Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (седми състав)

17 ноември 2017 година*

„Държавни помощи — Летищна инфраструктура — Публично финансиране, предоставено от общини Гдиня и Косаково в полза на летище Гдиня-Косаково — Решение, с което помощта се обявява за несъвместима с вътрешния пазар и се разпорежда възстановяването ѝ — Оттегляне на решение — Липса на възобновяване на официалната процедура по разследване — Изменение на правния режим — Процесуални права на заинтересованите страни — Съществено процесуално нарушение“

По дело T-263/15

Gmina Miasto Gdynia, установено в Гдиня (Полша), за което се явяват T. Koncewicz, K. Gruszecka-Spychała и Le Berre, адвокати,

Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o., установено в Гдиня, за което се явява P. K. Rosiak, адвокат,

жалбоподатели,

подпомагани от

Република Полша, за която се явяват B. Majczyna, M. Rzotkiewicz и E. Gromnicka, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват K. Herrmann и S. Noë, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на членове 2—5 от Решение (ЕС) 2015/1586 на Комисията от 26 февруари 2015 година относно мярка SA.35388 (13/C) (ex 13/NN и ex 12/N) — Полша — Изграждане на летище Гдиня-Косаково (ОВ L 250, 2015 г., стр. 165),

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав),

състоящ се от: V. Tomljenović, председател, E. Bieliūnas и A. Marcoulli (докладчик), съдии,

секретар: L. Grzegorczyk, администратор,

* Език на производството: полски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 април 2017 г.,

постанови настоящото

Решение [1]

Обстоятелствата по спора

1 През юли 2007 г. първият жалбоподател, Gmina Miasto Gdynia (наричан по-нататък „община Гдиня“), и Gmina Kosakowo (наричан по-нататък „община Косаково“) учредяват втория жалбоподател, Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o. (наричан по-нататък „дружество PLGK“), притежавано изцяло от тези две полски общини, с цел преобразуване на военното летище Гдиня-Оксивие в гражданско. Това летище е разположено на територията на община Косаково в Померания в северната част на Полша. Това ново гражданско летище, чието управление е поверено на дружество PLGK, трябва да се превърне във второто най-голямо летище в Померания и да обслужва предимно основния въздушен трафик на нискотарифните линии и на чартърните компании.

[…]

5 С решение от 2 юли 2013 г. Комисията открива официална процедура по разследване на въпросните мерки в съответствие с член 108, параграф 2 ДФЕС и приканва заинтересованите страни да представят становищата си (Решение C(2013) 4045 окончателен от 2 юли 2013 година относно мярка SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN и ex 2012/N) — Полша — Изграждане на летище Гдиня-Косаково (ОВ C 243, 2013 г., стр. 25, наричано по-нататък „решението за откриване на процедурата“). Комисията не получава никакво становище от заинтересованите страни.

[…]

7 На 11 февруари 2014 г. Комисията приема Решение 2014/883/ЕС относно мярка SA.35388 (13/C) (ex 13/NN и ex 12/N) — Полша — Изграждане на летище Гдиня-Косаково (ОВ L 357, 2014 г., стр. 51), в което констатира, че предвиденият проект за финансиране представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, по-специално поради това че благодарение на публичното финансиране от община Гдиня и от община Косаково дружество PLGK е получило икономическо предимство, което не би получило при нормални пазарни условия. С това решение Комисията разпорежда на полските власти да възстановяват от дружество PLGK изплатената му държавна помощ.

[…]

10 На 26 февруари 2015 г. с един и същ акт Комисията оттегля Решение 2014/883 и го заменя с Решение (ЕС) 2015/1586 относно мярка SA.35388 (13/C) (ex 13/NN и ex 12/N) — Полша — Изграждане на летище Гдиня-Косаково (ОВ L 250, 2015 г., стр. 165, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

11 По отношение на оттеглянето на Решение 2014/883 Комисията посочва, че в хода на производството пред Общия съд стана ясно, че държавната помощ, която Решение 2014/883 обявява за несъвместима с вътрешния пазар, включва определени инвестиции, които съгласно решението за откриване на процедурата не представляват държавна помощ, тъй като попадат в

1 Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

обхвата на публичната политика. Това са инвестициите в сгради и оборудване за нуждите на противопожарните служби, митниците, летищната охрана, полицията и граничната охрана (съображения 15 и 16 от обжалваното решение). Поради това Комисията решава да отмени Решение 2014/883 и да го замени с обжалваното решение. Освен това Комисията приема, че не е необходимо да се възобновява официалната процедура по разследване, тъй като досието съдържа всички необходими елементи за оценка на мярката (съображение 18 от обжалваното решение).

[…]

16 В обжалваното решение на първо място Комисията припомня контекста на официалната процедура по разследване.

