



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 11 mars 2020*

”Överklagande – Statligt stöd – Artikel 108.2 FEUF – Investeringsstöd – Driftstöd – Flygplatsinfrastruktur – Offentlig finansiering från kommunerna Gdynia och Kosakowo i syfte att omvandla flygplatsen Gdynia-Kosakowo – Europeiska kommissionens beslut – Stöd som är oförenligt med den inre marknaden – Beslut om återkrav av stödet – Dom om ogiltigförklaring meddelad av Europeiska unionens tribunal – Väsentlig formföreskrift – De berörda parternas processuella rättigheter”

I mål C-56/18 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 29 januari 2018,

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Herrmann, D. Recchia och S. Noë, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

i vilket de andra parterna är:

Gmina Miasto Gdynia,

Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o.,

Gdynia (Polen), företrädda av T. Koncewicz, advokat, M. Le Berre, avocat, samt K. Gruszecka-Spychała och P. Rosiak, radcowie prawni,

sökande i första instans,

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna och M. Rzotkiewicz, båda i egenskap av ombud,

intervenient i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan (referent) samt domarna I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešić och C. Lycourgos,

generaladvokat: E. Tanchev,

* Rättegångsspråk: polska.

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 april 2019,

och efter att den 4 juli 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 17 november 2017, Gmina Miasto Gdynia och Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/kommissionen (T-263/15, EU:T:2017:820) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen artiklarna 2–5 i kommissionens beslut (EU) 2015/1586 av den 26 februari 2015 om åtgärd SA.35388 (13/C) (f.d. 13/NN och f.d. 12/N) – Polen – Upprättandet av Gdynia-Kosakowo flygplats (EUT L 250, 2015, s. 165) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1), som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, föreskrevs följande:

”I denna förordning avses med

...

- h) *intresserad part*: en medlemsstat eller en person, ett företag eller en företagsammanslutning, vars intressen kan påverkas av att stöd beviljas, framför allt stödmottagaren, konkurrerande företag och branschorganisationer.”

- 3 I artikel 6.1 i förordningen, med rubriken ”Formellt granskningsförfarande”, föreskrivs följande:

”Beslutet om att inleda ett formellt granskningsförfarande skall sammanfatta relevanta sak- och rättsfrågor, kommissionens preliminära bedömning beträffande den föreslagna åtgärdens karaktär av stöd skall inbegripas och tvivlen beträffande åtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden skall anges. I beslutet skall den berörda medlemsstaten och andra intresserade parter uppmanas att lämna sina synpunkter inom en föreskriven tidsfrist som normalt inte skall överskrida en månad. I vederbörligen berättigade fall får kommissionen förlänga denna tidsfrist.”

- 4 Artikel 9 i förordningen, med rubriken ”Upphävande av ett beslut”, hade följande lydelse:

”Kommissionen får upphäva ett beslut som fattats enligt artiklarna 4.2, 4.3, 7.2, 7.3 eller 7.4, efter det att den berörda medlemsstaten har beretts tillfälle att lämna sina synpunkter, om beslutet grundat sig på oriktiga upplysningar som lämnats under förfarandet och som varit avgörande för beslutet. Innan kommissionen upphäver ett beslut och fattar ett nytt beslut skall den inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 4.4. Artiklarna 6, 7, 10, 11.1, 13, 14 och 15 skall gälla i tillämpliga delar.”

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

- 5 Bakgrunden till tvisten, såsom den framgår av punkterna 1–25 i den överklagade domen, kan sammanfattas enligt följande.
- 6 I juli 2007 bildade Gmina Miasto Gdynia (kommunen Gdynia, Polen) och Gmina Kosakowo (kommunen Kosakowo, Polen), genom kapitaltillskott på 100 procent Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o. (nedan kallat bolaget PLGK), i syfte att omvandla militärflygplatsen Gdynia-Oksywie (Polen) till en civil flygplats. Kapitaltillskotten var avsedda att täcka såväl investeringskostnader (nedan kallat investeringsstöd) som driftskostnader för flygplatsen under den inledande verksamhetsfasen (nedan kallat driftstöd). Nämda flygplats ligger i kommunen Kosakowo i Pommern, i norra Polen. Den nya civila flygplatsen, vars förvaltning hade anförtrotts bolaget PLGK, skulle bli den näst viktigaste flygplatsen i Pommern och i huvudsak användas för allmän lufttrafik med lågprisbolag och charterbolag.
- 7 Den 7 september 2012 underrättade Republiken Polen Europeiska kommissionen om åtgärden för att finansiera projektet att omvandla militärflygplatsen i Gdynia-Oksywie (nedan kallad den aktuella stödåtgärden).
- 8 Den 7 november 2012 och den 6 februari 2013 begärde kommissionen ytterligare upplysningar från de polska myndigheterna om den aktuella stödåtgärden. Dessa upplysningar översändes till kommissionen den 7 december 2012 och den 15 mars 2013.
- 9 Den 15 maj 2013 underrättade kommissionen de polska myndigheterna om att den avsåg att föra in ärendet avseende den aktuella stödåtgärden i registret över icke anmälda stöd, eftersom den största delen av den finansiering som anmälts till kommissionen redan oåterkalleligen hade beviljats.
- 10 Genom beslut C(2013) 4045 final av den 2 juli 2013 om åtgärd SA.35388 (13/C) (f.d. 13/NN och f.d. 12/N) – Polen – Upprättande av flygplatsen Gdynia-Kosakowo (EUT C 243, 2013, s. 25) (nedan kallat beslutet att inleda förfarandet) inledde kommissionen ett formellt granskningsförfarande avseende den aktuella stödåtgärden i enlighet med artikel 108.2 FEUF och uppmanade de berörda parterna att inkomma med synpunkter. De berörda parterna inkom inte med några synpunkter till kommissionen.
- 11 Den 30 oktober 2013 uppmanade kommissionen de polska myndigheterna att lämna kompletterande uppgifter. Dessa uppgifter lämnades den 4 och den 15 november 2013. Dessa myndigheter inkom med ytterligare uppgifter den 3 december 2013 och den 2 januari 2014.
- 12 Den 11 februari 2014 antog kommissionen beslut 2014/883/EU om åtgärd SA.35388 (13/C) (f.d. 13/NN och f.d. 12/N) – Polen – Upprättandet av Gdynia-Kosakowo flygplats (EUT L 357, 2014, s. 51), i vilket den fastställde att planerna på finansiering utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, bland annat eftersom bolaget PLGK genom den offentliga finansieringen från kommunen Gdynia och kommunen Kosakowo hade getts en ekonomisk fördel som det inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden. Kommissionen ansåg att den aktuella stödåtgärden utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 FEUF och ålade därför de polska myndigheterna att återkräva det stöd som hade utbetalats till bolaget PLGK.
- 13 Den 8 respektive den 9 april 2014 väckte kommunen Gdynia, tillsammans med bolaget PLGK och kommunen Kosakowo, talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av beslut 2014/883 (målen T-215/14 och T-217/14). Genom särskilda handlingar som inkom samma dag ansökte dessa parter även om uppskov med verkställigheten av detta beslut (målen T-215/14 R och T-217/14 R).

- 14 Den 20 augusti 2014 avtog tribunalens ordförande ansökningarna om interimistiska åtgärder (beslut av den 20 augusti 2014, Gmina Miasto Gdynia och Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/kommissionen, T-215/14 R, ej publicerat, EU:T:2014:733, och beslut av den 20 augusti 2014, Gmina Kosakowo/kommissionen, T-217/14 R, ej publicerat, EU:T:2014:734).
- 15 Den 26 februari 2015 återkallade kommissionen i en och samma rättsakt beslut 2014/883 och ersatte det med det omtvistade beslutet.
- 16 Artikeldelen i det omtvistade beslutet har följande lydelse:

”Artikel 1

Beslut [2014/883] upphävs.

Artikel 2

1. De kapitaltillskott som genomfördes till förmån för [bolaget PLGK] under perioden 28 augusti 2007 till 17 juni 2013 utgör statligt stöd som [Republiken] Polen olagligen har genomfört i strid med artikel 108.3 [FEUF] och som är oförenligt med den inre marknaden, i den mån dessa kapitaltillskott inte användes till investeringar som är nödvändiga för att genomföra de aktiviteter som enligt beslut[et om inledande av förfarandet] måste anses ingå i den offentliga sektorns ansvarsområde.

2. De kapitaltillskott som [Republiken] Polen planerar att genomföra till förmån för [bolaget PLGK] efter den 17 juni 2013 för omvandlingen av militärflygfältet i Gdynia-Kosakowo till en civil flygplats utgör statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden. Det statliga stödet får därför inte genomföras.

Artikel 3

1. [Republiken] Polen ska från stödmottagaren återkräva det stöd som avses i artikel 2.1.

Artikel 4

1. Återkravet av det stöd som avses i artikel 2.1 och den ränta som avses i artikel 3.2 ska genomföras omedelbart och effektivt.

2. [Republiken] Polen ska säkerställa att detta beslut genomförs inom fyra månader efter den dag då detta beslut offentliggörs.

Artikel 5

1. Inom två månader efter dagen då detta beslut har delgivits ska [Republiken] Polen lämna följande uppgifter till kommissionen:

- a) Det totala belopp (kapital och ränta) som ska återkrävas från stödmottagaren.
- b) En detaljerad beskrivning av de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut.
- c) Dokument som visar att stödmottagaren har anmodats att betala tillbaka stödet.

2. [Republiken] Polen ska hålla kommissionen underrättad om utvecklingen vad gäller de nationella åtgärder som har vidtagits för att genomföra detta beslut till dess att återkravet av det stöd som avses i artikel 2.1 och den ränta som avses i artikel 3.2 har slutförts. Polen ska på kommissionens begäran

omgående lämna uppgifter om de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att följa detta beslut. Polen ska också lämna detaljerade uppgifter om de stödbelopp och räntebelopp som redan har återkrävts från stödmottagaren.

...”

