



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deveto vijeće)

24. listopada 2019. *

„Državne potpore – Koncesija autoceste s naplatom cestarine – Zakon kojim se predviđa izuzimanje određenih vozila od plaćanja cestarine – Naknada koju je država članica dodijelila koncesionaru zbog gubitka prihoda – Virtualna cestarina – Odluka kojom se potpora proglašava nespojivom s unutarnjim tržištem te kojom se nalaže njezin povrat – Postupovna prava zainteresiranih stranaka – Komisijina obveza posebnog opreza – Pojam državne potpore – Prednost – Poboljšanje očekivane koncesionarove financijske situacije – Kriterij privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu – Članak 107. stavak 3. točka (a) UFEU-a – Regionalna državna potpora”

U predmetu T-778/17,

Autostrada Wielkopolska S. A., sa sjedištem u Poznańu (Poljska), koju zastupaju O. Geiss, D. Tayar i T. Siakka, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju L. Armati, K. Herrmann i S. Noë, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Republika Poljska, koju zastupaju B. Majczyna i M. Rzotkiewicz, u svojstvu agenata,

intervenijent,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a kojim se traži poništenje Odluke Komisije (EU) 2018/556 od 25. kolovoza 2017. o državnoj potpori SA.35356 (2013/C) (ex 2013/NN, ex 2012/N) koju je provela Poljska za društvo Autostrada Wielkopolska (SL 2018., L 92, str. 19.),

OPĆI SUD (deveto vijeće),

u sastavu: S. Gervasoni (izvjestitelj), predsjednik, L. Madise i R. da Silva Passos, suci,

tajnik: E. Artemiou, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 6. lipnja 2019.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu¹

Okolnosti spora

Kontekst

- 1 Republika Poljska je 10. ožujka 1997., nakon provedbe postupka javne nabave, tužitelju, društvu Autostrada Wielkopolska S. A., dodijelila koncesiju za izgradnju i upravljanje dionicom autoceste A 2 između gradova Nowy Tomyśl (Poljska) i Konin (Poljska) (u daljnjem tekstu: predmetna dionica autoceste A 2) za razdoblje od četrdeset godina.
- 2 Na temelju ugovora o koncesiji sklopljenog 12. rujna 1997., tužitelj se obvezao da će, o vlastitom trošku i uz vlastiti rizik, pribaviti vanjsko financiranje za izgradnju i upravljanje predmetnom dionicom autoceste A 2 te je u zamjenu za to imao pravo na ubiranje cestarina koje plaćaju korisnici autoceste. Taj mu je ugovor također omogućavao da poveća cestarine do najviših dopuštenih cestarina određenih za pojedinu kategoriju vozila, kako bi povećao svoj prihod.
- 3 Nakon pristupanja Europskoj uniji 2004., Republika Poljska morala je u poljsko pravo prenijeti Direktivu 1999/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila (SL 1999., L 187, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 6., str. 34.). U članku 7. stavku 3. te direktive propisano je da se cestarine i korisničke naknade ne mogu naplaćivati istodobno za korištenje pojedine dionice ceste.
- 4 Posljedično, poljski je parlament usvojio ustawu o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (Zakon o izmjeni Zakona o autocestama s naplatom cestarine i Nacionalnom cestovnom fondu te Zakona o cestovnom prijevozu) od 28. srpnja 2005. (Dz. U. br. 155, poz. 1297.) (u daljnjem tekstu: Zakon od 28. srpnja 2005.). Tim je zakonom ukinuto dvostruko oporezivanje teških teretnih vozila za korištenje istom dionicom ceste. Tako su, počevši od 1. rujna 2005., teška teretna vozila koja plaćaju vinjetu (karticu za naplatu cestarine) za korištenje nacionalnim cestama u Poljskoj izuzeta od naplate cestarine na autocestama koje su obuhvaćene ugovorima o koncesiji.
- 5 Na temelju Zakona od 28. srpnja 2005., Nacionalni cestovni fond trebao je obeštetiti koncesionare za gubitak prihoda do kojeg je došlo izuzimanjem od plaćanja. Tim je zakonom propisano da koncesionari imaju pravo na isplatu naknade koja odgovara iznosu od 70 % iznosa dobivenog množenjem stvarnog broja vožnji teških teretnih vozila na autocesti s naplatom cestarine i virtualne cestarine koja je dogovorena s koncesionarima za svaku kategoriju teških teretnih vozila. Smanjenje od 70 % predviđeno navedenim zakonom bilo je namijenjeno kompenzaciji predviđenog povećanja prometa teških teretnih vozila zbog izuzimanja od plaćanja cestarine na autocestama koje su dane u koncesiju. Predmetni zakon također je predviđao da cijene virtualne cestarine ne mogu premašiti stvarne cijene koje se primjenjuju na odgovarajuću kategoriju vozila. Naposljetku, propisivao je da se metoda naknade treba odrediti pojedinačno u svakom ugovoru o koncesiji.
- 6 Kad je riječ o tužitelju, metoda naknade i cijene virtualne cestarine određeni su, nakon pregovora s poljskim vlastima, u prilogu 6. Ugovoru o koncesiji (u daljnjem tekstu: prilog 6.), usvojenom 14. listopada 2005.