[…]

18 Инвестиционният проект е финансиран чрез капиталови вноски от общини Гдиня и Косаково, които имат за цел да покрият както инвестиционните разходи (наричани по-нататък „инвестиционна помощ“), така и оперативните разходи на летището по време на първоначалната фаза от неговата експлоатация (до края на 2019 г.) (наричани по-нататък „оперативна помощ“). Комисията посочва, че преди полските власти да изпратят уведомление за мярката, община Гдиня и община Косаково вече са се били споразумели да предоставят общо около 207,48 милиона полски злоти (около 51,87 милиона евро) за целите на изпълнението на инвестиционния проект и покриването на загубите на летището в първите години от неговата експлоатация. Гдиня трябва да предостави 142,48 милиона полски злоти (около 35,62 милиона евро) в брой в периода 2007—2019 г. Община Косаково е предоставила парична вноска от 100 000 полски злоти (около 25 000 EUR) при учредяването на дружество PLGK. Комисията посочва също, че в периода 2011—2040 г. община Косаково трябва да направи и непарична вноска в размер на 64,9 милиона полски злоти (около 16,2 милиона евро) чрез замяна на част от годишната аренда, платима от летище Гдиня по силата на договора за аренда, за акции в летището (съображения 31 и 32 от обжалваното съдебно решение).

19 На второ място Комисията приема, че капиталовите вноски в полза на дружество PLGK представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Тъй като финансирането вече е предоставено на дружество PLGK, Комисията приема също така, че Полша е нарушила забраната, посочена в член 108, параграф 3 от ДФЕС (съображение 191 от обжалваното решение).

20 На трето място Комисията разглежда въпроса дали въпросната помощ е съвместима с вътрешния пазар, по-специално с оглед на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС.

[…]

24 На четвърто място, Комисията уточнява, че въпросната помощ трябва да бъде възстановена на полските органи, доколкото същата е изплатена.

25 Въз основа на това Комисията приема обжалваното решение. Разпоредителната част на обжалваното решение гласи следното:

„*Член 1*

Решение 2014/883/ЕС се [оттегля].

Член 2

1. Капиталовите [вноски] в полза на [дружество PLGK] между 28 август 2007 г. и 17 юни 2013 г. представляват държавна помощ, неправомерно отпусната от [Република] Полша в нарушение на разпоредбите на член 108, параграф 3 [ДФЕС] и несъвместима с вътрешния пазар, освен доколкото тези капиталови [вноски] са изразходвани за инвестиции, необходими за извършването на дейностите, които, съгласно [решението за откриване на процедурата] трябва да се считат за попадащи в обхвата на публичната политика.

2. Капиталовите [вноски], които [Република] Полша планира да предостави на [дружество PLGK] след 17 юни 2013 г. за преобразуването на военното летище Гдиня-Косаково в гражданско летище, представляват държавна помощ, която е несъвместима с вътрешния пазар. Съответно държавната помощ не може да бъде приведена в действие.

Член 3

1. [Република] Полша възстановява посочената в член 2, параграф 1 помощ от получателя.

2. Върху подлежащите на възстановяване суми се начислява лихва от датата, на която те са предоставени на разположение на получателя до фактическото им възстановяване. Лихвата се изчислява с натрупване в съответствие с глава V от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията [от 21 април 2004 година за прилагането от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за създаване на Европейската общност (ОВ L 140, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 2, стр. 42)].

3. [Република] Полша отменя всички неизплатени до момента плащания по помощта, посочена в член 2, параграф 2, считано от датата на уведомяване за настоящото решение.

Член 4

1. Възстановяването на помощта, посочена в член 2, параграф 1, и на лихвата, посочена в член 3, параграф 2, е незабавно и ефективно.

2. [Република] Полша прави необходимото настоящото решение да бъде изпълнено в срок от четири месеца след датата, на която е уведомена за него.

Член 5

1. В срок от два месеца след уведомяването за настоящото решение [Република] Полша представя на Комисията следната информация:

а) общата сума (главница и лихва), която получателят трябва да възстанови;

б) подробно описание на предприетите и планираните мерки за спазване на настоящото решение;

в) документи, доказващи, че на получателя е разпоредено да възстанови помощта.

2. [Република] Полша информира редовно Комисията за напредъка по националните мерки, предприети в изпълнение на настоящото решение, до окончателното възстановяване на помощта, посочена в член 2, параграф 1, и лихвата, посочена в член 3, параграф 2. По искане на

Комисията тя предоставя незабавно информация относно предприетите и планираните мерки за спазване на настоящото решение. Тя предоставя също така подробна информация за размерите на помощта и лихвата, които вече са възстановени от получателя.

Член 6

Адресат на настоящото решение е Република Полша“.

