



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a nouă)

24 octombrie 2019*

„Ajutoare de stat – Concesionarea unei autostrăzi cu plată – Lege care prevede o scutire de taxe pentru anumite vehicule – Compensație acordată concesionarului de statul membru pentru pierderea de venituri – Taxă virtuală – Decizie prin care ajutorul este declarat incompatibil cu piața internă și prin care se dispune recuperarea acestuia – Drepturi procedurale ale părților interesate – Obligația Comisiei de a da dovadă de o vigoare deosebită – Noțiunea de ajutor de stat – Avantaj – Îmbunătățirea situației financiare preconizate a concesionarului – Principiul operatorului economic privat în economia de piață – Articolul 107 alineatul (3) litera (a) TFUE – Ajutor de stat regional”

În cauza T-778/17,

Autostrada Wielkopolska S.A., cu sediul în Poznań (Polonia), reprezentată de O. Geiss, de D. Tayar și de T. Siakka, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de L. Armati, de K. Herrmann și de S. Noë, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Republica Polonă, reprezentată de B. Majczyna și de M. Rzotkiewicz, în calitate de agenți,

intervenientă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea Deciziei (UE) 2018/556 a Comisiei din 25 august 2017 privind ajutorul de stat SA.35356 (2013/C) (ex 2013/NN, ex 2012/N) pus în aplicare de Polonia pentru Autostrada Wielkopolska (JO 2018, L 92, p. 19),

TRIBUNALUL (Camera a nouă),

compus din domnii S. Gervasoni (raportor), președinte, L. Madise și R. da Silva Passos, judecători,

grefier: doamna E. Artemiou, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 6 iunie 2019,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: engleza.

Hotărâre¹

Istoricul cauzei

Context

- 1 La 10 martie 1997, în urma unei licitații publice, concesiunea pentru construirea și exploatarea secțiunii din autostrada A 2 cuprinsă între localitățile Nowy Tomyśl (Polonia) și Konin (Polonia) (denumită în continuare „secțiunea în cauză din autostrada A 2”) a fost acordată de Republica Polonă reclamantei, Autostrada Wielkopolska S.A. pentru o perioadă de 40 de ani.
- 2 Prin contractul de concesiune semnat la 12 septembrie 1997, reclamanta se angaja să obțină (pe cheltuiala proprie și pe propriul risc) finanțare externă pentru construirea și exploatarea secțiunii în cauză din autostrada A 2 și beneficia, în schimbul acestor servicii, de dreptul de a încasa taxele rutiere de la toți utilizatorii autostrăzii. Acest contract îi permitea de asemenea să mărească valorile taxelor rutiere în vederea maximizării veniturilor fără să depășească valorile maxime definite pe categorie de vehicule.
- 3 După aderarea sa la Uniunea Europeană în anul 2004, Republica Polonă a trebuit să transpună în dreptul polonez Directiva 1999/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 iunie 1999 de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri (JO 1999, L 187, p. 42, Ediție specială, 07/vol. 7, p. 88). Articolul 7 alineatul (3) din această directivă prevede că taxa de trecere și taxa de utilizare nu se pot impune simultan pentru utilizarea unei singure secțiuni de drum.
- 4 Prin urmare, Parlamentul Poloniei a adoptat ustawa o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (Legea de modificare a Legii privind autostrăzile cu plată și Fondul Național Rutier și a Legii privind transportul rutier) din 28 iulie 2005 (Dz. U. nr. 155, poziția 1297) (denumită în continuare „Legea din 28 iulie 2005”). Această lege a eliminat dubla taxare a vehiculelor grele de marfă pentru utilizarea unui singur tronson de drum. Astfel, începând cu 1 septembrie 2005, vehiculele grele de marfă titulare de vignetă (card care atestă achitarea taxelor de drum) pentru utilizarea drumurilor naționale din Polonia au fost scutite de plata taxelor rutiere pe autostrăzile care fac obiectul unor contracte de concesiune.
- 5 În temeiul Legii din 28 iulie 2005, concesionarii trebuiau să fie compensați de Fondul Național Rutier pentru pierderea de venituri determinată de scutirea de taxe rutiere. Această lege prevedea că concesionarii aveau dreptul la o rambursare echivalentă cu 70 % din suma obținută prin înmulțirea numărului efectiv de călătorii efectuate de vehiculele grele de marfă cu vignetă cu taxele rutiere virtuale negociate cu concesionarii pentru fiecare categorie de vehicule grele de marfă. Reducerea la 70 % stabilită prin legea menționată era destinată să compenseze creșterea preconizată a traficului de vehicule grele de marfă pe autostrăzile concesionate în urma scutirii acestora de plata taxei rutiere. Legea în discuție prevedea de asemenea că valorile taxei rutiere virtuale nu puteau fi mai mari decât valorile aplicate pentru respectiva categorie de vehicule. Ea preciza în sfârșit că metoda de compensare urma să fie stabilită în fiecare contract de concesiune.
- 6 În ceea ce o privește pe reclamantă, metoda de compensare și taxele rutiere virtuale au fost prezentate, în urma negocierilor cu autoritățile poloneze, în anexa 6 la contractul de concesiune (denumită în continuare „anexa 6”), încheiată la 14 octombrie 2005.