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 17 Den 23 april 2015 väckte kommunen Kosakowo, sökande i mål T-217/14, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet (mål T-209/15).
- 18 Den 15 maj 2015 väckte kommunen Gdynia och bolaget PLGK, sökande i mål T-215/14, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.
- 19 Den 30 november 2015 konstaterade tribunalen genom beslut att det inte längre fanns anledning att döma i saken i målen T-215/14 och T-217/14 (beslut av den 30 november 2015, Gmina Miasto Gdynia och Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/kommissionen, T-215/14, ej publicerat, EU:T:2015:965, och beslut av den 30 november 2015, Gmina Kosakowo/kommissionen, T-217/14, ej publicerat, EU:T:2015:968).
- 20 Genom beslut av den 1 december 2015 tillät ordföranden på tribunalens sjätte avdelning Republiken Polen att intervensera till stöd för kommunens Gdynia och bolaget PLGK:s yrkanden om ogiltigförklaring av artiklarna 2–5 i det omtvistade beslutet.
- 21 I den överklagade domen prövade tribunalen först den sjätte grunden för talan, vilken bland annat avsåg ett åsidosättande av de berörda parternas processuella rättigheter. Härvidlag påpekade tribunalen i punkt 71 i den överklagade domen att kommissionen i det omtvistade beslutet inte längre grundade sig på riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013 (EUT C 54, 2006, s. 13) (nedan kallade riktlinjerna för statligt regionalstöd), vilket den hade gjort inom ramen för beslutet om inledande och beslut 2014/883, när den prövade huruvida driftstödet var förenligt med den inre marknaden, utan på de principer som anges i kommissionens riktlinjer med namnet ”Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag” (EUT C 99, 2014, s. 3) (nedan kallade 2014 års riktlinjer).
- 22 I punkt 73 i den överklagade domen framhöll tribunalen att kommissionen inte bara företagit en ändring med avseende på riktlinjerna för statligt regionalstöd och 2014 års riktlinjer, utan även hade genomfört en ändring med avseende på det undantag som hade analyserats i förhållande till artikel 107.3 FEUF. Tribunalen underströk härvidlag särskilt att kommissionen i beslutet att inleda förfarandet och i beslut 2014/883 hade tillämpat undantaget i artikel 107.3 a FEUF, medan den i det omtvistade beslutet hade bedömt frågan huruvida driftstödet var förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c FEUF.
- 23 I punkt 78 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att de nya bestämmelser som kommissionen tillämpade i det angripna beslutet innehöll väsentliga ändringar i förhållande till de bestämmelser som tidigare var i kraft och som beaktades i beslutet att inleda förfarandet och i beslut 2014/883.
- 24 Tribunalen påpekade, i punkt 79 i den överklagade domen, att de berörda parterna, under tiden mellan det att 2014 års riktlinjer publicerades och det angripna beslutet antogs, inte gavs möjlighet att yttra sig på ett ändamålsenligt sätt över tillämpligheten och de eventuella effekterna av nämnda riktlinjer.
- 25 I punkt 81 i den överklagade domen underkände tribunalen kommissionens argument att bolaget PLGK inte hade visat på vilket sätt den omständigheten att bolaget inte hade beretts tillfälle att yttra sig om tillämpningen av 2014 års riktlinjer kunde ha påverkat bolagets rättsliga ställning, eller i vilken

mån som en möjlighet att yttra sig om dessa riktlinjer hade kunnat leda till ett annat innehåll i det omtvistade beslutet. Tribunalen grundade sig i detta avseende särskilt på den omständigheten att de berörda parternas rätt att yttra sig utgör en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 263 FEUF, vars åsidosättande, som tribunalen slagit fast, medför ogiltigförklaring av den rättsakt som är behäftad med felet, utan att det är nödvändigt att visa förekomsten av en skada för den part som har åberopat ett sådant åsidosättande, eller att det administrativa förfarandet skulle ha kunnat leda till ett annat resultat.

- 26 Slutligen konstaterade tribunalen i punkt 87 i samma dom att kommissionens argument enligt vilket slutsatsen att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden i den mån som investeringsstödet i sig var oförenligt med nämnda marknad följde av en självständig rättslig grund i EUF-fördraget, framfördes för första gången vid förhandlingen vid tribunalen och att det inte stöds av lydelsen av beslut 2014/883 eller av det omtvistade beslutet.
- 27 Mot denna bakgrund biföll tribunalen talan på den sjätte grunden och ogiltigförklarade således artiklarna 2–5 i det omtvistade beslutet, utan att pröva de övriga grunder som hade åberopats till stöd för talan.

Parternas yrkanden

- 28 Klaganden har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
 - ogilla talan såvitt avser den sjätte grundens tredje del,
 - återförvisa målet till tribunalen för prövning av de övriga fem grunderna för talan,
- i andra hand:
- upphäva den överklagade domen i den del punkt 1 i domslutet avser slutsatserna i det omtvistade beslutet angående investeringsstödet,
 - återförvisa målet till tribunalen för prövning av de övriga fem grunderna för talan, och
- under alla omständigheter
- förordna att frågan om rättegångskostnader avseende förfarandet i första instans och överklagandet ska anstå.
- 29 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK har yrkat att överklagandet ska ogillas och att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.
- 30 Republiken Polen har yrkat att överklagandet ska ogillas.

Prövning av överklagandet

Huruvida överklagandet kan tas upp till prövning

- 31 Utan att formellt göra gällande att överklagandet inte kan tas upp till prövning har kommunen Gdynia och bolaget PLGK gjort gällande att räckvidden och innehållet i de olika grunder som åberopats till stöd för överklagandet inte är tillräckligt klara. Enligt nämnda parter har dessa grunder formulerats på olika sätt i punkt 32 i överklagandet, i de underrubriker som föregår de olika invändningarna och i själva innehållet i dessa grunder.
- 32 Domstolen erinrar härvidlag om att enligt dess fasta praxis framgår det av artikel 256.1 andra stycket FEUF, av artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och av artikel 168.1 d i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för yrkandet om upphävande. Det preciseras i artikel 169.2 i domstolens rättegångsregler att det genom åberopade grunder och argument avseende rättsliga omständigheter i detalj ska anges på vilka punkter klaganden anser att tribunalens avgörande är felaktigt (beslut av den 15 januari 2019, CeramTec/EUIPO, C-463/18 P, ej publicerat, EU:C:2019:18, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 33 I förevarande fall har kommunen Gdynia och bolaget PLGK begränsat sig till att rent allmänt hävda att grunderna för överklagandet inte är tydliga, eftersom olika formuleringar använts för att beskriva dem. Dessa parter har emellertid inte förklarat på vilket sätt sådana skillnader hindrar förståelsen av kommissionens argument såsom de anförts i överklagandet. Kommissionen har dessutom, inom ramen för var och en av grunderna för överklagandet, i detalj angett på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts och har i detalj redogjort för de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för yrkandet om upphävande av denna dom, vilket gör det möjligt för alla normalt omsorgsfulla parter att förstå innehållet i överklagandet och för domstolen att pröva domens lagenlighet (se, analogt, dom av den 28 januari 2016, Heli-Flight/EASA, C-61/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:59, punkt 77). De argument som kommunen Gdynia och bolaget PLGK har utvecklat i sina inlagor visar att de har kunnat förstå grunderna för överklagandet.
- 34 Överklagandet kan således inte avvisas i sin helhet.
- 35 Det ska tilläggas att i den mån kommunen Gdynia och bolaget PLGK har anfört separata argument som specifikt syftar till att bestrida att den andra grunden kan tas upp till prövning, kommer detta argument att behandlas inom ramen för prövningen av denna grund.

Prövning i sak

- 36 Klaganden har åberopat tre grunder till stöd för sitt överklagande. Den första grunden avser felaktig rättstillämpning avseende omfattningen av de rättigheter som de berörda parterna i förevarande fall har enligt artikel 108.2 FEUF. Genom den andra grunden har klaganden gjort gällande att tribunalen tolkat det omtvistade beslutet felaktigt. Den tredje grunden, som anförts i andra hand, avser att punkt 1 i domslutet i den överklagade domen är oproportionerlig.

Den första grundens första del

Parternas argument

- 37 Genom den första grundens första del har kommissionen gjort gällande att tribunalen, i punkterna 69–89 i den överklagade domen, gjorde en felaktig tillämpning av den rätt att yttra sig som de berörda parterna har enligt artikel 108.2 FEUF, på ett sätt som strider mot domen av den 8 maj 2008, *Ferriere Nord/kommissionen* (C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259), genom att felaktigt kvalificera denna rättighet, under omständigheterna i målet, som en ”väsentlig formföreskrift”, vars åsidosättande automatiskt ska medföra att det omtvistade beslutet ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att visa att detta åsidosättande påverkat den berörda partens situation eller de slutsatser som slagits fast i detta beslut.
- 38 Kommissionen har hävdad att alla de rättsliga följder som följer av den felaktiga kvalificeringen av den aktuella rätten som en ”väsentlig formföreskrift” även utgör en felaktig rättstillämpning. Det var i synnerhet fel av tribunalen att i punkt 70 i den överklagade domen konstatera att den var behörig att ex officio pröva huruvida denna väsentliga formföreskrift hade åsidosatts eftersom den utgjorde en grund avseende tvingande rätt.
- 39 Dessutom kunde de argument som framförts vid tribunalen om ett sådant åsidosättande inte tas upp till sakprövning i den del det avsåg den rättsliga reglering som användes i det omtvistade beslutet, eftersom detta argument framfördes av bolaget PLGK först i samband med den replik som det sistnämnda bolaget ingav i första instans.
- 40 Genom att i punkt 70 i den överklagade domen kvalificera detta argument som en ”en vidareutveckling av en grund som tidigare framförts, direkt eller indirekt”, i ansökan och genom att slå fast att det kunde tas upp till sakprövning, åsidosatte tribunalen regeln om förbud mot att åberopa nya grunder under rättegången.
- 41 I den mån kommunen Gdynia och bolaget PLGK i denna ansökan anförde en grund avseende åsidosättande av deras processrättsliga skyddsregler vid antagandet av det omtvistade beslutet genom att de inte hade beretts tillfälle att yttra sig, hänvisade de till avsaknaden av ett nytt formellt granskningsförfarande före antagandet av detta beslut, vilket skulle ha gjort det möjligt att undersöka rättsverkningarna av att utgifter som har samband med utförandet av uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde uteslöts från det aktuella statliga stödet. Denna grund grundade sig således på en helt annan motivering än motiveringen att inte ha samrätt med kommunen Gdynia och bolaget PLGK med avseende på 2014 års riktlinjer.
- 42 Kommissionen har tillagt att Republiken Polen, trots att endast den medlemsstat som är ansvarig för beviljandet av stödet har en rätt till försvar, i förevarande fall inte har väckt talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet på den grunden att dess rätt till försvar eller rätt till ett kontradiktoriskt förfarande har åsidosatts, och Republiken Polen kan i egenskap av intervenient inte göra gällande en sådan grund.
- 43 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK anser att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.
- 44 Enligt dessa parter försöker kommissionen att minimera betydelsen av de berörda parternas rätt att yttra sig genom att åberopa fast rättspraxis enligt vilken berörda parter roll i ett formellt granskningsförfarande endast är att tjäna som informationskälla för kommissionen. Sådana argument strider emellertid mot det rådande rättsläget i unionsrätten, eftersom de domar som kommissionen har hänvisat till meddelades innan Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) trädde i kraft.

