



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.02.2014

C(2014) 759 final

<p>Zgodnie z przepisami art. 24 i 25 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczególne zasady stosowania art. 93 traktatu WE, dotyczącymi nieujawniania informacji objętych tajemnicą zawodową, w opublikowanej wersji niniejszej decyzji pominięto niektóre informacje. Pominięte fragmenty oznaczono symbolem: [...].</p>		<p style="text-align: center;">WERSJA UPUBLICZNIONA</p> <p>Niniejszy dokument został udostępniony wyłącznie w celach informacyjnych.</p>
---	--	--

## **DECYZJA KOMISJI**

**z dnia 11.02.2014**

**w sprawie środka SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN i ex 2012/N) – Polska**

### **Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(Jedynie tekst w języku polskim jest autentyczny)

## **DECYZJA KOMISJI**

**z dnia 11.02.2014**

**w sprawie środka SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN i ex 2012/N) - Polska**

### **Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo**

(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<sup>1</sup>,

a także mając na uwadze, co następuje:

#### **1. PROCEDURA**

- (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 jako sprawę dotyczącą pomocy państwa 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

---

<sup>1</sup> Dz.U. C 243 z 23.8.2013, s.25.

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 spraw niezgłoszonych (sprawa NN), 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 10 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)<sup>2</sup> (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”) w odniesieniu do finansowania przyznanego spółce Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (zwanej dalej „Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.”) przez miasto Gdynia (zwane dalej „Gdynia”) i gminę Kosakowo (zwaną dalej „Kosakowo”). 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*<sup>3</sup>. Komisja zwróciła się do zainteresowanych stron o przedstawienie uwag na temat danego środka w terminie jednego miesiąca od daty publikacji.
- (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. Polskie władze przekazały dodatkowe informacje w pismach z dnia 4 listopada 2013 r. i 15 listopada 2013 r. W dniu 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.

## **2. OPIS ŚRODKÓW POMOCY I PODSTAWY WSZCZĘCIA PROCEDURY**

### **2.1. Kontekst postępowania wyjaśniającego**

- (8) Sprawa dotyczy finansowania nowego portu lotniczego lotnictwa cywilnego na Pomorzu (województwo pomorskie), przy granicy miasta Gdynia i gminy Kosakowo, 25 kilometrów od portu lotniczego w Gdańsku<sup>4</sup>. Nowy port lotniczy stanowi własność

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Dz.U. C 243 z 23.8.2013, s. 25.

<sup>4</sup> 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

spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. (zwanej dalej również „zarządcą portu” lub „portem lotniczym w Gdyni”) i będzie przez nią obsługiwany. Zarządca portu jest w 100% własnością gmin Gdynia i Kosakowo.

- (9) Przedmiotowy projekt inwestycyjny ma na celu utworzenie drugiego portu lotniczego na Pomorzu na bazie obiektów infrastrukturalnych lotniska wojskowego położonego w Kosakowie<sup>5</sup>. 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 przypadało 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 roku 2028.
- (10) Za początek projektu można uznać kwiecień 2005 r., kiedy to różne władze regionalne, Ministerstwo Obrony Narodowej i przedstawiciele portu lotniczego w Gdańsku<sup>6</sup> podpisały list intencyjny, dotyczący utworzenia nowego portu lotniczego na Pomorzu na bazie obiektów infrastrukturalnych lotniska wojskowego położonego w Kosakowie. 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. Na tej podstawie polski rząd, w drodze umowy z dnia 9 września 2010 r., przekazał grunty o powierzchni 254 hektarów, na których położone jest lotnisko wojskowe, na okres 30 lat gminie Kosakowo, która następnie wydzierżawiła je spółce Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. na ten sam okres.

#### Projekt inwestycyjny

- (11) Z uwagi na fakt, że istniejące lotnisko Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) było początkowo wykorzystywane wyłącznie do celów wojskowych, zarządca nowego

---

%), 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 podróżnych (2,7 mln w ramach regularnych przewozów lotniczych oraz 0,2 mln w ramach lotów charterowych).

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 podróżnych 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 podróżnych. 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)).

<sup>5</sup> Istniejące lotnisko wojskowe, nazywane lotniskiem „Gdynia-Oksywie”, znajduje się przy granicy miasta Gdynia i gminy Kosakowo.

<sup>6</sup> Umowę podpisały władze województwa pomorskiego, miast Gdańska, Gdyni i Sopotu oraz gminy Kosakowo wraz z przedstawicielami polskiego rządu (wojewodą pomorskim, przedstawicielami Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Transportu) i portu lotniczego w Gdańsku.

portu lotniczego ma mieć możliwość korzystania z istniejących obiektów infrastrukturalnych (takich jak pas startowy o długości 2 500 metrów, pasy drogi kołowania, płyta postojowa oraz urządzenia nawigacyjne itd.). Szacowany całkowity koszt inwestycji związanej z projektem przekształcenia wynosi nominalnie 164,9 mln PLN (41,2 mln EUR<sup>7</sup>) i 148,4 mln PLN (37,1 mln EUR) w ujęciu realnym. W poniższej tabeli 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 kompetencji władz publicznych<sup>8</sup>, których łączny koszt wynosi około [...] mln PLN ([...] mln EUR) w odniesieniu do wszystkich czterech etapów inwestycji.

**Tabela 1: Łączne nominalne koszty inwestycji w port lotniczy Gdynia-Kosakowo w okresie 2007 – 2030.**

Projekt inwestycyjny	Koszty w mln	
	PLN	EUR
<b>Etap I: 2007 - 2011</b>	[...]	[...]
Roboty przygotowawcze (np. oczyszczenie miejsca budowy, usunięcie starych budynków i drzew) oraz studia wykonalności, planowanie		
<b>Etap II: 2012 - 2013</b>	[...]	[...]
- 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		
<b>Etap III: 2014 - 2019</b>	[...]	[...]
- 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 - Innego rodzaju inwestycje związane z obsługą pasażerów (np. rozbudowa parkingu samochodowego)		
<b>Etap IV: 2020 - 2030</b>	[...]	[...]
- Rozbudowa terminalu - Rozbudowa budynku administracji portu lotniczego i budynku przeznaczonego dla jednostki straży pożarnej - Rozbudowa płyt postojowych, pasów drogi kołowania i parkingów samochodowych		
<b>Łączne koszty inwestycji</b>	<b>164.90</b>	<b>41.02</b>

Źródło: informacje dostarczone przez polskie władze.

### Finansowanie projektu inwestycyjnego

- (12) 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. zarządca portu lotniczego będzie generował zyski i tym samym będzie mógł samodzielnie finansować całą swoją działalność ze swoich przychodów.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Zdaniem władz polskich inwestycje wchodzące w zakres kompetencji 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.

- (13) Przed zgłoszeniem projektu Komisji (tj. przed dniem 7 września 2012 r.) wspólnicy publiczni portu lotniczego w Gdyni zgodzili się wnieść wkład o łącznej wartości około 207,48 mln PLN<sup>9</sup> (około 51,87 mln EUR), przeznaczony na realizację projektu inwestycyjnego i pokrycie strat portu lotniczego w pierwszych latach jego eksploatacji. W latach 2007–2019 miasto Gdynia prześle wkłady pieniężne w wysokości 142,48 mln PLN (ok. 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 będzie wносиła również wkłady niepieniężne w kwocie do 64,9 mln PLN (ok. 16,2 mln EUR), przekształcając część rocznych opłat z tytułu dzierżawy gruntów (do których uiszczania zobowiązany jest port lotniczy w Gdyni) w udziały w porcie lotniczym (zob. tabela 2 poniżej).

**Tabela 2: Finansowanie projektu inwestycyjnego za pomocą podwyższania kapitału.**

	mln PLN	mln EUR
<b>Przed 18 czerwca 2012 r.</b>		
Zastrzyki kapitałowe w postaci środków pieniężnych zrealizowane przez miasto Gdynię	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
<b>Całkowita wielkość wkładu przed 18 czerwca 2012 r.</b>	<b>64.81</b>	<b>16.20</b>
<b>Prognozy na okres po 18 czerwca 2012 r.</b>		
<b>Zastrzyki kapitałowe w postaci środków pieniężnych zrealizowane przez miasto Gdynię:</b>	<b>81.75</b>	<b>20.44</b>
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.	[...]	[...]
<b>Zamiana długu na kapitał własny gminy Kosakowo</b>	<b>60.92</b>	<b>15.23</b>
z czego:		
w latach 2013-2039 (27*[...] PLN)	[...]	[...]
w 2040 r.	[...]	[...]
<b>Całkowita przewidywana wielkość wkładu po 18 czerwca 2012 r.</b>	<b>142.67</b>	<b>35.67</b>
<b>Całkowity przewidywany kapitał własny spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o.</b>	<b>207.48</b>	<b>51.87</b>

Źródło: na podstawie informacji dostarczonych przez polskie władze.

## 2.2. Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego i wstępna ocena

- (14) 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

<sup>9</sup> Wyrażonej nominalnie.

stwierdzono dodatnią wartość bieżącą netto (zwaną dalej: „NPV”)<sup>10</sup>, oparto na realistycznych i wiarygodnych założeniach;

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

### Zastosowanie TPI

- (15) 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.
- (16) Mając na uwadze fakt, że port lotniczy w Gdyni ma działać zgodnie z podobnym modelem biznesowym (koncentrując się na przewoźnikach niskokosztowych, lotach czarterowych i lotnictwo ogólne) 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.
- (17) 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.
- (18) 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<sup>11</sup>. 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 roku 2040 (skumulowane zdyskontowane przepływy pieniężne w okresie objętym prognozą 2010-2040 są ujemne).

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Wartość końcowa jest bieżącą wartością wszystkich następnym przepływów pieniężnych wygenerowanych w ramach permanentnie stabilnej stopy wzrostu (tj. wartość kapitałowa operatora portu lotniczego w ostatnim roku przedłożonego planu operacyjnego).

- (19) W związku z powyższym Komisja uznała, że finansowanie danego projektu inwestycyjnego ze środków publicznych skutkuje selektywnymi korzyściami ekonomicznymi dla zarządcy 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.

Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

- (20) Jeśli chodzi o drugą kwestię, Komisja wyraziła wątpliwość, czy pomoc inwestycyjną i operacyjną dla portu lotniczego w Gdyni można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (21) 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.<sup>12</sup>. W szczególności Komisja miała wątpliwości, czy dana inwestycja odpowiada jasno sprecyzowanym celom związanym ze wspólnym interesem, 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 z wspólnym interesem.
- (22) 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 (zwanymi dalej „WKPR”)<sup>13</sup>.

### **3. UWAGI ZGŁOSZONE PRZEZ POLSKIE WŁADZE**

#### **3.1. Zastosowanie testu prywatnego inwestora i istnienie pomocy**

- (23) Polskie władze podtrzymują swoje stanowisko w kwestii zgodności publicznego finansowania inwestycji na rzecz portu lotniczego w Gdyni z TPI, 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 stwierdzają, że w wyniku wszystkich analiz TPI stwierdzono dodatnią wartość bieżącą netto oraz wyższą od kosztu kapitału wewnętrzną stopę zwrotu<sup>14</sup> (zwaną dalej „IRR”).

