



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Niende Afdeling)

24. oktober 2019*

»Statsstøtte – koncession på en betalingsmotorvej – lov, som fritager visse køretøjer for betaling af vejafgifter – medlemsstatens kompensation til koncessionshaveren for indtægtstab – skyggevejafgift – afgørelse, hvorved støtten erklæres uforenelig med det indre marked og anordnes tilbagesøgt – de interesserede parters processuelle rettigheder – Kommissionens forpligtelse til at udvise særlig årvågenhed – begrebet statsstøtte – fordel – forbedring af koncessionshaverens forventede økonomiske situation – kriteriet om den private aktør i en markedsøkonomi – artikel 107, stk. 3, litra a), TEUF – statsstøtte med regionalt sigte«

I sag T-778/17,

Autostrada Wielkopolska S.A., Poznań (Polen), ved advokaterne O. Geiss, D. Tayar og T. Siakka,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Armati, K. Herrmann og S. Noë, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Republikken Polen ved B. Majczyna og M. Rzotkiewicz, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse (EU) 2018/556 af 25. august 2017 om statsstøtte SA.35356 (2013/C) (ex 2013/NN, ex 2012/N) gennemført af Polen til fordel for Autostrada Wielkopolska S.A. (EUT 2018, L 92, s. 19),

har

RETTEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Gervasoni (refererende dommer), og dommerne L. Madise og R. da Silva Passos,

justitssekretær: fuldmægtig E. Artemiou,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. juni 2019,

* Processprog: engelsk.

afsagt følgende

Dom¹

Tvistens baggrund

Baggrund

- 1 Den 10. marts 1997 tildelte Republikken Polen efter en udbudsprocedure sagsøgeren, Autostrada Wielkopolska S.A., en koncessionskontrakt på anlæg og drift af det afsnit af motorvej A 2, der ligger mellem Nowy Tomyśl (Polen) og Konin (Polen) (herefter »det pågældende afsnit af motorvej A 2«), for en periode på 40 år.
- 2 I henhold til koncessionskontrakten, der blev underskrevet den 12. september 1997, forpligtede sagsøgeren sig til for egen regning og risiko at skaffe ekstern finansiering til at anlægge og drive det pågældende afsnit af motorvej A 2, og selskabet fik som modydelse ret til at opkræve de vejafgifter, som brugerne af motorvejen betalte. Denne kontrakt tillod desuden koncessionshaveren at hæve satserne for vejafgiften for at øge sine indtægter inden for de maksimale satser, der fastsattes for hver køretøjskategori.
- 3 Efter sin tiltrædelse til Den Europæiske Union i 2004 skulle Polen gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17. juni 1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1999, L 187, s. 42) i polsk ret. I dette direktivs artikel 7, stk. 3, bestemmes, at vejafgifter og brugsafgifter ikke må opkræves samtidig for anvendelse af en og samme vejstrækning.
- 4 Følgelig vedtog det polske parlament ustawa o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (lov om ændring af lov om betalingsmotorveje og den nationale vejfond samt lov om vejtransport), af 28. juli 2005 (Dz. U. n° 155, punkt 1297) (herefter »loven af 28. juli 2005«). Denne lov ophævede den dobbelte afgiftspålæggelse på lastvogne for anvendelse af en og samme vejstrækning. Fra den 1. september 2005 blev lastvogne med en vignet (et vejafgiftskort) til brug af de nationale veje i Polen således fritaget for vejafgifter på motorveje, der var omfattet af koncessionskontrakterne.
- 5 I medfør af loven af 28. juli 2005 skulle de forskellige koncessionshavere kompenseres af den nationale vejfond for indtægtstab som følge af fritagelsen for vejafgifter. I henhold til denne lov var koncessionshaverne berettigede til en godtgørelse svarende til 70% af det beløb, som fremkommer ved at gange det faktiske antal ture for lastvogne med vignetter med de skyggeafgifter, der blev forhandlet med koncessionshaverne for hver lastvognskategori. Den ved den nævnte lov fastsatte nedsættelse til 70% skulle kompensere for den forventede stigning i lastvognstrafik på de motorveje, der var givet i koncession. Den pågældende lov bestemte ligeledes, at satserne på skyggevejafgiften ikke måtte overstige de reelle satser for den tilsvarende køretøjskategori. Loven bestemte endelig, at kompensationsmetoden skulle fastlægges i de enkelte koncessionskontrakter.
- 6 Hvad angår sagsøgeren blev kompensationsmetoden og satserne for skyggevejafgiften efter forhandlinger med de polske myndigheder fastlagt i bilag 6 til koncessionskontrakten (herefter »bilag 6«), der blev vedtaget den 14. oktober 2005.

