Całkowita kwota pomocy już zwróconej (*)	
			Kwota główna	Odsetki od zwróconej pomocy

(*) Mln w walucie krajowej.