---

<sup>12</sup> 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).

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

<sup>14</sup> Wewnętrzna stopa zwrotu służy do pomiaru wysokości zwrotu/zysku, jaki inwestor uzyska z tytułu zainwestowanego kapitału



### 3.1.1. Proces decyzyjny i poprawność metodologiczna analizy TPI

- (24) 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.
- (25) 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 „uaktualnieniem TPI 2011” lub „analizą TPI 2011”) i w lipcu 2012 r. (nosząca datę 13 lipca 2012 r., zwana dalej „uaktualnieniem TPI 2012” lub „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 uaktualnienie TPI 2012.
- (26) 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 I opisanego w tabeli I):
- (27) Polskie władze wyjaśniają, że w pierwszym etapie spółka utworzona przez Gdynię i Kosakowo realizowała zadania przygotowawcze (np. przygotowanie planu generalnego dla inwestycji, dokumentów koniecznych do otrzymania statusu zarządzającego portem lotniczym, sprawozdania na temat oddziaływania inwestycji na środowisko, dokumentacji projektowej itd.).
- (28) Polskie władze stoją na stanowisku, że w pierwszym etapie nie dokonano znaczących inwestycji kapitałowych, natomiast finansowane publicznie przyznane zarządcy portu lotniczego było zgodne z zasadami pomocy *de minimis*<sup>15</sup>. Polskie władze stwierdzają, że do dnia 26 czerwca 2009 r. zastrzyki kapitałowe w spółkę wyniosły w sumie 1,691 mln (około 423 000 EUR).
- ii. Etap drugi (od 2010 r.) obejmujący faktyczne przekształcenie portu lotniczego (odnosi się do etapów II do IV opisanych w tabeli I):

---

<sup>15</sup> 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).

- (29) Dalej polskie władze wyjaśniają, że pierwszy, przygotowawczy etap ukończono w 2010 r., po ukończeniu planu generalnego<sup>16</sup> 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), wspólnicy podnieśli kapitał zakładowy spółki do wysokości 6,05 mln PLN (ok. 1,5 mln EUR).
- (30) 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”)<sup>17</sup>. Takie obliczenie NPV opiera się na założeniu, że wszystkie przewidziane w planie inwestycyjnym zastrzyki kapitałowe zostaną przekazane w celu realizacji projektu inwestycyjnego.<sup>18</sup> 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”)<sup>19</sup>, 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 oraz wartości końcowej. W niniejszej sprawie w analizie TPI 2010 przedstawiono szacunki dla przepływów pieniężnych w okresie 2010-2040, stosując WACC w wysokości [...] %<sup>20</sup>. 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)<sup>21</sup>. W związku z tym NPV całego projektu szacuje się na kwotę [...] mln EUR (lub [...] mln EUR).

---

<sup>16</sup> W planie generalnym projektu inwestycyjnego określono różne środki konieczne do przekształcenia portu lotniczego.

<sup>17</sup> 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 TPI 2010).

<sup>18</sup> Obliczenia wolnych przepływów pieniężnych przedsiębiorstwa (FCFF) opierają się na spodziewanych przepływach pieniężnych (do i z przedsiębiorstwa) w okresie objętym prognozą 2010-2040. Takie przepływy pieniężne oparto na planie operacyjnym i jego podstawowych założeniach dotyczących ruchu, opłat, kosztów operacyjnych i nakładów inwestycyjnych. Zatem w obliczeniach FCFF uwzględnia się wszystkie nakłady inwestycyjne przewidziane na przekształcenie portu lotniczego.

<sup>19</sup> Średni ważony koszt kapitału (WACC) stanowi spodziewaną stopę spłaty przez spółkę na rzecz wszystkich właścicieli jej papierów wartościowych w celu sfinansowania aktywów spółki.

<sup>20</sup> 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 TPI 2010). Komisja zwraca uwagę, że przedstawione przez polskie władze wyliczenia mogą wskazywać, że do celów analizy TPI zastosowano WACC z malejącą strukturą czasową.

<sup>21</sup> Za podstawę wartości końcowej przyjęto założenie [...] wzrostu na poziomie [...] %.

- (31) Poniższy wykres (zob. Wykres 1) przedstawia oczekiwane skumulowane zdyskontowane przepływy pieniężne w okresie objętym prognozą, czyli w latach 2010-2040, obliczone w ramach analizy TPI 2010.

**Wykres 1: Skumulowane (rzeczywiste) zdyskontowane przepływy pieniężne (w PLN)**

[...]

- (32) Polskie władze wyjaśniają, że dnia 29 lipca 2010 r. kapitał własny spółki zwiększono do kwoty 6,052 mln PLN (około 1,5 mln EUR). Polskie władze jednocześnie dodają, że chociaż analiza TPI nie wykazała, aby przedmiotowa inwestycja stanowiła pomoc państwa, to wspólnicy zaczęli przygotowywać zgłoszenie do Komisji, które miało zostać przedłożone wyłącznie ze względów podyktowanych pewnością prawa.
- (33) 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 utworzenie portu lotniczego w Gdyni zawarła z gminą Kosakowo umowę o dzierżawę gruntów (umożliwiającą doprecyzowanie zasięgu dzierżawionych gruntów, warunków płatności z tytułu dzierżawy, kwestii podatkowych itd.),
  - sprecyzowano i uaktualniono koszty inwestycji ujęte w planie inwestycji.
- (34) Polskie władze wyjaśniają, że analiza TPI 2011 wykazała też dodatnią NPV. Ponadto polskie władze informują, że na tej podstawie publiczni wspólnicy zarządcy 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).
- (35) 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 [...] %<sup>22</sup>, natomiast stopę stałego wzrostu z poziomu [...] % obniżono do [...] %.

- (36) Polskie władze informują, 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;
  - skutek 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).
- (37) 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 (zwaną dalej „FCFF”) zastąpiono metodą wolnych przepływów pieniężnych właścicieli kapitału własnego (dalej zwaną „FCFE”) <sup>23</sup>.
  - 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.

---

<sup>22</sup> Stopę wolną od ryzyka podniesiono do [...] %, natomiast współczynnik beta zwiększono do [...]. Zmieniono strukturę kapitału, zwiększając w niej zadłużenie ([...] %) i zmniejszając kapitał własny ([...] %).

<sup>23</sup> FCFE = FCFF + zaciągnięte kredyty i pożyczki – kredyty i pożyczki spłacone – odsetki od kredytów i pożyczek. W porównaniu z FCFF, FCFE są dyskontowane stopą zwrotu z kapitału własnego, która jest zawsze wyższa od WACC (Weighted Average Cost Of Capital). W skutek tego NPV pokazuje, jaka część zwrotu z inwestycji jest dostępna dla udziałowców (inwestorów kapitałowych). NPV obliczane na podstawie FCFE nie odzwierciedla zatem całkowitego zwrotu z inwestycji, tj. zwrotu dla udziałowców i zwrotu dla wierzycieli.

- 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)<sup>24</sup>.
  - Założono, że projekt będzie finansowany przede wszystkim ze środków pochodzących od wspólników, a dopiero potem ze źródeł zewnętrznych (kredyty obrotowe) oraz z przychodów operacyjnych.
- (38) W 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 koszt kapitału własnego na poziomie [...] %<sup>25</sup>, a stopę stałego wzrostu dla wartości końcowej ponownie zmniejszono, z [...] % do [...] %.
- (39) 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.

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Stopę wolną od ryzyka obniżono do [...] %, natomiast współczynnik beta do [...].

**Tabela 3: Podwyższanie kapitału zarządcy 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)	
28.08.2007	23.07.2007	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	0.030	0.030	0.03%
28.08.2007	23.07.2007	Kosakowo	utworzenie nowych udziałów	0.020	0.050	0.05%
04.03.2008	06.12.2007	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	0.120	0.170	0.19%
04.03.2008	06.12.2007	Kosakowo	utworzenie nowych udziałów	0.080	0.250	0.27%
11.09.2008	21.07.2008	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	0.500	0.750	0.82%
28.07.2009	26.06.2009	Gdynia	404 udziały gminy Gdynia umorzono bez rekompensaty dla wspólnika	-0.404	0.346	0.38%
28.07.2009	26.06.2009	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	1.345	1.691	1.85%
08.12.2010	29.07.2010	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	4.361	6.052	6.63%
08.07.2011	07.06.2011	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	25.970	32.022	35.07%
01.09.2011	26.07.2011	Kosakowo	utworzenie nowych udziałów	1.779	33.801	37.02%
25.04.2012	05.04.2012	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	28.809	62.610	68.57%
25.04.2012	05.04.2012	Kosakowo	utworzenie nowych udziałów	2.200	64.810	70.98%
27.05.2013	08.04.2013	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	4.269	69.079	75.65%
27.05.2013	08.04.2013	Kosakowo	utworzenie nowych udziałów	2.200	71.279	78.06%
17.06.2013	25.04.2013	Gdynia	utworzenie nowych udziałów	20.031	91.310	100.00%

Źródło: informacji dostarczone przez polskie władze.

- (40) 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.
- (41) 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, wydzierżawiono gminie Kosakowo na okres 30 lat. Ponadto polskie władze informują, że umowa dzierżawy zobowiązuje Kosakowo do wydzierżawienia gruntów wyłącznie podmiotowi odpowiedzialnemu za utworzenie lub funkcjonowanie cywilnego portu lotniczego. Polskie władze utrzymują, że w przypadku niewydzierżawienia przez gminę Kosakowo danego gruntu na potrzeby utworzenia cywilnego portu lotniczego w terminie 6 miesięcy lub wykorzystania tego gruntu do innych celów lub niepodjęcia działalności przez port lotniczy w terminie 3 lat, grunt ten mogłoby przejść państwu. Scenariusz, w którym grunty pod port lotniczy w Gdyni 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

- (42) 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 w Modlinie i Lublinie stosują standardowe opłaty lotniskowe, zbliżone do opłat prognozowanych w analizie TPI dla portu lotniczego w Gdyni.
- (43) Odpowiadając na uwagę Komisji, że opłaty prognozowane dla portu lotniczego w Gdyni (25 PLN (5,25 EUR) w pierwszych 2 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 (5 EUR) za pasażera odlatującego samolotem linii niskokosztowych w przypadku lotów na trasach międzynarodowych obsługiwanych co najmniej 2 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.
- (44) 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.
- (45) 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.
- (46) 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 podróżnych, 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 dotyczących przepływu pasażerów pochodzących z analizy TPI 2012 z prognozami uaktualnionymi (marzec 2013 r.) dla portu lotniczego w Gdyni**

Rok	Ruch handlowy		Ruch handlowy		Lotnictwo ogólne	
	<i>Liczba pasażerów (000)</i>		<i>Operacje lotnicze</i>		<i>Operacje lotnicze</i>	
	Prognoza TPI 2012	Prognoza uaktualniona	Prognoza TPI 2012	Prognoza uaktualniona	Prognoza 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)

- (47) 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.
- (48) 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 związanych z usługami obcymi i wynagrodzeniami. Zdaniem



polskich władz uwzględnienie tego czynnika w analizach TPI zaowocowałyby większą prognozowaną rentownością projektu.