[udelades]

1 – Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

- 14 Ved skrivelse af 28. november 2007 meddelte Generalna Dyrekcja dróg krajowych i autostrad (generaldirektoratet for nationale veje og motorveje, Polen) sagsøgeren, at det som følge af tvivl om, hvorvidt de forudsætninger, der var lagt til grund for bilag 6, var korrekte, ikke accepterede forslaget til ændring af satserne for skyggevejafgiften. På trods af denne skrivelse fortsatte sagsøgeren med at opkræve de månedlige betalinger for skyggevejafgiften i henhold til bestemmelserne i dette bilag. Den 13. november 2008 erklærede den polske minister for infrastruktur, at dette bilag blev ophævet, idet ministeren bl.a. anførte at have aftalt bilaget fejlagtigt.
- 15 Ifølge Republikken Polen havde sagsøgeren overvurderet det interne afkast i modellen for effektiv opkrævning af vejafgifter ved at bruge forældede trafik- og indtægtsprognoser. Sagsøgeren havde brugt en trafik- og indtægtsanalyse, der var blevet udarbejdet af konsulentfirmaet Wilbur Smith Associates (WSA) i 1999 (herefter »WSA-analysen af 1999«), selv om en nyere analyse fra juni 2004 (herefter »WSA-analysen af 2004«) var tilgængelig. Ifølge en rapport af 24. september 2010, som var bestilt af ministeriet for infrastruktur og udarbejdet af PricewaterhouseCoopers (»PwC-rapporten«), betød anvendelsen af forudsætningerne vedrørende trafik og indtægter fra WSA-analysen af 2004 i stedet for WSA-analysen af 1999, at det interne afkast i modellen for effektiv opkrævning af vejafgifterne faldt fra 10,77% til 7,42%.
- 16 Det er således den polske minister for infrastrukturens opfattelse, at sagsøgeren opkrævede en vejafgift, der udgjorde overkompensation. Eftersom sagsøgeren afviste at tilbagebetale det beløb, der var betalt for meget, og som Republikken Polen havde krævet, anmodede den nævnte minister om anlæggelse af et søgsmål med påstand om tilbagebetaling af det nævnte beløb.
- 17 Samtidig indbragte sagsøgeren sagen for en voldgift, hvorved selskabet anfægtede afvisningen af at gennemføre bilag 6. Ved dom af 20. marts 2013 gav voldgiftsretten sagsøgeren medhold og fastslog, at det nævnte bilag var gyldigt, og at Republikken Polen skulle overholde bestemmelserne heri. Ved dom af 26. januar 2018 forkastede Sąd Okręgowy w Warszawie, I Wydział Cywilny (den regionale domstol i Warszawa, første afdeling for civile sager, Polen), søgsmålet iværksat af den polske minister for infrastruktur til prøvelse af voldgiftsrettens dom af 20. marts 2013. Denne dom blev appelleret og verserer for Sąd Apelacyjny w Warszawie (appeldomstolen i Warszawa, Polen).

[udelades]

Den administrative procedure og den anfægtede afgørelse

- 19 Den 31. august 2012 anmeldte Republikken Polen en foranstaltning, der bestod i tildeling af en økonomisk kompensation til sagsøgeren i form af en skyggevejafgift som følge af indtægtstabt forårsaget af loven af 28. juli 2005, til Kommissionen.

[udelades]

- 21 Den 25. august 2017 vedtog Kommissionen afgørelse (EU) 2018/556 af 25. august 2017 om statsstøtte SA.35356 (2013/C) (ex 2013/NN, ex 2012/N) gennemført af Polen til fordel for Autostrada Wielkopolska S.A. (EUT 2018, L 92, s. 19) (herefter »den anfægtede afgørelse«).

[udelades]

38 Den anfægtede afgørelses dispositive del er affattet som følger:

»Artikel 1

Overkompensationen for perioden fra [den] 1. september 2005 til [den] 30. juni 2011, som beløber sig til [223,74 mio. EUR], og som [Republikken] Polen har ydet til [sagsøgeren] på grundlag af [loven af 28. juli 2005], udgør statsstøtte efter [...] artikel 107, stk. 1[, TEUF].

Artikel 2

Den statsstøtte, der er omhandlet i artikel 1, er ulovlig, da den blev indrømmet i strid med de anmeldelses- og standstill-forpligtelser, der følger af traktatens artikel 108, stk. 3.