Производството и исканията на страните

26 На 15 май 2015 г. община Гдиня и дружество PLGK подават жалбата по настоящото дело в секретариата на Общия съд.

27 С решение от 1 декември 2015 г. председателят на шести състав на Общия съд допуска Република Полша да встъпи в подкрепа на исканията на жалбоподателите.

28 С решение от 15 април 2015 г. делото е възложено на нов съдия докладчик.

29 След промяна в съставите на Общия съд, в приложение на член 27, параграф 5 от Процедурния правилник на Общия съд съдията докладчик е включен в седми състав, на който съответно е разпределено настоящото дело.

30 По предложение на съдията докладчик Общият съд (седми състав) решава да започне устната фаза на производството и в рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 89, параграф 3 от Процедурния правилник, поставя въпроси на страните. Страните изпълняват това искане в определените срокове.

31 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание, проведено на 27 април 2015 г.

32 Жалбоподателите, предвид уточненията в писмената реплика на дружество PLGK и в отговора на община Гдиня на процесуално-организационните действия, молят Общия съд:

– да отмени членове 2—5 от обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

33 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

34 Република Полша поддържа исканията на жалбоподателите.

От правна страна

35 По същество в жалбата се изтъкват шест основания.

[…]

41 Шестото основание е изведено по същество от съществено процесуално нарушение, от нарушение на процесуални правила и от нарушение на принципите на добра администрация, на защита на оправданите правни очаквания и на зачитане на правото на защита.

42 Общият съд счита за целесъобразно първо да разгледа шестото основание.

[…]

57 Шестото основание включва по същество три оплаквания. Първо, жалбоподателите оспорват липсата на публикуване на обжалваното решение към датата на подаване на жалбата по настоящото дело. Второ, жалбоподателите считат, че Комисията не е могла да оттегли Решение 2014/883 на основание член 9 от Регламент № 659/1999. Трето, жалбоподателите поддържат, че Комисията е трябвало да възобнови официалната процедура по разследване, преди да приеме обжалваното решение и да гарантира зачитането на техните процесуални права или на тези на Република Полша.

[…]

По третото оплакване, изведено от липсата на възобновяване на официалната процедура по разследване и от нарушението на процесуалните права на заинтересованите страни

62 Що се отнася до довода, че Комисията е трябвало да възобнови официалната процедура по разследване, преди да приеме обжалваното решение и да гарантира зачитането на процесуалните права на заинтересованите страни, следва да се посочи, че съгласно съдебната практика процедурата по замяна на незаконосъобразен акт може да бъде възобновена от конкретния етап, в който е настъпила незаконосъобразността, като Комисията не е длъжна да започва отново процедурата, връщайки се по-назад от този конкретен етап (вж. в този смисъл решения от 12 ноември 1998 г., Испания/Комисия, C-415/96, EU:C:1998:533, т. 31, от 3 октомври 2000 г., Industrie des poudres sphériques/Съвет, C-458/98 P, EU:C:2000:531, т. 82 и от 9 юли 2008 г., Alitalia/Комисия, T-301/01, EU:T:2008:262, т. 99 и 142). Посочената съдебна практика във връзка със замяната на отменен от съда на Съюза акт се прилага и когато въпросният акт изобщо не е отменян от съда, а именно в случай на оттегляне или замяна на незаконосъобразен акт от неговия автор (решение от 16 март 2016 г., Frucona Košice/Комисия, T-103/14, EU:T:2016:152, т. 61; вж. в този смисъл и решение от 12 май 2011 г., Région Nord-Pas-de-Calais и Communauté d'agglomération du Douaisis/Комисия, T-267/08 и T-279/08, EU:T:2011:209, т. 83).

63 Фактът обаче, че Комисията не е длъжна да започва отново процедурата, връщайки се по-назад от конкретния етап, в който е настъпила незаконосъобразността, не означава, че тя не е длъжна по принцип да покани заинтересованите страни да представят становища преди приемането на ново решение.

64 Разбира се, вярно е, че нито една разпоредба от процедурата за контрол върху държавните помощи не отрежда специална роля сред заинтересованите страни на бенефициера на помощта (решение от 24 септември 2002 г., Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия, C-74/00 P и C-75/00 P, EU:C:2002:524, т. 83) или на субдържавното образувание, предоставило помощта (вж. в този смисъл определение от 5 октомври 2016 г., Diputación Foral de Bizkaia/Комисия, C-426/15 P, непубликувано, EU:C:2016:757, т. 45, и решение от 12 май 2011 г., Région Nord-Pas-de-Calais и Communauté d'agglomération du Douaisis/Комисия, T-267/08 и T-279/08, EU:T:2011:209, т. 71), което означава, че те могат да се ползват с права, които са също толкова широки, колкото и самото право на защита.