#### Długoterminowa stopa wzrostu

- (49) Polskie władze wyjaśniają, że zakładana w TPI stopa wzrostu na poziomie [...] % odnosi się do wartości końcowej wyrażonej nominalnie.
- (50) 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

- (51) W listopadzie 2013 r. polskie władze poinformowały, że zarządca portu właśnie otrzymał decyzje administracyjne z Urzędu Celnego i Urzędu Regulacji Energetyki zezwalające mu na bezpośrednią sprzedaż paliwa statkom powietrznym. Sprzedaż paliwa przez zarządcę portu miałyby stanowić źródło dodatkowych dochodów, poprawiające wynik finansowy w planie operacyjnym.
- (52) Według polskich władz wszystkie przeprowadzane dotychczas analizy TPI przewidywały sprzedaż paliwa przez operatora zewnętrznego. Sprzedaż paliwa przez zarządcę 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 zarządcę portu).
- (53) 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 [...] %.
- (54) Polskie władze argumentują, że alternatywnie dodatkowe dochody pozwoliłyby ograniczyć w perspektywie długoterminowej opłaty lotniskowe ponoszone przez linie lotnicze.
- (55) Polskie władze potwierdziły, że samodzielna sprzedaż paliwa nie została uwzględniona w przeprowadzonych analizach TPI w wyniku zastosowania ostrożnego podejścia. W czasie gdy testy te były przeprowadzane, operator portu lotniczego nie posiadał wymaganych zezwoleń ani nie dysponował gwarancjami, że będzie w stanie jakiegokolwiek z nich uzyskać.
- (56) Dodatkowo polskie władze poinformowały, 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 zarządca portu mógłby oferować liniom lotniczym bardziej konkurencyjne opłaty lotniskowe niż sąsiednie lotniska.

### **3.2. Ocena zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym**

#### *3.2.1. Pomoc inwestycyjna*

- (57) 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 określonego celu związanego ze wspólnym interesem

- (58) Polskie władze utrzymują, że utworzenie 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.
- (59) 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<sup>26</sup>.
- (60) 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.
- (61) Polskie władze stwierdzają, że budowę węzła lotniczego na obszarze Trójmiasta z portem lotniczym w Gdyni, 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

---

<sup>26</sup> Trójmiasto to obszar miejski obejmujących 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).

lotniczym w Gdańsku), dodatkowo uzasadniają względy bezpieczeństwa operacji lotniczych.

- (62) I w końcu polskie władze utrzymują, że rozwój portu lotniczego w Gdyni pokrywa się z celami ujętymi w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju infrastruktury lotniczej w Polsce. Polskie władze wyjaśniają, że rozwój portu lotniczego w Gdyni 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

- (63) 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.
- (64) 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.
- (65) 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

- (66) Polskie władze zwracają uwagę na zadowalające perspektywy użytkowania portu lotniczego w Gdyni 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.
- (67) 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 w Gdyni.
- (68) 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/produktów, dostarczanych zgodnie z modelem „dokładnie na czas”.

- (69) 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 w Gdyni.

#### Wpływ na rozwój handlu sprzeczny ze wspólnym interesem

- (70) Z uwagi na fakt, że port lotniczy w Gdyni 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.
- (71) 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, akademie lotnicza) i współpracy z portem morskim w Gdyni.
- (72) Ponadto polskie władze utrzymują, że obsługa lotów czarterowych i linii niskokosztowych w porcie lotniczym w Gdyni 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”.
- (73) Polskie władze wyjaśniają, że inwestycja w port lotniczy w Gdyni może ograniczyć finansowe i społeczne koszty, które trzeba będzie ponieść w razie ograniczenia działalności portu lotniczego w Gdańsku. Polskie władze zaznaczają, że przejęcie części ruchu lotniczego portu lotniczego w Gdańsku przez port lotniczy w Gdyni zaowocuje lepszym wykorzystaniem potencjału obu lotnisk.

#### Konieczność pomocy oraz efekt zachęty

- (74) 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.
- (75) 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 mogłaby stracić płynność;
  - iii. fakt, iż całkowite finansowanie z kapitału własnego jest niższe od całkowitych nakładów inwestycyjnych (finansowanie z kapitału własnego stanowi mniej niż [...] całkowitych kosztów pieniężnych w okresie objętym prognozą, włącznie z całkowitymi nakładami inwestycyjnymi).
- (76) 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

- (77) 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 [...] % nakładów inwestycyjnych 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.
- (78) Ponadto polskie władze podkreślają, że pomoc jest przeznaczona dla małego portu lotniczego o maksymalnej rocznej przepustowości w liczbie 1 mln podróżnych, 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.
- (79) Polskie władze również zaznaczają, 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

- (80) 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

- (81) 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.”
- (82) 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:
- i. zostać przyznane przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych;
  - ii. sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów;
  - iii. zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji; oraz
  - iv. wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

##### *5.1.1. Działalność gospodarcza i pojęcie przedsiębiorstwa*

- (83) 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<sup>27</sup>. Za działalność gospodarczą uznaje się każdą działalność polegającą na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku<sup>28</sup>.
- (84) W wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk-Halle Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że eksploatacja portu lotniczego w celach komercyjnych oraz budowa

---

<sup>27</sup> Sprawa C-35/96 Komisja przeciwko Włochom [1998] Rec. s. I-3851; sprawa C-41/90 Höfner i Elser [1991] Rec. s. I-1979; sprawa C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurances przeciwko Ministère de l'Agriculture et de la Pêche [1995] Rec. s. I-4013; sprawa C-55/96 Job Centre [1997] Rec. s. I-7119.

<sup>28</sup> Sprawa 118/85 Komisja przeciwko Włochom [1987] Rec. s. 2599, sprawa 35/96 Komisja przeciwko Włochom [1998] Rec. s. I-3851.

infrastruktury lotniskowej stanowi działalność gospodarczą<sup>29</sup>. 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<sup>30</sup>.

- (85) W tym względzie Komisja odnotowuje, że obiekty infrastrukturalne będące przedmiotem niniejszej decyzji mają być eksploatowane na zasadach komercyjnych przez zarządcę portu lotniczego – Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. Ponieważ zarządca 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.
- (86) Nie każdy rodzaj działalności wykonywanej przez zarządcę portu lotniczego ma jednak charakter gospodarczy<sup>31</sup>.
- (87) Trybunał Sprawiedliwości<sup>32</sup> 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. Do takich działań zalicza się np. działania związane z bezpieczeństwem, kontrolą ruchu lotniczego, policją, służbą celną itp. Finansowanie musi ograniczać się wyłącznie do kwoty niezbędnej do zrekompensowania kosztów generowanych przez te działania i nie może być wykorzystywane do pokrycia kosztów związanych z prowadzeniem innego rodzaju działalności gospodarczej<sup>33</sup>.
- (88) Dlatego też finansowanie działań wchodzących w zakres misji publicznej lub finansowanie infrastruktury bezpośrednio związanej z tymi działaniami zasadniczo nie stanowi pomocy państwa<sup>34</sup>. Działalności w porcie lotniczym, takiej jak kontrola ruchu lotniczego, policja, służba celna, straż pożarna, realizacja zadań koniecznych w celu zapewnienia ochrony lotnictwa cywilnego przed bezprawną ingerencją, jak również

---

<sup>29</sup> 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 [2011] Zb.Orz. s. II-01311, podtrzymany przez Trybunał Sprawiedliwości, sprawa C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle przeciwko Komisji [2012], jeszcze niepublikowany w Zb.Orz.; zob. również sprawa T-128/89 Aéroports de Paris przeciwko Komisji [2000] Rec. s. II-3929, podtrzymany przez Trybunał Sprawiedliwości, sprawa C-82/01P Aéroports de Paris przeciwko Komisji [2002] Rec. s. I-9297 i sprawa T-196/04 Ryanair przeciwko Komisji [2008] Zb.Orz. s. II-3643.

<sup>30</sup> Wyroki w sprawach C-159/91 i C-160/91 Poucet przeciwko AGV i Pistre przeciwko Cancave [1993] Rec. s. I-637.

<sup>31</sup> Sprawa C-364/92 SAT Fluggesellschaft przeciwko Eurocontrol [1994] Rec. s. I-43.

<sup>32</sup> Decyzja Komisji z dnia 19 marca 2003 r. w sprawie nr N309/2002, Bezpieczeństwo lotnicze – rekompensata kosztów w następstwie zamachów z 11 września 2001 r.

<sup>33</sup> Sprawa C-343/95 Cali i Figli przeciwko Servizi ecologici porto di Genova [1997] Rec. 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.

<sup>34</sup> Decyzja Komisji w sprawie N309/2002 z dnia 19 marca 2003 r.

inwestycji w infrastrukturę i sprzęt konieczne do realizacji takich zadań, zasadniczo nie uważa się za działalność o charakterze gospodarczym<sup>35</sup>.

- (89) Jednak finansowanie publiczne działalności o charakterze niegospodarczym ściśle związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej nie może prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji między liniami lotniczymi i zarządcami portów lotniczych. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zwalnianie przez organy publiczne przedsiębiorstw z kosztów nieodłącznie związanych z ich działalnością gospodarczą uznaje się za korzyść<sup>36</sup>. Jeśli zatem dany porządek prawny przewiduje, że normalną praktyką jest ponoszenie przez linie lotnicze lub zarządców portów kosztów pewnych usług, podczas gdy niektóre linie lotnicze lub zarządcy portów, świadczący te same usługi w imieniu tych samych organów publicznych, nie muszą ponosić takich kosztów, wówczas istnieje możliwość, że ci ostatni 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 zarządców portu lub na linie lotnicze 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 działalności o charakterze gospodarczym.
- (90) Mimo że działalność, o której mowa w motywie 88, może być uznana za działalność o charakterze niegospodarczym, Komisja zauważa, że zgodnie z polskim prawem<sup>37</sup> zarządcy portów mają obowiązek finansowania z własnych środków obiektów i urządzeń lotniska niezbędnych do wykonywania tej działalności.
- (91) Komisja uważa zatem, że finansowanie publiczne przekazane zarządcy portu lotniczego w Gdyni przeznaczone na wspomniane wyżej obiekty i urządzenia zwalnia go z kosztów nieodłącznie związanych z jego działalnością gospodarczą (zob. pkt 5.1.3). W związku z tym Komisja przyjmuje, że w obliczeniach rentowności przedmiotowej inwestycji należy uwzględnić również kapitał przeznaczony na te obiekty i urządzenia. W ten sposób Komisja stosuje podejście, które prawidłowo zastosowały polskie władze w analizach TPI.