[*omissis*]

¹ Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

- 14 Dopisom od 28. studenoga 2007. Generalna Dyrekcja dróg krajowych i autostrad (Glavna uprava za nacionalne ceste i autoceste, Poljska) obavijestila je tužitelja da, zbog sumnji u točnost pretpostavki iznesenih za potrebe priloga 6., ne prihvaća prijedlog za preispitivanje iznosa virtualnih cestarina. Neovisno o tom dopisu, tužitelj je nastavio primati mjesečne uplate na osnovi virtualne cestarine, u skladu s odredbama navedenog priloga. Zatim je poljsko ministarstvo infrastrukture 13. studenoga 2008. objavilo da poništava taj prilog, uz tvrdnju da ga je sklopilo pogreškom.
- 15 Prema stajalištu Republike Poljske, društvo Autostrada Wielkopolska precijenilo je unutarnju stopu povrata (u daljnjem tekstu: USP) iz modela sa stvarnim cestarinama primjenom zastarjelih predviđanja o prometu i prihodima. Tužitelj se koristio studijom o prometu i prihodima koju je izradilo konzultantsko društvo Wilbur Smith Associates (WSA) 1999. (u daljnjem tekstu: studija društva WSA iz 1999.), iako je bila dostupna novija studija iz lipnja 2004. (u daljnjem tekstu: studija društva WSA iz 2004.). U skladu s izvješćem od 24. rujna 2010. koje je naručilo poljsko ministarstvo infrastrukture, a izradilo društvo PricewaterhouseCoopers (u daljnjem tekstu: izvješće društva PwC), primjenom pretpostavki o prometu i prihodima iz studije društva WSA iz 2004., umjesto onih iz studije društva WSA iz 1999., iznos USP-a iz modela sa stvarnim cestarinama smanjen je s 10,77 % na 7,42 %.
- 16 Tako je, prema mišljenju poljskog ministarstva infrastrukture, tužitelj primio prekomjeran iznos naknade na osnovi virtualne cestarine. Budući da je tužitelj odbio vratiti iznos prekomjerne naknade koji je tražila Republika Poljska, navedeno ministarstvo zatražilo je pokretanje sudskog postupka za povrat prekomjerno plaćenog iznosa.
- 17 Istodobno, tužitelj je osporavao odbijanje izvršenja priloga 6. pokretanjem postupka pred arbitražnim sudom. Odlukom od 20. ožujka 2013. arbitražni sud presudio je u tužiteljevu korist time što je utvrdio da je navedeni prilog valjan te da Republika Poljska mora poštovati njegove odredbe. Presudom od 26. siječnja 2018. Sąd Okręgowy w Warszawie, I Wydział Cywilny (Okružni sud u Varšavi, prvi građanski odjel, Poljska) odbio je tužbu poljskog ministarstva infrastrukture podnesenu protiv odluke arbitražnog suda od 20. ožujka 2013. Protiv te presude pokrenut je žalbeni postupak koji je u tijeku pred Sądom Apelacyjnym w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi, Poljska).

[*omissis*]

Upravni postupak i pobijana odluka

- 19 Republika Poljska 31. kolovoza 2012. obavijestila je Europsku komisiju o mjeri koja se sastoji od dodjele financijske naknade tužitelju u obliku virtualne cestarine, zbog gubitka prihoda uzrokovanog Zakonom od 28. srpnja 2005.

[*omissis*]

- 21 Komisija je 25. kolovoza 2017. usvojila Odluku Komisije (EU) 2018/556 od 25. kolovoza 2017. o državnoj potpori SA.35356 (2013/C) (ex 2013/NN, ex 2012/N) koju je provela Poljska za društvo Autostrada Wielkopolska S. A. (SL 2018., L 92, str. 19., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

[*omissis*]

- 38 Izreka pobijane odluke glasi kako slijedi:

„Članak 1.

Prekomjerna naknada za razdoblje od 1. rujna 2005. do 30. lipnja 2011. u iznosu od [223,74 milijuna eura], koju je [Republika] Poljska dodijelila [tužitelju] na temelju [Zakona od 28. srpnja 2005.], čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Članak 2.