65 От член 108, параграф 2 ДФЕС, както и от член 1, буква з) от Регламент № 659/1999 следва обаче, че по време на фазата по разследване Комисията е длъжна да покани заинтересованите страни, сред които заинтересованото предприятие или предприятия и предоставилото помощта субдържавно образувание, да представят своите становища (вж. този смисъл решения от 8 май 2008 г., Ferriere Nord/Комисия, C-49/05 P, непубликувано, EU:C:2008:259, т. 68 и от 11 декември 2008 г., Комисия/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, т. 55). Това правило има характер на съществено процесуално изискване (решения от 11 декември 2008 г., Комисия/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, т. 55 и от 12 септември 2007 г., Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Комисия, T-68/03, EU:T:2007:253, т. 42). То трябва да позволи на заинтересованите страни да участват в производството в необходимата степен предвид конкретните обстоятелства по случая (вж. в този смисъл решение от 25 юни 1998 г., British Airways и др./Комисия, T-371/94 и T-394/94, EU:T:1998:140, т. 60). В този контекст, вече е постановявано по-специално че Комисията трябва евентуално да покани заинтересованите страни да представят своите становища, когато правният режим е променен непосредствено преди Комисията да приеме решението си въз основа на новите правила, с изключение на случаите, когато новият правен режим не съдържа съществено изменение в сравнение с приложимия преди това режим (вж. решение от 11 декември 2008 г., Комисия/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, т. 56 и цитираната съдебна практика).

66 Освен това, макар решението за откриване на процедурата да може само да обобщи релевантните фактически и правни въпроси, да включи предварителна оценка на разглежданата държавна мярка, с цел да се определи дали тя представлява помощ, и да изложи съмнения по отношение на съвместимостта ѝ с общия пазар, то трябва да позволи на заинтересованите страни да участват ефективно в официалната процедура по разследване, в хода на която те ще имат възможност да изтъкнат своите доводи (вж. в този смисъл решение от 12 май 2011 г., Région Nord-Pas-de-Calais и Communauté d'agglomération du Douaisis/Комисия, T-267/08 и T-279/08, EU:T:2011:209, т. 80 и 81). Необходимо е по-специално Комисията да определи в достатъчна степен рамките на своята проверка, за да не лиши от смисъл правото на заинтересованите страни да представят становища (вж. решение от 1 юли 2009 г., Operator ARP/Комисия, T-291/06, EU:T:2009:235, т. 38 и цитираната съдебна практика).

67 В настоящия случай следва да се посочи, че в решението за откриване на процедурата Комисията е извършила неокончателна преценка за съвместимостта на оперативната помощ от гледна точка на Насоките за национална регионална помощ, предвид препращането в това отношение в точки 27 и 63 от Насоките от 2005 г. Комисията е посочила по-специално че летище Гдиня-Косаково се намира в район със сложно икономическо положение, за който се прилага дерогацията по член 107, параграф 3, буква а) ДФЕС, и че трябва да се установи дали са налице условията, предвидени в точка 76 от Насоките за национална регионална помощ (съображения 64 и 65 от решението за откриване на процедурата).

68 В решение 2014/883 Комисията посочва, че „летище Гдиня се намира в необлагодетелстван регион, за който се прилага дерогацията, посочена в член 107, параграф 3, буква а) […] ДФЕС“ и че „[следователно] Комисията трябва да прецени дали въпросната оперативна помощ може да бъде счетена за съвместима по силата на [Насоките за национална регионална помощ]“ (съображение 21 от Решение 2014/883). Като прилага точка 76 от посочените насоки към настоящия случай, Комисията стига до извода, че оперативната помощ не отговаря на „критериите, заложени в [Насоките за национална регионална помощ]“ (съображение 228 от Решение 2014/883).

69 Както обаче правилно отбелязва дружество PLGK, присъединявайки се в това отношение към отговорите на Република Полша и община Гдиня в рамките на процесуално-организационните действия, в обжалваното решение Комисията е променила правния режим, по който е анализирала съвместимостта на оперативната помощ.