#### *5.1.2. Zasoby państwowe i możliwość ich przypisania państwu*

- (92) Pojęcie pomocy państwa obejmuje każdą korzyść przyznaną z zasobów państwowych przez samo państwo lub przez organ pośredniczący na podstawie udzielonych mu uprawnień<sup>38</sup>. Zasoby władz lokalnych stanowią, na potrzeby stosowania art. 107 TFUE, zasoby państwowe<sup>39</sup>. W omawianym przypadku zastrzyki kapitałowe na rzecz

---

<sup>35</sup> Zob. w szczególności: sprawa -364/92 SAT Fluggesellschaft przeciwko Eurocontrol [1994] Rec. s. I-43, pkt 30 oraz sprawa C-113/07 P Selex Sistemi Integrati przeciwko Komisji [2009] Zb.Orz. I-2207, pkt 71.

<sup>36</sup> Zob. m.in. sprawa C-172/03 Wolfgang Heiser przeciwko Finanzamt Innsbruck [2005] Zb.Orz. I-01627, pkt 36, oraz przywołane orzecznictwo.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. 2002 r. Nr 130 poz. 1112 ze zm.), zob. m.in. art. 74 i 84.

<sup>38</sup> Sprawa C-482/99 Francja przeciwko Komisji [2002] Rec. s. I-4397.

<sup>39</sup> Wyrok z dnia 12 maja 2011 r. w sprawach połączonych T-267/08 i T-279/08, Nord-Pas-de-Calais [2011] Zb.Orz. II-01999, pkt 108



Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. pochodzą z budżetów dwóch organów władzy lokalnej, miasta Gdyni i gminy Kosakowo. Komisja uznaje zatem, że zasoby przedmiotowych gmin stanowiły zasoby państwowe.

- (93) Dlatego też Komisja stwierdza, że inwestycje są finansowane z zasobów państwowych i można je przypisać państwu.

### 5.1.3. Korzyść ekonomiczna

- (94) Komisja zauważa, że polskie władze z jednej strony argumentują, że zastrzyki kapitałowe spełniają kryteria TPI, zaś z drugiej strony są zdania, iż pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, ponieważ bez finansowania publicznego operator portu lotniczego nie podjąłby inwestycji.
- (95) Aby ustalić w niniejszej sprawie, 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 zarządcy portu lotniczego z postępowaniem prywatnego inwestora dążącego do uzyskania rentowności w perspektywie długoterminowej<sup>40</sup>.
- (96) 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”<sup>41</sup>.
- (97) Polskie władze twierdzą, że przedmiotowe środki nie przyznają korzyści ekonomicznej zarządcy portu lotniczego w Gdyni, ponieważ są zgodne z TPI. Jak opisano w pkt 3.1, na poparcie tego twierdzenia polskie władze przedstawiły wyniki analiz TPI wykonanych przez PWC<sup>42</sup>. W listopadzie 2013 r. polskie władze poinformowały ponadto, że nowe źródła przychodów (tj. sprzedaż paliwa, usługi nawigacyjne) zwiększą NPV projektu. W chwili podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania polskie władze przedłożyły jedynie uaktualnienie TPI 2012.
- (98) 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 uaktualnienie TPI 2012 oraz późniejsze informacje o dodatkowych strumieniach przychodów.

---

<sup>40</sup> Sprawa C-305/89 Włochy przeciwko Komisji („Alfa Romeo”) [1991] Rec. s. I-1603, sprawa T-296/97 Alitalia przeciwko Komisji [2000] Rec. s. II-3871.

<sup>41</sup> Sprawa C-40/85 Belgia przeciwko Komisji [1986] Rec. s. I-2321.

<sup>42</sup> 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.

- (99) 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”<sup>43</sup>.
- (100) 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”<sup>44</sup>.
- (101) Aby móc 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.
- (102) Komisja uważa, że na potrzeby ustalenia, czy miasto Gdynia i gmina Kosakowo działały jak prywatny inwestor, pierwszą 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.
- (103) Komisja zauważa, że do 2010 r. wykonano 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)<sup>45</sup>. Wynika z tego, że decyzję o rozbudowie portu lotniczego w Gdyni inwestorzy podjęli przed 2010 r. Miasto Gdynia i gmina Kosakowo podjęły szereg wstępnych kroków w celu realizacji projektu (zob. motyw (10) powyżej); zlecono także w tym celu przeprowadzenie specjalnych badań.
- (104) Ponadto, jak twierdzą polskie władze, w 2010 r. wspólnicy publiczni zarządcy portu zakończyli przygotowania dotyczące przedmiotowego projektu inwestycyjnego. W tym samym roku akcjonariusze publiczni podnieśli kapitał zakładowy spółki do 6,05

---

<sup>43</sup> Sprawa C-482/99 Francja przeciwko Komisji [2002] Rec. s. I-04397.

<sup>44</sup> Sprawa C-124/10P Komisja Europejska przeciwko Électricité de France (EDF) [2012], jeszcze nieopublikowana z Zb.Orz.,pkt 85.

<sup>45</sup> Zob. pkt 4.7.5. 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.

mln PLN (ok. 1,5 mln EUR) z zamiarem realizacji 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 powyższym motywie.

*a) Zastrzyki kapitałowe*

- (105) 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 w marcu 2011 r. (nawet przed ukończeniem drugiej analizy TPI z dnia 13 maja 2011 r.) podpisano umowę w sprawie dalszych zastrzyków kapitałowych (do 2040 r.) na rzecz finansowania projektu przekształcenia lotniska wojskowego w cywilny port lotniczy (wspomnianą w motywie 33). Oprócz tego, w tym samym czasie zawarto umowę operacyjną z wojskowym użytkownikiem portu lotniczego (7 marca 2011 r.) oraz umowę o dzierżawę gruntów na rzecz spółki (11 marca 2011 r. (wspomnianą w motywie 33)).
- (106) Komisja podkreśla również, że polskie władze potwierdziły, iż zastrzyki kapitałowe, w których sprawie podjęto decyzję dnia 29 lipca 2010 r., opierały się na ocenie ekonomicznej projektu zawartej w analizie TPI 2010. Dlatego też nie ulega wątpliwości, że akcjonariusze publiczni na tym etapie podjęli decyzję o zaangażowaniu się w omawiany projekt inwestycyjny, który miał być realizowany przez okres 30 lat. Inwestor prywatny może wprowadzić w obliczu zmieniających się warunków dostosować swój plan inwestycyjny w trakcie jego realizacji, ale każdy inwestor prywatny bez wątplenia dokonałby oceny merytorycznej przedmiotowego projektu już w 2010 r., czyli przed przekazaniem na jego realizację znacznych zasobów.
- (107) Do czasu przeprowadzenia pierwszego uaktualnienia TPI w 2011 r. akcjonariusze publiczni dokonali zastrzyków kapitałowych na rzecz spółki w kwocie 6,05 mln PLN (zob. tabela 3. Spółka wydzierżawiła już grunty portu lotniczego od gminy Kosakowo (umowa dzierżawy między spółką Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. a gminą Kosakowo została podpisana 11 marca 2011 r.) i podpisała również umowę operacyjną z wojskowym użytkownikiem portu lotniczego (7 marca 2011 r.). Ponadto 11 marca 2011 r. wspólnicy podpisali umowę o podwyższeniach kapitału podstawowego spółki do 2040 r.<sup>46</sup>. Natomiast do czasu zakończenia drugiego uaktualnienia analizy TPI w lipcu 2012 r. wspólnicy publiczni dokonali zastrzyków kapitału na łączną kwotę 64,810 mln PLN (tj. około 70 % całego przekazanego kapitału). Komisja podkreśla, że analizy TPI 2011 i 2012 bez wątplenia wprowadzają dostosowania względem pierwotnego planu inwestycyjnego, na którego podstawie

---

<sup>46</sup> Umowa z dnia 11 marca 2011 r. 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 opłat za dzierżawę na udziały) w latach 2011-2040.

podjęto pierwotną decyzję o rozpoczęciu projektu przekształcenia lotniska wojskowego w lotnisko cywilne. Dlatego też, mimo że większych zastrzyków kapitałowych dokonano po przeprowadzeniu analizy TPI 2010, nie można ich rozpatrywać w izolacji.

*b) Nakłady inwestycyjne*

- (108) W analizie TPI 2012 inwestycje w aktywa trwałe podzielono na 4 etapy. Pierwszy etap projektu inwestycyjnego obejmował prace projektowe i przygotowanie miejsca budowy (wycięcie drzew i krzaków, rozbiórkę niektórych hangarów i wyrównanie terenu). Koszty te poniesiono w 2011 r., a ich łączna kwota wyniosła [...] mln PLN ([...] EUR). Realizacja drugiego etapu projektu, obejmującego budowę terminalu dla potrzeb lotnictwa ogólnego, budynku administracyjnego oraz budynku dla jednostki straży pożarnej, rozpoczęła się już w 2012 r. Drugi etap projektu jest najważniejszy pod względem nakładów inwestycyjnych, gdyż [...] % wydatków kapitałowych w ujęciu nominalnym (zwanym dalej „capex”) poniesiono w latach 2012-2013. Według informacji przedstawionych przez polskie władze nakłady inwestycyjne w 2012 r. wyniosły [...] mln PLN (z czego ponad połowę wydano jeszcze przed rozpoczęciem uaktualnionej analizy TPI 2012). Poniższy wykres (wykres 2) przedstawia capex (w ujęciu nominalnym) w poszczególnych etapach inwestycji zgodnie z analizą TPI 2012.

**Wykres 2: Wydatki kapitałowe (capex) w poszczególnych etapach (analiza TPI z 2012 r.)**

[...]

- (109) Mając na uwadze motywy 103 i 108, Komisja uważa, że analiz TPI 2011 i TPI 2012 nie wykonano w odpowiednim czasie i nie oparto ich na informacjach, którymi dysponowali publiczni akcjonariusze w chwili podejmowania głównej decyzji o finansowaniu projektu przekształcenia lotniska wojskowego w cywilny port lotniczy. Ponadto Komisja nie może wstecznie uwzględnić planowanych dodatkowych źródeł przychodów, opierając się na informacjach dostarczonych w listopadzie 2013 r., aby uzasadnić decyzje podjęte przez współników publicznych w latach 2010 i 2011.
- (110) W związku z powyższym Komisja uważa, że aby stwierdzić, czy Gdynia i Kosakowo postępowały jak ostrożny inwestor prywatny działający w warunkach gospodarki rynkowej, musi oprzeć swoją ocenę przede wszystkim na analizie TPI 2010, pomijając dalsze wydarzenia i informacje, którymi wymienieni publiczni współnicy nie dysponowali w chwili podejmowania decyzji o realizacji przedmiotowego projektu inwestycyjnego.
- (111) Z drugiej strony 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. W analizie TPI 2012 w istocie stwierdzono, że niektóre inwestycje (takie jak terminal dla potrzeb lotnictwa ogólnego, budynek administracyjny, system energetyczny) były już „w zaawansowanym stadium realizacji”. Dwie późniejsze analizy wskazują, że współnicy kierowali się zmianami na rynku i zgodnie z nimi dostosowywali zakres projektu (rozszerzając go lub zawężając w zależności od rodzaju inwestycji). Te zmiany były jednak niewielkie w stosunku do decyzji o przekształceniu bazy wojskowej w lotnisko cywilne. Poniższy wykres (Wykres 3) przedstawia wydatki kapitałowe według analiz TPI 2010, 2011 i 2012 (w ujęciu realnym na 2010 r.). 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. realne capex oszacowano na ok. [...] mln PLN, a kwotę tę [...] do ok. [...] mln PLN zarówno w 2011, jak i w 2012 r. (tj. o [...] % w okresie realizacji inwestycji wynoszącym niemal 20 lat).

