



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 17. novembra 2017*

„Državne pomoči – Letališka infrastruktura – Javno financiranje, ki sta ga odobrili občini Gdynia in Kosakowo v korist letališča Gdynia-Kosakowo – Sklep, s katerim je bila pomoč razglašena za nezdružljivo z notranjim trgom in s katerim je bilo odrejeno njeno vračilo – Umik sklepa – Neobstoj ponovnega odprtja formalnega postopka preiskave – Sprememba pravne ureditve – Procesne pravice zainteresiranih strank – Bistvena kršitev postopka“

V zadevi T-263/15,

Gmina Miasto Gdynia s sedežem v Gdynii (Poljska), ki jo zastopajo T. Koncewicz, K. Gruszecka-Spychała in M. Le Berre, odvetniki,

Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o. s sedežem v Gdynii, ki jo zastopa P. K. Rosiak, odvetnik,

tožeči stranki,

ob intervenciji

Republike Poljske, ki jo zastopajo B. Majczyna, M. Rzotkiewicz in E. Gromnicka, agenti,

intervenientka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata K. Herrmann in S. Noë, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti členov od 2 do 5 Sklepa Komisije (EU) 2015/1586 z dne 26. februarja 2015 o ukrepu SA.35388 (13/C) (ex 13/NN in ex 12/N) – Poljska – Vzpostavitev letališča Gdynia-Kosakowo (UL 2015, L 250, str. 165),

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi V. Tomljenović, predsednica, E. Bieliūnas, sodnik, in A. Marcoulli (poročevalka), sodnica,

sodni tajnik: L. Grzegorzcyk, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 27. aprila 2017

izreka naslednjo

* Jezik postopka: poljščina.

Sodbo¹

Dejansko stanje

- 1 Prva tožeča stranka, Gmina Miasto Gdynia (v nadaljevanju: občina Gdynia), in Gmina Kosakowo (v nadaljevanju: občina Kosakowo) sta julija 2007 ustanovili drugo tožečo stranko, družbo Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z. o.o. (v nadaljevanju: družba PLGK), ki je v 100-odstotni lasti teh dveh poljskih občin, s ciljem preureditve vojaškega letališča Gdynia-Oksywie v civilno letališče. To letališče se nahaja na ozemlju občine Kosakowo v Pomorjanskem vojvodstvu na severu Poljske. To novo civilno letališče, katerega upravljanje je bilo zaupano družbi PLGK, bi moralo postati drugo najpomembnejše letališče v Pomorjanskem vojvodstvu in bi moralo biti v glavnem namenjeno za splošni letalski promet, nizkocenovne povezave in čarterske družbe.

[...]

- 5 Komisija je s sklepom z dne 2. julija 2013 v zvezi z zadevnim ukrepom začela formalni postopek preiskave v skladu s členom 108(2) PDEU in je pozvala zainteresirane stranke k predložitvi pripomb (Sklep C(2013) 4045 final z dne 2. julija 2013 v zvezi z ukrepom SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN in ex 2012/N) – Poljska – Vzpostavitev letališča Gdynia-Kosakowo (UL 2013, C 243, str. 25, v nadaljevanju: sklep o začetku postopka). Komisija ni prejela pripomb zainteresiranih strank.

[...]

- 7 Komisija je 11. februarja 2014 sprejela Sklep 2014/883/EU o ukrepu SA.35388 (13/C) (ex 13/NN in ex 12/N) – Poljska – Vzpostavitev letališča Gdynia-Kosakowo (UL 2014, L 357, str. 51), v katerem je ugotovila, da je nameravani projekt financiranja pomenil državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, zlasti zaradi dejstva, da je družba PLGK zahvaljujoč javnemu financiranju s strani občine Gdynia in občine Kosakowo pridobila gospodarsko prednost, ki je pod običajnimi tržnimi pogoji ne bi prejela. Komisija je s tem sklepom odredila poljskim organom, naj izterjajo državno pomoč, ki je bila dodeljena družbi PLGK.

[...]

- 10 Komisija je 26. februarja 2016 v istem aktu umaknila Sklep 2014/883 in ga nadomestila s Sklepom (EU) 2015/1586 o ukrepu SA.35388 (13/C) (ex 13/NN in ex 12/N) – Poljska – Vzpostavitev letališča Gdynia-Kosakowo (UL 2015, L 250, str. 165, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

- 11 Komisija je v zvezi z umikom Sklepa 2014/883 navedla, da se je med postopkom pred Splošnim sodiščem izkazalo, da je državna pomoč, ki je bila v Sklepu 2014/883 razglašena za nezdružljivo z notranjim trgovom, vključevala nekatere naložbe, ki glede na sklep o začetku postopka niso pomenile državne pomoči, ker so spadale na področje javne politike. Te naložbe so se nanašale na izgradnjo stavb in opremo za gasilce, carinike, letališke varnostnike, policiste in mejne policiste (točki 15 in 16 obrazložitve izpodbijanega sklepa). Komisija je na podlagi tega odločila, da je bilo treba Sklep 2014/883 razveljaviti in nadomestiti z izpodbijanim sklepom. Komisija je poleg tega menila, da ni bilo treba začeti novega postopka preiskave, ker je spis vseboval vse potrebne elemente za presojo zadevnega ukrepa (točka 18 obrazložitve izpodbijanega sklepa).

[...]