70 В това отношение, на първо място, трябва да се отхвърли доводът на Комисията, че промяната на правното основание в обжалваното решение представлява ново основание, изтъкнато за първи път от дружество PLGK на стадия на писмената реплика. Всъщност от съдебната практика следва, че правно основание, което представлява разгръщане на правно основание, изтъкнато преди това изрично или имплицитно в исковата молба или жалбата, следва да бъде обявено за допустимо (решение от 19 май 1983 г., Verros/Парламент, 306/81, EU:C:1983:143, т. 9; в този смисъл вж. също решения от 26 април 2007 г., Alcon/СХВП, C-412/05 P, EU:C:2007:252, т. 38—40 и от 17 юли 2008 г., Campoli/Комисия, C-71/07 P, EU:C:2008:424, т. 63). В настоящия случай обаче в жалбата си жалбоподателите са посочили, че е трябвало да им бъде дадена възможност да изразят становището си по новите доводи и новия анализ на Комисията и че липсата на такава възможност сама по себе си представлява съществено процесуално нарушение. По-конкретно, точка II.14 от жалбата, в която са обобщени основанията в подкрепа на жалбата, е озаглавена по-специално „съществено процесуално нарушение на правото на жалбоподателите да представят становищата си и да изразят позицията си“. Следователно с довода, изтъкнат в писмената реплика на дружество PLGK, който се отнася именно до новия анализ на Комисията в обжалваното решение, се доразвива изтъкнатото в жалбата основание, изведено от съществено процесуално нарушение на правото на жалбоподателите да имат възможност да представят становищата си. Освен това във всички случаи трябва да се припомни, че правилото, че Комисията трябва да даде възможност на заинтересованите страни да представят становищата си, представлява съществено процесуално изискване. Следователно нарушаването на това съществено процесуално изискване, което е абсолютно основание за отмяна, може да бъде повдигнато служебно от Общия съд (вж. в този смисъл решения от 7 май 1991 г., Interhotel/Комисия, C-291/89, EU:C:1991:189, т. 14, от 4 април 2017 г., Médiateur/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, т. 85 и от 16 март 2016 г., Frucona Košice/Комисия, T-103/14, EU:T:2016:152, т. 84).

71 На второ място, в рамките на обжалваното решение Комисията е посочила, че ще приложи принципите, заложени в Насоките от 2005 г., по отношение на неправомерната инвестиционна помощ за летища, предоставена преди 4 април 2014 г., а именно датата на прилагане на Насоките от 2014 г., и „принципите, заложени в Насоките от 2014 г., за всички случаи, касаещи оперативна помощ […] дори и ако помощта е предоставена преди 4 април 2014 г.“ (съображение 196 от обжалваното решение), както в настоящия случай (съображение 192 и член 2 от обжалваното решение). От това следва, че като анализира дали оперативната помощ е съвместима с вътрешния пазар, Комисията вече не се основава — както прави в решението за откриване на процедурата и в Решение 2014/883 — на Насоките за национална регионална помощ, а на принципите, заложени в Насоките от 2014 г.

72 На трето място, както следва от Насоките от 2014 г., Комисията е посочила изрично, че „няма да прилага принципите, очертани в Насоките за национална регионална помощ за 2007—2013 г.“, както и в „Насоките за регионалната държавна помощ за периода 2014—2020 г. или всички бъдещи насоки за регионална помощ към държавна помощ, отпусната за летищна инфраструктура“ (точка 23 от Насоките от 2014 г.).

73 На четвърто място, освен че заменя Насоките за национална регионална помощ с Насоките от 2014 г., Комисията внася и промяна в дерогацията, анализирана от гледна точка на член 107, параграф 3 ДФЕС. Всъщност, както следва от решението за откриване на процедурата и от Решение 2014/883, Комисията структурира анализа си въз основа на „дерогацията, предвидена в член 107, параграф 3, буква а) […] ДФЕС“. В точка 76 от Насоките за национална регионална помощ впрочем се уточнява, че по изключение оперативна помощ може да бъде предоставяна в региони, за които се прилага дерогация по член 107, параграф 3, буква а) ДФЕС. Както обаче следва от точка 112 от Насоките от 2014 г., чиито принципи Комисията прилага в обжалваното решение, в това решение съвместимостта на оперативните помощи се анализира „по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) [ДФЕС]“.

74 На пето място, Насоките от 2014 г. въвеждат „нов подход за оценка“ на съвместимостта на помощ за летища, що се отнася по-специално до „оперативна помощ за регионални летища“ (точка 17, буква г) от Насоките от 2014 г.). Този нов подход за оценка е посочен в точка 5.1.2 от Насоките от 2014 г. Той предвижда шест кумулативни критерия, сред които е първият критерий, анализиран от Комисията в съображение 246 от обжалваното решение, а именно дали оперативната помощ допринася за осъществяването на ясно определена цел от общ интерес. Първият критерий на свой ред почива на три алтернативни условия, а именно оперативната помощ да увеличава мобилността на гражданите на Съюза и свързаността на регионите, като създава места за достъп до вътрешни за Съюза полети, или да намалява натовареността на въздушния трафик на възловите летища на Съюза, или да улеснява регионалното развитие. В съображение 246 от обжалваното решение Комисията споменава две от тези алтернативни условия.

75 От своя страна Насоките за национална регионална помощ предвиждат, че оперативна помощ може да бъде предоставена „[ако] помощта е оправдана с оглед приноса ѝ за регионалното развитие и предвид нейното естество и [ако] размерът ѝ е пропорционален на затрудненията, към чието облекчаване е насочена“, което впрочем е посочено от Комисията в съображение 222 от Решение 2014/883.