- (112) W praktyce, w niniejszej sprawie Komisja musi ocenić szereg decyzji inwestycyjnych podjętych w krótkim przedziale czasu, który nie charakteryzuje się występowaniem nieprzewidzianych zdarzeń, przez tych samych współników publicznych, w związku z realizacją zasadniczo tego samego projektu inwestycyjnego. Dlatego też uaktualnienia TPI 2011 i 2012 nie mogą spowodować uznania decyzji inwestycyjnej, która nie była zgodna z TPI w czasie, gdy była podejmowana, za racjonalną decyzję inwestycyjną. Uaktualnienia te mogłyby co najwyżej świadczyć o tym, że polskie władze postąpiły jak inwestor prywatny, tylko gdyby wskazywały, że dzięki zainwestowaniu dodatkowych środków projekt miałby uzyskać rentowność, która zapewniłaby odpowiednie wynagrodzenie kapitału już zainwestowanego i tego, który miałby zostać zainwestowany (lub która zapewniłaby odpowiednie wynagrodzenie tych kapitałów nawet przy uwzględnieniu ryzyka związanego z koniecznością spłaty pomocy otrzymanej niezgodnie z prawem w przeszłości).

**Wykres 3: Capex (w tys. PLN) według analiz TPI z 2010, 2011 i 2012 r. (w ujęciu realnym na 2010 r.)**

[...]

*Zastosowanie TPI na podstawie analizy TPI z 2010 r.:*

- (113) Analiza TPI z 2010 r. dostarczona przez polskie władze opiera się na planie operacyjnym zawierającym prognozę przyszłych przepływów pieniężnych dla inwestorów kapitałowych w latach 2010–2040. W czasie gdy przeprowadzano analizę TPI polskie władze zakładały, że port lotniczy zacznie obsługiwać ogólny ruch lotniczy w 2011 r., loty czarterowe – w 2013 r. i przewoźników niskokosztowych – w 2015 r. Doprowadziłoby 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 poniżej).

**Tabela 5: Prognozy dotyczące ruchu pasażerskiego w porcie lotniczym w Gdyni wykorzystane w analizie TPI z 2010 r. (w tysiącach)**

Spodziewany rozwój ruchu pasażerskiego ( TPI 2010)										
Rok	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Liczba pasażerów	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1.752.835

- (114) Zgodnie z TPI z 2010 r. przedsiębiorstwo byłoby rentowne na poziomie EBITDA począwszy od 2018 r. Roczne zdyskontowane przepływy pieniężne miałyby osiągnąć dodatni poziom od 2020 r., co widać na wykresie poniżej (wykres 4). Jednakże w ujęciu skumulowanym (tzn. po podsumowaniu w każdym roku przepływów pieniężnych z lat poprzednich) przewiduje się, że suma zdyskontowanych przepływów pieniężnych za cały okres 2010–2040 będzie ujemna (jak przedstawiono na rys. 1). 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.

#### **Wykres 4: Zdyskontowane przepływy pieniężne w tys. PLN (analiza TPI z 2010 r.)**

[...]

Źródło: na podstawie analizy TPI 2010

- (115) Przewidywano, że po 2040 r. wartość zarządcy portu lotniczego będzie stale wzrastać przy stabilnej stopie wzrostu wolnych przepływów pieniężnych wynoszącej [...]%. Zgodnie z tym założeniem polskie władze obliczyły wartość końcową zarządcy portu lotniczego w 2040 r. Zamortyzowana wartość końcowa wynosi [...] mln PLN.
- (116) Z analizy TPI 2010 wynika dodatnia wartość kapitałowa<sup>47</sup> rzędu [...] mln PLN (tj. około [...] mln EUR) Dodatkowo wewnętrzna stopa zwrotu projektu inwestycyjnego wynosi [...]%, i jest wyższa niż prognozowany koszt kapitału zarządcy portu lotniczego ([...]).
- (117) Komisja zauważa, że kluczowym czynnikiem kształtującym wartości przyszłych przepływów pieniężnych zarządcy 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. Komisja zauważa, że ten fakt jest sprzeczny z oświadczeniami polskich władz, że działalność portu lotniczego w Gdyni będzie uzupełniała działalność portu lotniczego w Gdańsku, zważywszy, że 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 121).
- (118) W kontekście popytu ze strony pasażerów i przewoźników lotniczych, Komisja zauważa, że port lotniczy w Gdyni miałby ten sam obszar ciężenia co port lotniczy w Gdańsku położony tylko około 25 kilometrów od portu lotniczego w Gdyni. 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 rozbudowy został podany do wiadomości publicznej już w 2010 r., tj. w czasie przygotowywania TPI 2010<sup>48</sup>. Ponadto w dniu 24 września 2008 r. w ramach sprawy z zakresu pomocy państwa nr N472/2008 Komisja otrzymała także zgłoszenie dotyczące dofinansowania ze środków publicznych rozbudowy portu

---

<sup>47</sup> Wartość kapitałowa obejmuje wartość bieżącą netto przepływów pieniężnych w latach 2012-2040 i zdyskontowaną wartość końcową zarządcy portu lotniczego obliczoną na 2040 r.

<sup>48</sup> Zob. np. decyzja Komisji C(2009) 4445 z dnia 3 czerwca 2009 r., o przyznaniu pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych.

lotniczego w Gdańsku, mającej zwiększyć jego przepustowość do 5 mln pasażerów, które Komisja zatwierdziła dnia 5 lutego 2009 r.<sup>49</sup>.

- (119) Polskie władze poinformowały Komisję, że plan generalny dla portu lotniczego w Gdańsku przygotowany w 2010 r.<sup>50</sup> przewiduje rozbudowę pasa startowego, płyty postojowej i innej infrastruktury lotniskowej, w wyniku czego port lotniczy w Gdańsku będzie mógł obsługiwać w przyszłości ponad 10 mln pasażerów rocznie.
- (120) 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<sup>51</sup>. Prognozy te nie uwzględniają rozpoczęcia eksploatacji portu lotniczego w Gdyni (tj. zakłada się, że cały popyt w obszarze obciążenia obsługi 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.
- (121) Zgodnie z informacjami powyżej, w analizie TPI z 2010 r. dla portu lotniczego w Gdyni przewidziano, że główną część przychodów (średnio [80 - 90]% przez cały okres od 2012 do 2040 r.) 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 obsługiwanych w porcie lotniczym w Gdańsku<sup>52</sup>.
- (122) 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 zarządcy portu 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.
- (123) 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 w tej samej grupie 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

<sup>49</sup> Zob. przypis 4.

<sup>50</sup> Plan generalny został zamówiony w lutym 2010 r. i przekazany w listopadzie 2010 r.

<sup>51</sup> Ruch pasażerski (w 1 000 pasażerów rocznie) w porcie lotniczym w Gdańsku.

Rzeczywista liczba pasażerów:									
Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba pasażerów	466	672	1256	1715	1954	1911	2232	2463	2906
Spodziewany wzrost liczby pasażerów:									
Rok	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Liczba pasażerów	3153	3311	3477	3616	3760	3911	4067	4230	

<sup>52</sup> Pasażerowie przewoźników niskokosztowych – 64,5%, pasażerowie lotów czarterowych – 7,5%. Zarówno w 2009 r., jak i w 2011 r. było ich łącznie 70%.

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 z 2010 r. Ceny w porcie lotniczym w Gdyni zostały również ustalone przy założeniu, że nie będzie konkurencji ze strony portu lotniczego w Gdańsku.

- (124) 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 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).
- (125) 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 wszystkich nowych połączeń (od 1 stycznia 2004 r.) oraz każdego wzrostu częstotliwości połączeń wykonywanych za pomocą statków powietrznych o MTOW od 50 do 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 6 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 przewidziane w porcie lotniczym w Gdyni zostały ustalone średnio na poziomie znacznie przewyższającym poziom opłat w sąsiednim, działającym już porcie lotniczym.
- (126) 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 zarządcy 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.
- (127) 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.

- (128) 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 godzin i 24 minuty), tj. w drugim i trzecim najbliższym polskim regionalnym porcie lotniczym, były znacznie niższe<sup>53</sup>.
- (129) 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. Ponadto Komisja uważa, że uwzględniając konkurencję dla portu lotniczego w Gdyni, prognozy dotyczące ruchu zawarte w analizie TPI 2010 opierały się na nierealnych założeniach.
- (130) Warto zauważyć ponadto, że w 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 TPI 2010 opiera się na nadmiernie optymistycznych założeniach co do rozwoju ruchu pasażerskiego i poziomu opłat.
- (131) Komisja zauważa, że zmniejszenie rocznych przychodów z opłat pasażerskich uzyskiwanych z ruchu czarterowego i lotów obsługiwanych przez przewoźników niskokosztowych tylko o [...] % (w okresie objętym prognozą, tj. w latach 2010–2040) doprowadzi do ujemnej wartości kapitałowej dla publicznych wspólników. Takie obniżenie przychodów mogłoby wynikać z niższych opłat lub z mniejszego niż

<sup>53</sup>

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 od 2 do 15 ton MTOW, 35 PLN za tonę (8,75 EUR) w przedziale od 15 do 40 ton MTOW, 30 PLN za tonę (EUR 7,5) w przedziale od 40 do 60 ton MTOW, 25 PLN za tonę (6,25 EUR) w przedziale od 60 do 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 100-300 pasażerów odlatujących z portu lotniczego w Bydgoszczy) do 50% (jeżeli przewoźnik lotniczy obsługuje miesięcznie ponad 8000 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 1300 miejsc).

zakładano ruchu. 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<sup>54</sup>. W tym kontekście jest wysoce nieprawdopodobne, aby port lotniczy w Gdyni był w stanie 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.

