HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea)

17 noiembrie 2017 *

„Ajutoare de stat – Infrastructură aeroportuară – Finanțare publică acordată de municipalitățile Gdynia și Kosakowo pentru aeroportul Gdynia-Kosakowo – Decizie prin care ajutorul este declarat incompatibil cu piața internă și prin care se dispune recuperarea sa – Retragerea unei decizii – Lipsa redeschiderii procedurii oficiale de investigare – Modificarea regimului juridic – Drepturile procedurale ale părților interesate – Încălcarea unor norme fundamentale de procedură”

În cauza T-263/15,

Gmina Miasto Gdynia, cu sediul în Gdynia (Polonia), reprezentată de T. Koncewicz, de K. Gruszecka-Spychała și de M. Le Berre, avocați,

Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o., cu sediul în Gdynia, reprezentată de P.-K. Rosiak, avocat,

reclamante,

susținute de

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

intervenientă,

împotriva

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

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea articolelor 2-5 din Decizia (UE) 2015/1586 a Comisiei din 26 februarie 2015 privind măsura SA.35388 (13/C) (ex 13/NN și ex 12/N) – Polonia – Înființarea aeroportului Gdynia-Kosakowo (JO 2015, L 250, p. 165),

TRIBUNALUL (Camera a șaptea),

compus din doamna V. Tomljenović, președinte, domnul E. Bieliūnas și doamna A. Marcoulli (raportor), judecători,

grefier: L. Grzegorczyk, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 27 aprilie 2017,

* Limba de procedură: polona.

pronunță prezenta

Hotărâre [1]

Istoricul cauzei

1 În luna iulie 2007, prima reclamantă, Gmina Miasto Gdynia (denumită în continuare „municipalitatea Gdynia”), și Gmina Kosakowo (denumită în continuare „municipalitatea Kosakowo”) au constituit a doua reclamantă, Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o. (denumită în continuare „societatea PLGK”), care aparține integral acestor două municipalități poloneze, în vederea conversiei în scopuri civile a aeroportului militar Gdynia-Oksywie. Acest aeroport este situat pe teritoriul municipalității Kosakowo, în Pomerania, în nordul Poloniei. Acest nou aeroport civil, a cărui administrare a fost încredințată societății PLGK, trebuia să devină al doilea cel mai important aeroport din Pomerania și să fie destinat în principal traficului aerian general, zborurilor cu tarife reduse și companiilor charter.

[omissis]

5 Prin decizia din 2 iulie 2013, Comisia a deschis procedura oficială de investigare privind măsura în discuție, în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE, și a invitat părțile interesate să își prezinte observațiile [Decizia C(2013) 4045 final din 2 iulie 2013 privind măsura SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN și ex 2012/N) – Polonia – Înființarea aeroportului Gdynia-Kosakowo (JO 2013, C 243, p. 25, denumită în continuare „decizia de deschidere”)]. Comisia nu a primit nicio observație din partea părților interesate.

[omissis]

7 La 11 februarie 2014, Comisia a adoptat Decizia 2014/883/UE privind măsura SA.35388 (13/C) (ex 13/NN și ex 12/N) – Polonia – Înființarea aeroportului Gdynia-Kosakowo (JO 2014, L 357, p. 51), în care a constatat că proiectul de finanțare preconizat constituia ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, în special din cauza faptului că, grație finanțării publice acordate de municipalitatea Gdynia și de municipalitatea Kosakowo, societatea PLGK a obținut un avantaj economic de care nu ar fi beneficiat în condiții normale de piață. Prin această decizie, Comisia a dispus ca autoritățile poloneze să recupereze ajutorul de stat acordat societății PLGK.

[omissis]

10 La 26 februarie 2015, Comisia a recurs, în același act, la retragerea Deciziei 2014/883 și la înlocuirea acesteia cu Decizia (UE) 2015/1586 privind măsura SA.35388 (13/C) (ex 13/NN și ex 12/N) – Polonia – Înființarea aeroportului Gdynia-Kosakowo (JO 2015, L 250, p. 165, denumită în continuare „decizia atacată”).