- 45 Hädanefter bör de berörda parternas rätt att yttra sig beaktas innan kommissionen fattar ett beslut. Tvärtemot vad kommissionen har hävdad i detta avseende har kommunen Gdynia och bolaget PLGK inte gjort gällande att den omständigheten att stadgan är fullt tillämplig på kommissionens förfaranden och att artikel 41.2 a i stadgan, i vilken det föreskrivs att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne, är tillämplig på mottagare av ett sådant stöd som bolaget PLGK, innebär att kommunen Gdynia och bolaget PLGK i enlighet med stadgans bestämmelser har rätt att bli föremål för ett kontradiktoriskt förfarande tillsammans med kommissionen.
- 46 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande gjorde tribunalen en riktig bedömning när den i punkt 70 i den överklagade domen underkände kommissionens argument att bolaget PLGK:s argument i repliken avseende ändringen av den rättsliga reglering som användes i det omtvistade beslutet utgjorde en ny grund. Dessutom innebär den omständigheten att tribunalen preciserade att den ex officio kunde pröva huruvida en väsentlig formföreskrift hade åsidosatts inte att den i förevarande fall prövade detta åsidosättande ex officio.
- 47 Genom den första grundens första del inriktar sig kommissionen på domen av den 8 maj 2008, *Ferriere Nord/kommissionen* (C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259), genom att förorda en restriktiv tolkning av den domen, trots att tribunalen även hänvisade till andra domar från domstolen och tribunalen, bland annat till dom av den 11 december 2008, *kommissionen/Freistaat Sachsen* (C-334/07 P, EU:C:2008:709). Det framgår av punkt 56 i sistnämnda dom att när de bestämmelser som gällde då en medlemsstat anmälde ett planerat stöd har ändrats innan kommissionen fattar sitt beslut, måste kommissionen anmoda berörda parter att uttala sig om stödets förenlighet med de nya reglerna. Skyldigheten att anmoda berörda parter att uttala sig förblir huvudregeln, förutom om de nya bestämmelserna inte innehåller några väsentliga ändringar i förhållande till de bestämmelser som tidigare gällde.
- 48 Domen av den 8 maj 2008, *Ferriere Nord/kommissionen* (C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259) gör det inte möjligt för kommissionen att utarbeta allmänna regler som är tillämpliga i alla situationer, eftersom de faktiska och rättsliga omständigheter som var relevanta i det målet skiljer sig från dem som prövades i den överklagade domen. I det mål som avgjordes genom domen av den 8 maj 2008, *Ferriere Nord/kommissionen* (C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259), påpekade varken parterna eller tribunalen några sådana betydande skillnader mellan beslutet att inleda förfarandet och det angripna beslutet som tribunalen konstaterade i punkterna 67–71 i den överklagade domen.
- 49 Dessutom har beslut 2014/883 om avslutande av kommissionens förfarande i förevarande fall redan antagits och varit föremål för en talan vid tribunalen och det efterföljande återkallandet följdes omedelbart av att det återupptagna förfarandet avslutades på nytt, vilket inte var fallet i det mål som avgjordes genom domen av den 8 maj 2008, *Ferriere Nord/kommissionen* (C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259).
- 50 Dessutom framgår det av sistnämnda dom att tribunalen tydligt angett att de principer som uppställdes i de två aktuella rättsliga regleringarna för statligt stöd i huvudsak var identiska. Även domstolen framhöll denna likhet i nämnda dom. Däremot visade tribunalen, i punkterna 67–78 i den överklagade domen, i detalj att de nya bestämmelserna i 2014 års riktlinjer, som kommissionen tillämpade i det omtvistade beslutet, hade medfört väsentliga ändringar i förhållande till den rättsliga reglering som gällde tidigare och som beaktades i beslutet att inleda förfarandet och i beslut 2014/883.
- 51 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK anser att dessa ändringar samt kommissionens skyldighet att i tillräcklig grad definiera ramen för sin prövning har föranlett tribunalen att i förevarande fall kvalificera kommissionens skyldighet att bereda berörda parter tillfälle att yttra sig som en ”väsentlig formföreskrift”, i enlighet med punkt 55 i domen av den 11 december 2008, *kommissionen/Freistaat Sachsen* (C-334/07 P, EU:C:2008:709). Ändringar av en sådan omfattning skulle nämligen med största

sannolikhet ha krävt ett nytt formellt granskningsförfarande enligt artikel 6 i förordning nr 659/1999, vilket dessa parter säkerligen skulle ha påpekat i sina yttranden om de hade haft möjlighet att göra sådana yttranden.

- 52 Kommissionens synsätt strider även mot den ståndpunkt som generaladvokaten Sharpston gav uttryck för i sitt förslag till avgörande i målet Spanien/kommissionen (C-114/17 P, EU:C:2018:309), enligt vilken medlemsstatens rätt att yttra sig inför kommissionen i en sådan situation som den som var aktuell i det målet är en väsentlig formföreskrift. Kommunen Gdynia och bolaget PLGK delar även den uppfattning som uttryckts i nämnda förslag, enligt vilken det saknar betydelse att den berörda medlemsstaten lyckas visa att kommissionens beslut avseende det aktuella statliga stödet skulle ha blivit ett annat om kommissionen inte hade åsidosatt denna rätt. Ett sådant villkor är nämligen med nödvändighet spekulativt och det vore svårt att fastställa den grad av bevisning och precision som krävs för att visa att det berörda beslutet verkligen skulle ha blivit ett annat.
- 53 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK har påpekat att när kommissionen den 31 mars 2014 antog 2014 års riktlinjer uppmanade den såväl medlemsstaterna som de flygplatser som mottagit stöd att yttra sig över de åtgärder beträffande vilka kommissionen hade inlett formella granskningsförfaranden. I uppmaningen nämndes 23 förfaranden som avsåg statligt stöd till flygplatser eller flygbolag, men det var inte fråga om handlingarna i ärendet rörande flygplatsen Gdynia-Kosakowo, vilken hade avslutats genom beslut 2014/883. Detta tillvägagångssätt kan anses vara "diskriminerande". Det saknar härvidlag betydelse att detta beslut antogs, eftersom det senare återkallades och kommissionen återupptog det administrativa förfarandet i detta ärende fram till dess att det omtvistade beslutet antogs.
- 54 Även Republiken Polen anser att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.
- 55 Republiken Polen har särskilt hävdad att det inte på något sätt framgår av den överklagade domen att tribunalen skulle ha tillerkänt de berörda parterna rätt till försvar i förevarande fall. Däremot fann tribunalen att kommissionen var skyldig att bereda klagandena tillfälle att anföra sina argument innan den antog det omtvistade beslutet, med hänsyn till omfattningen av de ändringar som införts genom 2014 års riktlinjer. Rätten att yttra sig är inte begränsad till endast rätten till försvar, utan har en vidare räckvidd. Den utgör bland annat en väsentlig del av rätten till god förvaltning enligt artikel 41 i stadgan, som kommunen Gdynia och bolaget PLGK kan göra gällande, samt av rätten till skydd för berättigade förväntningar.
- 56 Kommissionens ståndpunkt skulle dessutom kunna innebära ett åsidosättande av dessa grundläggande rättigheter, eftersom det i förevarande fall, på grund av de grundläggande skillnaderna mellan riktlinjerna för statligt regionalstöd och 2014 års riktlinjer, är omöjligt att visa att den omständigheten att parterna i förfarandet på området för statligt stöd berövades möjligheten att yttra sig hade påverkat utgången av detta förfarande. Av detta följer att kommissionen utan fruktan för negativa konsekvenser skulle kunna bortse från skyldigheten att bereda parterna tillfälle att yttra sig.
- 57 Kommissionen har inte bestritt att det föreligger grundläggande skillnader mellan riktlinjerna för statligt regionalstöd och 2014 års riktlinjer. Kommissionen har inte heller ifrågasatt den omständigheten att den inte gav berörda parter i detta ärende tillfälle att yttra sig innan det omtvistade beslutet antogs.
- 58 Även om domstolen i domen av den 8 maj 2008, Ferriere Nord/kommissionen (C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259), inte uttryckligen angav att rätten att yttra sig utgjorde en väsentlig formföreskrift, utslöt den inte heller detta. När det gäller domen av den 11 december 2008, kommissionen/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709), beaktade kommissionen inte punkt 55 i den domen, i vilken domstolen tydligt angav att kommissionens skyldighet att bereda berörda parter tillfälle att yttra sig är en väsentlig formföreskrift. Kommissionen har nöjt sig med att hänvisa till punkt 56 i den domen, medan punkterna 55 och 56 i nämnda dom ska tolkas tillsammans.

- 59 Kommissionen har inte heller beaktat den omständigheten att generaladvokaten Sharpstons i sitt förslag till avgörande i målet Spanien/kommissionen (C-114/17 P, EU:C:2018:309) föreslog att kommissionen, i den mån kommissionen hade grundat sitt ändringsbeslut på uppgifter beträffande vilka en part inte hade haft möjlighet att yttra sig, hade handlat i strid med denna parts rätt att yttra sig och därmed med principen om god förvaltnings sed.
- 60 Dessutom har kommissionen, oberoende av åsidosättandet av klagandenas rätt att yttra sig, åsidosatt Republiken Polens rätt till försvar i egenskap av medlemsstat till vilken det omtvistade beslutet riktar sig, genom att hindra Republiken Polen från att göra gällande sina argument innan kommissionen antog detta beslut. Republiken Polen har i egenskap av intervenient rätt att i detta förfarande åberopa att dess rätt till försvar har åsidosatts.
- 61 Kommissionens argument, genom vilka kommissionen har bestritt Republiken Polens möjlighet att göra gällande ett sådant åsidosättande, kan inte tas upp till sakprövning på grund av att det har framförts för sent, eftersom kommissionen först i sin replik till domstolen bestred denna möjlighet, trots att Republiken Polen hade åberopat detta åsidosättande sedan förfarandet i första instans inleddes.

Domstolens bedömning

- 62 Det ska för det första påpekas att tribunalen inte prövade den sjätte grundens tredje del utifrån rätten till försvar, en rätt som endast medlemsstaterna har, i egenskap av parter i förfarandet för granskning av statligt stöd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 september 2002, Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen, C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkterna 80–83), utan med beaktande av de berörda parternas rätt att yttra sig enligt artikel 108.2 FEUF.
- 63 Såsom framgår av punkt 89 i den överklagade domen fann tribunalen, efter att ha konstaterat att det skett ett åsidosättande av sistnämnda rättighet, att det saknades anledning att pröva bland annat möjligheten för kommunen Gdynia och bolaget PLGK att vid tribunalen åberopa att Republiken Polens rätt till försvar hade åsidosatts, vilket denna medlemsstat även hade tagit upp i sin interventionsinlägga.
- 64 Det saknas således anledning att i detta skede av förfarandet pröva de argument som framförts vid domstolen avseende frågan huruvida Republiken Polen, i egenskap av intervenient i första instans, har rätt att åberopa en grund som avser åsidosättande av dess rätt till försvar eller rätten till ett kontradiktoriskt förfarande, trots att denna medlemsstat inte har väckt talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet på grundval av ett åsidosättande av dessa rättigheter. Det saknas även anledning att i detta skede pröva medlemsstatens argument huruvida ett sådant åsidosättande medför att det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras. Härav följer att det inte heller är nödvändigt att vid prövningen av förevarande överklagande pröva de argument som nämnda medlemsstat har anfört vid domstolen att de argument som kommissionen anfört vid domstolen, genom vilka kommissionen har bestritt Republiken Polens möjlighet att göra gällande ett sådant åsidosättande, inte kan tas upp till sakprövning.
- 65 För det andra framgår det av den överklagade domen, och särskilt av punkt 89 i den överklagade domen, att tribunalen inte heller uttalade sig om kommissionens skyldighet att ge de berörda parterna i det aktuella fallet tillfälle att yttra sig över de faktarelaterade ändringar som gjordes i det omtvistade beslutet. Tribunalen fokuserade således på denna skyldighet i den del den avsåg den nya rättsliga reglering som tillämpades i nämnda beslut. Det ankommer följaktligen inte heller på domstolen att pröva de argument som anförts av kommunen Gdynia och bolaget PLGK, genom vilka de har kritiserat kommissionen för att inte ha anmodat de berörda parterna i förevarande mål att yttra sig med hänsyn till de nya faktiska omständigheterna i det omtvistade beslutet.