- (132) Wprawdzie analiza TPI 2010 opierała się na dostępnych wówczas prognozach dotyczących ruchu i nie należy posługiwać się żadnymi informacjami *ex post* do bezpośredniej oceny testu prywatnego inwestora, 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 marginalny) 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 uaktualnieniu TPI 2012**

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

- (133) 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 nieznaczne zmiany podstawowych założeń. Komisja uważa, że takie zmiany są marginalne w stosunku do zmian wprowadzonych w kolejnych analizach TPI.
- (134) Kontrole wrażliwości przeprowadzone przez Komisję wydają się tym bardziej racjonalne, że przed upływem niecałego roku od analizy TPI 2010 polskie władze otrzymały uaktualnioną analizę, z której wynikało, że NPV projektu byłaby znacznie niższa i wyniosłaby zaledwie [...] mln PLN (ok. [...] EUR). Z tego względu w maju 2011 r. NPV projektu obniżono o [...] % w stosunku do pierwotnego projektu.

<sup>54</sup> Wyliczenie dotyczące opłat pasażerskich pobieranych od przewoźników niskokosztowych.

- (135) Komisja zauważa ponadto, że pozytywne wyniki 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 przedsiębiorstwa w latach 2010-2040 są bowiem ujemne i wynoszą (-[...] mln) PLN. Wartość końcowa zdyskontowana na dzień 30 czerwca 2010 r. wynosi [...] mln PLN.
- (136) Wartość końcowa została obliczona na podstawie założeń, że roczna stopa wzrostu przepływów pieniężnych z inwestycji po 2040 r. wynosiłaby [...]%. 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 rządu 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 odnotowywać 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>)

- (137) 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 trzydziestu latach działalności. Z tego względu ostrożny inwestor przeprowadziłby szereg testów wrażliwości.
- (138) W tym względzie warto zauważyć, że w późniejszych aktualizacjach pierwotnego planu operacyjnego stabilna stopa wzrostu została zmniejszona z [...]% do [...]%. Tymczasem polskie władze nie przedstawiły żadnego jasnego wyjaśnienia tego zmniejszenia. Wartość końcowa jest wypadkową zakładanej stałej stabilnej stopy

wzrostu, lecz również zakładanych zwrotów oczekiwanych w okresie stabilnego wzrostu. Komisja przeprowadziła pewne testy wrażliwości potwierdzające, że wniosek przyjęty w analizie TPI 2010 jest wysoce wrażliwy na nieznaczne i realistyczne zmiany podstawowych założeń. Po pierwsze, stabilna stopa wzrostu, przy której plan operacyjny z 2010 r. przynosi ujemną NPV, wynosi około [...]%. Jednak przy założeniu, że przychody będą niższe tylko o [...]% niż zakładano, stabilna stopa wzrostu, przy której projekt staje się nierentowny, wynosi [...]%.

- (139) Model stabilnej stopy wzrostu użyty do obliczenia wartości końcowej w niniejszej sprawie również wymaga 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 uaktualnieniu 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 zostałby zastosowany w TPI 2010 r., NPV okazałaby się ujemna.
- (140) 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”*).
- (141) Komisja zauważa, że w 2010 r., kiedy przeprowadzono pierwszą analizę TPI, w planie operacyjnym i obliczeniach NPV uwzględniono wszystkie nakłady inwestycyjne, w tym nakłady związane z obowiązkami wynikającymi z realizacji misji publicznej (straż pożarna, zapewnienie bezpieczeństwa, służby celne itp.). Komisja zauważa, że takie podejście wydaje się prawidłowe, zważywszy że takie nakłady są nieodłącznie związane z budową i eksploatacją portu lotniczego (i stanowią dodatkowe koszty projektu).
- (142) Komisja oceniła jednak także rentowność projektu na podstawie analizy TPI 2010 bez nakładów inwestycyjnych na zadania wynikające z realizacji misji publicznej.
- (143) Informacje przedstawione przez polskie władze nie pozwalają na stwierdzenie, które dokładnie pozycje nakładów inwestycyjnych i wydatków operacyjnych dotyczą realizacji misji publicznej. Komisja zauważa, że w uaktualnieniu TPI 2012 Polska dokonała rozbicia inwestycji wchodzących w zakres realizacji misji publicznej; nie dokonano tego jednak w analizie TPI 2010. Mimo to Komisja dokonała ponownego obliczenia NPV z wyłączeniem kilku możliwych do zidentyfikowania nakładów inwestycyjnych, które wyraźnie wchodzą w zakres realizacji misji publicznej. Komisja ponownie obliczyła NPV wyłączając mianowicie następujące nakłady inwestycyjne: „Pojazd i sprzęt strażacki”, „Ogrodzenie portu lotniczego i monitoring” oraz „Wyposażenie Służby Ochrony Lotniska” o wartości [...] mln PLN (łącznie w ujęciu nominalnym).

- (144) W analizie TPI 2010 wyłączenie nakładów na zadania związane z realizacją misji publicznej powoduje wzrost zdyskontowanych przepływów pieniężnych do ok. (-[...]) mln PLN (czyli innymi słowy przewidywane zdyskontowane straty w okresie 2010-2040 zmniejszają się o [...] mln PLN z (-[...]) mln PLN do (-[...]) mln PLN). Zważywszy, że wartość końcowa pozostaje niezmienną (i wynosi [...] mln PLN), NPV projektu wzrasta z [...] mln PLN do [...] mln PLN (czyli z [...] mln EUR do ok. [...] mln EUR).
- (145) Przeprowadzono dalsze testy wrażliwości, które wskazują, że NPV staje się wartością ujemną, gdy wprowadza się następujące zmiany: zmniejszenie przychodów ogółem o [...]%, zmniejszenie przychodów z opłat lotniskowych o [...]% lub zmniejszenie przychodów ogółem o [...]% w powiązaniu ze wzrostem kosztów o [...]% (wszystko w ujęciu rocznym). Ze względu na wysoce nierealistyczne założenia dotyczące opłat lotniskowych ([...]%, wyższe niż w porcie lotniczym w Gdańsku<sup>55</sup>) oraz nadmiernie optymistyczne prognozy dotyczące ruchu (zrewidowane prognozy są o od [...]% do [...]%, niższe niż pierwotne), takie testy wrażliwości wskazują, że przy bardziej realistycznych założeniach projekt nie byłby rentowny.
- (146) Po wyłączeniu możliwych do zidentyfikowania nakładów na zadania związane z realizacją misji publicznej z analizy TPI 2010 testy wrażliwości świadczą o tym, że NPV stałaby się wartością negatywną, gdyby przewidywane przychody z opłat lotniskowych od przewoźników niskokosztowych (bez jakiegokolwiek obniżki opłat lotniskowych w przypadku lotów czarterowych) zmniejszyły się o [...]%, przy założeniu że przychody z lotów czarterowych, wszystkie inne przychody, koszty operacyjne i nakłady inwestycyjne pozostają na poziomie przewidzianym w planie operacyjnym (zważywszy, że przychody pochodzące od przewoźników niskokosztowych zaczynają być generowane w 2017 r. i stopniowo z czasem wzrastają).
- (147) Ponadto warto przypomnieć, że projekt jest rentowny wyłącznie dzięki wartości końcowej (tj. wartości portu lotniczego na rok 2040 przy założeniu nieustannego wzrostu przepływów pieniężnych o [...]%, rocznie). Do 2040 r. projekt generuje ujemne przepływy pieniężne.
- (148) W związku z tym nawet ocena rentowności projektu na podstawie analizy TPI 2010 bez nakładów inwestycyjnych na zadania związane z realizacją misji publicznej nie prowadzi do jednoznacznego wniosku, że inwestor prywatny zrealizowałby przedmiotową inwestycję.

#### *Podsumowanie i wnioski*

- (149) Przekształcenie portu lotniczego w Gdyni wymaga znacznych inwestycji oraz wiąże się z długoterminowymi ujemnymi przepływami pieniężnymi. Z planu operacyjnego wynika bowiem, że w okresie objętym prognozą od 2010 do 2040 r. łączne 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 nieograniczonym przedziale czasu po tym roku, przy założeniu, że port

---

<sup>55</sup> Zob. przypis 54.

lotniczy będzie od tego roku odnotowywał co roku nominalny wzrost w wysokości [...]%). 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 powinien przeprowadzić przy tego rodzaju projekcie.

- (150) Ponadto w analizie Komisji stwierdzono, że plan operacyjny opiera się na szeregu 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.
- (151) 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 przyznaje korzyść gospodarczą zarządcy portu, której nie uzyskalby on w normalnych warunkach rynkowych.

Wykorzystanie testu prywatnego inwestora na podstawie analizy TPI 2011 i uaktualnienia TPI 2012

- (152) Jeżeli chodzi o analizy TPI przeprowadzone w 2011 i 2012 r. (oraz środki, które według polskich władz przekazano zarządcy portu w formie zastrzyków kapitałowych w ich następstwie), Komisja uważa, że zobowiązanie w sprawie tych zastrzyków kapitałowych podjęto już w umowie współników podpisanej 11 marca 2011 r. (zob. motyw 33 powyżej), tj. przed przeprowadzeniem analiz TPI 2011 i 2012. Dlatego też, kiedy analizy TPI 2011 i 2012 były przeprowadzane, decyzje inwestycyjne współników zostały już podjęte, mimo że ich wykonanie nastąpiło później. Ponadto Komisja uważa, że zastrzyki kapitałowe dokonane po przeprowadzeniu analiz TPI 2011 i 2012 nie mogą być traktowane jako autonomiczne decyzje inwestycyjne podjęte w izolacji, ponieważ dotyczą tego samego projektu inwestycyjnego, którego realizację współnicy publiczni rozpoczęli najpóźniej w 2010 r., i stanowią one jedynie korekty lub zmiany pierwotnych projektów.
- (153) W związku z tym, jak już wspomniano, Komisja uważa, że analizy te mogłyby świadczyć o tym, że polskie władze postępowały jak inwestor prywatny, jedynie jeśli wskazywałyby, że dzięki zainwestowaniu dodatkowych środków projekt uzyskalby rentowność, która zapewniłaby odpowiednie wynagrodzenie kapitału już zainwestowanego i tego, który miałby zostać zainwestowany (lub która zapewniłaby odpowiednie wynagrodzenie tych kapitałów nawet przy uwzględnieniu ryzyka związanego z koniecznością spłaty pomocy otrzymanej niezgodnie z prawem w przeszłości).
- (154) Analizy te jednak nie tylko w ogóle na to nie wskazują, ale też wydają się niewiarygodne z przyczyn, które zostaną wyjaśnione poniżej.

Wykorzystanie testu prywatnego inwestora na podstawie uaktualnienia TPI 2011

- (155) 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 33 powyżej), 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 nakłady inwestycyjne zwiększono (zob. wykres 3 ukazujący łączne nakłady inwestycyjne w ujęciu realnym na 2010). W analizie tej uwzględniono również wcześniejsze zastrzyki kapitałowe i już dokonane nakłady inwestycyjne. 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 (ok. [...] 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.