11 În ceea ce privește retragerea Deciziei 2014/883, Comisia a menționat că, în cursul procedurii în fața Tribunalului, a reieșit că ajutorul declarat incompatibil cu piața internă în temeiul Deciziei 2014/883 includea anumite investiții care, conform deciziei de deschidere, nu constituiau ajutor de stat întrucât se încadrau în domeniul politicii publice. Aceste investiții priveau clădiri și echipamente pentru o unitate de pompieri, pentru funcționari vamali, agenți de securitate ai aeroportului, precum și pentru funcționari ai poliției și ai poliției de frontieră [considerentele (15) și (16) ale deciziei atacate]. Pe acest temei, Comisia a decis că se impunea retragerea Deciziei 2014/883 și înlocuirea acesteia cu decizia

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

atacată. Pe de altă parte, Comisia a considerat că nu era necesară deschiderea unei noi proceduri oficiale de investigare întrucât dosarul conținea toate elementele necesare pentru evaluarea măsurii în cauză [considerentul (18) al deciziei atacate].

[omissis]

16 În decizia atacată, în primul rând, Comisia a amintit contextul procedurii oficiale de investigare.

[omissis]

18 Proiectul de investiții era finanțat prin injecții de capital efectuate de municipalitățile Gdynia și Kosakowo, care trebuiau să acopere atât costurile de investiții (denumite în continuare „ajutor pentru investiții”), cât și costurile de exploatare a aeroportului în etapa inițială a funcționării acestuia (perioada până la sfârșitul anului 2019) (denumite în continuare „ajutorul pentru funcționare”). Comisia arată că, înainte de notificarea măsurii de către autoritățile poloneze, municipalitățile Gdynia și Kosakowo conveniseră deja să contribuie cu o sumă totală de aproximativ 207,48 milioane de zloți polonezi (PLN) (aproximativ 51,87 milioane de euro) pentru realizarea proiectului de investiții și acoperirea pierderilor aeroportului în primii ani de funcționare. În perioada 2007-2019, orașul Gdynia urma să contribuie cu suma de 142,48 milioane PLN (aproximativ 35,62 milioane de euro). Municipalitatea Kosakowo a furnizat o contribuție în numerar de 100 000 PLN (aproximativ 25 000 de euro) la momentul constituirii societății PLGK. Comisia a menționat de asemenea că în perioada 2011-2040 municipalitatea Kosakowo urma să aducă o contribuție în natură în valoare de 64,9 milioane PLN (aproximativ 16,2 milioane de euro) prin conversia unei părți a chiriei lunare pentru terenurile închiriate (pe care operatorul aeroportului era obligat să i-o plătească) în acțiuni la societatea care opera aeroportul [considerentele (31) și (32) ale deciziei atacate].

19 În al doilea rând, Comisia a considerat că injecțiile de capital acordate societății PLGK constituiau ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. Întrucât finanțarea fusese deja pusă la dispoziția societății PLGK, Comisia a considerat de asemenea că autoritățile poloneze nu au respectat interdicția prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE [considerentul (191) al deciziei atacate].

20 În al treilea rând, Comisia a analizat dacă ajutorul în cauză era compatibil cu piața internă în lumina în special a articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE.

[omissis]

24 În al patrulea rând, Comisia a precizat că ajutorul în discuție trebuia să fie restituit autorităților poloneze, în măsura în care fusese plătit.

25 Pe acest temei, Comisia a adoptat decizia atacată. Partea dispozitivă a deciziei atacate are următorul cuprins:

„Articolul 1

Decizia 2014/883/UE se abrogă.

Articolul 2

(1) Injecțiile de capital în favoarea [societății PLGK] din perioada 28 august 2007-17 iunie 2013 constituie ajutoare de stat care au fost puse în aplicare în mod ilegal de către [Republica] Polon[ă], cu încălcarea articolului 108 alineatul (3) [TFUE], și sunt incompatibile cu piața internă, cu excepția cazului în care respectivele injecții de capital au fost cheltuite pe investiții necesare pentru desfășurarea activităților care, conform [d]eciziei [de deschidere], trebuie considerate ca încadrându-se în domeniul politicii publice.

(2) Injecțiile de capital pe care [Republica] Polon[ă] intenționează să le pună în aplicare în favoarea [societății PLGK] după 17 iunie 2013 pentru conversia aeroportului militar Gdynia-Kosakowo în aeroport civil constituie ajutor de stat incompatibil cu piața internă. În consecință, ajutorul de stat nu poate fi pus în aplicare.

Articolul 3

(1) [Republica] Polon[ă] recuperează ajutorul menționat la articolul 2 alineatul (1) de la beneficiar.