- 16 Komisija je v izpodbijanem sklepu na prvem mestu spomnila na okvir formalnega postopka preiskave.

¹ Navedene so le točke te sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

[...]

- 18 Naložbeni projekt sta financirali občini Gdynia in Kosakowo z dokapitalizacijami, ki naj bi pokrile naložbene stroške (v nadaljevanju: pomoč za naložbe) in stroške poslovanja letališča v začetni fazi delovanja (do leta 2019) (v nadaljevanju: pomoč za tekoče poslovanje). Komisija navaja, da sta se občini Gdynia in Kosakowo pred priglasitvijo projekta s strani poljskih organov dogovorili, da bosta skupaj prispevali približno 207,48 milijona poljskih zlotov (PLN) (približno 51,87 milijona EUR) za izvedbo naložbenega projekta in kritje izgub letališča v prvih letih delovanja. Mesto Gdynia bi moralo v letih 2007–2019 prispevati 142,48 milijona PLN (približno 35,62 milijona EUR) denarnih sredstev. Občina Kosakowo je ob ustanovitvi družbe PLGK prispevala denarna sredstva v višini 100.000 PLN (približno 25.000 EUR). Komisija je navedla tudi, da bi morala občina Kosakowo v obdobju 2011–2040 zagotoviti stvarni vložek v višini 64,9 milijona PLN (približno 16,2 milijona EUR) z zamenjavo dela letne najemnine za najeta zemljišča (ki ji jo mora plačati upravitelj letališča) za delnice družbe, ki upravlja letališče (točki 31 in 32 obrazložitve izpodbijanega sklepa).
- 19 Na drugem mestu, Komisija je ugotovila, da dokapitalizacije v korist družbe PLGK pomenijo državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU. Ker je bilo družbi PLGK to financiranje že dano na voljo, je Komisija prav tako menila, da poljski organi niso spoštovali prepovedi iz člena 108(3) PDEU (točka 191 obrazložitve izpodbijanega sklepa).
- 20 Na tretjem mestu, Komisija je preučila, ali je bila zadevna pomoč združljiva z notranjim trgov zlasti glede na člen 107(3)(c) PDEU.

[...]

- 24 Na četrtem mestu, Komisija je natančneje navedla, da je treba zadevno pomoč v delu, v katerem je bila že dodeljena, vrniti poljskim organom.
- 25 Komisija je na podlagi tega sprejela izpodbijani sklep. V izreku izpodbijanega sklepa je določeno:

„Člen 1

Sklep 2014/883/EU se umakne.

Člen 2

1. Dokapitalizacije v korist družbe [PLGK], zagotovljene med 28. avgustom 2007 in 17. junijem 2013, pomenijo državno pomoč, ki jo je [Republika] Poljska v nasprotju s členom 108(3) [PDEU] nezakonito dodelila in je nezdružljiva z notranjim trgov, razen če so se te dokapitalizacije porabile za naložbe, potrebne za opravljanje dejavnosti, ki jih je treba v skladu s [sklepom o začetku postopka] obravnavati kot dejavnosti s področja javne politike.

2. Dokapitalizacije, ki jih [Republika] Poljska namerava izvesti v korist družbe [PLGK] po 17. juniju 2013 za preureditev vojaškega letališča Gdynia-Kosakowo v letališče za civilno letalstvo, pomenijo državno pomoč, ki je nezdružljiva z notranjim trgov. Državne pomoči zato ni mogoče uporabiti.

Člen 3

1. [Republika] Poljska od upravičenca izterja pomoč, navedeno v členu 2(1).

2. Za zneske, ki jih je treba izterjati, se do njihove dejanske izterjave obračunajo obresti od datuma, ko jih je upravičenec dobil na voljo. Obresti se izračunajo z obrestnoobrestnim računom v skladu s poglavjem V Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 [z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 4, str. 3)].

3. [Republika] Poljska prekliče vsa neizplačana plačila pomoči iz člena 2(2) od datuma priglasitve [vročitve] tega sklepa.

Člen 4

1. Pomoč iz člena 2(1) in obresti iz člena 3(2) se povrnejo takoj in učinkovito.

2. [Republika] Poljska zagotavlja [zagotovi], da se ta sklep izvede v štirih mesecih od priglasitve [vročitve].

Člen 5

1. [Republika] Poljska po dveh mesecih od priglasitve [vročitve] tega sklepa Komisiji predloži naslednje informacije:

- (a) skupni znesek (glavnica in obresti), ki ga mora upravičenec vrniti;
- (b) podroben opis že sprejetih in načrtovanih ukrepov za skladnost [uskladitev] s tem sklepom;
- (c) dokumente, ki dokazujejo, da se je od upravičenca zahtevalo vračilo pomoči.

2. [Republika] Poljska obvešča Komisijo o napredku glede sprejetih nacionalnih ukrepov za izvajanje tega sklepa, dokler se povračilo pomoči iz člena 2(1) in obresti iz člena 3(2) ne konča. Takoj predloži tudi vse informacije o že sprejetih in načrtovanih ukrepih za skladnost [uskladitev] s tem sklepom, ki jih zahteva Komisija. Prav tako predloži podrobne informacije o zneskih pomoči in obresti, ki jih je upravičenec že vrnil.