Državna potpora iz članka 1. protuzakonita je s obzirom na to da je dodijeljena kršenjem obveza prijave i mirovanja koje proizlaze iz članka 108. stavka 3. Ugovora.

Članak 3.

Državna potpora iz članka 1. nije spojiva s unutarnjim tržištem.

Članak 4.

1. [Republika] Poljska mora od korisnika zatražiti povrat potpore iz članka 1. [...]

[*omissis*]

Pravo

[*omissis*]

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na uključivanje u upravni postupak

- 46 Tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila njegovo pravo na pravičan postupak te načela dobre uprave i zaštite njegovih legitimnih očekivanja. Konkretno, tužitelj smatra da mu nije omogućeno da se uključi u formalni istražni postupak na način koji je primjeren okolnostima slučaja.

[*omissis*]

- 51 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, poštovanje prava obrane u svakom postupku pokrenutom protiv neke osobe koji može rezultirati donošenjem odluke koja ima nepovoljan učinak na prava te osobe temeljno je načelo prava Europske unije koje mora biti zajamčeno, pa čak i onda kada ne postoje posebni propisi (vidjeti presudu od 16. ožujka 2016., Frucona Košice/Komisija, T-103/14, EU:T:2016:152, t. 51. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Međutim, upravni postupak u području državnih potpora pokreće se samo protiv predmetne države članice. Posljedično, poduzetnici kojima su potpore dodijeljene u predmetnom se postupku smatraju tek „zainteresiranim stranama” te ne mogu zahtijevati kontradiktornu raspravu s Komisijom poput one predviđene za predmetnu državu članicu (vidjeti presudu od 16. ožujka 2016., Frucona Košice/Komisija, T-103/14, EU:T:2016:152, t. 52. i navedenu sudsku praksu). Taj se zaključak nameće i onda kada država članica koja je državnu potporu dodijelila i tužitelj kao njezin primatelj imaju različite interese u okviru tog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 16. ožujka 2016., Frucona Košice/Komisija, T-103/14, EU:T:2016:152, t. 54. i navedenu sudsku praksu).
- 53 U tom smislu sudska praksa zainteresirane strane u osnovi stavlja u ulogu izvora informacija za Komisiju u okviru upravnog postupka pokrenutog na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a. Iz toga slijedi da zainteresirane strane, koje se uopće ne mogu pozivati na prava obrane priznata osobama protiv kojih je pokrenut postupak, raspolažu samo pravom da budu uključene u upravni postupak u mjeri koja je potrebna s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja (vidjeti presudu od 16. ožujka 2016., Frucona Košice/Komisija, T-103/14, EU:T:2016:152, t. 53. i navedenu sudsku praksu).
- 54 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a kao i članka 6. stavka 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8.,

svezak 4., str. 16.), ako Komisija odluči pokrenuti formalni istražni postupak u pogledu projekta potpore, ona zainteresiranim osobama mora omogućiti da podnesu svoja očitovanja. To pravilo ima narav bitnog postupovnog zahtjeva u smislu članka 263. UFEU-a (presuda od 11. prosinca 2008., Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, t. 55.). Kada je riječ o toj obvezi, Sud je zauzeo stajalište da je obavijest u Službenom listu prikladan način da sve zainteresirane strane budu obaviještene o otvaranju postupka, pojasnivši pritom da se tom obaviješću od svih zainteresiranih strana samo nastoje dobiti informacije kojima će se Komisiji pomoći u njezinu budućem radu (vidjeti presudu od 16. ožujka 2016., Frucona Košice/Komisija, T-103/14, EU:T:2016:152, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

55 Usto, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999, odluka o pokretanju formalnog istražnog postupka sadržava sažet prikaz svih bitnih činjeničnih i pravnih pitanja, obuhvaća prethodnu ocjenu predložene mjere koju je Komisija obavila te navodi moguće sumnje u pogledu njezine sukladnosti s načelima unutarnjeg tržišta. Budući da je cilj formalnog istražnog postupka omogućiti Komisiji da produbi i pojasni pitanja istaknuta u odluci o pokretanju tog postupka, osobito prikupljanjem očitovanja predmetne države članice i drugih zainteresiranih strana, može se dogoditi da Komisija tijekom navedenog postupka dobije nove elemente ili da se njezino mišljenje promijeni. U tom pogledu valja podsjetiti na to da se Komisijina konačna odluka može razlikovati od odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka a da ta razlika ipak ne utječe na valjanost te konačne odluke (presuda od 2. srpnja 2015., Francuska i Orange/Komisija, T-425/04 RENV i T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, t. 134.).