(2) Sumele care trebuie recuperate sunt purtătoare de dobândă începând cu data la care au fost puse la dispoziția beneficiarului și până la recuperarea lor efectivă. Dobânda se calculează ca dobândă compusă, în conformitate cu capitolul V din Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei [din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE (JO 2004, L 140, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 2, p. 42)].

(3) [Republica] Polon[ă] anulează toate plățile restante aferente ajutorului menționat la articolul 2 alineatul (2), începând cu data notificării prezentei decizii.

Articolul 4

(1) Recuperarea ajutorului menționat la articolul 2 alineatul (1) și a dobânzii menționate la articolul 3 alineatul (2) este imediată și efectivă.

(2) [Republica] Polon[ă] se asigură că prezenta decizie este pusă în aplicare în termen de patru luni de la data notificării prezentei decizii.

Articolul 5

(1) În termen de două luni de la notificarea prezentei decizii, [Republica] Polon[ă] transmite Comisiei următoarele informații:

(a) suma totală (principalul și dobânda de recuperare) care urmează a fi recuperată de la beneficiar;

(b) o descriere detaliată a măsurilor deja adoptate și a celor planificate în vederea conformării cu prezenta decizie;

(c) documente care să demonstreze că beneficiarul a fost somat să ramburseze ajutorul.

(2) [Republica] Polon[ă] informează în mod regulat Comisia cu privire la evoluția măsurilor naționale luate în vederea punerii în aplicare a prezentei decizii până la finalizarea recuperării ajutorului menționat la articolul 2 alineatul (1) și a dobânzii menționate la articolul 3 alineatul (2). [Republica] Polonia trebuie să prezinte imediat, la simpla solicitare a Comisiei, informații privind măsurile deja adoptate și cele planificate în vederea conformării cu prezenta decizie. De asemenea, [Republica] Polon[ă] transmite informații detaliate privind valoarea ajutorului și a dobânzii deja recuperate de la beneficiar.

Articolul 6

Prezenta decizie se adresează Republicii Polon[e]."

Procedura și concluziile părților

26 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 15 mai 2015, municipalitatea Gdynia și societatea PLGK au introdus prezenta acțiune.

27 Prin decizia din 1 decembrie 2015, președintele Camerei a șasea a Tribunalului a admis intervenția Republicii Polone în susținerea concluziilor reclamantelor.

28 Prin decizia din 15 aprilie 2016, cauza a fost atribuită unui nou judecător raportor.

29 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, în aplicarea articolului 27 alineatul (5) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera a șaptea, căreia, în consecință, i-a fost atribuită prezenta cauză.

30 La propunerea judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a șaptea) a decis deschiderea fazei orale a procedurii și, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 89 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, a adresat întrebări părților. Părțile au dat curs acestei cereri în termenele stabilite.

31 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 27 aprilie 2017.

32 Reclamantele, având în vedere precizările aduse în replica societății PLGK și în răspunsul dat de municipalitatea Gdynia la măsurile de organizare a procedurii, solicită Tribunalului:

– anularea articolelor 2-5 din decizia atacată;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

33 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată.

34 Republica Polonă susține concluziile reclamantelor.

În drept

35 Acțiunea se întemeiază în esență pe șase motive.

[omissis]

41 Al șaselea motiv este întemeiat în esență pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură, pe încălcarea unor norme procedurale, precum și a principiilor bunei administrări, protecției încrederii legitime și respectării dreptului la apărare.

42 Tribunalul consideră oportun să examineze în primul rând al șaselea motiv.

[omissis]

57 Al șaselea motiv se întemeiază în esență pe trei critici. În primul rând, reclamantele contestă nepublicarea deciziei atacate la data introducerii prezentei acțiuni. În al doilea rând, reclamantele consideră că Comisia nu ar fi putut să recurgă la retragerea Deciziei 2014/883 în temeiul articolului 9 din Regulamentul nr. 659/1999. În al treilea rând, reclamantele susțin că Comisia ar fi trebuit să redeschidă procedura oficială de investigare înainte de adoptarea deciziei atacate și să asigure respectarea drepturilor lor procedurale sau a drepturilor procedurale ale Republicii Polonia.