Člen 6

Ta sklep je naslovljen na Republiko Poljsko.“

Postopek in predlogi strank

- 26 Občina Gdynia in družba PLGK sta 15. maja 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili tožbo.
- 27 Predsednik šestega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 1. decembra 2015 Republiko Poljski dovolil intervencijo v podporo predlogom tožečih strank.
- 28 S sklepom z dne 15. aprila 2016 je bila zadeva dodeljena novi sodnici poročevalki.
- 29 Sodnica poročevalka je bila po spremembi sestave senatov Splošnega sodišča na podlagi člena 27(5) Poslovnika Splošnega sodišča razporejena v sedmi senat, zato je bila obravnavana zadeva dodeljena temu senatu.

- 30 Splošno sodišče (sedmi senat) je na predlog sodnice poročevalke odločilo, da začne ustni del postopka, in je v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89(3) Poslovnika strankam postavilo vprašanja. Stranke so v za to določenih rokih izpolnile to zahtevo.
- 31 Stranke so na obravnavi z dne 27. aprila 2017 ustno podale navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.
- 32 Tožeči stranki ob upoštevanju pojasnil, ki so bila navedena v repliki družbe PLGK in v odgovoru občine Gdynia na ukrepe procesnega vodstva, Splošnemu sodišču predlagata, naj:
- člene od 2 do 5 izpodbijanega sklepa razglasi za nične;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 33 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožečima strankama naloži plačilo stroškov.
- 34 Republika Poljska se strinja s predlogoma tožečih strank.

Pravo

- 35 Tožba v bistvu temelji na šestih razlogih.
- [...]
- 41 Šesti tožbeni razlog se v bistvu nanaša na bistveno kršitev postopka, na kršitev procesnih pravil ter na kršitev načel dobrega upravljanja, varstva legitimnih pričakovanj in spoštovanja pravice do obrambe.
- 42 Splošno sodišče meni, da je treba najprej preizkusiti šesti tožbeni razlog.
- [...]
- 57 Šesti tožbeni razlog v bistvu temelji na treh očitkih. Prvič, tožeči stranki grajata to, da ob vložitvi te tožbe izpodbijani sklep ni bil objavljen. Drugič, tožeči stranki menita, da Komisija Sklepa 2014/883 ni mogla umakniti na podlagi člena 9 Uredbe št. 659/1999. Tretjič, tožeči stranki trdita, da bi morala Komisija pred sprejetjem izpodbijanega sklepa ponovno odpreti formalni postopek preiskave in zagotoviti spoštovanje njunih procesnih pravic ali pravic Republike Poljske.
- [...]

Tretji očitek: neodprtje formalnega postopka preiskave in kršitev procesnih pravic zainteresiranih strank

- 62 V zvezi s trditvijo, da bi morala Komisija pred sprejetjem izpodbijanega sklepa začeti formalni postopek preiskave in zagotoviti spoštovanje procesnih pravic zainteresiranih strank, je treba spomniti, da se lahko v skladu s sodno prakso postopek nadomestitve nezakonitega akta nadaljuje na točki, na kateri je nastala nezakonitost, ne da bi morala Komisija ponoviti postopek do te točke (glej v tem smislu sodbe z dne 12. novembra 1998, Španija/Komisija, C-415/96, EU:C:1998:533, točka 31; z dne 3. oktobra 2000, Industrie des poudres sphériques/Svet, C-458/98 P, EU:C:2000:531, točka 82, in z dne