56 Međutim, Komisija u odluci o pokretanju postupka treba u dovoljnoj mjeri utvrditi okvir svojeg ispitivanja, kako pravo zainteresiranih strana da podnesu svoja očitovanja ne bi izgubilo smisao, a da pritom nije obvezna iznijeti dovršenu analizu predmetne potpore (presuda od 31. svibnja 2006., Kuwait Petroleum (Nizozemska)/Komisija, T-354/99, EU:T:2006:137, t. 85.). Sud je, među ostalim, presudio da, ako se promijeni pravno uređenje u okviru kojeg je država članica prijavila predviđenu potporu prije nego što Komisija donese svoju odluku, potonja u svrhu donošenja odluke na osnovi novih pravila – kao što je i obvezna – treba od zainteresiranih strana zatražiti da zauzmu stajalište o spojivosti te potpore s tim pravilima (vidjeti presudu od 11. prosinca 2008., Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, t. 56. i navedenu sudsku praksu). Također je odlučeno da samo u slučaju da Komisija, nakon donošenja odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka, primijeti da se ta odluka temelji na nepotpunim činjenicama ili pogrešnoj pravnoj kvalifikaciji tih činjenica, ona treba moći odnosno obvezna je prilagoditi svoje stajalište donošenjem odluke o ispravku ili nove odluke o pokretanju postupka, kako bi zainteresirane stranke mogle učinkovito iznijeti svoje primjedbe (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 2019., UPF/Komisija, T-747/17, EU:T:2019:271, t. 76. i navedenu sudsku praksu). Naime, samo ako Komisija, nakon odluke o pokretanju istrage, izmijeni svoje rasuđivanje o činjenicama ili pravnoj kvalifikaciji tih činjenica koje se pokazuju odlučujućima za njezinu ocjenu u pogledu postojanja potpore ili njezine spojivosti s unutarnjim tržištem, ona mora ispraviti odluku o pokretanju postupka ili je proširiti kako bi omogućila drugim zainteresiranim strankama da učinkovito podnesu svoje primjedbe (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 2019., UPF/Komisija, T-747/17, EU:T:2019:271, t. 77.).

57 Prvi tužbeni razlog treba ispitati s obzirom na ta načela.

58 Najprije valja istaknuti da se, kao što to pravilno ističe tužitelj, ovaj predmet razlikuje od većine predmeta koji se odnose na potpore koje dodjeljuju države, s obzirom na to da je Republika Poljska – čiji interesi ne samo da su bili različiti nego su bili i suprotstavljeni tužiteljevima – tijekom upravnog postupka tvrdila da prijavljena mjera čini državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem jer je tužitelju omogućila da ostvari prekomjernu naknadu. U tom je kontekstu bilo osobito važno da Komisija tužitelju omogući da učinkovito iznese svoja očitovanja kako bi se zajamčilo da se ona upozna s informacijama kojima bi se moglo dokazati da prijavljena mjera nije bila državna potpora ili da nije bila državna potpora koja je nespojiva s unutarnjim tržištem. Ta se postupovna obveza nametala tim više što je tužitelj imao pravo na naknadu štete zbog izuzimanja od plaćanja cestarine na

predmetnoj dionici autoceste A2 te što se pred nacionalnim sudovima vodio spor između njega i Republike Poljske o opsegu te naknade štete. U takvoj situaciji Komisijina je obveza bila da dokaže poseban oprez u pogledu poštovanja tužiteljeva prava da bude uključen u upravni postupak.