- 66 Vad för det tredje gäller kommissionens argumentation i punkterna 39–41 i förevarande dom, erinrar domstolen om att enligt artikel 84.1 i tribunalens rättegångsregler får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranses av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången. En grund, eller ett argument, som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna kan emellertid prövas i sak (dom av den 11 juli 2013, Ziegler/kommissionen, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 67 I förevarande fall är det, såsom tribunalen påpekade i punkt 70 i den överklagade domen, utrett att kommunen Gdynia och bolaget PLGK, i den ansökan genom vilken talan väcktes, angav att de borde ha haft möjlighet att yttra sig över kommissionens nya argument och nya analys och att den underlåtenhet som de åberopat i detta avseende i sig utgjorde ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Kommissionen har inte heller, såsom tribunalen påpekade i nämnda punkt 70, bestritt att punkt II.14 i ansökan, som innehåller en sammanfattning av de grunder som åberopats till stöd för talan vid tribunalen, bland annat har getts rubriken "[å]sidosättande av väsentliga formföreskrifter i form av sökandenas rätt att yttra sig och ta ställning".
- 68 Under dessa omständigheter gjorde sig tribunalen inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den i samma punkt 70 slog fast att det argument som anförts i bolaget PLGK:s replik avseende ett åsidosättande av de berörda parternas rätt att yttra sig över relevansen av de nya rättsliga bestämmelserna, genom vilket detta bolag avsåg just kommissionens nya analys i det omtvistade beslutet, utgjorde en vidareutveckling av den grund som togs upp i ansökan rörande åsidosättande av väsentliga formföreskrifter avseende rätten för kommunen Gdynia och bolaget PLK att yttra sig.
- 69 Eftersom tribunalen gjorde en riktig bedömning när den slog fast att detta argument kunde tas upp till sakprövning, hade den fog för att pröva detta argument i sak, oberoende av huruvida den, såsom den även påpekade i punkt 70 i den överklagade domen, kunde pröva det åsidosättande som var föremål för nämnda argument ex officio såsom en grund avseende tvingande rätt.
- 70 Efter dessa inledande konstateranden ska det, när det gäller den rättighet vars åsidosättande tribunalen funnit medföra en ogiltigförklaring av artiklarna 2–5 i det omtvistade beslutet, erinras om att det följer av domstolens praxis att de företag som potentiellt kan komma i fråga för statligt stöd anses vara berörda parter och att kommissionen under den granskningsfas som avses i artikel 108.2 FEUF är skyldig att ge dem tillfälle att yttra sig (dom av den 15 juni 1993, Matra/kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, punkt 16, dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 59, och dom av den 11 september 2008, Tyskland m.fl./Kronofrance, C-75/05 P och C-80/05 P, EU:C:2008:482, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 71 Även om dessa berörda parter inte kan göra gällande rätten till försvar, har de däremot rätt att delta i det administrativa förfarandet på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (dom av den 8 maj 2008, Ferriere Nord/kommissionen, C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259, punkt 69).
- 72 Domstolen har, inom ramen för tillämpningen av artikel 108.2 FEUF, funnit att offentliggörande av ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* är ett lämpligt sätt att upplysa alla berörda parter om att ett förfarande har inletts. Syftet med detta meddelande är att från de berörda parterna få alla uppgifter som kan vägleda kommissionen i dess framtida agerande. Ett sådant förfarande säkerställer även att de övriga medlemsstaterna och de berörda kretsarna inom näringslivet ges tillfälle att yttra sig (dom av den 24 september 2002, Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen, C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkt 80 och där angiven rättspraxis).
- 73 Förfarandet för kontroll av statligt stöd är emellertid, med hänsyn till dess allmänna systematik, ett förfarande som har inleds mot den medlemsstat som enligt unionsrätten är ansvarig för beviljandet av stödet. Av detta skäl kan kommissionen för att iaktta en medlemsstats rätt till försvar, om den berörda

medlemsstaten inte har getts tillfälle att yttra sig över vissa uppgifter, inte grunda sitt beslut gentemot medlemsstaten på dessa uppgifter (dom av den 24 september 2002, Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen, C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

- 74 I förfarandet för kontroll av statligt stöd har andra berörda parter än den berörda medlemsstaten endast den roll som det erinrats om i punkt 72 ovan, och de kan i detta avseende inte själva göra anspråk på ett sådant kontradiktoriskt förfarande med kommissionen som det som har inletts till förmån för nämnda medlemsstat (dom av den 24 september 2002, Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen, C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkt 82 och där angiven rättspraxis).
- 75 Det finns inte någon bestämmelse i förfarandet för kontroll av statligt stöd som ger mottagaren av ett sådant stöd en särskild roll bland de berörda parterna. Förfarandet för kontroll av statligt stöd är inte ett förfarande som har inletts mot stödmottagaren eller stödmottagarna och som innebär att denna eller dessa kan göra gällande rättigheter som är lika vidsträckta som rätten till försvar som sådana (dom av den 24 september 2002, Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen, C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkt 83).
- 76 När det gäller de konkreta omständigheterna i det aktuella fallet ska det erinras om att kommissionen den 2 juli 2013 antog beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet avseende den aktuella stödåtgärden, i enlighet med artikel 108.2 FEUF, och uppmanade de berörda parterna att inkomma med synpunkter. Genom beslut 2014/883 konstaterade kommissionen att den aktuella finansieringsplanen utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och att stödet skulle återkrävas av de polska myndigheterna i den mån det hade betalats ut. Detta beslut återkallades sedermera och ersattes därefter av det omtvistade beslutet.
- 77 Det framgår vidare av punkt 79 i den överklagade domen, vilket inte har bestritts i förevarande mål om överklagande, att de berörda parterna i förevarande fall inte har beretts tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt yttra sig om tillämpligheten och den eventuella inverkan av 2014 års riktlinjer innan det omtvistade beslutet antogs, trots att dessa riktlinjer offentliggjordes den 4 april 2014, det vill säga efter antagandet av beslut 2014/883 och således efter det att granskningsförfarandet ursprungligen avslutats.
- 78 Det ska således prövas huruvida tribunalen gjorde en riktig bedömning när den, i punkt 81 i den överklagade domen, konstaterade att den rätt som berörda parter i förevarande fall har att yttra sig över den nya rättsliga regleringen och särskilt 2014 års riktlinjer innan det omtvistade beslutet antogs utgör en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 263 FEUF, vars åsidosättande medför att beslutet ska ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att fastställa att det administrativa förfarandet hade kunnat leda till ett annat resultat.
- 79 Såsom domstolen redan har slagit fast kan kommissionen inte, utan att åsidosätta de berörda parternas processuella rättigheter, grunda sitt beslut på nya principer som införts genom en ny rättslig reglering, utan att ge de berörda parterna tillfälle att yttra sig i detta avseende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2008, Ferriere Nord/kommissionen, C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259, punkterna 70 och 71).
- 80 Principen är emellertid att ett förfarandefel endast kan leda till att ett beslut helt eller delvis ogiltigförklaras om det visas att det angripna beslutet hade kunnat få ett annat innehåll om detta förfarandefel inte hade förelegat (dom av den 23 april 1986, Bernardi/parlamentet, 150/84, EU:C:1986:167, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

- 81 Vad mer specifikt gäller de berörda parternas processuella rättigheter när det skett en ändring av de rättsliga bestämmelserna efter det att kommissionen har gett berörda parter tillfälle att yttra sig och innan kommissionen fattar ett beslut om ett planerat stöd och kommissionen grundar detta beslut på de nya rättsliga bestämmelserna utan att uppmana dessa parter att yttra sig över denna, kan enbart den omständigheten att det finns skillnader mellan de rättsliga bestämmelser vilka parterna har getts tillfälle att yttra sig över och de som beslutet grundas på, inte i sig medföra att beslutet ska ogiltigförklaras. Även om de aktuella rättsliga bestämmelserna har ändrats, uppkommer nämligen frågan huruvida nämnda ändring, med hänsyn till vilka av dessa bestämmelser som är relevanta i det aktuella fallet, kunde ändra innebörden i det angripna beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2008, *Ferriere Nord/kommissionen*, C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259, punkterna 78–83).
- 82 Tribunalen gjorde sig således skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i punkt 81 i den överklagade domen slog fast att de berörda parternas rätt att yttra sig under sådana omständigheter som dem som är aktuella i förevarande mål utgör en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 263 FEUF, vars åsidosättande medför att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att fastställa att åsidosättandet av denna rättighet skulle ha kunnat påverka beslutets innebörd.
- 83 Härav följer att tribunalen även gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning, i punkt 83 i den överklagade domen, när den underkände kommissionens argument att det omtvistade beslutet skulle ha haft samma innehåll om de berörda parterna hade beretts tillfälle att yttra sig över 2014 års riktlinjer, eftersom driftstödet under alla omständigheter var oförenligt med den inre marknaden på grund av att investeringsstödet var oförenligt med den inre marknaden. Tribunalen underkände i synnerhet detta argument genom att för det första felaktigt grunda sig, såsom framgår av punkt 82 ovan, på den omständigheten att det inte var nödvändigt att fastställa att den konstaterade överträdelsen hade kunnat påverka innebörden av det omtvistade beslutet.
- 84 För det andra grundade sig tribunalen på de väsentliga ändringar som den hade fastställt hade skett mellan riktlinjerna för statligt regionalstöd och 2014 års riktlinjer, medan kommissionen genom nämnda argumentation just avsåg att visa att konstaterandet att driftstödet var oförenligt med den gemensamma marknaden, oavsett de ändringar som införts genom 2014 års riktlinjer, grundade sig på en annan rättslig grund som var fristående från de sistnämnda riktlinjerna, vilket innebär att detta konstaterande inte skulle ha kunnat påverkas om de berörda parterna hade beretts tillfälle att yttra sig över dessa riktlinjer.
- 85 Även om väsentliga ändringar av en rättslig grund vilken kommissionens beslut grundar sig på i princip kan påverka detta beslut, är detta inte fallet om beslutet dessutom har antagits med stöd av en självständig rättslig grund som inte har ändrats och som i sig är tillräcklig grund för beslutet.
- 86 Domstolen konstaterar således att tribunalen inte, utan att åsidosätta den rättspraxis avseende de berörda parternas processuella rättigheter som det redogjorts för i punkterna 70–75, 79 och 81 ovan, kunde fastställa att det inte var nödvändigt att pröva vilken inverkan omständigheten att de berörda parterna inte hade uppmanats att yttra sig över 2014 års riktlinjer innan beslutet antogs hade på det omtvistade beslutet. Tribunalen kunde inte heller fastställa att en sådan inverkan förelåg utan att pröva kommissionens argument som syftade till att visa att det fanns en självständig och oberoende rättslig grund för nämnda beslut.
- 87 Konstaterandet i föregående punkt påverkas inte av de övriga argument som anförts vid domstolen, och i synnerhet för det första inte av argumenten avseende domen av den 11 december 2008, *kommissionen/Freistaat Sachsen* (C-334/07 P, EU:C:2008:709). I punkt 55 i den domen påpekade domstolen visserligen att det framgår av artikel 108.2 FEUF och av artikel 1 h i förordning

nr 659/1999 att kommissionen, när den fattar beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande med avseende på ett planerat stöd, måste ge berörda parter, inbegripet det eller de berörda företagen, tillfälle att yttra sig, samt att denna regel utgör en väsentlig formföreskrift.