9. julija 2008, Alitalia/Komisija, T-301/01, EU:T:2008:262, točki 99 in 142). Ta sodna praksa v zvezi z nadomestitvijo akta, ki ga je sodišče Unije razglasilo za ničnega, se uporablja tudi, kadar nezakoniti akt umakne in nadomesti njegov avtor, ne da bi sodišče razglasilo ničnost zadevnega akta (sodba z dne 16. marca 2016, Frucona Košice/Komisija, T-103/14, EU:T:2016:152, točka 61; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 12. maja 2011, Région Nord-Pas-de-Calais in Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisija, T-267/08 in T-279/08, EU:T:2011:209, točka 83).
- 63 Vendar to, da Komisiji ni treba ponovno začeti postopka od točke pred tisto, na kateri je nastala nezakonitost, še ne pomeni, da načeloma ni dolžna pozvati zainteresirane stranke k predložitvi pripomb pred sprejetjem nove odločbe.
- 64 Res je sicer, da z nobeno določbo postopka nadzora državnih pomoči med zainteresiranimi stranmi ni določena posebna vloga prejemnika pomoči (sodba z dne 24. septembra 2002, Falck in Acciaierie di Bolzano/Komisija, C-74/00 P in C-75/00 P, EU:C:2002:524, točka 83) ali poddržavne enote, ki je pomoč dodelila (glej v tem smislu sklep z dne 5. oktobra 2016, Diputación Foral de Bizkaia/Komisija, C-426/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:757, točka 45, in sodbo z dne 12. maja 2011, Région Nord-Pas-de-Calais in Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisija, T-267/08 in T-279/08, EU:T:2011:209, točka 71), iz katere bi izhajalo, da se lahko ta subjekta sklicujeta na tako široke pravice, kot je pravica do obrambe.
- 65 Vendar iz člena 108(2) PDEU in iz člena 1(h) Uredbe št. 659/1999 izhaja, da mora Komisija med preiskavo zainteresirane stranke, med katere spadajo zadevna podjetja in poddržavna enota, ki je dodelila pomoč, pozvati k predložitvi pripomb (glej v tem smislu sodbi z dne 8. maja 2008, Ferriere Nord/Komisija, C-49/05 P, neobjavljena, EU:C:2008:259, točka 68, in z dne 11. decembra 2008, Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, točka 55). To pravilo ima naravo bistvene postopkovne zahteve (sodbi z dne 11. decembra 2008, Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, točka 55, in z dne 12. septembra 2007, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisija, T-68/03, EU:T:2007:253, točka 42). Zainteresiranim strankam mora omogočiti, da so ustrezno vključene v postopek ob upoštevanju okoliščin zadeve (glej v tem smislu sodbo z dne 25. junija 1998, British Airways in drugi/Komisija, T-371/94 in T-394/94, EU:T:1998:140, točka 60). V tem okviru je bilo med drugim že ugotovljeno, da mora Komisija glede na okoliščine primera od zainteresiranih strank zahtevati pripombe v primeru spremembe pravne ureditve, preden Komisija sprejme odločbo na podlagi novih pravil, razen če nova pravna ureditev ni prinesla bistvenih sprememb glede na ureditev, ki je veljala pred njo (glej sodbo z dne 11. decembra 2008, Komisija/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 66 Poleg tega, čeprav so v sklepu o začetku postopka lahko zgolj povzeti upoštevni dejanski in pravni elementi, vključena začasna ocena zadevnega državnega ukrepa za določitev, ali ima naravo pomoči, in navedeni razlogi, zaradi katerih je mogoče podvomiti o združljivosti tega ukrepa z notranjim trgov, mora biti s tem sklepom zainteresiranim strankam omogočeno, da učinkovito sodelujejo v formalnem postopku preiskave, v katerem bodo imele možnost podati trditve (glej v tem smislu sodbo z dne 12. maja 2011, Région Nord-Pas-de-Calais in Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisija, T-267/08 in T-279/08, EU:T:2011:209, točki 80 in 81). Potrebno je zlasti, da Komisija zadostno opredeli okvir svoje preiskave, zato da pravica zainteresiranih strank do predložitve pripomb ne bi bila brez učinka (glej sodbo z dne 1. julija 2009, Operator ARP/Komisija, T-291/06, EU:T:2009:235, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 67 V obravnavani zadevi je treba navesti, da je Komisija v sklepu o začetku postopka opravila začasno presojo združljivosti pomoči za tekoče poslovanje glede na Smernice o državni regionalni pomoči ob upoštevanju napotitve, ki je v zvezi s tem vsebovana v točkah 27 in 63 Smernic iz leta 2005. Natančneje, Komisija je navedla, da se letališče Gdynia-Kosakowo nahaja v regiji s težkimi gospodarskimi razmerami, za katero velja odstopanje iz člena 107(3)(a) PDEU, in da je treba preveriti, ali so izpolnjeni pogoji iz točke 76 Smernic o državni regionalni pomoči (točki 64 in 65 obrazložitve sklepa o začetku postopka).