[omissis]

1 Sunt redată numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

- 14 Prin scrisoarea din 28 noiembrie 2007, Generalna Dyrekcja dróg krajowych i autostrad (Direcția Generală a Drumurilor Naționale și a Autostrăzilor, Polonia) a informat reclamanta că, având în vedere îndoielile referitoare la corectitudinea ipotezelor formulate în sensul anexei 6, ea nu accepta propunerea de ajustare a valorilor taxei virtuale. În pofida acestei scrisori, reclamanta a primit în continuare plăți lunare cu titlu de taxă rutieră virtuală, în conformitate cu stipulațiile din anexa menționată. Ulterior, la 13 noiembrie 2008, ministrul infrastructurii polonez a emis o declarație de denunțare a acestei anexe, afirmând, printre altele, că săvârșise o eroare la momentul încheierii ei.
- 15 Potrivit Republicii Polone, reclamanta supraevaluase rata internă de rentabilitate din modelul taxelor rutiere reale prin utilizarea unor prognoze perimate privind traficul și veniturile. Reclamanta ar fi utilizat studii privind traficul și veniturile realizat de firma de consultanță Wilbur Smith Associates (WSA) în 1999 (denumit în continuare „studiul WSA din 1999”), și nu studiul actualizat realizat în iunie 2004 (denumit în continuare „studiul WSA din 2004”), care era disponibil. Potrivit raportului din 24 septembrie 2010 comandat de Ministerul infrastructurii polonez și elaborat de societatea PricewaterhouseCoopers (denumit în continuare „raportul PwC”), utilizarea ipotezelor referitoare la trafic și la venituri ale studiului WSA din 2004 în locul celor din studiul WSA din 1999 avea ca efect reducerea ratei interne de rentabilitate din modelul taxelor rutiere reale de la 10,77 % la 7,42 %.
- 16 Astfel, în opinia ministrului infrastructurii polonez, reclamanta ar fi primit o compensație excesivă cu titlu de taxă rutieră virtuală. Întrucât reclamanta a refuzat să ramburseze supracompensația solicitată de Republica Polonă, ministrul menționat a cerut inițierea procedurilor judiciare în scopul recuperării acestei supracompensații.
- 17 În același timp, reclamanta a contestat denunțarea anexei 6 prin sesizarea unei instanțe de arbitraj. Printr-o hotărâre din 20 martie 2013, instanța de arbitraj a decis în favoarea reclamantei, declarând că anexa menționată era validă și că Republica Polonă trebuia să respecte stipulațiile din această anexă. Printr-o hotărâre din 26 ianuarie 2018, Sąd Okręgowy w Warszawie, I Wydział Cywilny (Tribunalul Regional din Varșovia, Secția I civilă, Polonia) a respins acțiunea ministrului infrastructurii polonez împotriva hotărârii instanței de arbitraj din 20 martie 2013. Această hotărâre a făcut obiectul unei proceduri de apel care se află pe rolul Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel din Varșovia, Polonia).