- (156) Komisja stwierdza zatem, że także na podstawie uaktualnienia 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 zarządca portu nie uzyskałby na zwykłych warunkach rynkowych.

Wykorzystanie testu prywatnego inwestora na podstawie uaktualnienia TPI 2012

- (157) Polskie władze uważają, że Komisja powinna ocenić spełnienie warunków testu prywatnego inwestora na podstawie analizy TPI 2012. Aby odnieść się do tego argumentu, mimo że zobowiązanie w sprawie zastrzyków kapitałowych dokonanych po przeprowadzeniu tej analizy TPI zostało podjęte wcześniej (zob. motyw 33 powyżej), 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.
- (158) Komisja zauważa, że w uaktualnieniu TPI 2012 uwzględnia się wcześniejsze zastrzyki kapitałowe i już dokonane nakłady inwestycyjne. Z uaktualnienia TPI 2012 wynika, że finansowanie spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosowo sp. z o.o. oferuje wspólnikom dodatnią wartością kapitałową rzędu [...] mln PLN (około [...] mln EUR). Dodatkowo wewnętrzna stopa zwrotu projektu inwestycji na poziomie [...] % jest wyższa niż prognozowany koszt kapitału zarządcy portu lotniczego ([...] %).
- (159) 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”)<sup>56</sup>.
- (160) W tej kwestii Komisja uznała już, że zastrzyków kapitałowych dokonanych po 2010 r. nie można rozpatrywać w oderwaniu od pierwotnej decyzji inwestycyjnej podjętej w 2010 r. Prawidłowym scenariuszem alternatywnym w 2010 r. byłoby nieprzystąpienie do realizacji projektu. Według polskich władz umowa dzierżawy umożliwiała gminie Kosakowo jedynie użytkowanie gruntu do celów cywilnego portu lotniczego. Komisja zauważa, że inwestor prywatny przede wszystkim nie zawarłby takiej umowy, gdyby plany budowy nowego cywilnego portu lotniczego na tym terenie nie wskazywałyby

---

<sup>56</sup> Ponieważ analiza TPI została przeprowadzona w czerwcu 2012 r., niniejsze rozważania opierają się na tej dacie.

na realistyczną możliwość osiągnięcia zysku z takiej inwestycji. Dlatego też scenariusz alternatywny określony w uaktualnieniu TPI 2012 jest zniekształcony wcześniejszą decyzją, która sama w sobie nie odzwierciedlała postępowania inwestora prywatnego. Innymi słowy prawidłowy scenariusz alternatywny w 2010 i w 2012 r. zakładałby nieprzystąpienie do realizacji projektu budowy omawianego cywilnego portu lotniczego, ponieważ wszystkie zastrzyki kapitałowe oraz analizy TPI przeprowadzone przez Polskę dotyczą realizacji tego samego projektu inwestycyjnego.

- (161) W każdym razie Komisja zauważa, że podstawowy scenariusz w uaktualnieniu TPI 2012 dostarczony przez polskie władze opiera się na planie operacyjnym zakładającym przyszłe przepływy pieniężne dla inwestorów kapitałowych w latach 2012 – 2030 (tj. w okresie wysokiego wzrostu)<sup>57</sup>. Prognozowane przyszłe przepływy pieniężne opierają się na założeniu, że port lotniczy rozpocznie działalność w 2013 r. Kiedy dokonywano uaktualnienia TPI w 2012 r., 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 poniżej).

**Tabela 8: Prognozy dotyczące ruchu pasażerskiego dla portu lotniczego w Gdyni (w tysiącach)**

Przewidywany wzrost liczby pasażerów										
Rok	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
Łącznie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1083,7

- (162) Zgodnie z uaktualnieniem TPI 2012 oczekuje się, że po 2030 r. operator portu lotniczego będzie odnotowywał nieustanny stabilny wzrost na poziomie [...]. Zgodnie z tym założeniem polskie władz obliczyły wartość końcową operatora portu lotniczego w 2030 r..
- (163) Komisja zauważa, że, podobnie jak w analizie TPI z 2010 r., kluczowymi czynnikami kształtującymi wartości przyszłych przepływów pieniężnych zarządcy portu lotniczego w Gdyni są spodziewane przychody z działalności lotniczej, które będą uwarunkowane liczbą pasażerów oraz poziomem opłat lotniskowych płaconych przez przewoźników lotniczych.
- (164) 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 uaktualnieniu TPI 2012.

<sup>57</sup>

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 poprzez 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.



- (165) 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.
- (166) Jeżeli chodzi o popyt ze strony pasażerów, Komisja uważa, że argumenty przedstawione w motywach 118–129 w odniesieniu do konkurowania Gdyni z portem lotniczym w Gdańsku o linie lotnicze i pasażerów zachowują moc również w świetle oceny zawartej w uaktualnieniu TPI 2012.
- (167) Komisja zauważa w szczególności, że poziom opłat lotniskowych przyjęty w uaktualnieniu TPI 2012 pozostał niezmienny w stosunku do poziomu w analizie TPI 2010. Polskie władze twierdzą, że opłaty wykorzystane w uaktualnieniu TPI 2012 nie różnią się istotnie od standardowych cenników stosowanych przez inne małe porty lotnicze w Polsce. Polskie władze wyjaśniają, że poziom opłat w planie operacyjnym został uśredniony w odniesieniu do całego okresu objętego planem (tj. lat 2014–2040), i zakładają, że w perspektywie długoterminowej opłaty stosowane w porcie lotniczym w Gdańsku będą musiały wzrosnąć w następstwie poprawy usług w tym porcie.
- (168) Ponieważ porty lotnicze w Gdańsku, Bydgoszczy i Szczecinie stosowały w 2012 r. te same ceny (w tym te same zniżki) co w 2010 r., przeprowadzona przez Komisję ocena poziomu opłat w analizie TPI 2012 jest taka sama jak w przypadku analizy TPI 2010 (zob. motywy 122–129).
- (169) Komisja uważa, że prywatny inwestor kierujący się perspektywą rentowności nie oparłby żadnej decyzji inwestycyjnej w związku z omawianym projektem na zakładanym poziomie opłat, który jest znacznie wyższy niż opłaty netto stosowane w innych polskich regionalnych portach lotniczych<sup>58</sup>, a zwłaszcza w porcie lotniczym w Gdańsku.
- (170) Komisja zauważa również, że z testu warunków skrajnych przeprowadzonego przez polskie władze wynika, że wartość kapitału własnego staje się ujemna, gdy opłatę pasażerską zmniejsza się do [...] PLN. 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

---

<sup>58</sup> 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 operacji w porcie lotniczym w Lublinie, opłata za odlatującego pasażera wynosi od 4,21 PLN (1,05 EUR) do 5,76 PLN (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 60%, jeżeli przewoźnik lotniczy obsługuje ponad 250 000 pasażerów odlatujących z portu lotniczego w Lublinie.

Gdańsku, Bydgoszczy, Szczecinie, Lublinie), będzie prowadzić do ujemnej wartości kapitałowej.

- (171) Komisja uważa ponadto, 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 uaktualnienia 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 konkurencyjnym porcie lotniczym.
- (172) Polskie władze potwierdziły, że w uaktualnieniu 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.
- (173) 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 zarządca portu lotniczego mógłby w związku z tym uzyskać.
- (174) Tak jak w przypadku analizy TPI 2010, łączne zdyskontowane przepływy pieniężne projektu w okresie 2012-2030 są ujemne, jak wskazano na wykresie 5. Port lotniczy zacznie generować dodatnie przepływy pieniężne dopiero od roku 2020, ale ze względu na długi okres inwestycji skumulowane przepływy pieniężne, w ujęciu zdyskontowanym, w okresie objętym prognozą pozostaną ujemne.

**Wykres 5: Skumulowane (rzeczywiste) zdyskontowane przepływy pieniężne (w PLN) w uaktualnieniu TPI 2012**

[...]

- (175) W konsekwencji Komisja stwierdza, że również na podstawie uaktualnienia TPI z 2012 decyzja gmin Miasta Gdyni i Kosakowa o finansowaniu przekształcenia wojskowego portu lotniczego w Gdyni w port lotniczy lotnictwa cywilnego nie jest zgodna z testem prywatnego inwestora, a zatem przyznaje korzyść gospodarczą, której zarządca portu lotniczego nie uzyskałby w normalnych warunkach rynkowych.

Aktualizacja z listopada 2013 r.

- (176) 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 z 2010 r., ani w analizie z 2011 r., ani też uaktualnieniu TPI 2012, które zostały przygotowane dla portu lotniczego w Gdyni, ponieważ w czasie opracowywania tych analiz wspólnicy publiczni ani przedsiębiorstwo nie mieli pewności, czy uzyskają wszystkie potrzebne zezwolenia i koncesje na świadczenie takich usług. Ponieważ w czasie opracowywania analiz TPI nie istniała możliwość uzyskania niezbędnych pozwoleń i koncesji, Komisja twierdzi, że nie może uwzględnić tych zmian wstecznie.

### Wniosek

- (177) Komisja uważa, że finansowanie publiczne zapewnione przez Miasto Gdynię i gminę Kosakowo zarządcy portu lotniczego nie jest zgodne z testem prywatnego inwestora. W związku z tym Komisja uznaje, że przedmiotowy środek zapewnia korzyść gospodarczą przedsiębiorstwu Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., której nie uzyskałoby ono w normalnych warunkach rynkowych.

#### *5.1.4. Selektyność*

- (178) 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*

- (179) 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<sup>59</sup>. 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 .
- (180) 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 zarządcami 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

---

<sup>59</sup> Wyrok z 1998 r. w sprawie T-214/95, Het Vlaamse Gewest przeciwko Komisji, Rec. s. II-717.

port lotniczy w Gdyni będzie obsługiwał około [...] tys. podróżnych do 2020 r. i do 1 mln podróżnych w 2030 r.

- (181) 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. Uwzględniając przewidywany ruch w porcie lotniczym w Gdyni oraz jego bliskość do portu lotniczego w Gdańsku (oddalonego jedynie o ok. 25 km), Komisja uważa, że może to wpłynąć na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (182) Na podstawie argumentów przedstawionych w motywach 179 do 181 korzyści ekonomiczne, jakie uzyskuje zarządca 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*

- (183) Mając na uwadze argumenty przedstawione w motywach 83–182, 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<sup>60</sup>.

## **5.2. Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym**

- (184) 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 z 2010 r. i 2012 r.).
- (185) 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 jedynie 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. W odniesieniu do tej kwestii wytyczne w sprawie lotnictwa z 2005 r. zawierają ramy do oceny, czy pomoc na rzecz operatorów portów lotniczych można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Wymienia się tam szereg kryteriów, jakie Komisja musi wziąć pod uwagę.

### *5.2.1. Pomoc na inwestycje*

---

<sup>60</sup> Wyrok z 2004 r. w sprawie T-109/01 Fleuren Compost przeciwko Komisji, Rec. s. II-127.