- 68 Komisija je v Sklepu 2014/883 navedla, da „je letališče Gdynia v prikrajšani regiji, za katero velja odstopanje iz člena 107(3)(a) PDEU“ in da posledično to „pomeni, da mora Komisija preučiti, ali se pomoč za tekoče poslovanje lahko šteje za združljivo v skladu s Smernicami o državni regionalni pomoči“ (točka 221 obrazložitve Sklepa 2014/883). Komisija je v okviru uporabe točke 76 navedenih smernic za obravnavano zadevo ugotovila, da pomoč za tekoče poslovanje ne izpolnjuje „meril iz Smernic o državni regionalni pomoči“ (točka 228 obrazložitve Sklepa 2014/883).
- 69 Kot pa pravilno navaja družba PLGK, ki ji pritrjujeta Republika Poljska in občina Gdynia v odgovorih na ukrepe procesnega vodstva, je Komisija v izpodbijanem sklepu uporabila drugo pravno ureditev pri analizi združljivosti pomoči za tekoče poslovanje.
- 70 Glede tega je treba na prvem mestu zavrni trditev Komisije, da sprememba pravne podlage, ki je uporabljena v izpodbijanem sklepu, pomeni nov razlog, ki ga je prvič navedla družba PLGK v repliki. Iz sodne prakse namreč izhaja, da je tožbeni razlog, ki pomeni razširitev tožbenega razloga, ki je bil že prej neposredno ali posredno podan v vlogi, s katero se je začel postopek, treba šteti za dopusten (sodba z dne 19. maja 1983, Verros/Parlament, 306/81, EU:C:1983:143, točka 9; glej v tem smislu tudi sodbi z dne 26. aprila 2007, Alcon/UUNT, C-412/05 P, EU:C:2007:252, točke od 38 do 40, in z dne 17. julija 2008, Campoli/Komisija, C-71/07 P, EU:C:2008:424, točka 63). V obravnavani zadevi pa sta tožeči stranki v tožbi navedli, da bi jima morala biti dana možnost, da se izjavita glede novih trditev in nove analize Komisije ter da neizpolnitev obveznosti, ki je navedena v zvezi s tem, pomeni bistveno kršitev postopka. Natančneje, točka II.14 tožbe, v kateri so zbrani razlogi v utemeljitev tožbe, je med drugim naslovljena: „Bistvena kršitev postopka v zvezi s pravico tožečih strank do predložitve pripomb in do opredelitve“. Trditev v repliki družbe PLGK, ki se nanaša prav na novo analizo Komisije, opravljeno v izpodbijanem sklepu, torej pomeni razširitev razloga, ki je naveden v tožbi in se nanaša na bistvene kršitve postopka v zvezi s pravico tožečih strank, da lahko predložita pripombe. Poleg tega je treba vsekakor opozoriti, da ima pravilo, v skladu s katerim mora Komisija zainteresiranim strankam omogočiti, da predložijo pripombe, naravo bistvene postopkovne zahteve. Zato lahko Splošno sodišče kršitev te bistvene postopkovne zahteve, ki je absolutna procesna predpostavka, obravnava po uradni dolžnosti (glej v tem smislu sodbe z dne 7. maja 1991, Interhotel/Komisija, C-291/89, EU:C:1991:189, točka 14; z dne 4. aprila 2017, Evropski varuh človekovih pravic/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, točka 85, in z dne 16. marca 2016, Frucona Košice/Komisija, T-103/14, EU:T:2016:152, točka 84).
- 71 Na drugem mestu, Komisija je v okviru izpodbijanega sklepa navedla, da bo uporabila načela, določena v Smernicah iz leta 2005, za nezakonite pomoči za naložbe, ki so bile dodeljene letališčem pred 4. aprilom 2014, ko se začnejo uporabljati Smernice iz leta 2014, in „načela v [S]mernicah [...] iz leta 2014 [...] za vse zadeve o pomoči za tekoče poslovanje [...] letališčem, tudi če je bila pomoč dodeljena pred 4. aprilom 2014“ (točka 196 obrazložitve izpodbijanega sklepa), kot je bilo to v obravnavani zadevi (točka 197 obrazložitve izpodbijanega sklepa in člen 2 izpodbijanega sklepa). Iz tega je razvidno, da se Komisija za namene analize, ali je bila pomoč za tekoče poslovanje združljiva z notranjim trgov, drugače kot v sklepu o začetku postopka in Sklepu 2014/883 ni več opirala na Smernice o državni regionalni pomoči, ampak na načela v Smernicah iz leta 2014.
- 72 Na tretjem mestu, kot izhaja iz Smernic iz leta 2014, je Komisija izrecno navedla, da „načel iz Smernic o državni regionalni pomoči za 2007–2013 [...] ne bo uporabljala“ in da se „Smernic[e] o regionalni državni pomoči za obdobje 2014–2020 ali katerih koli prihodnjih smernic o regionalni pomoči ne bo[do] uporabljal[e] za državno pomoč letalski infrastrukturi“ (točka 23 Smernic iz leta 2014).
- 73 Na četrtem mestu, Komisija je poleg spremembe, ki se nanaša na Smernice o državni regionalni pomoči in Smernice iz leta 2014, uporabila tudi spremembo v zvezi z odstopanjem, analiziranim glede na člen 107(3) PDEU. Kot namreč izhaja iz sklepa o začetku postopka in Sklepa 2014/883, se je Komisija postavila v okvir „odstopanja iz člena 107(3)(a) PDEU“. V točki 76 Smernic o državni regionalni pomoči je poleg tega pojasnjeno, da je pomoč za tekoče poslovanje izjemoma mogoče dodeliti v regijah, ki so upravičene na podlagi izjeme iz člena 107(3)(a) PDEU. Kot pa izhaja iz

točke 112 Smernic iz leta 2014, iz katerih je Komisija uporabila načela v izpodbijanem sklepu, je združljivost pomoči za tekoče poslovanje v tem okviru analizirana „skladno s členom 107(3)(c) [PDEU]“.