[omissis]

Procedura administrativă și decizia atacată

- 19 La 31 august 2012, Republica Polonă a notificat Comisiei Europene o măsură constând în acordarea în favoarea reclamantei a unei compensații financiare, sub forma unei taxe rutiere virtuale, pentru motivul pierderii de venituri cauzate de Legea din 28 iulie 2005.

[omissis]

- 21 La 25 august 2017, Comisia a adoptat Decizia (UE) 2018/556 a Comisiei din 25 august 2017 privind ajutorul de stat SA.35356 (2013/C) (ex 2013/NN, ex 2012/N) pus în aplicare de Polonia pentru Autostrada Wielkopolska (JO 2018, L 92, p. 19, denumită în continuare „decizia atacată”).

[omissis]

38 Dispozitivul deciziei atacate este următorul:

„Articolul 1

Supracompensația pentru perioada 1 septembrie 2005-30 iunie 2011, în valoare de [223,74 milioane de euro], acordată de [Republica Polonă] [reclamantei] pe baza [Legii din 28 iulie 2005], constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din tratat.

Articolul 2

Ajutorul de stat menționat la articolul 1 este ilegal, întrucât a fost acordat cu încălcarea obligației de notificare și a clauzei de standstill care decurg din articolul 108 alineatul (3) din tratat.

Articolul 3

Ajutorul de stat menționat la articolul 1 este incompatibil cu piața internă.

Articolul 4

(1) [Republica Polonă] recuperează ajutorul menționat la articolul 1 de la beneficiar. [...]”

[omissis]

În drept

[omissis]

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea dreptului de a fi asociat la procedura administrativă

46 Reclamanta susține că Comisia i-a încălcat dreptul la o procedură echitabilă, principiile buneii administrării și protecției așteptărilor legitime ale acesteia. Mai precis, aceasta consideră că a fost privată de posibilitatea de a participa la procedura oficială de investigare într-o măsură adecvată care ține cont de circumstanțele speței.

[omissis]

51 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, respectarea dreptului la apărare în orice procedură deschisă împotriva unei persoane și susceptibilă de a conduce la un act cauzator de prejudiciu pentru aceasta constituie un principiu fundamental al dreptului Uniunii Europene și trebuie asigurată chiar și în absența unei reglementări specifice (a se vedea Hotărârea din 16 martie 2016, Frucona Košice/Comisia, T-103/14, EU:T:2016:152, punctul 51 și jurisprudența citată).

52 Cu toate acestea, procedura administrativă în materie de ajutoare de stat este inițiată numai împotriva statului membru vizat. În consecință, întreprinderile beneficiare ale ajutoarelor sunt considerate doar „părți interesate” în această procedură și nu pot pretinde ele însele o dezbatere în contradictoriu cu Comisia, precum cea existentă în favoarea acestui stat membru (a se vedea Hotărârea din 16 martie 2016, Frucona Košice/Comisia, T-103/14, EU:T:2016:152, punctul 52 și jurisprudența citată). Această concluzie se impune chiar dacă statul membru respectiv și întreprinderile beneficiare ale ajutoarelor pot avea interese divergente în cadrul unei astfel de proceduri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 martie 2016, Frucona Košice/Comisia, T-103/14, EU:T:2016:152, punctul 54 și jurisprudența citată).