[omissis]

Cu privire la a treia critică, întemeiată pe nedeschiderea procedurii oficiale de investigare și pe încălcarea drepturilor procedurale ale părților interesate

62 În ceea ce privește argumentul potrivit căruia Comisia ar fi trebuit să deschidă procedura oficială de investigare înainte de adoptarea deciziei atacate și să asigure respectarea drepturilor procedurale ale părților interesate, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, procedura prin care se urmărește înlocuirea unui act nelegal poate fi reluată din momentul precis în care a survenit nelegalitatea, Comisia neavând însă obligația să reînceapă procedura din acest moment precis (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 noiembrie 1998, Spania/Comisia, C-415/96, EU:C:1998:533, punctul 31, Hotărârea din 3 octombrie 2000, Industrie des poudres sphériques/Consiliul, C-458/98 P, EU:C:2000:531, punctul 82, și Hotărârea din 9 iulie 2008, Alitalia/Comisia, T-301/01, EU:T:2008:262, punctele 99 și 142). Această jurisprudență privind înlocuirea unui act anulat de instanța Uniunii se aplică deopotrivă, în lipsa oricărei anulări a actului în cauză de către instanță, la momentul retragerii și al înlocuirii unui act nelegal de către emitentul său (Hotărârea din 16 martie 2016, Frucona Košice/Comisia, T-103/14, EU:T:2016:152, punctul 61; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 12 mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais și Communauté d'agglomération du Douaisis/Comisia, T-267/08 și T-279/08, EU:T:2011:209, punctul 83).

63 Cu toate acestea, faptul că Comisia nu are obligația să reînceapă procedura de la momentul anterior precis în care a survenit nelegalitatea nu semnifică totuși că aceasta nu trebuie, în principiu, să solicite persoanelor interesate să își prezinte observațiile înainte de adoptarea unei noi decizii.

64 Desigur, este cert că nicio dispoziție din procedura de control al ajutoarelor de stat nu rezervă un rol special, dintre părțile interesate, beneficiarului ajutorului (Hotărârea din 24 septembrie 2002, Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia, C-74/00 P și C-75/00 P, EU:C:2002:524, punctul 83) sau entității infrastatale care a acordat ajutorul (a se vedea în acest sens Ordonanța din 5 octombrie 2016, Diputación Foral de Bizkaia/Comisia, C-426/15 P, nepublicată, EU:C:2016:757, punctul 45, și Hotărârea din 12 mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais și Communauté d'agglomération du Douaisis/Comisia, T-267/08 și T-279/08, EU:T:2011:209, punctul 71) care ar presupune ca acestea să se poată prevala de drepturi la fel de extinse ca dreptul de apărare propriu-zis.

65 Totuși, rezultă din articolul 108 alineatul (2) TFUE, precum și din articolul 1 litera (h) din Regulamentul nr. 659/1999 că, în faza investigației, Comisia are obligația să solicite părților interesate, printre care întreprinderea sau întreprinderile în cauză și entitatea infrastatală care a acordat ajutorul, să își prezinte observațiile (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 mai 2008, Ferriere Nord/Comisia, C-49/05 P, nepublicată, EU:C:2008:259, punctul 68, și Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punctul 55). Această normă are caracterul unei norme fundamentale de procedură (Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punctul 55, și Hotărârea din 12 septembrie 2007, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Comisia, T-68/03, EU:T:2007:253, punctul 42). Ea trebuie să permită părților interesate să fie asociate procedurii într-o măsură adecvată care ține seama de împrejurările speței (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iunie 1998, British Airways și alții/Comisia, T-371/94 și T-394/94, EU:T:1998:140, punctul 60). În acest cadru, s-a reținut deja în special că, după caz, Comisia trebuia să solicite părților interesate să își prezinte observațiile în cazul în care regimul juridic se schimba chiar

înainte de adoptarea deciziei de către Comisie pe baza normelor noi, cu excepția situației în care noul regim juridic nu conținea nicio modificare substanțială în raport cu cel în vigoare anterior (a se vedea Hotărârea din 11 decembrie 2008, Comisia/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punctul 56 și jurisprudența citată).