Artikel 3

Den i artikel 1 omhandlede statsstøtte er uforenelig med det indre marked.

Artikel 4

1. [Republikken] Polen skal tilbagesøge den i artikel 1 omtalte støtte fra støttemodtageren [...]«

[udelades]

Retlige bemærkninger

[udelades]

Om det første anbringende om en tilsidesættelse af retten til at blive inddraget i den administrative procedure

46 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat selskabets ret til en retfærdig sagsbehandling, princippet om god forvaltningsskik og princippet om beskyttelse af dets berettigede forventninger. Selskabet har nærmere bestemt anført, at det mener, at det er blevet frataget muligheden for at deltage i den formelle undersøgelsesprocedure i passende omfang, henset til omstændighederne i den foreliggende sag.

[udelades]

51 Ifølge fast retspraksis er retten til forsvar i enhver procedure, som indledes over for en person, og som kan udmunde i en akt, der indeholder et klagepunkt mod denne, et grundlæggende EU-retligt princip, der skal sikres overholdt, selv i mangel af særlige bestemmelser (jf. i dom af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

52 Den administrative procedure for kontrol af statsstøtte indledes imidlertid kun mod den pågældende medlemsstat. De støttemodtagende virksomheder betragtes derfor kun som »berørte« i denne procedure, og de kan ikke selv forlange en kontradiktorisk behandling af Kommissionen, svarende til den, der tilbydes den nævnte medlemsstat (jf. dom af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis). Denne konklusion gælder, selv om den pågældende medlemsstat og de støttemodtagende virksomheder kan have divergerende interesser under en sådan procedure (jf. i denne retning dom af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

- 53 Retspraksis tildeler således i det væsentlige de interesserede parter den rolle at tjene som oplysningskilder for Kommissionen under den administrative procedure, der er indledt i medfør af artikel 108, stk. 2, TEUF. Det følger heraf, at de interesserede parter, langt fra at kunne påberåbe sig den ret til forsvar, der indrømmes de personer, mod hvem der er indledt en procedure, kun har ret til at være inddraget i den administrative procedure i et passende omfang under hensyn til den konkrete sags omstændigheder (jf. dom af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Det skal imidlertid bemærkes, at det følger af artikel 108, stk. 2, TEUF samt af artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1), at når Kommissionen beslutter at indlede en formel undersøgelsesprocedure vedrørende påtænkt støtte, skal dette gøre det muligt for interesserede parter at fremsætte bemærkninger. Denne regel er en væsentlig formforskrift som omhandlet i artikel 263 TEUF (dom af 11.12.2008, Kommissionen mod Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, præmis 55). Med hensyn til denne forpligtelse har Domstolen fastslået, at offentliggørelse af en meddelelse i EU-Tidende var et egnet middel til at gøre alle de interesserede parter bekendt med, at der er indledt en procedure, idet den har præciseret, at formålet med denne meddelelse alene var at fremskaffe alle oplysninger fra de pågældende, som kunne klarlægge forholdene for Kommissionen med henblik på, hvad denne videre skal foretage sig (dom af 16.3.2016, Frucona Košice mod Kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 I henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 skal indledningsbeslutningen endvidere sammenfatte de relevante faktiske og retlige spørgsmål, indeholde en foreløbig vurdering fra Kommissionens side og angive grundene til, at der er tvivl om, hvorvidt en foranstaltning er forenelig med det indre marked. Da den formelle undersøgelsesprocedure endvidere har til formål at give Kommissionen mulighed for at uddybe og belyse de spørgsmål, der blev rejst i beslutningen om at indlede denne procedure, bl.a. ved at indhente bemærkninger fra den berørte medlemsstat og andre interesserede parter, kan det ske, at Kommissionen i løbet af denne procedure kommer i besiddelse af nye oplysninger, eller at dens analyse udvikler sig. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens endelige afgørelse kan indeholde visse afvigelser i forhold til beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, uden at disse i øvrigt medfører, at den endelige afgørelse anses for mangelfuld (dom af 2.7.2015, Frankrig og Orange mod Kan Kommissionen, T-425/04 RENV og T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, præmis 134).
- 56 Det er ikke desto mindre nødvendigt, at Kommissionen, uden at den er forpligtet til at fremlægge en dybdegående analyse af den pågældende støtte, giver en tilstrækkelig beskrivelse af rammerne for dens undersøgelse i indledningsbeslutningen med henblik på ikke at gøre de berørte parter ret til at fremkomme med deres bemærkninger meningsløs (dom af 31.5.2006, Kuwait Petroleum (Nederland) mod Kommissionen, T-354/99, EU:T:2006:137, præmis 85). Domstolen har bl.a. fastslået, at når de bestemmelser, der var gældende, da en medlemsstat foretog anmeldelse af påtænkt støtte, blev ændret, inden Kommissionen vedtog sin afgørelse, skulle sidstnævnte med henblik på at træffe afgørelse på grundlag af de nye bestemmelser, således som den er forpligtet til, opfordre interesserede parter til at udtale sig om støttens forenelighed med sidstnævnte bestemmelser (jf. dom af 11.12.2008, Kommissionen mod Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis). Det er ligeledes blevet fastslået, at det kun er i det tilfælde, at Kommissionen efter vedtagelsen af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure konstaterer, at denne beslutning er baseret på enten ufuldstændige oplysninger eller på en fejlagtig retlig kvalificering af disse omstændigheder, at den har mulighed for, eller endda forpligtelse til, at tilpasse sin holdning ved at vedtage en berigtigende afgørelse eller en ny indledningsbeslutning for at give de interesserede parter mulighed for hensigtsmæssigt at fremsætte bemærkninger (jf. i denne retning dom af 30.4.2019, UPF mod Kommissionen, T-747/17, EU:T:2019:271, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis). Det er således kun når Kommissionen efter beslutningen om at indlede en undersøgelse ændrer sin argumentation vedrørende de oplysninger eller en retlig kvalificering af disse oplysninger, som viser sig afgørende for dens vurdering af, om der foreligger støtte, eller om støtten er forenelig med det