- 53 Astfel conferă jurisprudența în mod esențial persoanelor interesate rolul de surse de informare pentru Comisie în cadrul procedurii administrative inițiate în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE. Rezultă că persoanele interesate, departe de a putea să invoce dreptul la apărare recunoscut persoanelor împotriva cărora o procedură este inițiată, dispun numai de dreptul de a fi asociate la procedura administrativă într-o măsură adecvată ținând seama de circumstanțele speței (a se vedea Hotărârea din 16 martie 2016, Frucona Košice/Comisia, T-103/14, EU:T:2016:152, punctul 53 și jurisprudența citată).
- 54 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE, precum și al articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), atunci când Comisia decide să deschidă procedura oficială de investigare în legătură cu un proiect de ajutor, aceasta trebuie să dea posibilitatea persoanelor interesate să își prezinte observațiile. Această normă are caracterul unei norme fundamentale de procedură în sensul articolului 263 TFUE (Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, punctul 55). În ceea ce privește această obligație, Curtea s-a pronunțat în sensul că publicarea unui anunț în Jurnalul Oficial reprezenta un mijloc adecvat de a aduce la cunoștința tuturor persoanelor interesate deschiderea unei proceduri, precizând că această comunicare urmărea numai să obțină din partea persoanelor interesate toate informațiile destinate să ofere Comisiei clarificări în cadrul acțiunii ulterioare a acesteia (a se vedea Hotărârea din 16 martie 2016, Frucona Košice/Comisia, T-103/14, EU:T:2016:152, punctul 56 și jurisprudența citată).
- 55 Pe de altă parte, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, decizia de deschidere sintetizează elementele relevante de fapt și de drept, include o evaluare preliminară a Comisiei și indică îndoielile privind compatibilitatea măsurii cu piața comună. Întrucât procedura oficială de investigare are ca obiect să permită Comisiei să aprofundeze și să lămurească problemele invocate în decizia de deschidere a acestei proceduri, în special prin admiterea observațiilor statului membru în cauză și ale celorlalte părți interesate, se poate întâmpla ca, în cursul procedurii respective, Comisia să se afle în posesia unor elemente noi sau ca analiza sa să evolueze. În această privință, trebuie amintit că decizia finală a Comisiei poate prezenta anumite divergențe în raport cu decizia sa de deschidere a procedurii oficiale de investigare, fără ca acestea să vicieze însă respectiva decizie finală (Hotărârea din 2 iulie 2015, Franța și Orange/Comisia, T-425/04 RENV și T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, punctul 134).
- 56 Cu toate acestea, este necesar ca Comisia, fără a fi obligată să prezinte o analiză completă cu privire la ajutorul în discuție, să definească în mod suficient cadrul investigației sale pentru a nu lipsi de conținut dreptul persoanelor interesate de a-și prezenta observațiile [Hotărârea din 31 mai 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comisia, T-354/99, EU:T:2006:137, punctul 85]. Curtea a statuat în special că, în cazul în care regimul juridic sub incidența căruia un stat membru notificase un ajutor preconizat s-a schimbat înainte de adoptarea deciziei de către Comisie, aceasta trebuia, pentru a se pronunța, astfel cum avea obligația, pe baza normelor noi, să solicite persoanelor interesate să își exprime poziția în legătură cu compatibilitatea acestui ajutor cu normele noi (a se vedea Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punctul 56 și jurisprudența citată). S-a statuat de asemenea că numai în ipoteza în care Comisia ar realiza, după adoptarea unei decizii de deschidere a procedurii oficiale de investigare, că aceasta din urmă se întemeiază fie pe fapte incomplete, fie pe o calificare juridică eronată a acestor fapte, ea ar trebui să aibă posibilitatea sau chiar obligația de a-și adapta poziția, adoptând o decizie de rectificare sau o nouă decizie de deschidere pentru a permite părților interesate să prezinte în mod util observații (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 aprilie 2019, UPF/Comisia, T-747/17, EU:T:2019:271, punctul 76 și jurisprudența citată). Astfel, numai atunci când își modifică raționamentul, în urma deciziei de deschidere a unei investigații, cu privire la fapte sau la o calificare juridică a acestor fapte care se dovedesc determinante în cadrul aprecierii sale cu privire la existența unui ajutor sau cu privire la compatibilitatea acestuia cu

piața internă, Comisia trebuie să rectifice decizia de deschidere sau să o extindă pentru a permite părților interesate să prezinte în mod util observații (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 aprilie 2019, UPF/Comisia, T-747/17, EU:T:2019:271, punctul 77).