- 74 Na petem mestu, Smernice iz leta 2014 uvajajo „nov pristop k oceni“ združljivosti pomoči za letališča, kar med drugim zadeva „pomoč regionalnim letališčem za tekoče poslovanje“ (točka 17(d) Smernic iz leta 2014). Ta novi pristop za oceno je vsebovan v delu 5.1.2 Smernic iz leta 2014. Določa šest kumulativnih meril, med katerimi je tudi prvo merilo, ki ga je Komisija analizirala v točki 246 obrazložitve izpodbijanega sklepa, in sicer da se ugotovi, ali pomoč za tekoče poslovanje prispeva k natančno opredeljenemu cilju skupnega interesa. To prvo merilo temelji na treh alternativnih pogojih, in sicer na dejstvu, da pomoč za tekoče poslovanje poveča mobilnost državljanov Unije in povezljivost regij z vzpostavitvijo točk za dostop za polete znotraj Unije, ali da pomeni boj proti preobremenjenosti letalskega prevoza na velikih letaliških vozliščih Unije, ali da spodbuja regionalni razvoj. Komisija je v točki 246 obrazložitve izpodbijanega sklepa omenila dva od teh treh alternativnih pogojev.
- 75 V Smernicah o državni regionalni pomoči je določeno, da se pomoč za tekoče poslovanje lahko dodeli, „[če] je upravičena zaradi svojega prispevka k regionalnemu razvoju in zaradi svoje narave ter [če] je njena višina sorazmerna razvojnim problemom, ki jih želi ublažiti“, kar je sicer Komisija navedla v točki 222 obrazložitve Sklepa 2014/883.
- 76 Čeprav se lahko nekatera merila, ki so določena v Smernicah iz leta 2014 in Smernicah o državni regionalni pomoči, prekrivajo, zlasti glede prispevanja pomoči k regionalnemu razvoju, so ta merila vseeno, prvič, v Smernicah iz leta 2014 natančneje določena, in drugič, po naravi različna, saj se Smernice iz leta 2014 posebej nanašajo na pomoči, ki so dodeljene letališčem in letalskim prevoznikom. Poleg tega je treba navesti, da medtem ko je prispevek k regionalnemu razvoju v Smernicah o državni regionalni pomoči bistven pogoj, je v Smernicah iz leta 2014 zgolj eden od alternativnih pogojev, na kar nakazuje uporaba veznika „ali“ v točki 113 zadnjenavedenih smernic.
- 77 Na šestem mestu, poudariti je treba, da se z novim pristopom k oceni pomoči za tekoče poslovanje, ki je določen v Smernicah iz leta 2014, zlasti določa desetletno prehodno obdobje, v katerem so lahko letališča, zlasti regionalna, upravičena do teh pomoči, če so spoštovani pogoji iz teh smernic (glej zlasti točke 13, 14 in 112 Smernic iz leta 2014).
- 78 Glede na te elemente je treba šteti, da je nova pravna ureditev, ki jo je Komisija uporabila v izpodbijanem sklepu, vsebovala bistvene spremembe v primerjavi z ureditvijo, ki je veljala pred tem in ki je bila upoštevana v sklepu o začetku postopka in v Sklepu 2014/883.
- 79 Poleg tega, ob predpostavki, da je bil učinek umika Sklepa 2014/883, kot trdi Komisija, da je formalni postopek preiskave ostal odprt, zainteresirane stranke niso imele možnosti predložiti pripomb, ko je bil ta postopek znova končan hkrati s sprejetjem izpodbijanega sklepa. Navesti je treba tudi, da so bile Smernice iz leta 2014 objavljene 4. aprila 2014, kar je po sprejetju Sklepa 2014/883 in torej po prvotnem koncu postopka preiskave. Iz tega je razvidno, da med objavo Smernic iz leta 2014 in sprejetjem izpodbijanega sklepa zainteresiranim strankam ni bilo omogočeno, da učinkovito predložijo pripombe glede uporabe in morebitnega vpliva navedenih smernic, čeprav so te smernice pomenile spremembo pravne ureditve, ki se jo je Komisija odločila uporabiti za obravnavano zadevo.
- 80 Z drugimi trditvami Komisije teh ugotovitev ni mogoče izpodbiti.
- 81 Zlasti je treba zavrnilo trditev Komisije, da družba PLGK ni prikazala, kako bi lahko dejstvo, da ni bila pozvana k opredelitvi glede uporabe Smernic iz leta 2014, vplivalo na njen pravni položaj niti kako bi lahko možnost, da bi se opredelila v zvezi s tem, pripeljala do drugačne vsebine izpodbijanega sklepa. Pravica zainteresiranih strank, da jim je omogočeno predložiti pripombe, ima namreč naravo bistvene postopkovne zahteve v smislu člena 263 PDEU, katere kršitev, ki je ugotovljena v obravnavani zadevi,

povzroči, da se napačen akt razglasi za ničen, ne da bi bilo potrebno, da se dokaže obstoj vpliva na stranko, ki se sklicuje na to kršitev, ali da bi bil izid upravnega postopka lahko drugačen (glej v tem smislu sodbi z dne 6. aprila 2000, Komisija/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, točka 52, in z dne 8. septembra 2016, Goldfish in drugi/Komisija, T-54/14, EU:T:2016:455, točka 47; sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:3, točka 92). Poleg tega ob upoštevanju sprememb glede pravne podlage v Pogodbi DEU (člen 107(3)(a) PDEU, nato pa člen 107(3) (c) PDEU) in glede smernic, ki naj bi se uporabile, s katerimi se bistveno spreminja pravna ureditev v zvezi z analizo združljivosti pomoči za tekoče poslovanje, nikakor ni mogoče predvideti obsega pripomb, ki bi jih lahko predložile zainteresirane stranke, čeprav je Komisija v izpodbijanem sklepu podala enako sklepno ugotovitev kot v prej veljavnem sklepu.