- 59 Međutim, iako je Komisija u Službenom listu objavila odluku o pokretanju postupka te je tom prilikom pozvala tužitelja da iznese svoja očitovanja, ona nakon toga tužitelju tijekom razdoblja od otprilike tri godine koje je prethodilo donošenju pobijane odluke više nije omogućila da iznese svoja očitovanja. Nasuprot tomu, iz uvodnih izjava 8. do 13. navedene odluke proizlazi da je Komisija, nakon primitka tužiteljevih očitovanja 7. listopada 2014., u nekoliko navrata razmijenila pismena s Republikom Poljskom a da tužitelj nije bio uključen u taj postupak. Konkretno, Komisija je Republici Poljskoj prosljedila tužiteljeva očitovanja 26. studenoga 2014. te je zaprimila njezina očitovanja 23. veljače 2015. Zatim je od Republike Poljske zatražila dodatne informacije dopisima od 26. lipnja 2015. i 20. travnja 2016., na koje je potonja odgovorila dopisima od 10. i 17. srpnja 2015. i 18. svibnja 2016. Naposljetku, 7. prosinca 2016. Komisijine službe i poljska tijela sudjelovali su na telekonferenciji, nakon koje je Komisija od Republike Poljske ponovno zatražila dodatne informacije, koje joj je potonja prosljedila 23. svibnja 2017.
- 60 U posebnim okolnostima navedenima u točki 58. ove presude, Komisija je tužitelju trebala ponovno omogućiti da iznese svoja očitovanja, uzimajući u obzir trajanje i intenzitet prepiske s Republikom Poljskom nakon donošenja odluke o pokretanju postupka. Time što tužitelja nije na primjeren način uključila u postupak nakon što je zaprimila njegova očitovanja 7. listopada 2014., Komisija nije dokazala poseban oprez na koji je u ovom slučaju bila obvezna.
- 61 Međutim, okolnost da Komisija nije uključila tužitelja u prepisku s Republikom Poljskom nakon donošenja odluke o pokretanju postupka – koliko god bila vrijedna žaljenja – nije takva da dovodi do poništenja pobijane odluke, s obzirom na to da u okolnostima ovog slučaja Komisijina pravna ocjena iz te odluke ne bi mogla biti drukčija i da do takvog propusta nije došlo.
- 62 Naime, kao prvo valja istaknuti da je Komisija 20. rujna 2014. u Službenom listu objavila odluku o pokretanju postupka te je pozvala zainteresirane strane da iznesu svoja očitovanja o prijavljenoj mjeri, što je tužitelj i učinio 7. listopada 2014.
- 63 U tom pogledu valja utvrditi da se u odluci o pokretanju postupka dovoljno precizno navode činjenični i pravni elementi koji su relevantni u ovom slučaju, ta odluka sadržava prethodnu ocjenu te se u njoj navode razlozi zbog kojih Komisija sumnja u način izračuna naknade dodijeljene tužitelju, visinu navedene naknade i spojivost prijavljene mjere s unutarnjim tržištem. U odluci o pokretanju postupka – osobito u njezinim uvodnim izjavama 76. do 78. – navodi se, kao prvo, da su se Komisijine sumnje osobito odnosile na USP iz modela sa stvarnim cestarinama, kao drugo, da se – prema mišljenju Republike Poljske – tužitelj koristio studijom o predviđanjima prometa i prihoda iz 1999., umjesto novijom studijom iz 2004., i, kao treće, da je došlo do prekomjernog plaćanja zbog toga što je USP iz modela sa stvarnim cestarinama bio viši od USP-a iz projekta prije uvođenja sustava virtualne cestarine.
- 64 Kao drugo, iz sadržaja spisa proizlazi da se Komisija u pobijanoj odluci nije temeljila ni na činjenicama – koje nisu navedene u odluci o pokretanju postupka ili koje je Republika Poljska priopćila nakon donošenja odluke o pokretanju postupka – koje su odlučujuće za njezinu pravnu analizu u smislu sudske prakse navedene u točki 56. ove presude, ni na njihovoj pravnoj ocjeni.
- 65 Kao treće, tužiteljev argument u skladu s kojim je Komisija u upravnom dijelu postupka trebala ispitati dokaze podnesene u okviru arbitražnog postupka treba odbaciti jer tužitelj ne navodi prirodu dokaza o kojima je riječ te zbog toga što je Komisija k tomu bila pravilno obaviještena o postojanju i sadržaju odluke arbitražnog suda, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 46. pobijane odluke i tužiteljevih očitovanja od 7. listopada 2014.

[*omissis*]

- 69 Iz prethodno navedenog slijedi da je Komisija u odluci o pokretanju postupka dostatno odredila okvir svojeg ispitivanja te je time tužitelju omogućila da joj proslijedi sve korisne informacije o činjenicama – i njihovoj pravnoj kvalifikaciji – koje su se pokazale odlučujućima u pobijanoj odluci. Iz toga također proizlazi da – suprotno onomu što ističe tužitelj – nije dokazano da bi na pravnu ocjenu iz pobijane odluke utjecalo to da je Komisija zbog svoje prepiske s Republikom Poljskom – do koje je došlo nakon donošenja odluke o pokretanju postupka – omogućila tužitelju da ponovno iznese svoja očitovanja, tako da takav propust ne može dovesti do poništenja potonje odluke.
- 70 Stoga prvi tužbeni razlog treba odbiti.

[*omissis*]

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deveto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Društvu Autostrada Wielkopolska S. A. nalaže se snošenje vlastitih troškova kao i troškova Europske komisije.**
- 3. Republika Poljska snosit će vlastite troškove.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 24. listopada 2019.

Potpisi