- 57 Primul motiv al acțiunii trebuie examinat în lumina acestor principii.
- 58 Trebuie subliniat de la bun început că, astfel cum reclamanta susține în mod întemeiat, prezenta cauză se distinge de majoritatea cauzelor referitoare la ajutoarele acordate de state, în măsura în care Republica Polonă, care avea interese nu numai divergente, ci și opuse celor ale reclamantei, a susținut în cursul procedurii administrative că, în măsura în care îi permisesse reclamantei să beneficieze de o compensație excesivă, măsura notificată constituia un ajutor de stat incompatibil cu piața internă. În acest context, era deosebit de important ca Comisia să îi dea reclamantei posibilitatea să prezinte în mod util observații pentru a garanta că informațiile susceptibile să demonstreze că măsura notificată nu era un ajutor de stat sau nu era un ajutor de stat incompatibil cu piața internă să poată fi aduse la cunoștința Comisiei. Această obligație procedurală se impunea cu atât mai mult cu cât reclamanta avea dreptul de a beneficia de o compensație ca urmare a scutirii de taxe rutiere pentru secțiunea în cauză din autostrada A 2 și cu atât mai mult cu cât un litigiu între aceasta și Republica Polonă cu privire la întinderea acestei compensații era pendinte în fața instanțelor naționale. Într-o asemenea situație, Comisiei îi revenea sarcina de a da dovadă de o vigilență deosebită în ceea ce privește respectarea dreptului reclamantei de a fi asociată la procedura administrativă.
- 59 Or, deși Comisia a publicat decizia de deschidere în Jurnalul Oficial și a invitat reclamanta să prezinte observații cu această ocazie, ulterior, aceasta nu a mai dat reclamantei posibilitatea de a prezenta observații în cursul celor aproximativ trei ani care au precedat decizia atacată. În schimb, din considerentele (8)-(13) ale deciziei menționate reiese că, după ce a primit observațiile reclamantei la 7 octombrie 2014, Comisia a corespondat în mai multe rânduri cu Republica Polonă, fără ca reclamanta să fie asociată la procedură. În special, Comisia a transmis observațiile reclamantei Republicii Polone la 26 noiembrie 2014 și a primit observațiile acesteia din urmă la 23 februarie 2015. Comisia a solicitat ulterior informații suplimentare Republicii Polone prin scrisorile din 26 iunie 2015 și din 20 aprilie 2016, la care aceasta din urmă a răspuns prin scrisorile din 10 și din 17 iulie 2015 și din 18 mai 2016. În sfârșit, la 7 decembrie 2016, serviciile Comisiei și autoritățile poloneze au participat la o teleconferință în urma căreia Comisia a solicitat din nou Republicii Polone informații suplimentare, pe care aceasta din urmă le-a transmis la 23 mai 2017.
- 60 În circumstanțele speciale amintite la punctul 58 de mai sus, ținând seama de durata și de intensitatea schimburilor de corespondență cu Republica Polonă după decizia de deschidere, Comisia ar fi trebuit să dea din nou reclamantei posibilitatea să prezinte observații. Prin faptul că nu a asociat reclamanta la procedura administrativă într-o măsură adecvată după ce a primit observațiile sale din 7 octombrie 2014, Comisia nu a dat dovadă de vigilență deosebită la care era obligată în speță.
- 61 Cu toate acestea, împrejurarea că Comisia a omis să asocieze reclamanta la schimburile de corespondență intervenite cu Republica Polonă ulterior deciziei de deschidere, oricât de regretabilă ar putea fi, nu este de natură să determine anularea deciziei atacate în măsura în care, în împrejurările speței, în lipsa unei astfel de omisiuni, analiza juridică reținută de Comisie în această din urmă decizie nu ar fi putut fi diferită.
- 62 Astfel, trebuie arătat în primul rând că, la 20 septembrie 2014, Comisia a publicat în Jurnalul Oficial decizia de deschidere și a invitat părțile interesate să își prezinte observațiile cu privire la măsura notificată, ceea ce reclamanta a făcut la 7 octombrie 2014.
- 63 Trebuie să se constate, în această privință, că decizia de deschidere menționează, într-un mod suficient de precis, elementele de fapt și de drept relevante în speță, include o evaluare preliminară și expune motivele care determină Comisia să se îndoiască de metoda de calcul al compensației acordate reclamantei, de nivelul compensației respective și de compatibilitatea măsurii notificate cu piața