- 82 Dejstvo, da tožeči stranki nista predložila pripomb po sprejetju sklepa o začetku postopka, ni upošteveno za ugotovitev, ali sta te pripombe lahko predložili po umiku Sklepa 2014/883 in pred sprejetjem izpodbijanega sklepa.
- 83 Trditve Komisije, podane v okviru njenega odgovora na ukrepe procesnega vodstva, in sicer da v zvezi s pomočjo za tekoče poslovanje ni uporabila „novih načel“, ki izhajajo iz Smernic iz leta 2014, temeljijo predvsem na dejstvu, da je Komisija tako v Sklepu 2014/883 kot v izpodbijanem sklepu menila, da pomoč za tekoče poslovanje ni bila združljiva z notranjim trgov, ker z navedenim trgov ni bila združljiva niti pomoč za naložbe. Vendar se s temi trditvami v bistvu zatrjuje, da bi bila vsebina izpodbijanega sklepa enaka, če bi bile zainteresirane stranke pozvane k predložitvi pripomb. Zato jih je treba zavrniti iz enakih razlogov, kot so bili navedeni zgoraj v točki 81.
- 84 Vsekakor je treba opozoriti, da je, kot izhaja zlasti iz točk 196 in 197 obrazložitve izpodbijanega sklepa, Komisija pojasnila, da bo v obravnavani zadevi za pomoč za tekoče poslovanje uporabila načela iz Smernic iz leta 2014. V tem okviru je Komisija v točki 245 obrazložitve izpodbijanega sklepa izrecno omenila Smernice iz leta 2014, tako da je navedla, da je dejstvo, da pomoč za tekoče poslovanje ni bila združljiva z notranjim trgov, ker z navedenim trgov ni bila združljiva niti pomoč za naložbe, upošteveno tudi „v skladu s [Smernicami] iz leta 2014“. Poleg tega je v točki 246 obrazložitve izpodbijanega sklepa uporabila prvo merilo iz Smernic iz leta 2014, pri čemer je navedeno merilo bistveno drugačno od pogojev, ki so določeni v točki 76 Smernic o državni regionalni pomoči (glej točko 76 zgoraj). Prav tako je treba poudariti, da, kot izhaja iz točk od 198 do 202 obrazložitve izpodbijanega sklepa, so bila načela, ki izhajajo iz Smernic iz leta 2014, uporabljena za namene razlikovanja financiranj pomoči za naložbe od financiranj pomoči za tekoče poslovanje.
- 85 Poleg tega je treba navesti, da izpodbijani sklep vsebuje vsaj nenatančnost, ki jo je Komisija sicer pustila tudi v odgovoru na ukrepe procesnega vodstva in ki se nanaša na pravni okvir, v okviru katerega je menila, da pomoč za tekoče poslovanje ni bila združljiva z notranjim trgov, ker z navedenim trgov ni bila združljiva niti pomoč za naložbe. Komisija je namreč v točki 245 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da ta preudarek (ki je vsebovan tudi v točki 227 obrazložitve Sklepa 2014/883), „v skladu s smernicami [...] iz leta 2005“, enako velja tudi v skladu s Smernicami iz leta 2014. Kot pa je razvidno iz točk 227 in 228 obrazložitve Sklepa 2014/883, je bila presoja Komisije opravljena v okviru Smernic o državni regionalni pomoči in na podlagi člena 107(3)(a) PDEU. Natančneje, preudarek Komisije, ki je bil sicer podan zaradi celovitosti, kot dokazuje uporaba izraza „vsekakor“, je bil naveden pred sklepno ugotovitvijo iz točke 228 obrazložitve Sklepa 2014/883, in sicer da „Komisija zato meni, da pomoč za tekoče poslovanje [...] ne izpolnjuje meril iz Smernic o državni regionalni pomoči“.
- 86 Poleg tega preudarek, da pomoč za tekoče poslovanje ni združljiva z notranjim trgov, ker z navedenim trgov ni združljiva niti pomoč za naložbe, ne izhaja iz kakšnega pogoja, ki bi bil izrecno določen s Smernicami o državni regionalni pomoči ali s Smernicami iz leta 2014. Iz teh smernic torej ni mogoče izpeljati sklepa, da so zainteresirane stranke lahko predložile pripombe glede tega, kot to sicer v bistvu trdi Komisija v odgovoru na ukrepe procesnega vodstva. Dodati je treba, da je bil Sklep 2014/883 umaknjen in da ni pomembno, ali so zainteresirane stranke imele možnost predložiti

pripombe v zvezi s tem sklepom, ampak ali so imele to možnost storiti med formalnim postopkom preiskave. Komisija pa je v sklepu o začetku postopka navedla zgolj, da načeloma pomoč za tekoče poslovanje ni združljiva z notranjim trgov, razen če so spoštovana merila iz Smernic o državni regionalni pomoči, kar na prvi pogled ni delovalo tako, upoštevajoč dejstvo, da v Pomorjanskem vojvodstvu že deluje letališče Gdańsk (uvodni del, naslovljen „Ocena ukrepa“, in točke od 63 do 67 obrazložitve sklepa o začetku postopka).

