



Jurisprudentie

Zaak T-778/17

(gedeeltelijke publicatie)

**Autostrada Wielkopolska S.A.
tegen
Europese Commissie**

Arrest van het Gerecht (Negende kamer) van 24 oktober 2019

„Staatssteun – Concessie van een tolweg – Wet waarin bepaalde voertuigen worden vrijgesteld van tolgelden – Door de lidstaat aan de concessiehouder verleende compensatie voor de inkomstenderving – Schaduwtoel – Besluit waarbij de steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard en de terugvordering ervan wordt gelast – Procedurele rechten van de belanghebbenden – Verplichting voor de Commissie om bijzondere waakzaamheid aan de dag te leggen – Begrip ‚staatssteun‘ – Voordeel – Verbetering van de verwachte financiële situatie van de concessiehouder – Criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie – Artikel 107, lid 3, onder a), VWEU – Regionale steunmaatregel”

1. *Steunmaatregelen van de staten – Onderzoek door de Commissie – Administratieve procedure – Verplichting van de Commissie om de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen in te dienen – Recht van de begunstigde van de steun om op passende wijze bij de procedure te worden betrokken – Omvang – Lidstaat die de stelling bijtreedt dat de steun onverenigbaar is met de interne markt – Verplichting van de Commissie om er met bijzondere waakzaamheid op te letten dat de procedurele rechten van de begunstigde van de steun worden geëerbiedigd*
(Art. 108, lid 2, VWEU; verordening nr. 659/1999 van de Raad, art. 6, lid 1)

(zie punten 51-60)

2. *Steunmaatregelen van de staten – Onderzoek door de Commissie – Administratieve procedure – Verplichting van de Commissie om de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen in te dienen – Recht van de begunstigde van de steun om op passende wijze bij de procedure te worden betrokken – Schending – Nietigverklaring van het besluit waarbij de steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard en de terugvordering ervan wordt gelast – Voorwaarde – Mogelijkheid dat de administratieve procedure zonder die schending een andere uitkomst heeft*
(Art. 108, lid 2, en art. 263 VWEU; verordening nr. 659/1999 van de Raad, art. 6, lid 1)

(zie punten 61-65, 69)

Samenvatting

Bij arrest van 24 oktober 2019, *Autostrada Wielkopolska/Commissie (T-778/17)*, heeft het Gerecht het beroep tot nietigverklaring verworpen dat de vennootschap *Autostrada Wielkopolska S.A.* had ingesteld tegen het besluit van de Commissie waarbij was vastgesteld dat Polen haar met de interne markt onverenigbare staatssteun had verleend¹.

De onderhavige zaak gaat terug op een concessieovereenkomst van 1997, op grond waarvan *Autostrada Wielkopolska* een deel van snelweg A 2 in Polen heeft aangelegd in ruil voor het recht om de tolgelden van de snelweggebruikers te innen.

Na de toetreding tot de Europese Unie in 2004 heeft Polen de richtlijn betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen² omgezet in het Poolse recht. Volgens deze richtlijn mogen niet tegelijkertijd tolgelden en gebruiksrechten worden geheven voor het gebruik van hetzelfde traject. Het Poolse parlement heeft dan ook een wet vastgesteld die bepaalde dat vrachtwagens die in het bezit waren van een vignet voor het gebruik van de nationale wegen, geen tolgeld meer moesten betalen op snelwegen waarvoor een concessieovereenkomst bestond. Volgens deze wet moesten concessiehouders zoals *Autostrada Wielkopolska* evenwel schadeloos worden gesteld voor de inkomstenderving die deze tolvrijstelling met zich bracht.

Nadat de Poolse autoriteiten *Autostrada Wielkopolska* schadevergoeding zijn beginnen betalen, meenden zij evenwel dat de compensatie buitensporig was en hebben zij daarvan aanmelding gedaan bij de Commissie. Deze laatste heeft in het bestreden besluit het standpunt ingenomen dat *Autostrada Wielkopolska* weliswaar in beginsel het recht had om te worden schadeloosgesteld voor de inkomstenderving die de betrokken wetswijziging veroorzaakte, maar zij een buitensporige compensatie had ontvangen, die neerkwam op met de interne markt onverenigbare steun.

Autostrada Wielkopolska heeft in haar beroep tot nietigverklaring van dit besluit onder meer schending aangevoerd van haar recht om te worden betrokken bij de door de Commissie gevoerde administratieve procedure.