- 88 Nämnda dom rörde emellertid de skyldigheter som åligger kommissionen vid den tidpunkt då det formella granskningsförfarandet inleds. Vidare uppkom i det målet frågan om tillämpningen av nya rättsregler som antagits efter anmälan av ett stödprojekt. Den domen avser således andra frågor än dem som aktualiseras inom ramen för förevarande överklagande, som avser den rätt att ges tillfälle att yttra sig som kommunen Gdynia och bolaget PLGK åberopar med hänsyn till en ändring av den rättsliga regleringen som skett efter det att nämnda parter beretts tillfälle att yttra sig och innan det omtvistade beslutet antogs.
- 89 För det andra påverkas inte heller det konstaterande som gjorts i punkt 86 ovan av de argument som har anförts av såväl kommunen Gdynia och bolaget PLGK som Republiken Polen, enligt vilka berörda parter rätt att beredas tillfälle att yttra sig i en sådan situation som den nu aktuella ska bedömas mot bakgrund av de grundläggande rättigheter som skyddas genom stadgan och, i synnerhet, mot bakgrund av rätten till god förvaltning enligt artikel 41 i stadgan, vilken rätten att beredas tillfälle att yttra sig utgör en del av.
- 90 Såsom kommissionen har anført, och även generaladvokaten har påpekat i punkt 52 i sitt förslag till avgörande, har ikraftträdandet av stadgan inte ändrat arten av de rättigheter som följer av artikel 108.2 FEUF och har inte heller till syfte att ändra arten av den kontroll av statligt stöd som införts genom fördraget.
- 91 För övrigt kan det – i motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande genom sitt allmänna påstående i punkt 56 ovan om ett eventuellt åsidosättande av de grundläggande rättigheterna – inte omedelbart konstateras att den omständigheten att det finns skillnader mellan de två rättsliga regleringar som är i fråga i förevarande fall gör det omöjligt att visa att den omständigheten att berörda parter inte beretts möjlighet att yttra sig över 2014 års riktlinjer kan ha påverkat utgången av förfarandet. Tvärtom är det just på grund av bland annat sådana skillnader som det i förekommande fall kan visas att denna omständighet kan ha påverkat utgången av förfarandet. Frågan huruvida den omständigheten att berörda parter i förevarande fall inte har beretts tillfälle att yttra sig om 2014 års riktlinjer faktiskt kan ha påverkat kommissionens slutsats i det omtvistade beslutet hänför sig emellertid till prövningen i sak av den första grundens andra del och den andra grunden.
- 92 Vad för det tredje gäller de argument som behandlats i punkterna 52 och 59 ovan och som grundar sig på generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet Spanien/kommissionen (C-114/17 P, EU:C:2018:309), räcker det att påpeka att domstolen i domen av den 20 september 2018, Spanien/kommissionen (C-114/17 P, EU:C:2018:753), inte förde samma resonemang som det som framfördes i förslaget till avgörande.
- 93 Vad för det fjärde och sista gäller argumentet, som redovisas i punkt 53 ovan, att medlemsstaterna och de flygplatser som mottar stöd har uppmanats att yttra sig i andra förfaranden, konstaterar domstolen att, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 54 i sitt förslag till avgörande, den omständigheten, om den antas vara styrkt, att kommissionen har iakttagit de processuella rättigheter som de berörda parterna har, såsom de beskrivs i punkt 79 ovan, inom ramen för de 23 förfaranden som kommunen Gdynia och bolaget PLGK hänvisat till, inte påverkar slutsatserna som dras i punkt 82 ovan, enligt vilka den rätt som kommunen Gdynia och bolaget PLGK åberopar i förevarande mål inte är en väsentlig formföreskrift vars åsidosättande i sig medför att det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras.
- 94 Överklagandet ska således bifallas såvitt avser den första grundens första del.

- 95 Såsom framgår av punkt 82 ovan kan de fel som konstaterats i punkterna 82–86 i denna dom emellertid endast leda till att den överklagade domen upphävs, i den del tribunalen ogiltigförklarade det omtvistade beslutet, för det fall de bestämmelser i 2014 års riktlinjer som kommissionen grundade sig på i detta beslut faktiskt inte kunde ändra innebörden av nämnda beslut. Såsom framgår av punkt 91 ovan omfattas emellertid frågan huruvida så är fallet av prövningen i sak av den första grundens andra del och den andra grunden för överklagandet.
- 96 Den första grundens andra del och den andra grunden ska således prövas tillsammans.

Den första grundens andra del och den andra grunden

Parternas argument

– Parternas argument avseende den första grundens andra del

- 97 Genom den första grundens andra del har kommissionen gjort gällande att tribunalen, i punkterna 71–89 i den överklagade domen, gjorde en felaktig tolkning och tillämpning av den rättspraxis som följer av domen av den 8 maj 2008, Ferriere Nord/kommissionen (C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259), när den fann att kommissionen hade åsidosatt en väsentlig formföreskrift i förevarande fall genom att inte bereda kommunen Gdynia och bolaget PLGK möjlighet att yttra sig över 2014 års riktlinjer.
- 98 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK har gjort gällande att kommissionen har fel när den hävdar att dess beslut om stödåtgärdens förenlighet med den inre marknaden inte grundades på 2014 års riktlinjer. Såsom tribunalen visade i punkt 84 i den överklagade domen hänvisade kommissionen uttryckligen till 2014 års riktlinjer i skälen 245 och 246 i det omtvistade beslutet inom ramen för sin bedömning av driftstödet förenlighet med den inre marknaden.
- 99 I motsats till vad som gällde i domen av den 8 maj 2008, Ferriere Nord/kommissionen (C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259), kan kommissionen i förevarande fall inte heller med framgång göra gällande att principerna och bedömningskriterierna i 2014 års riktlinjer i sak var identiska med dem som fanns i de tidigare bestämmelserna.
- 100 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK har bestritt kommissionens argument att tribunalen visade prov på ett rent formalistiskt synsätt, när den i punkt 73 i den överklagade domen påpekade att kommissionen i, å ena sidan beslutet att inleda förfarandet och beslut 2014/883, och å andra sidan det, omtvistade beslutet, grundade sig på olika bestämmelser i fördraget vid bedömningen av driftstödet förenlighet med den inre marknaden. Att riktlinjerna för statligt regionalstöd skiljer sig i grunden från 2014 års riktlinjer beror dels på att de förstnämnda rör regionalstöd medan de sistnämnda rör sektorstöd, dels på de många argument som tribunalen redogjorde för i punkterna 67–78 i den överklagade domen.
- 101 Enligt kommunen Gdynia och bolaget PLGK finns det således inget stöd för påståendet att domen av den 8 maj 2008, Ferriere Nord/kommissionen (C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259) befriar kommissionen från skyldigheten att samråda med berörda parter när den anser att detta samråd inte kan ändra dess beslut. De berörda parternas rätt att beredas tillfälle att yttra sig utgör i förevarande fall en väsentlig formföreskrift vars åsidosättande, vilket har fastställts i förevarande fall, medför att den rättsakt som är behäftad med felet ska ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att visa att det administrativa förfarandet hade kunnat leda till ett annat resultat.

- 102 Republiken Polen har hävdatt att kommissionen har bortsett från tribunalens detaljerade redogörelse för de väsentliga ändringar som införts genom 2014 års riktlinjer. Den omständigheten att de sistnämnda riktlinjerna i sak skiljer sig från den tidigare rättsliga regleringen framgår av kommissionens argument att den endast tillämpade det första kriteriet i punkt 113 i 2014 års riktlinjer. Kriteriet att underlätta den regionala utvecklingen, som anges i 2014 års riktlinjer, ska dessutom tolkas på ett annat sätt än kriteriet om bidrag till den regionala utvecklingen som finns i riktlinjerna för statligt regionalstöd.
- 103 Republiken Polen kan inte heller godta kommissionens ståndpunkt att det saknar betydelse att 2014 års riktlinjer har antagits med tillämpning av en annan bestämmelse i fördraget, nämligen artikel 107.3 c FEUF, än den som användes för att anta kommissionens meddelande med rubriken ”Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser” (EUT C 312, 2005, s. 1) (nedan kallade 2005 års riktlinjer), närmare bestämt artikel 107.3 a FEUF. Även om dessa båda bestämmelser i fördraget har det gemensamt att de gör det möjligt att godkänna stöd för utveckling av vissa regioner, innehåller de ytterligare villkor för stödets förenlighet, genom att, bland annat i artikel 107.3 c FEUF, kräva att det beviljade stödet inte ska påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Enligt punkterna 131 och 132 i 2014 års riktlinjer ska kommissionen vid bedömningen av driftstödens förenlighet beakta snedvridningar av konkurrensen och effekterna på handeln.
- 104 Detta innebär att kommissionen, innan den antog det omtvistade beslutet, borde ha berett Republiken Polen tillfälle att yttra sig över frågan om begränsning av orimligt stora snedvridningar av konkurrensen, eftersom denna skyldighet infördes genom 2014 års riktlinjer. Detta visar såväl att ändringarna i 2014 års riktlinjer var väsentliga som att bedömningen i det omtvistade beslutet hade kunnat bli en annan om kommissionen hade berett Republiken Polen tillfälle att yttra sig.