indre marked, at den skal berigtige sin indledningsbeslutning eller udvide denne, således at de interesserede parter får mulighed for hensigtsmæssigt at fremsætte bemærkninger (jf. i denne retning dom af 30.4.2019, UPF mod Kommissionen, T-747/17, EU:T:2019:271, præmis 77).

- 57 Det er i lyset af disse principper, at det første anbringende skal behandles.
- 58 Det skal straks fremhæves, at nærværende sag, som sagsøgeren med føje har gjort gældende, adskiller sig fra de fleste sager om statsstøtte, idet Republikken Polen, der ikke alene havde andre, men ligeledes modstående interesser i forhold til sagsøgeren, under den administrative procedure anførte, at den anmeldte foranstaltning udgjorde statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked, idet den gav sagsøgeren mulighed for at modtage en overkompensation. Det var i denne forbindelse særlig vigtigt, at Kommissionen gav sagsøgeren mulighed for hensigtsmæssigt at fremsætte bemærkninger for at sikre, at de oplysninger, som kunne godtgøre, at den anmeldte foranstaltning ikke var statsstøtte eller ikke var en statsstøtte, der var uforenelig med det indre marked, kunne bringes til Kommissionens kendskab. Denne processuelle forpligtelse gjaldt så meget desto mere, når sagsøgeren havde ret til at modtage en godtgørelse som følge af fritagelsen for vejafgifter på det pågældende afsnit af motorvejen A 2, og når der for de nationale retsinstanser verserede en tvist mellem selskabet og Republikken Polen vedrørende denne godtgørelses størrelse. I en sådan situation påhvilede det Kommissionen at udvise en særlig årvågenhed hvad angår overholdelsen af sagsøgerens ret til at blive inddraget i den administrative procedure.
- 59 Selv om Kommissionen offentliggjorde indledningsbeslutningen i EU-Tidende og i denne forbindelse opfordrede sagsøgeren til at fremsætte bemærkninger, gav den herefter ikke igen sagsøgeren lejlighed til at fremsætte bemærkninger i løbet af de tre år, der gik forud for den anfægtede afgørelse. Det fremgår tværtimod af 8.-13. betragtning til denne afgørelse, at Kommissionen, efter at den den 7. oktober 2014 modtog sagsøgerens bemærkninger, foretog flere udvekslinger med Republikken Polen, uden at sagsøgeren blev inddraget i proceduren. Kommissionen sendte navnlig sagsøgerens bemærkninger til Republikken Polen den 26. november 2014 og modtog sidstnævntes bemærkninger den 23. februar 2015. Den anmodede herefter Republikken Polen om yderligere oplysninger ved skrivelser af 26. juni 2015 og 20. april 2016, som sidstnævnte besvarede ved skrivelser af 10. og 17. juli 2015 og af 18. maj 2016. Den 7. december 2016 deltog Kommissionens tjenestegrene og de polske myndigheder endelig i et telefonmøde, hvorefter Kommissionen atter anmodede Republikken Polen om yderligere oplysninger, som denne fremsendte den 23. maj 2017.
- 60 Under de særlige omstændigheder, der er anført ovenfor i præmis 58, og henset til varigheden og intensiteten af udvekslingerne med Republikken Polen efter indledningsbeslutningen, skulle Kommissionen atter have givet sagsøgeren mulighed for at fremsætte bemærkninger. Ved ikke at inddrage sagsøgeren i den administrative procedure i et passende omfang efter at have modtaget bemærkningerne af 7. oktober 2014 udviste Kommissionen ikke den særlige årvågenhed, som den var forpligtet til i det foreliggende tilfælde.
- 61 Den omstændighed, at Kommissionen undlod at inddrage sagsøgeren i de udvekslinger, der blev foretaget med Republikken Polen efter indledningsbeslutningen, kan, uanset hvor beklagelig undladelsen måtte være, ikke føre til en annullation af den anfægtede afgørelse, idet Kommissionens retlige vurdering i denne afgørelse af omstændighederne i den foreliggende sag, uden en sådan undladelse, ikke kunne have været anderledes.
- 62 Det skal således for det første bemærkes, at Kommissionen den 20. september 2014 offentliggjorde indledningsbeslutningen i EU-Tidende og opfordrede de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til den anmeldte foranstaltning, hvilket sagsøgeren gjorde den 7. oktober 2014.
- 63 Det skal i denne henseende fastslås, at indledningsbeslutningen på tilstrækkelig præcis vis omtalte de relevante faktiske og retlige spørgsmål i det foreliggende tilfælde og fremlagde grundene til, at Kommissionen nærede tvivl om metoden til beregning af den kompensation, som sagsøgeren blev