76 Макар някои от критериите, предвидени в Насоките от 2014 г. и в Насоките за национална регионална помощ, да съвпадат, по-специално условието помощта да допринася за регионалното развитие, все пак тези критерии, от една страна, са по-широко развити в Насоките от 2014 г., и от друга страна, са от различно естество, тъй като Насоките от 2014 г. се отнасят конкретно до помощите, предоставяни на летища и на авиокомпании. Освен това трябва да се посочи, че докато условието за принос към регионалното развитие е предвидено като съществено условие в Насоките за национална регионална помощ, в Насоките от 2014 г. то е само алтернативно условие, което личи от употребата на съюза „или“ в точка 113 от Насоките от 2014 г.

77 На шесто място, следва да се подчертае, че целта на новия подход за оценка на оперативните помощи, предвиден в Насоките от 2014 г., е по-конкретно да се предостави десетгодишен преходен период, в който летищата, и по-специално регионалните летища, да могат да ползват тези помощи, при условие че спазват условията, предвидени в посочените насоки (вж. по-специално т. 13, 14 и 112 от Насоките от 2014 г.).

78 С оглед на тези съображения следва да се приеме, че новият правен режим, приложен от Комисията в обжалваното решение, съдържа съществени изменения в сравнение с прилагания преди това правен режим, който е взет предвид в решението за откриване на процедурата и в Решение 2014/883.

79 Освен това, дори да се предположи, че както поддържа Комисията, с оттеглянето на Решение 2014/883 официалната процедура по разследване е останала открита, заинтересованите страни не са могли да представят становищата си, тъй като посочената процедура отново е била закрита едновременно с приемането на обжалваното решение. Следва да се посочи също, че Насоките от 2014 г. са публикувани на 4 април 2014 г., тоест след приемането на Решение 2014/883, и следователно след първоначалното закриване на процедурата по разследване. От това следва, че между датата на публикуване на Насоките от 2014 г. и приемането на обжалваното решение заинтересованите страни не са имали възможност да представят надлежно становищата си относно приложимостта и евентуалното влияние на посочените насоки, въпреки че тези насоки представляват изменение на правния режим, който Комисията е решила да приложи в настоящия случай.

80 Останалите доводи на Комисията не могат да опровергаят тези констатации.

81 По-специално трябва да се отхвърли доводът на Комисията, че дружество PLGK не е доказало до каква степен фактът, че Комисията не го е поканила да изрази становището си по прилагането на Насоките от 2014 г., е могъл да окаже влияние върху правното му положение, нито до каква степен възможността да изрази становище в това отношение е могла да доведе до различно съдържание на обжалваното решение. Всъщност правото на заинтересованите страни да имат възможност да представят становищата си представлява съществено процесуално изискване по смисъла на член 263 ДФЕС, чието нарушаване, което е констатирано в настоящия случай, води до отмяна на опорочения акт, без да е необходимо да се установява наличието на въздействие върху страната, която се позовава на това нарушение, нито да се установява, че административното производство е могло да приключи по друг начин (вж. в този смисъл решения от 6 април 2000 г., Комисия/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, т. 52 и от 8 септември 2016 г., Goldfish и др./Комисия, T-54/14, EU:T:2016:455, т. 47; заключение на генералния адвокат Mengozzi по дело Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:3, т. 92). Освен това във всички случаи — предвид промяната на правното основание по Договора за функционирането на ЕС (член 107 параграф 3, буква а) ДФЕС, а впоследствие член 107 параграф 3, буква в) ДФЕС) и на приложимите насоки, промяна, която изменя съществено правния режим, приложим при анализа на съвместимостта на оперативната помощ — обхватът на становищата, които заинтересованите страни биха могли да представят, не би следвало да е предопределен, дори когато в обжалваното решение Комисията е стигнала до същия извод като този в по-рано приложимото решение.

82 Що се отнася до факта, че жалбоподателите не са представили становища след решението за откриване на процедурата, той е без значение при определянето на това дали те са имали възможност да представят становища след оттеглянето на Решение 2014/883 и преди приемането на обжалваното решение.

83 Що се отнася до доводите на Комисията, развити в рамките на отговора ѝ на процесуално-организационните действия, че тя не е приложила „нови принципи“, произтичащи от Насоките от 2014 г., по отношение на оперативната помощ, тези доводи се основават главно на факта, че както в Решение 2014/883, така и в обжалваното решение Комисията е приела, че оперативната помощ е несъвместима с вътрешния пазар, тъй като самата инвестиционна помощ е несъвместима с посочения пазар. С тези доводи се поддържа по същество, че обжалваното решение е щяло да има същото съдържание, ако заинтересованите страни са били поканени да представят становищата си. Тези доводи трябва да се отхвърлят по същите съображения като изложените в точка 81 по-горе.