– *Parternas argument avseende den andra grunden*

- 105 Kommissionen har genom sin andra grund gjort gällande att tribunalen, i punkt 89 i den överklagade domen, gjorde en felaktig bedömning när den slog fast att det omtvistade beslutet var rättsstridigt på grundval av den felaktiga tolkningen av detta beslut och beslut 2014/883 som redovisats i punkterna 84–87 i denna dom, och därigenom missuppfattade dessa båda beslut. Kommissionen har vidare bestritt de argument som kommunen Gdynia och bolaget PLGK har anfört för att visa att den andra grunden är utan verkan och inte kan tas upp till sakprövning.
- 106 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK anser att den andra grunden inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den avser bedömningen av de faktiska omständigheterna och kommissionen, såsom framgår av de argument som kommunen Gdynia och bolaget PLGK anfört i sak avseende den andra grunden, inte har visat att tribunalen genom sin bedömning av dessa omständigheter har missuppfattat det omtvistade beslutet. Kommissionen har i synnerhet inte ifrågasatt den omständigheten att punkterna 84–87 i den överklagade domen, vilka kommissionen har bestritt inom ramen för den andra grunden för överklagandet, i den mån de avser det omtvistade beslutet och beslut 2014/883, innehåller en redogörelse för ett antal punkter i dessa beslut, närmare bestämt punkterna 196, 197, 198–202, 245 och 246 i det omtvistade beslutet samt punkterna 227 och 228 i beslut 2014/883, vilka avser fastställanden av de faktiska omständigheterna och inte frågor om tolkningen av rättsregler.
- 107 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK har tillagt att argumentet i repliken, genom vilket kommissionen avser att visa att den andra grunden för överklagandet kan tas upp till sakprövning, i sig självt inte kan tas upp till sakprövning, eftersom kommissionen inte klart har angett vilket avsnitt i svarsskrivelsen som den härvidlag åsyftar.
- 108 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK har gjort gällande att även den andra grunden är utan verkan. I synnerhet återfinns de skäl som tribunalen åberopade till stöd för ogiltigförklaringen av det omtvistade beslutet i punkterna 62–79 i den överklagade domen. Kommissionens anmärkning avser emellertid

punkterna 84–87 i den domen, det vill säga överväganden som tribunalen endast anfört i andra hand som svar på kommissionens övriga argument. Detta följer av punkt 80 i den överklagade domen, där det anges att "[k]ommissionens övriga argument påverkar inte dessa konstateranden". Kommissionen har i detta avseende nöjt sig med att ange att den inte delar den tolkning som kommunen Gdynia och bolaget PLGK har gjort med avseende på ordalydelsen.

- 109 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK anser att den första meningen i punkt 89 endast kan tolkas som en bekräftelse på att kommissionens argument, som tribunalen hänvisade till i punkterna 81–88 i den överklagade domen, inte på något sätt påverkar konstaterandet att kommissionens beslut ska ogiltigförklaras på grundval av de argument som redovisats i punkterna 62–79 i den överklagade domen. Den första meningen i punkt 89 i nämnda dom återspeglar dessutom fullständigt den åtskillnad som görs i punkt 80 i domen.
- 110 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK har gjort gällande att överklagandet under alla förhållanden inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden. Kommissionen tycks göra gällande att slutsatsen i skäl 244 i det omtvistade beslutet utgör en självständig rättslig grund som legat till grund för konstaterandet att driftstödet är oförenligt med den inre marknaden, på grund av uttrycket "[som sådant]" i detta skäl. Användningen av en sådan formulering skulle på sin höjd kunna betraktas som ett sätt att presentera resonemanget i detta beslut och inte som ett skäl för att styrka att det statliga stödet är förenligt med den inre marknaden. Bestämmelserna i fördraget utgör en sådan rättslig grund, vilket tribunalen sammanfattade i den sista meningen i punkt 87 i den överklagade domen.
- 111 Kommissionens argument härvidlag saknar dessutom stöd i ordalydelsen i nämnda skäl. Det framgår för övrigt av punkt 87 i den överklagade domen att kommissionen drog denna slutsats med stöd av artikel 107.3 a FEUF och riktlinjerna för statligt regionalstöd vad gällde beslut 2014/883, och med stöd av artikel 107.3 c FEUF och 2014 års riktlinjer vad gällde det omtvistade beslutet. I motsats till vad kommissionen har gjort gällande grundar sig således konstaterandet att driftstödet är oförenligt med den inre marknaden inte på det allmänna förbudet mot statligt stöd i artikel 107.1 FEUF.
- 112 Kommissionen har kritiserat tribunalen för att den i punkt 84 i den överklagade domen slog fast att slutsatsen att driftstöd inte kan beviljas för en obefintlig flygplatsinfrastruktur följer av tillämpningen av 2014 års riktlinjer. Denna tolkning av punkt 84 är emellertid felaktig med hänsyn till dess ordalydelse.
- 113 Kommissionen tycks även påstå, även om detta inte framgår av skälen 244 och 245 i det omtvistade beslutet, att slutsatsen att omständigheten att villkoren i artikel 107.3 FEUF inte var uppfyllda visar att slutsatsen att driftstödet är oförenligt med den inre marknaden – eftersom investeringsstödet i sig är oförenligt med denna marknad – var en självständig slutsats. Den omständigheten att dessa villkor inte har iakttagits ska emellertid i förevarande fall tolkas som ett resultat av att 2014 års riktlinjer inte iakttogs.
- 114 Kommissionen har således motsagt sig själv och medgett att bedömningen av driftstödet i huvudsak grundade sig på 2014 års riktlinjer. Härav följer att det grundläggande påståendet att det inte skulle ha påverkat innehållet i det omtvistade beslutet om de berörda parterna i förevarande fall getts möjlighet att yttra sig över 2014 års riktlinjer saknar grund.
- 115 Republiken Polen har gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden. I den mån kommissionen har hävdat att det omtvistade beslutet skulle ha haft samma innehåll om de berörda parterna i förevarande fall hade beretts tillfälle att yttra sig, kan kommissionen inte på förhand bedöma omfattningen av de synpunkter som dessa berörda parter skulle ha kunnat lämna om de hade haft möjlighet därtill.
- 116 I skälen 196 och 197 i det omtvistade beslutet angav kommissionen att den i förevarande fall tillämpade de principer som anges i 2014 års riktlinjer när det gällde driftstöd. Även i skäl 245 i det omtvistade beslutet hänvisade kommissionen uttryckligen till 2014 års riktlinjer, genom att ange att

slutsatsen att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden, eftersom investeringsstödet i sig var oförenligt med nämnda marknad, var lika giltig med avseende på 2014 års riktlinjer. Såsom tribunalen påpekade i punkt 84 i den överklagade domen tillämpade kommissionen dessutom det första kriteriet i 2014 års riktlinjer i skäl 246 i det omtvistade beslutet, medan kommissionen i sitt överklagande har gjort gällande att den endast tillämpade det kriterium som anges i punkt 113 a i 2014 års riktlinjer.

- 117 Republiken Polen anser följaktligen att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden, eftersom den vilar på en påstådd dubbel rättslig grund för kommissionens bedömning, och att den strider mot kommissionens tidigare påståenden i såväl det omtvistade beslutet som i överklagandet.

Domstolens bedömning

– Huruvida den andra grunden kan tas upp till sakprövning

- 118 Vad gäller kommunen Gdynias och bolaget PLGK:s invändning om rättegångshinder avseende kommissionens argument i repliken, vilka syftar till att visa att den andra grunden kan tas upp till sakprövning, är det tillräckligt att påpeka att även om kommissionen inom ramen för denna argumentation felaktigt har hänvisat till punkterna 35 och 36 i svarsskrivelsen från kommunen Gdynia och bolaget PLGK, i stället för till punkterna 34 och 35 i denna inlaga, medför en sådan oklarhet inte att övriga parter i överklagandet inte kan identifiera de delar av denna inlaga som avsågs och som kommissionen vill bemöta, och den medför inte heller att domstolen inte kan uttala sig i denna fråga. Kommissionens argumentation kan således inte anses vara så oklar att den inte kan tas upp till sakprövning.
- 119 Det argument som redovisas i punkt 107 ovan kan således inte godtas.
- 120 Vad gäller de argument som anges i punkt 106 ovan har kommissionen, i motsats till vad kommunen Gdynia och bolaget PLGK har påstått, inte begränsat sig till att, inom ramen för den andra grunden, ifrågasätta tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna i beslut 2014/883 och i det omtvistade beslutet. Kommissionen har nämligen gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av dessa beslut när den inte fann att konstaterandet att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden i vart och ett av besluten grundade sig på en självständig och oberoende rättslig grund, riktlinjerna om statligt regionalstöd vad gällde beslut 2014/883, och 2014 års riktlinjer vad gällde det omtvistade beslutet.
- 121 Frågan huruvida tribunalen gjorde en felaktig tolkning av nämnda beslut på det sätt som angetts i föregående punkt utgör en rättsfråga som kan tas upp till sakprövning i samband med överklagandet, samtidigt som frågan huruvida kommissionen i förevarande mål har lyckats visa att dessa tolkningar var felaktiga omfattas av prövningen i sak av den andra grunden, såsom framgår av argumentationen i sig som kommunen Gdynia och bolaget PLGK anfört.
- 122 Överklagandet kan således prövas i sak såvitt avser den andra grunden.

– Prövning i sak

- 123 Vad inledningsvis gäller det argument som anförts av kommunen Gdynia och bolaget PLGK om att den andra grunden saknar verkan, är det tillräckligt att påpeka att tribunalen i den överklagade domen, efter att ha slagit fast att de berörda parternas rätt att yttra sig under sådana omständigheter som de som är aktuella i förevarande mål utgör en väsentlig formföreskrift vars åsidosättande i sig medför att det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras, och att det inte var möjligt att förutse effekterna av dessa yttranden, med hänsyn till de förändringar som gjorts i de nya rättsliga

regleringarna, under alla omständigheter underkände kommissionens argument som syftade till att visa att de bestämmelser i 2014 års riktlinjer som den lagt till grund för det omtvistade beslutet inte kunde påverka detta beslut. Med hänsyn till sistnämnda skäl, vilka tribunalen har utvecklat, kan den andra grunden inte anses sakna verkan i sin helhet.