Het Gerecht heeft in herinnering gebracht dat *Autostrada Wielkopolska*, als belanghebbende van de betrokken steun, zich niet kon beroepen op de rechten van verdediging die toekomen aan de personen tegen wie een procedure is ingeleid, maar enkel het recht had om, gelet op de omstandigheden van het concrete geval, op passende wijze bij de administratieve procedure te worden betrokken. Het Gerecht heeft er in dit verband aan herinnerd dat, opdat het recht van *Autostrada Wielkopolska* om opmerkingen in te dienen niet zinledig zou worden, de Commissie het kader van haar onderzoek op toereikende wijze moest afbakenen in haar besluit om met betrekking tot de betrokken financiële compensatie een formele procedure in te leiden. Indien de Commissie, na haar besluit het onderzoek in te leiden, iets wijzigde aan haar redenering over (de juridische kwalificatie van) feiten die doorslaggevend bleken bij haar beoordeling, moest zij het inleidingsbesluit corrigeren, zodat de belanghebbenden op nuttige wijze opmerkingen konden maken.

¹ Besluit (EU) 2018/556 van de Commissie van 25 augustus 2017 betreffende steunmaatregel SA.35356 (2013/C) (ex 2013/NN, ex 2012/N) die Polen ten uitvoer heeft gelegd voor *Autostrada Wielkopolska SA* (PB 2018, L 92, blz. 19).

² Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PB 1999, L 187, blz. 42).

Vervolgens heeft het Gerecht onderstreept dat deze zaak zich onderscheidde van de meeste andere staatssteunzaken voor zover Polen – de lidstaat die de steun verleende – belangen had die tegengesteld waren aan die van Autostrada Wielkopolska en zelf had betoogd dat de aangemelde maatregel met de interne markt onverenigbare staatssteun vormde. In deze context was het van bijzonder belang dat de Commissie Autostrada Wielkopolska de mogelijkheid gaf om op nuttige wijze haar opmerkingen in te dienen. Deze procedurele verplichting gold te meer daar Autostrada Wielkopolska recht had op schadevergoeding voor de tolvrijstelling en er bij de nationale rechterlijke instanties een geding tussen haar en Polen aanhangig was over de omvang van die vergoeding. Het Gerecht is tot de slotsom gekomen dat de Commissie in die situatie bijzonder waakzaam moest zijn met betrekking tot de eerbiediging van het recht van Autostrada Wielkopolska om te worden betrokken bij de administratieve procedure.

In dit verband heeft het Gerecht erop gewezen dat hoewel de Commissie het besluit tot inleiding van de formele procedure had bekendgemaakt in het Publicatieblad en Autostrada Wielkopolska bij die gelegenheid had uitgenodigd om opmerkingen in te dienen, zij haar daarna, in de zowat drie jaar die het bestreden besluit waren voorafgegaan, niet meer de kans had gegeven om opmerkingen te maken, hoewel zij met Polen daarentegen meermaals had gecorrespondeerd. Het Gerecht was van mening dat de Commissie, gezien de duur en de intensiteit van haar briefwisseling met Polen na het inleidingsbesluit, Autostrada Wielkopolska opnieuw in de gelegenheid had moeten stellen om opmerkingen te maken, en heeft daaruit afgeleid dat de Commissie geen blijk had gegeven van de bijzondere waakzaamheid die in casu was geboden.

Gelet op de omstandigheden van de zaak was het Gerecht evenwel van oordeel dat het nalaten van de Commissie om Autostrada Wielkopolska te betrekken bij de contacten die na het besluit tot inleiding van de formele procedure hadden plaatsgevonden met Polen, niet van dien aard was dat het bestreden besluit daardoor nietig moest worden verklaard. Het Gerecht stelde vast dat de Commissie het kader van haar onderzoek voldoende had afgebakend in het inleidingsbesluit en zij Autostrada Wielkopolska op die manier in staat had gesteld haar alle nuttige informatie te bezorgen over de voor het bestreden besluit doorslaggevende feiten of de juridische kwalificatie daarvan. Het Gerecht was eveneens van oordeel dat niet was aangetoond dat indien Autostrada Wielkopolska zou zijn betrokken bij de voormelde contacten tussen Polen en de Commissie, de door deze laatste in dat besluit gemaakte juridische analyse anders had kunnen zijn.