84 Във всички случаи трябва да се припомни, че както е видно по-специално от съображения 196 и 197 от обжалваното решение, Комисията е уточнила, че в случая, що се отнася до оперативната помощ, тя ще приложи принципите, заложени в Насоките от 2014 г. Във връзка с това в съображение 245 от обжалваното решение Комисията изрично се позовава на Насоките от 2014 г., като посочва, че фактът, че оперативната помощ е несъвместима с вътрешния пазар, тъй като самата инвестиционна помощ е несъвместима с посочения пазар, е напълно релевантен и „по смисъла на Насоките от 2014 г.“. Освен това в съображение 246 от обжалваното решение тя прилага първото условие от Насоките от 2014 г., като това условие се различава съществено от условията, заложени в точка 76 от Насоките за национална регионална помощ (вж. т. 76 по-горе). Следва да се подчертае също, че както е видно от съображения 198—202 от обжалваното решение, принципите, произтичащи от Насоките от 2014 г., са били приложени, за да се разграничи финансирането на инвестиционните помощи от финансирането на оперативните помощи.

85 Освен това трябва да се посочи, че в обжалваното решение се съдържа поне една неточност, която впрочем Комисията отбелязва в отговора си на процесуално-организационните действия, по отношение на правната уредба, по силата на която Комисията е приела, че оперативната помощ е несъвместима с вътрешния пазар, тъй като самата инвестиционна помощ е

несъвместима с посочения пазар. Всъщност в съображение 245 от обжалваното решение Комисията посочва, че този извод (който се съдържа и в съображение 227 от Решение 2014/883) „съгласно Насоките [...] от 2005 г.“ е еднакво валиден и съгласно Насоките от 2014 г. Както следва от съображения 227 и 228 от Решение 2014/883 обаче, Комисията е направила преценката си съгласно Насоките за национална регионална помощ и въз основа на член 107, параграф 3, буква а) ДФЕС. По-конкретно този извод на Комисията, който впрочем е направен от съображения за изчерпателност, което личи от използвания израз „[п]ри всички случаи“, е направен преди извода в съображение 228 от Решение 2014/883, че „[п]оради това Комисията счита, че оперативната помощ [...] не отговаря на критериите, заложени в [Насоките за национална регионална помощ]“.

86 Освен това изводът, че оперативната помощ е несъвместима с вътрешния пазар, тъй като самата инвестиционна помощ е несъвместима с посочения пазар, не е резултат от условие, предвидено изрично в Насоките за национална регионална помощ или в Насоките от 2014 г. Следователно от тези насоки не може да се направи изводът, че заинтересованите страни са могли да изложат съображенията си в това отношение, както обаче по същество поддържа Комисията в отговора си на процесуално-организационните действия. Следва да се добави, че Решение 2014/883 е оттеглено и че въпросът не е толкова дали заинтересованите страни са могли да представят становищата си във връзка с това решение, а дали са могли да го направят в рамките на официалната процедура по разследване. В решението за откриване на процедурата обаче Комисията само посочва, че по принцип една оперативна помощ е несъвместима с вътрешния пазар, освен когато отговаря на критериите, заложени в Насоките за национална регионална помощ, какъвто, изглежда, не е настоящият случай, a priori, предвид факта, че Померания вече се обслужва от летище Гданск (уводна част, озаглавена „Преценка на мярката“ и съображения 63—67 от решението за откриване на процедурата).

87 Що се отнася до довода, изтъкнат за първи път от Комисията по време на съдебното заседание и изведен от това, че изводът, че оперативната помощ е несъвместима с вътрешния пазар, тъй като самата инвестиционна помощ е несъвместима с посочения пазар, почива на „самостоятелно“ правно основание, произтичащо от Договора, този довод не се потвърждава от текста на Решение 2014/883 или на обжалваното решение. Всъщност освен липсата на мотиви в този смисъл и на уточнение в обжалваното решение, изводът на Комисията е направен, както бе посочено по-горе, в контекста член 107, параграф 3, буква а) ДФЕС и на Насоките за национална регионална помощ, що се отнася до Решение 2014/883, и в контекста член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС и на Насоките от 2014 г., що се отнася до обжалваното решение.