- 124 Vad gäller frågan huruvida överklagandet ska bifallas såvitt avser den första grundens andra del och den andra grunden har kommissionen för det första kritiserat tribunalen för att på ett otillbörligt sätt ha utvidgat föremålet för talan, i den sista delen av punkt 86 i den överklagade domen, när den påpekade att ”beslut 2014/883 har återkallats och att frågan inte är huruvida de berörda parterna hade möjlighet att yttra sig över detta beslut, utan snarare huruvida de hade möjlighet att yttra sig inom ramen för det formella granskningsförfarandet. I beslutet om inledande nöjde sig kommissionen med att ange att ett driftstöd i princip är oförenligt med den inre marknaden, utom när det respekterar de kriterier som anges i riktlinjerna för statligt regionalstöd”.
- 125 Kommissionen har i detta avseende gjort gällande att tribunalens avsikt med dessa konstateranden var att slå fast att frågan som uppkom i målet var huruvida de berörda parterna hade beretts tillfälle att inom ramen för det formella granskningsförfarandet yttra sig över konstaterandet att driftstödet är oförenligt med den inre marknaden, i den mån investeringsstödet i sig är oförenligt med den inre marknaden.
- 126 Även om det antas att tribunalen hade för avsikt att definiera den fråga som uppkommit i den tvist som den hade att pröva på detta sätt, kvarstår det faktum att den fråga som tribunalen faktiskt prövade i punkterna 63–85, 87 och 88 i den överklagade domen avsåg den omständigheten att berörda parter inte hade beretts tillfälle att yttra sig med avseende på 2014 års riktlinjer före antagandet av det omtvistade beslutet, oberoende av det formella granskningsförfarandet.
- 127 När det gäller det argument som anfördes i första instans, enligt vilket kommissionen borde ha inlett det formella granskningsförfarandet innan den antog det omtvistade beslutet, erinrade tribunalen i punkt 62 i den överklagade domen om att enligt rättspraxis kan ett förfarande som syftar till att ersätta en rättsstridig rättsakt återupptas i just det skede då rättsstridigheten uppstod, utan att kommissionen är skyldig att börja om förfarandet i ett tidigare skede än just från detta skede och att denna rättspraxis avseende ersättande av en rättsakt som ogiltigförklarats av unionsdomstolen även är tillämplig, för det fall att den aktuella rättsakten inte har ogiltigförklarats av domstolen, vid återkallande och ersättande av en rättsstridig rättsakt av dess upphovsman. I punkt 63 i den överklagade domen preciserade tribunalen att den omständigheten att kommissionen inte är skyldig att börja om förfarandet i ett tidigare skede än just det skede där rättsstridigheten uppstod inte innebär att kommissionen i princip inte behöver bereda berörda parter tillfälle att yttra sig innan institutionen antar ett nytt beslut.
- 128 Det framgår dessutom av de punkter i den överklagade domen som avses i föregående punkt, samt av punkterna 89 och 91 i nämnda dom, att tribunalen – i motsats till vad kommunen Gdynia och bolaget PLGK hävdade vid förhandlingen vid domstolen – för att i domen ogiltigförklara det omtvistade beslutet grundade sig på kommissionens åsidosättande av dess skyldighet att bereda berörda parter tillfälle att yttra sig angående 2014 års riktlinjer innan det omtvistade beslutet antogs.
- 129 Eftersom tribunalens slutsats i den överklagade domen således grundade sig på detta åsidosättande och inte på huruvida de berörda parterna hade beretts möjlighet att yttra sig inom ramen för det formella granskningsförfarandet, är kommissionens argument i detta avseende verkningslösa.
- 130 Det ska vidare påpekas att kommissionen inte har bestritt att den i det omtvistade beslutet tillämpade 2014 års riktlinjer vid sin bedömning av driftstödet förenlighet med den inre marknaden.

- 131 Kommissionen har däremot gjort gällande att tribunalen åsidosatte den rättspraxis som det redogjorts för i punkt 81 ovan, och missuppfattade det omtvistade beslutet, genom att underkänna kommissionens argument att bestämmelserna i 2014 års riktlinjer, som kommissionen faktiskt tillämpade i det omtvistade beslutet, inte ändrade kommissionens slutsats i detta beslut att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden.
- 132 Härvidlag erinrar domstolen om att unionsdomstolen, såsom framgår av punkt 81 ovan, i en sådan situation som den som är aktuell i förevarande mål, inte kan nöja sig med att identifiera de ändringar som införts genom en ny rättslig reglering för att motivera en ogiltigförklaring av ett kommissionsbeslut i vilken denna nya reglering tillämpats. Unionsdomstolen måste dessutom pröva huruvida ändringen av den rättsliga regleringen kunde påverka detta beslut.
- 133 Oberoende av i vilken mån 2014 års riktlinjer medför ändringar med avseende på den rättsliga reglering som gällde tidigare och, i synnerhet, huruvida tribunalen gjorde en korrekt bedömning när den lade sina överväganden i detta avseende i punkterna 72–77 i den överklagade domen till grund för den slutsats som tribunalen kom fram till i punkt 78 i samma dom, nämligen att de nya bestämmelserna innehöll väsentliga ändringar, ska det prövas huruvida tribunalen gjorde en riktig bedömning när den underkände kommissionens argument i första instans, vilka det hänvisas till i punkt 131 ovan, av andra skäl än de som tribunalen tillämpat felaktigt, såsom framgår av punkterna 82–86 ovan.
- 134 Det ska i detta avseende påpekas att tribunalen, såsom kommissionen har anfört, i huvudsak endast angav dels särskilt i punkterna 69, 71–78 och 88 i den överklagade domen, i vilken mån de bestämmelser som tillämpades i det omtvistade beslutet skilde sig från dem som tillämpades i beslutet att inleda förfarandet och i beslut 2014/883, dels, särskilt i punkterna 69, 71, 78 och 84 i den överklagade domen, att kommissionen faktiskt hade tillämpat 2014 års riktlinjer i det omtvistade beslutet, och således hade tillämpat nya bestämmelser jämfört med dem som de berörda parterna beretts tillfälle att yttra sig om.
- 135 Såsom kommissionen har gjort gällande framgår det emellertid av skälen 244 och 245 i det omtvistade beslutet att konstaterandet att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden, bland annat, grundades på den omständigheten att investeringsstödet i sig var oförenligt med den inre marknaden. Med hänvisning till skäl 227 i beslut 2014/883 anges särskilt i nämnda skäl 244 att ”det [som sådant] oförenligt med den inre marknaden att bevilja driftstöd för att säkerställa driften av ett investeringsprojekt som åtnjuter oförenligt investeringsstöd”. Kommissionen angav även i skäl 244 att ”[u]tan det oförenliga investeringsstödet skulle Gdynia flygplats inte existera eftersom flygplatsen helt och hållet finansieras genom detta stöd, och driftstöd kan inte beviljas för icke-existerande flygplatsinfrastruktur”.
- 136 I skäl 245 i det omtvistade beslutet tillade kommissionen att ”[d]enna slutsats som dragits med hänsyn till 2005 års luftfartsriktlinjer är lika giltig med hänsyn till 2014 års luftfartsriktlinjer och tillräcklig för att konstatera att det driftstöd som har beviljats flygplatsoperatören är oförenligt med den inre marknaden”.
- 137 Det följer således av skälen 244 och 245 i det omtvistade beslutet, och särskilt av orden ”[som sådant]” i det förstnämnda skälet, samt av ordet ”tillräcklig” i det sistnämnda skälet, att investeringsstödet oförenlighet med den inre marknaden i sig utgjorde grund för konstaterandet att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden. Det är vidare utrett att kommissionen inte grundade sig på 2014 års riktlinjer för att i det omtvistade beslutet dra slutsatsen att investeringsstödet var oförenligt med den inre marknaden, och denna slutsats har inte heller ifrågasatts inom ramen för förevarande överklagande.

- 138 Såsom tribunalen påpekade i punkt 84 i den överklagade domen angav kommissionen visserligen, i skäl 245 i det omtvistade beslutet, att den slutsats som den dragit i skäl 244 i beslutet var lika giltig med hänsyn till 2014 års riktlinjer. Såsom kommissionen har anfört kan en sådan hänvisning till dessa riktlinjer emellertid inte på något sätt tolkas så, att kommissionen skulle ha tillämpat de riktlinjerna för att komma fram till denna slutsats, utan endast att denna slutsats kan dras oberoende av dessa riktlinjer och således inte kan ifrågasättas på grund av nämnda riktlinjer.
- 139 Det är vidare riktigt, såsom tribunalen även påpekade i punkt 84 i den överklagade domen, att kommissionen, omedelbart efter att ha redogjort för skälen avseende samspelet mellan konstaterandet att investeringsstödet är oförenligt med den inre marknaden och konstaterandet att driftstödet är oförenligt med den inre marknaden, fortsatte sin bedömning av huruvida sistnämnda stöd var förenligt med den inre marknaden, i skälen 246 och 247 i det omtvistade beslutet, och påpekade att det första villkoret i 2014 års riktlinjer för att stödet ska vara förenligt med den inre marknaden inte är uppfyllt vad gäller driftstödet, och att detta stöd är oförenligt med den inre marknaden även av detta skäl.
- 140 Det framgår dessutom av skäl 254 i det omtvistade beslutet att kommissionen stödde sig på två rättsliga grunder för att konstatera att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden, nämligen för det första att investeringsstödet var oförenligt med den inre marknaden och för det andra att driftstödet endast ledde till en dubbel uppsättning flygplatsinfrastruktur och således inte uppfyllde ett klart avgränsat legitimt mål av allmänintresse, vilket krävs enligt det första förenlighetsvillkoret i 2014 års riktlinjer.
- 141 Såsom kommissionen har gjort gällande framgår det emellertid av skälen 244–254 i det omtvistade beslutet att skälen 244 och 245 i beslutet i sig utgjorde grunden för konstaterandet att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden, oberoende av huruvida 2014 års riktlinjer tillämpades på detta stöd. Konstaterandet i det omtvistade beslutet att nämnda stöd var oförenligt med den inre marknaden grundade sig nämligen på två självständiga rättsliga grunder. Det ska härvidlag påpekas att tribunalen själv, i punkt 86 i den överklagade domen, medgav att slutsatsen att driftstödet är oförenligt med den inre marknaden, i den mån investeringsstödet i sig var oförenligt med nämnda marknad, inte följer av ett villkor som anges uttryckligen i riktlinjerna för statligt regionalstöd eller i 2014 års riktlinjer.
- 142 Det är nämligen en logisk följd av fördragets bestämmelser om statligt stöd att medlemsstaterna inte kan finansiera projekt som existerar endast tack vare stöd som är oförenliga med den inre marknaden. Härav följer med nödvändighet, vilket kommissionen i huvudsak har gjort gällande, att den slutsats som kommissionen kom fram till i det omtvistade beslutet inte påverkas av en tillämpning av 2014 års riktlinjer på driftstödet, eftersom man vid bedömningen av huruvida detta stöd är förenligt med den inre marknaden inte kan bortse från det projekt som stödet är avsett för.
- 143 Vidare påpekade tribunalen visserligen i punkt 85 i den överklagade domen att det omtvistade beslutet i vart fall var otydligt i fråga om den rättsliga ram inom vilken nämnda institution bedömde att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden i den mån som investeringsstödet i sig var oförenligt med nämnda marknad. Tribunalen påpekade särskilt att kommissionen i skäl 245 i det omtvistade beslutet hade angett att denna slutsats i beslut 2014/883 hade dragits med hänsyn till 2005 års riktlinjer, trots att det framgår av skälen 227 och 228 i beslut 2014/883 att kommissionens bedömning i detta avseende gjordes inom ramen för riktlinjerna för statligt regionalstöd och på grundval av artikel 107.3 a FEUF.
- 144 Tribunalen påpekade även, i nämnda punkt 85, att kommissionens konstaterande att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden, eftersom investeringsstödet i sig var oförenligt med den inre marknaden, gjordes för fullständighetens skull i beslut 2014/883 och föregick den slutsats som drogs i skäl 228 i detta beslut att driftstödet inte uppfyllde kriterierna i riktlinjerna för statligt regionalstöd.