indrømmet, denne kompensations størrelse og den anmeldte foranstaltningens forenelighed med det indre marked. I indledningsbeslutningen anføres navnlig, i 76.-78. betragtning hertil, for det første at Kommissionens tvivl bl.a. vedrørte det interne afkast i modellen for effektiv opkrævning af vejafgifter, for det andet at sagsøgeren ifølge Republikken Polen havde anvendt en analyse støttet på trafik- og indtægtsprognoser fra 1999, frem for den nyere analyse af 2004, og for det tredje at selv om det interne afkast i modellen for effektiv opkrævning af vejafgifter var større end det interne afkast i projektet inden indførelsen af systemet med skyggevejafgift, følger heraf en overkompensation.

64 For det andet fremgår det af sagsakterne, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse ikke støttede sig på bestemte faktiske omstændigheder eller en bestemt retlig kvalificering af disse omstændigheder med henblik på sin retlige vurdering som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 56, som ikke var nævnt i indledningsbeslutningen, eller som var blevet meddelt Republikken Polen efter indledningsbeslutningen.

65 For det tredje skal sagsøgerens argument om, at Kommissionen burde have undersøgt de oplysninger, som var blevet fremlagt under voldgiftssagen, under den administrative fase, forkastes, eftersom sagsøgeren ikke har præciseret de pågældende oplysningers art, og da Kommissionen endvidere var blevet behørigt oplyst om eksistensen og indholdet af voldgiftsrettens afgørelse, som det fremgår af 46. betragtning til den anfægtede afgørelse og af sagsøgerens bemærkninger af 7. oktober 2014.

[udelades]

69 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen i indledningsbeslutningen definerede rammerne af sin undersøgelse i tilstrækkelig grad, og at den herved gjorde det muligt for sagsøgeren at tilsende den alle nyttige oplysninger om de faktiske omstændigheder og den retlige kvalificering af disse omstændigheder, som måtte være afgørende for den anfægtede afgørelse. I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, følger det ligeledes heraf, at selv om Kommissionen havde givet selskabet mulighed for atter at fremsætte bemærkninger som følge af de udvekslinger med Republikken Polen, der blev foretaget efter indledningsbeslutningen, ville dette ikke have påvirket den retlige vurdering, der er fastlagt i den anfægtede afgørelse, hvorfor en sådan unkladelse ikke kan føre til annullation af denne afgørelse.

70 Det første anbringende må herefter forkastes.

[udelades]

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Niende Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Autostrada Wielkopolska S.A. bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 3) **Republikken Polen bærer sine egne omkostninger.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. oktober 2019.

Underskrifter