88 Накрая, що се отнася до препращането от Комисията към делото, довело до постановяване на решение от 18 ноември 2004 г., Ferriere Nord/Комисия (T-176/01, EU:T:2004:336), трябва да се посочи, че в това решение Общият съд е приел, че „[п]ринципите, предвидени в [съответните] две правни уредби, по същество са еднакви, предвид мотивите на [обжалваното по това дело решение]“. По-специално разглежданите по това дело две правни уредби предвиждат, че инвестициите за защита на околната среда са допустими и съдържат един и същ метод за изчисляване на допустимите за дадена помощ разходи (решение от 18 ноември 20014 г., Ferriere Nord/Комисия, T-176/01, EU:T:2004:336, т. 77). Освен това мотивите на решението, което се оспорва по това дело, се отнасят до еднакви по същество условия, предвидени в двете правни уредби. В настоящия случай, както бе посочено по-горе, Насоките за национална регионална помощ и Насоките от 2014 г. се различават по същество, по-специално що се отнася до първото условие, определено в Насоките от 2014 г. и анализирано от Комисията в обжалваното решение, като освен това предвиждат прилагането на различна разпоредба от Договора за функционирането на ЕС.

89 С оглед на гореизложеното следва да се приеме, че Комисията не е изпълнила задължението си да даде възможност на заинтересованите страни да представят становищата си, като не е необходимо да се установява дали това неизпълнение същевременно представлява и нарушение

на процесуални правила, на правото на добра администрация, на оправданите правни очаквания и на правото на защита, изтъкнати от жалбоподателите пред Общия съд. По-специално не е необходимо Общият съд да се произнася по възможността за жалбоподателите да се позоват пред него на нарушение на правото на защита на Република Полша, което впрочем е изтъкнато в писменото становище при встъпване на тази държава членка. В този контекст не е необходимо също да се установява дали Комисията не е изпълнила и задължението си да прикани заинтересованите страни да представят становищата си относно съдържащите се в обжалваното решение фактически изменения.

90 Що се отнася до обхвата на така констатираната незаконосъобразност, следва да се посочи, че макар фактически разглежданата помощ да е съставена от два вида финансиране, а именно оперативна помощ и инвестиционна помощ, Комисията е анализирала общо тези финансирания, за да ги квалифицира именно като държавна помощ. По-конкретно в съображение 191 от обжалваното решение Комисията заключава, че „предоставените на дружество [PLGK] капиталови [вноски] представляват държавна помощ“. За да стигне до този извод, Комисията е приложила по-специално критерия за частния инвеститор в условия на пазарна икономика, без да прави разлика между двата вида финансиране. Впрочем този общ анализ намира отражение в разпоредителната част на обжалваното решение, тъй като в член 2, параграф 1 от това решение Комисията приема, че „[к]апиталовите [вноски] в полза на [дружество PLGK] между 28 август 2007 г. и 17 юни 2013 г. представляват държавна помощ, неправомерно отпусната от [Република] Полша“. Тези капиталови вноски, направени между 28 август 2007 г. и 17 юни 2013 г., са представени в таблицата в съображение 57 от обжалваното решение, без Комисията да прави разграничение в зависимост от това дали сумите са предоставени като оперативна помощ или като инвестиционна помощ. Освен това в член 3, параграф 1 от обжалваното решение е предвидено, че „[Република] Полша възстановява посочената в член 2, параграф 1 помощ от получателя“, като и тук не се прави разграничение между финансирането за инвестиции и финансирането за оперативни разходи. Накрая, анализът на съвместимостта на инвестиционната помощ и анализът на съвместимостта на оперативната помощ са тясно свързани, нещо, което Комисията потвърждава в отговора си на процесуално-организационните действия. При тези обстоятелства разпоредителната част на обжалваното решение не може да се тълкува в смисъл, че разглежда поотделно инвестиционната и оперативната помощ. Що се отнася до довода на Комисията, изтъкнат по време на съдебното заседание, че пълната отмяна на членове 2—5 от обжалваното решение ще излезе извън обхвата на повдигнатото от жалбоподателите основание, с което се оспорва само оперативната помощ, е достатъчно да се посочи, на първо място, че жалбоподателите искат отмяната на посочените членове, на второ място, че посоченото основание представлява абсолютно основание за отмяна, и на трето място, че доводът на Комисията не може да опровергае факта, че членове 2—5 от обжалваното решение се отнасят по неразривно свързан начин до инвестиционната и до оперативната помощ.

91 С оглед на гореизложеното трябва да се уважи шестото основание и следователно да се отменят членове 2—5 от обжалваното решение, без да се разглеждат останалите основания, изложени в подкрепа на жалбата.

[…]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав)

реши:

1) **Отменя членове 2—5 от Решение (ЕС) 2015/1586 на Комисията от 26 февруари 2015 година относно мярка SA.35388 (13/C) (ex 13/NN и ex 12/N) — Полша — Изграждане на летище Гдиня-Косаково.**

2) **Европейската комисия понася, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Gmina Miasto Gdynia и на Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o.**

3) **Република Полша понася направените от нея съдебни разноски.**

Tomljenović Bieliūnas Marcoulli

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 17 ноември 2017 година.

Подписи