- 145 Såsom kommissionen har anfört framgår det emellertid inte av den överklagade domen, och det har inte heller visats inom ramen för förevarande överklagande, på vilket sätt en sådan oklarhet skulle kunna påverka den tolkning som ska göras av det omtvistade beslutet, i synnerhet eftersom konstaterandet i punkt 143 ovan ska anses följa av en självständig och oberoende rättslig grund i förhållande till 2014 års riktlinjer.
- 146 När det gäller frågan huruvida detta konstaterande, såsom det anges i beslut 2014/883, gjordes för fullständighetens skull, påverkar inte den omständigheten att det anförts av kommissionen i andra hand att detta konstaterande har självständig karaktär och därmed kan ligga till grund för kommissionens slutsats att driftstödet är oförenligt med den inre marknaden. Att konstaterandet är självständigt i detta avseende framgår nämligen dels av uttrycket "[som sådant]", som används i skäl 227 i nämnda beslut, dels av att ett sådant konstaterande är en logisk följd av fördragets bestämmelser om statligt stöd, såsom det har erinrats om i punkt 142 ovan när det gäller motsvarande konstaterande i det omtvistade beslutet.
- 147 På samma sätt, och såsom kommissionen i huvudsak har anfört, är den omständigheten att kommissionen gjorde detta konstaterande i skäl 227 i beslut 2014/883 och således före sin slutsats i skäl 228 i beslutet, enligt vilken driftstödet inte uppfyller kriterierna i riktlinjerna för statligt regionalstöd, resultatet av ett val avseende textens utformning vilket inte kan påverka den tolkning av nämnda beslut som redovisats i föregående punkt.
- 148 I den mån tribunalen i punkterna 81, 87 och 88 i den överklagade domen framhöll att kommissionen, vid sin bedömning av driftstödet förenlighet med den inre marknaden, i beslut 2014/883 tillämpade riktlinjerna för statligt regionalstöd, vilka genomför artikel 107.3 a FEUF, medan kommissionen i det omtvistade beslutet har tillämpat 2014 års riktlinjer, vilka genomför en annan bestämmelse i fördraget, närmare bestämt artikel 107.3 c FEUF, är det tillräckligt att, såsom kommissionen har anfört, påpeka att denna omständighet inte påverkade vare sig tolkningen av det omtvistade beslutet, enligt vilken fastställandet av driftstödet oförenlighet med den inre marknaden i det omtvistade beslutet bygger på en självständig och oberoende rättslig grund i förhållande till 2014 års riktlinjer, eller omständigheten att, såsom framgår av punkt 142 ovan, denna rättsliga grund är fortsatt giltig oavsett huruvida 2014 års riktlinjer tillämpas eller ej.
- 149 Tribunalen underströk även, i punkt 87 i den överklagade domen, att det argument som kommissionen anförde i första instans, nämligen att konstaterandet att driftstödet är oförenligt med den inre marknaden i den mån som investeringsstödet i sig är oförenligt med den inre marknaden följde av en självständig rättslig grund i fördraget, inte stöds av lydelsen av beslut 2014/883 eller av det omtvistade beslutet.
- 150 Även om motiveringen i skälen 244 och 245 i det omtvistade beslutet är kortfattad, framgår det emellertid tydligt av denna motivering att ett driftstöd inte kan anses vara förenligt med unionens regler om statligt stöd om det enbart har till syfte att finansiera ett projekt som inte skulle ha existerat om det inte vore för ett stöd som i sig är oförenligt med dessa regler.
- 151 Även om det är riktigt att kommissionen i detta sammanhang inte specifikt har hänvisat till EUF-fördraget, framgår det med nödvändighet av de skäl som avses i föregående punkt att dess resonemang i detta avseende grundar sig på bestämmelserna i detta fördrag. Såsom framgår av själva ordalydelsen i artikel 107 FEUF och av kommissionens bedömning i det omtvistade beslutet, ska förekomsten av ett sådant stöd som det här aktuella bedömas mot bakgrund av denna artikel.
- 152 Eftersom det, såsom har påpekats i punkterna 142 och 146 ovan, är en logisk följd av fördragets bestämmelser om statligt stöd att medlemsstaterna inte får finansiera projekt som endast existerar med hjälp av stöd som är oförenliga med den inre marknaden, kan kommissionen inte klandras för att inte ha preciserat att den bedömning som redovisas i skälen 244 och 245 i det omtvistade beslutet grundar sig på nämnda bestämmelser, i synnerhet som den inte kan klandras för att inte härvidlag ha

nämnt denna specifika bestämmelse i fördraget. Tribunalen gjorde sig således skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i punkt 87 i den överklagade domen fann att konstaterandet att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden i den mån investeringsstödet i sig var oförenligt med nämnda marknad saknade stöd i lydelsen av beslut 2014/883 eller av det omtvistade beslutet.

- 153 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att även om de berörda parterna i förevarande fall hade beretts tillfälle att yttra sig över 2014 års riktlinjer innan det omtvistade beslutet antogs och dessa parter hade lyckats visa att driftstödet uppfyllde de relevanta kriterier som anges i dessa riktlinjer, skulle kommissionen under alla omständigheter, av de skäl som anges i skälen 244 och 245 i nämnda beslut, haft fog för att dra slutsatsen att detta stöd är oförenligt med den inre marknaden. Genom att underkänna kommissionens argument som syftade till att visa att det omtvistade beslutet skulle ha haft samma innehåll om de berörda parterna hade anmodats att uttala sig om huruvida 2014 års riktlinjer var relevanta, åsidosatte tribunalen således den rättspraxis som anges i punkt 81 ovan och tolkade det omtvistade beslutet felaktigt.
- 154 Det var således fel av tribunalen att slå fast att den omständigheten att kommissionen inte berett berörda parter tillfälle att yttra sig över relevansen av 2014 års riktlinjer innan den antog det omtvistade beslutet medför att beslutet ska ogiltigförklaras och tribunalen således, i punkt 91 i den överklagade domen, biföll talan på den sjätte grund som åberopades i första instans och ogiltigförklarade artiklarna 2–5 i detta beslut.
- 155 Slutligen påverkas inte denna slutsats av de övriga argument som anförts vid domstolen i förevarande mål, och i synnerhet inte av den omständighet som kommunen Gdynia och bolaget PLGK har framhållit, och som tribunalen också påpekade i punkt 87 i den överklagade domen, att kommissionen framförde det konstaterande som redovisas i punkt 143 ovan för första gången vid förhandlingen vid tribunalen.
- 156 Även om det antas att kommissionen hade gjort detta konstaterande först i detta skede av förfarandet i första instans, kan det under alla omständigheter inte i sig påverka den bedömning som ska göras av de grunder som sökandena i första instans har åberopat till stöd för sin talan och, i synnerhet, frågan huruvida åsidosättandet av de berörda parternas rätt att yttra sig över 2014 års riktlinjer medför att beslutet ska ogiltigförklaras.
- 157 Vad för det andra gäller de argument som redovisas i punkt 104 ovan räcker det att erinra om att tribunalen, såsom framgår av punkterna 62–64 ovan, inte prövade de argument som anförts vid tribunalen angående Republiken Polens rätt till försvar i den överklagade domen och att dessa argument således inte ska prövas av domstolen i detta skede av förfarandet.
- 158 Överklagandet ska således bifallas såvitt avser den första grundens andra del och den andra grunden.
- 159 Av detta följer att det saknas anledning att pröva kommissionens argument att även om det antas att driftstödet oförenlighet med den inre marknaden inte grundade sig på en oberoende rättslig grund i förhållande till 2014 års riktlinjer, så var de bestämmelser i dessa riktlinjer som tillämpades i det omtvistade beslutet för att bedöma huruvida detta stöd var förenligt med den inre marknaden i huvudsak identiska med bestämmelserna i de riktlinjer för statligt regionalstöd som tillämpades i beslut 2014/883, varför de berörda parternas yttranden angående 2014 års riktlinjer under alla omständigheter inte kunde påverka utgången i detta första beslut.
- 160 Mot bakgrund av det ovanstående ska den överklagade domen upphävas. Det saknas således anledning att pröva den tredje grunden.

Återförvisning av målet till tribunalen

- 161 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.
- 162 I förevarande fall förfogar domstolen över de upplysningar som krävs för att slutligt ta ställning till de argument som framförts inom ramen för den sjätte grundens tredje del, avseende ett åsidosättande av de berörda parternas processuella rättigheter i förevarande fall på grund av att dessa inte beretts tillfälle att yttra sig över de nya rättsliga bestämmelsernas relevans innan det omtvistade beslutet antogs. Detta argument kan inte godtas eftersom det saknar verkan. Av de skäl som angetts i punkterna 70–95 och 132–156 ovan kan nämligen den omständigheten att kommissionen inte anmodade nämnda parter att inkomma med synpunkter på huruvida 2014 års riktlinjer är relevanta för bedömningen av driftstödet förenlighet med den inre marknaden inte under några omständigheter medföra att nämnda beslut ska ogiltigförklaras.
- 163 I övrigt anser inte domstolen att målet är färdigt för avgörande.
- 164 Vad särskilt gäller möjligheten för kommunen Gdynia och bolaget PLGK att vid tribunalen åberopa ett åsidosättande av Republiken Polens rätt till försvar, och möjligheten för denna medlemsstat att, i egenskap av intervenient i första instans, göra gällande ett sådant åsidosättande, påpekar domstolen att tribunalen, såsom framgår av punkterna 62 och 63 ovan, inte har uttalat sig om dessa båda möjligheter. Även om Republiken Polen vid domstolen har anfört skälen till att den ska anses ha en sådan möjlighet, har kommissionen i detta avseende i huvudsak endast gjort gällande att Republiken Polen inte har väckt talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet på grund av ett åsidosättande av dess rätt till försvar eller rätten till ett kontradiktoriskt förfarande och att Republiken Polen i egenskap av intervenient inte kan göra gällande en sådan grund.
- 165 För det andra har den första till femte grunden varken prövats av tribunalen eller avhandlats vid domstolen.
- 166 Målet ska följaktligen återförvisas till tribunalen för prövning av de delar av talan som det hänvisas till i punkterna 164 och 165 ovan.

Rättegångskostnader

- 167 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska frågan om rättegångskostnader avseende detta överklagande anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) **Europeiska unionens tribunals dom av den 17 november 2017, Gmina Miasto Gdynia och Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/kommissionen (T-263/15), upphävs.**
- 2) **Överklagandet ogillas såvitt avser den sjätte grundens tredje del, såvitt denna grund bygger på ett åsidosättande av de berörda parternas processuella rättigheter på grund av att de sistnämnda inte har beretts möjlighet att före antagandet av kommissionens beslut (EU) 2015/1586 av den 26 februari 2015, om åtgärd SA.35388 (13/C) (f.d. 13/NN och f.d. 12/N) – Polen – Upprättandet av Gdynia-Kosakowo flygplats, yttra sig om relevansen av kommissionens riktlinjer benämnda ”Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag”.**

- 3) Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för prövning av dels de aspekter av den tredje delen av den sjätte punkten i överklagandet som tribunalen inte uttalat sig om i sin dom av den 17 november 2017, Gmina Miasto Gdynia och Port Lotniczy Gdynia Kosakowo/kommissionen (T-263/15), dels den första till femte grunden för överklagandet.
- 4) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Underskrifter