- (186) 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.
- (187) 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.
- (188) Polskie władze uważają, że finansowanie publiczne przedsięwzięcia przekształcenia lotniska wojskowego w Gdyni jest zgodne z wszystkimi kryteriami pomocy na inwestycje określonymi w 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.)*
- (189) Komisja zauważa, że port lotniczy w Gdańsku, oddalony jedynie o około 25 km od planowanego nowego portu lotniczego, obsługuje już Pomorze w sposób efektywny.
- (190) 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 im 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.
- (191) 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.
- (192) Komisja stwierdza również, że obecna przepustowość portu lotniczego w Gdańsku wynosi 5 mln podróży rocznie, natomiast rzeczywisty ruch pasażerski w okresie od 2010 r. do 2013 r. 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.

- (193) Ponadto zgodnie z prognozą ruchu dla Pomorza, przekazaną przez polskie władze i wykorzystaną do uaktualnienia TPI 2012, całkowity popyt w regionie [...] 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

- (194) Komisja zauważa ponadto, że według informacji przekazanych przez polskie władze plan generalny dotyczący portu lotniczego w Gdańsku przewiduje dalsze rozbudowy 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.
- (195) 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 45).
- (196) 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.
- (197) Na podstawie informacji przekazanych przez polskie władze (zob. motywy 192 do 196 powyżej) Komisja stwierdza, że w nadchodzących latach port lotniczy w Gdańsku będzie wykorzystywany jedynie na poziomie około 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.
- (198) 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).
- (199) Jak wspomniano w motywie 60, 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 nie poparte uzasadnieniem, nie może na nich opierać swojej oceny.

- (200) 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 jest już ma już dobre połączenia i nowy port lotniczy nie poprawi połączeń z tym regionem.
- (201) Komisja zwraca również uwagę, że model biznesowy portu lotniczego w Gdyni sugeruje, że konkurowałyby 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.
- (202) 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 związanych z ogólnym interesem gospodarczym.
- (ii) Infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu
- (203) Jak stwierdzono w motywach 189 – 202, 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.
- (204) Wobec braku jasno sprecyzowanego celu związanego z ogólnym interesem gospodarczym Komisja uważa, że infrastruktura nie może być uznana za niezbędną i współmierną do celu związanego z ogólnym interesem gospodarczym (zob. również motyw 202 powyżej).
- (iii) Infrastruktura oferuje zadowalające perspektywy użytkowania w średnim okresie, zwłaszcza jeśli chodzi o infrastrukturę już istniejącą
- (205) Jak wspomniano w ppkt (i), port lotniczy w Gdyni jest zlokalizowany jedynie około 25 kilometrów od istniejącego portu lotniczego w Gdańsku i oba porty mają ten sam obszar ciężenia oraz podobny model biznesowy.
- (206) 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 r. – 2028 r., w zależności od przyjętych prognoz, oraz możliwe są dalsze rozbudowy portu lotniczego w Gdańsku.
- (207) 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 koncentrowałyby się na rynkach, które stanowią główną działalność portu lotniczego w Gdańsku.

- (208) W tym kontekście Komisja zauważa również, że polskie władze nie przekazały żadnych dowodów na ewentualną współpracę między obydwoma portami lotniczymi.
- (209) 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.
- (210) 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
- (211) 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
- (212) Komisja zwraca uwagę, że polskie władze nie przekazały żadnych 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.
- (213) 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 (na przykład terminal o przepustowości 0,5 mln podróży rocznie, który ma być rozbudowany w przyszłości) nie potwierdzają stwierdzenia, że port lotniczy w Gdyni koncentrowałby się na lotnictwie ogólnym i świadczyłby jedynie lub głównie usługi na rzecz sektora lotnictwa ogólnego.
- (214) 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 konkurowałby 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.
- (215) Dlatego też Komisja uważa, że przedmiotowa pomoc miałaby wpływ na handel w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem. Brak celu leżącego we wspólnym interesie, któremu pomoc miałaby służyć, ugruntowuje ten wniosek.
- (vi) Konieczność pomocy oraz efekt zachęty
- (216) 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 zarządca portu lotniczego nie podjąłby przedmiotowej inwestycji.



- (217) 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 177), a inwestor prywatny nie realizowałby takiego projektu, pomoc w istocie prawdopodobnie zmienia postępowanie zarządcy portu lotniczego.
- (218) Jednak wobec braku jasno sprecyzowanego celu związanego z wspólnym interesem Komisja stwierdza, że pomoc nie może zostać uznana za niezbędną i współmierną do takiego celu.
- (219) W konsekwencji Komisja uważa, że pomoc na inwestycje 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.

#### 5.2.2. *Pomoc operacyjna*

- (220) Według Komisji finansowanie strat z działalności operacyjnej Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. stanowi pomoc operacyjną, zmniejszając wydatki bieżące operatora portu lotniczego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału taka pomoc operacyjna jest zasadniczo niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Zgodnie z wytycznymi w sprawie lotnictwa z 2005 r., pomoc operacyjną przyznaną portom lotniczym można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym jedynie w drodze wyjątku i na ściśle określonych warunkach w regionach znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarczej.
- (221) Komisja zauważa, że port lotniczy w Gdyni znajduje się w regionie będącym w trudnej sytuacji gospodarczej, objętym odstępstwem określonym w art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE; dlatego też Komisja musi ocenić, czy przedmiotową pomoc operacyjną można uznać za zgodną z wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej.
- (222) 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 łączne 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.
- (223) Według polskich władz przedmiotowa pomoc operacyjna jest zgodna z pkt 76 WKPR (zob. motywy 77 – 79).
- (224) Jako że Pomorze jest już obsługiwane przez port lotniczy w Gdańsku, a nowy port lotniczy nie poprawi połączeń z regionem, Komisja nie może stwierdzić, że pomoc może mieć wkład w rozwój regionalny.
- (225) Komisja uważa, 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.

- (226) Ponadto Komisja uważa, 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 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.
- (227) Komisja uważa w każdym razie, 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.
- (228) Dlatego też Komisja uznaje, że pomoc operacyjna na rzecz spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. przyznana przez Gdynię i Kosakowo nie spełnia kryteriów określonych w WKPR.

### 5.2.3. *Wniosek dotyczący zgodności z rynkiem wewnętrznym*

- (229) Komisja stwierdza zatem, że pomoc państwa przyznana spółce Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
- (230) Komisja nie stwierdziła istnienia żadnego innego właściwego przepisu w sprawie zgodności z rynkiem wewnętrznym, na podstawie którego mogłaby uznać przedmiotową pomoc za zgodną z Traktatem. 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.
- (231) Pomoc na inwestycje 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 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

## **6. Odzyskanie pomocy**

- (232) 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<sup>61</sup>. 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<sup>62</sup>. 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

---

<sup>61</sup> Sprawa C-70/72 *Komisja przeciwko Niemcom*, pkt 13.

<sup>62</sup> Sprawy połączone C-278/92, C-279/92 i C-280/92 *Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji*, pkt 75.

korzyści, które miał w stosunku do jego konkurentów na rynku, i przywrócona zostaje sytuacja sprzed wypłaty pomocy<sup>63</sup>.

- (233) Zgodnie z powyższym orzecznictwem w art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/99<sup>64</sup> 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”.
- (234) Dlatego też wspomniana powyżej pomoc państwa musi zostać zwrócona polskim władzom w takim zakresie, w jakim została wypłacona,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

### Artykuł 1

1. Pomoc państwa, która została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wprowadzona w życie przez Polskę w okresie od dnia 28 sierpnia 2007 r. do dnia 17 czerwca 2013 r. na rzecz spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. w postaci zastrzyków kapitałowych w wysokości 91 714 000 PLN, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.
2. Pomoc państwa dla Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o., którą Polska planuje wdrożyć po dniu 17 czerwca 2013 r. w celu przekształcenia lotniska wojskowego Gdynia-Kosakowo w port lotniczy lotnictwa cywilnego, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Pomoc nie może zatem zostać wdrożona.

### Artykuł 2

1. Polska odzyskuje od beneficjenta pomoc, o której mowa w art. 1 ust. 1.
2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres począwszy od dat wymienionych w akapicie drugim do dnia ich faktycznego odzyskania.

Kwoty podlegające odzyskaniu przekazywano do dyspozycji beneficjenta w dniach określonych poniżej:

- a) 28 sierpnia 2007 r. – kwota 50 000 PLN;
- b) 4 marca 2008 r. – kwota 200 000 PLN;
- c) 11 września 2008 r. – kwota 500 000 PLN;
- d) 28 lipca 2009 r. – kwota 1 345 000 PLN;

---

<sup>63</sup> Sprawa C-75/97 *Belgia przeciwko Komisji*, pkt 64-65.

<sup>64</sup> 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).

- e) 8 grudnia 2010 r. – kwota 4 361 000 PLN;
  - f) 8 lipca 2011 r. – kwota 25 970 000 PLN;
  - g) 1 września 2011 r. – kwota 1 779 000 PLN;
  - h) 25 kwietnia 2012 r. – kwota 31 009 000 PLN;
  - i) 27 maja 2013 r. – kwota 6 469 000 PLN;
  - j) 17 czerwca 2013 r. – kwota 20 031 000 PLN.
3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004<sup>65</sup>.
4. Polska anuluje wszystkie dotychczas niezrealizowane wypłaty pomocy, o której mowa w art. 1 ust. 2, ze skutkiem od daty notyfikacji niniejszej decyzji.

### **Artykuł 3**

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

### **Artykuł 4**

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. 1 ust. 1, 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 odsetkach już odzyskanych od beneficjenta.

---

<sup>65</sup> 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).

## Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 11.02.2014

W imieniu Komisji

Joaquín ALMUNIA  
Wiceprzewodniczący

---

### **Uwaga**

W przypadku, gdyby niniejsze pismo zawierało informacje poufne, które nie powinny zostać ujawnione stronom trzecim, należy poinformować o tym Komisję w terminie piętnastu dni roboczych od dnia jego otrzymania. W tym kontekście oraz w celu opracowania wersji nieopatrzonej klauzulą poufności wzywa się Polskę do skonsultowania się z przedsiębiorstwem wymienionym w niniejszej decyzji i dopilnowania, aby opracowana wersja nie zawierała informacji objętych tajemnicą zawodową. W tym kontekście Polska zagwarantuje, że informacje dotyczące innych przedsiębiorstw, objęte tajemnicą zawodową w rozumieniu komunikatu Komisji C(2003) 4582 z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązku zachowania tajemnicy zawodową w decyzjach dotyczących pomocy państwa, nie zostaną ujawnione zainteresowanym przedsiębiorstwom.

Wniosek taki należy wysłać listem poleconym lub faksem na adres Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej:

European Commission,  
Directorate-General Competition  
State Aid Greffe  
B-1049 Brussels  
Fax: +32 2 296 12 42  
[stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:stateaidgreffe@ec.europa.eu)

**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 zwracanej pomocy

(°) mln w walucie krajowej