66 Pe de altă parte, deși decizia de deschidere se poate limita să recapituleze elementele relevante de fapt și de drept, să includă o evaluare preliminară a măsurii de stat în cauză, prin care se urmărește să se stabilească dacă aceasta prezintă caracter de ajutor, și să expună motivele care dau naștere la îndoieli privind compatibilitatea acesteia cu piața internă, ea trebuie să dea posibilitatea părților interesate să participe în mod eficient la procedura oficială de investigare în cadrul căreia vor putea să își susțină argumentele (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais și Communauté d'agglomération du Douaisis/Comisia, T-267/08 și T-279/08, EU:T:2011:209, punctele 80 și 81). În special, este necesară definirea în mod suficient de către Comisie a cadrului investigației sale, pentru a nu lipsi de conținut dreptul părților interesate de a-și prezenta observațiile (a se vedea Hotărârea din 1 iulie 2009, Operator ARP/Comisia, T-291/06, EU:T:2009:235, punctul 38 și jurisprudența citată).

67 În speță, trebuie să se arate că în decizia de deschidere Comisia a evaluat provizoriu compatibilitatea ajutorului pentru funcționare în raport cu Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale, ținând seama de trimiterea efectuată în această privință de punctele 27 și 63 din Orientările din 2005. În special, Comisia a arătat că aeroportul Gdynia-Kosakowo era situat într-o regiune aflată într-o situație economică dificilă, care se încadra în derogarea prevăzută la articolul 107 alineatul (3) litera (a) TFUE, și că era necesar să se verifice dacă erau reunite condițiile prevăzute la punctul 76 din Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale [considerentele (64) și (65) ale deciziei de deschidere].

68 În Decizia 2014/883, Comisia a arătat că „aeroportul din Gdynia este situat într-o regiune defavorizată care beneficiază de derogarea prevăzută la articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE", „ceea ce înseamnă că Comisia trebuie să evalueze dacă ajutorul pentru funcționare în cauză poate fi considerat compatibil cu Orientările privind ajutoarele regionale" [considerentul (221) al Deciziei 2014/883]. Aplicând în speță punctul 76 din acestea, Comisia a concluzionat că ajutorul pentru funcționare nu îndeplinea „criteriile prevăzute în Orientările privind ajutoarele regionale" [considerentul (228) al Deciziei 2014/883].

69 Or, astfel cum arată în mod întemeiat societatea PLGK, susținută cu privire la acest aspect de Republica Polonă și de municipalitatea Gdynia în răspunsurile lor la măsurile de organizare a procedurii, în decizia atacată Comisia a efectuat o schimbare a regimului juridic în ceea ce privește analiza compatibilității ajutorului pentru funcționare.

70 În această privință, în primul rând, trebuie să se respingă argumentul Comisiei potrivit căruia modificarea temeiului juridic utilizat în decizia atacată ar constitui un motiv nou invocat de societatea PLGK pentru prima dată în stadiul replicii. Astfel, rezultă din jurisprudență că un motiv care constituie dezvoltarea unui motiv enunțat anterior, direct sau implicit, în cererea introductivă de instanță trebuie considerat admisibil (Hotărârea din 19 mai 1983, Verros/Parlamentul, 306/81, EU:C:1983:143, punctul 9; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 26 aprilie 2007, Alcon/OAPI, C-412/05 P, EU:C:2007:252, punctele 38-40, și Hotărârea din 17 iulie 2008, Campoli/Comisia, C-71/07 P, EU:C:2008:424, punctul 63). Or, în speță, reclamantele au indicat în cererea lor introductivă că ar fi trebuit să aibă posibilitatea să își exprime poziția cu privire la argumentele noi și la analiza nouă a Comisiei și că neîndeplinirea obligației invocată cu privire la acest aspect ar constitui, ca atare, o încălcare a normelor fundamentale de procedură. Mai exact, punctul II.14 din cererea introductivă, care sintetizează motivele invocate în susținerea acțiunii, este intitulat printre altele „Încălcarea normelor fundamentale de procedură sub forma dreptului reclamanților de a prezenta observații și de a-și exprima poziția". Argumentul invocat în replică de societatea PLGK, care privește tocmai noua analiză a Comisiei efectuată în decizia atacată, constituie, așadar, o dezvoltare a unui motiv invocat în cererea introductivă întemeiat pe o încălcare a normelor fundamentale de

procedură referitoare la dreptul reclamantelor de a avea posibilitatea să își prezinte observațiile. În plus și în orice caz, trebuie amintit că norma potrivit căreia Comisia trebuie să dea părților interesate posibilitatea să își prezinte observațiile are caracterul unei norme fundamentale de procedură. Prin urmare, încălcarea acestei norme fundamentale de procedură, care constituie un motiv de ordine publică, poate fi invocată din oficiu de către Tribunal (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 mai 1991, Interhotel/Comisia, C-291/89, EU:C:1991:189, punctul 14, Hotărârea din 4 aprilie 2017, Ombudsmanul/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctul 85, și Hotărârea din 16 martie 2016, Frucona Košice/Comisia, T-103/14, EU:T:2016:152, punctul 84).