internă. Decizia de deschidere menționează în special, în considerentele sale (76)-(78), în primul rând, că îndoielile Comisiei priveau în special rata internă de rentabilitate din modelul taxelor rutiere reale, în al doilea rând, că, potrivit Republicii Polone, reclamanta a utilizat un studiu privind previziunile de trafic și de venituri din 1999, mai degrabă, decât un studiu mai recent din 2004 și, în al treilea rând, că, deși rata internă de rentabilitate din modelul taxelor rutiere reale era mai ridicată decât rata internă de rentabilitate din proiect înainte de introducerea sistemului de taxare virtuală, ar rezulta de aici o supracompensație.

64 În al doilea rând, din înscrisurile din dosar rezultă că, în decizia atacată, Comisia nu s-a întemeiat pe fapte sau pe o calificare juridică a acestor fapte, determinante pentru analiza sa juridică în sensul jurisprudenței amintite la punctul 56 de mai sus, care nu ar fi fost menționate în decizia de deschidere sau care ar fi fost comunicate de Republica Polonă ulterior deciziei de deschidere.

65 În al treilea rând, argumentul reclamantei potrivit căruia elementele de probă prezentate în cadrul arbitrajului ar fi meritat să fie examinate de Comisie în cadrul etapei administrative a procedurii trebuie să fie înlăturat, din moment ce reclamanta nu precizează natura elementelor în cauză și din moment ce Comisia era informată în mod corespunzător cu privire la existența și la conținutul hotărârii instanței de arbitraj, astfel cum reiese din considerentul (46) al deciziei atacate și din observațiile reclamantei din 7 octombrie 2014.

[omissis]

69 Din cele de mai sus rezultă că, în decizia de deschidere, Comisia a definit în mod suficient cadrul investigației sale și, procedând astfel, a dat posibilitatea reclamantei să îi transmită toate informațiile utile cu privire la faptele și la calificarea juridică a acestor fapte, care se dovedesc determinante în decizia atacată. Rezultă de asemenea că, în mod contrar celor susținute de reclamantă, nu s-a stabilit că, în cazul în care Comisia i-ar fi permis acesteia să prezinte din nou observații ca urmare a schimburilor de corespondență cu Republica Polonă intervenite ulterior deciziei de deschidere, aceasta ar fi putut avea un impact asupra analizei juridice reținute în decizia atacată, astfel încât o asemenea omisiune nu este de natură să determine anularea acestei din urmă decizii.

70 În consecință, primul motiv trebuie înlăturat.

[omissis]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a noua)

declară și hotărăște:

- 1) **Respinge acțiunea.**
- 2) **Obligă Autostrada Wielkopolska S.A. să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană.**
- 3) **Republica Polonă suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 24 octombrie 2019.

Semnături