- 87 Trditev, ki jo je Komisija prvič navedla na obravnavi, in sicer da ima preudarek, da pomoč za tekoče poslovanje ni združljiva z notranjim trgov, ker z navedenim trgov ni združljiva niti pomoč za naložbe, „avtonomno“ pravno podlago, ki izhaja iz Pogodbe, nima opore v besedilu Sklepa 2014/883 ali izpodbijanega sklepa. Poleg tega, da izpodbijani sklep ne vsebuje obrazložitve v tem smislu in podrobnih navedb, je bil namreč preudarek Komisije, kot je že bilo navedeno, podan v okviru člena 107(3)(a) PDEU in Smernic o državni regionalni pomoči v zvezi s Sklepom 2014/883, in v okviru člena 107(3)(c) PDEU in Smernic iz leta 2014 v zvezi z izpodbijanim sklepom.
- 88 Nazadnje, v zvezi z napotitvijo Komisije na zadevo, v kateri je bila izdana sodba z dne 18. novembra 2004, Ferriere Nord/Komisija (T-176/01, EU:T:2004:336), je treba navesti, da je Splošno sodišče v tej zadevi poudarilo, da so bila „[n]ačela, ki jih določata oba [zadevna] sklopa smernic, [...] v zvezi [z] [...] razlogi [izpodbijane odločbe v tej zadevi] v bistvu enaka“. Natančneje, sklopa smernic, na katera se je nanašala ta zadeva, sta določala upravičenost naložb s ciljem varstva okolja in vsebovala enak način izračuna upravičenih stroškov ukrepa pomoči (sodba z dne 18. novembra 2004, Ferriere Nord/Komisija, T-176/01, EU:T:2004:336, točka 77). Poleg tega se je obrazložitev v odločbi, ki je bila izpodbijana v tej zadevi, nanašala na vsebinsko enake pogoje iz teh dveh sklopov smernic. V obravnavani zadevi so, kot je že bilo navedeno, Smernice o državni regionalni pomoči in Smernice iz leta 2014 vsebinsko različne, zlasti glede prvega pogoja iz Smernic iz leta 2014, ki ga je Komisija analizirala v izpodbijanem sklepu, in se z njimi izvajata različni določbi Pogodbe DEU.
- 89 Ob upoštevanju teh elementov je treba šteti, da Komisija ni izpolnila obveznosti, v skladu s katero mora zainteresiranim strankam omogočiti predložitev pripomb, ne da bi bilo treba ugotoviti, ali ta neizpolnitev obveznosti pomeni tudi kršitev postopkovnih pravil, pravice do dobrega upravljanja, legitimnih pričakovanj in pravice do obrambe, na katere se sklicujeta tožeči stranki pred Splošnim sodiščem. Zlasti se ni treba izreči o tem, ali se tožeči stranki pred Splošnim sodiščem lahko sklicujeta na kršitev pravice Republike Poljske do obrambe, ki je bila sicer izpostavljena v intervencijski vlogi te države članice. Prav tako v tem okviru ni treba ugotavljati, ali Komisija prav tako ni izpolnila obveznosti s tem, da zainteresiranih strank ni pozvala, naj predložijo pripombe glede sprememb v izpodbijanem sklepu, ki se nanašajo na dejansko stanje.
- 90 V zvezi z obsegom tako ugotovljene nezakonitosti je treba navesti, da čeprav je zadevna pomoč dejansko sestavljena iz dveh vrst financiranja, in sicer iz pomoči za naložbe in pomoči za tekoče poslovanje, je Komisija ti različni financiranji analizirala skupno, zlasti da bi uporabila opredelitev državne pomoči. Komisija je v točki 191 obrazložitve izpodbijanega sklepa zlasti ugotovila, da „dokapitalizacije družbe [PLGK] pomenijo državno pomoč“. Komisija je za namene te ugotovitve zlasti uporabila načelo vlagatelja pod tržnimi pogoji, ne da bi razlikovala med različnimi načini financiranja. Ta splošna analiza se poleg tega odraža v izreku izpodbijanega sklepa, saj Komisija v členu 2(1) tega sklepa navaja, da „[d]okapitalizacije v korist družbe [PLGK], zagotovljene med 28. avgustom 2007 in 17. junijem 2013, pomenijo državno pomoč, ki jo je [Republika Poljska] nezakonito dodelila“. Te dokapitalizacije, izvedene med 28. avgustom 2007 in 17. junijem 2013, so navedene v razpredelnici iz točke 57 obrazložitve izpodbijanega sklepa, ne da bi Komisija razlikovala med zneski, ki so bili dodeljeni iz naslova pomoči za tekoče poslovanje ali iz naslova pomoči za naložbe. Poleg tega je v členu 3(1) izpodbijanega sklepa določeno, da „[Republika] Poljska od upravičenca izterja pomoč, navedeno v členu 2(1)“, pri čemer se tudi tu ne razlikuje med financiranjem, povezanim z naložbami, in financiranjem, povezanim s tekočim poslovanjem. Nazadnje, analiza združljivosti pomoči za naložbe in analiza združljivosti pomoči za tekoče poslovanje sta bili tesno povezani, kar je Komisija potrdila v odgovoru na ukrepe procesnega vodstva. V teh okoliščinah izreka izpodbijanega sklepa ni mogoče

razlagati tako, da se ločeno nanaša na pomoč za naložbe in pomoč za tekoče poslovanje. V zvezi s trditvijo, ki jo je Komisija navedla na obravnavi, in sicer da bi to, da bi bili člani od 2 do 5 izpodbijanega sklepa v celoti razglašeni za nične, preseglo obseg tožbenega razloga, ki ga navajata tožeči stranki, ker naj bi ti izpodbijali zgolj pomoč za tekoče poslovanje, zadošča navesti, prvič, da tožeči stranki predlagata razglasitev ničnosti teh členov, drugič, da je zadevni tožbeni razlog absolutna procesna predpostavka, in tretjič, da s trditvijo Komisije ni mogoče ovreči dejstva, da se člani od 2 do 5 izpodbijanega sklepa neločljivo nanašajo na pomoč za naložbe in pomoč za tekoče poslovanje.

- 91 Glede na navedeno je treba šesti tožbeni razlog sprejeti in posledično člene od 2 do 5 izpodbijanega sklepa razglasiti za nične, ne da bi bilo treba preizkusiti druge razloge, ki so navedeni v utemeljitev tožbe.

[...]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat)

razsodilo:

- 1. Členi od 2 do 5 Sklepa Komisije (EU) 2015/1586 z dne 26. februarja 2015 o ukrepu SA.35388 (13/C) (ex 13/NN in ex 12/N) – Poljska – Vzpostavitev letališča Gdynia-Kosakowo se razglasijo za nične.**
- 2. Evropska komisija nosi svoje stroške in plača stroške, ki sta jih priglasili Gmina Miasto Gdynia in družba Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o.**
- 3. Republika Poljska nosi svoje stroške.**

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 17. novembra 2017.

Podpisi