71 În al doilea rând, în cadrul deciziei atacate, Comisia a arătat că a aplicat principiile prevăzute în Orientările din 2005 în cazul ajutoarelor pentru investiții ilegale acordate aeroporturilor înainte de 4 aprilie 2014 – și anume, data aplicării Orientărilor din 2014 – și „principiile prevăzute în Orientările din 2014 […] în toate cazurile care vizează ajutoarele pentru funcționare […] acordate aeroporturilor, chiar dacă ajutoarele au fost acordate înainte de 4 aprilie 2014” [considerentul (196) al deciziei atacate], situație aplicabilă în speță [considerentul (197) și articolul 2 din decizia atacată]. Rezultă că Comisia nu s-a mai întemeiat, astfel cum a procedat în decizia de deschidere și în Decizia 2014/883, pe Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru a analiza dacă ajutorul pentru funcționare era compatibil cu piața internă, ci pe principiile enunțate în Orientările din 2014.

72 În al treilea rând, astfel cum reiese din Orientările din 2014, Comisia a indicat în mod expres că „nu va aplica principiile enunțate în Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2007-2013” și că „[nu se aplică] Orientările privind ajutoarele de stat regionale pentru perioada 2014-2020 în cazul ajutoarelor de stat acordate pentru infrastructura aeroportuară” (punctul 23 din Orientările din 2014).

73 În al patrulea rând, în afară de schimbarea efectuată între Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale și Orientările din 2014, Comisia a efectuat o schimbare și în derogarea analizată în raport cu articolul 107 alineatul (3) TFUE. Astfel, după cum rezultă din decizia de deschidere și din Decizia 2014/883, Comisia s-a plasat în cadrul „derogării prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (a) din TFUE”. Punctul 76 din Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale prevede, de altfel, că ajutoarele pentru funcționare se pot acorda în mod excepțional în regiunile eligibile în temeiul derogării prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (a) TFUE. Or, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 112 din Orientările din 2014, ale cărui principii au fost aplicate de Comisie în decizia atacată, compatibilitatea ajutoarelor pentru funcționare este analizată, în acest cadru, „în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (c) [TFUE]”.

74 În al cincilea rând, Orientările din 2014 introduc „o nouă abordare” în ceea ce privește evaluarea compatibilității ajutoarelor acordate aeroporturilor, printre altele referitoare la „ajutoarele de exploatare acordate aeroporturilor regionale” [alineatul (17) litera (d) din Orientările din 2014]. Această nouă abordare figurează la punctul 5.1.2 din Orientările din 2014. Ea prevede șase criterii cumulative, printre care primul criteriu analizat de Comisie în considerentul (246) al deciziei atacate, și anume faptul de a stabili dacă ajutorul de exploatare contribuie la un obiectiv de interes comun bine definit. La rândul său, acest prim criteriu cuprinde trei condiții alternative, și anume faptul că ajutorul de exploatare sporește mobilitatea cetățenilor Uniunii și conectivitatea regiunilor prin stabilirea de puncte de acces pentru zborurile efectuate în interiorul Uniunii sau combate congestionarea traficului aerian în principalele noduri aeroportuare ale Uniunii sau facilitează dezvoltarea regională. Două dintre aceste trei condiții alternative au fost menționate de Comisie în considerentul (246) al deciziei atacate.

75 La rândul lor, Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale prevăd că ajutoarele pentru funcționare pot fi acordate „[dacă] acestea [sunt] justificate de contribuția lor la dezvoltarea regională și de natura lor și [dacă] nivelul lor [este] proporțional cu handicapul pe care încearcă să îl compenseze”, aspect evidențiat, de altfel, de Comisie în considerentul (222) al Deciziei 2014/883.

76 Deși anumite criterii prevăzute de Orientările din 2014 și de Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale pot fi convergente, în special în ceea ce privește contribuția la dezvoltarea regională, totuși aceste criterii sunt, pe de o parte, mai dezvoltate în Orientările din 2014 și, pe de altă parte, diferite prin natură deoarece Orientările din 2014 vizează în mod specific ajutoarele acordate aeroporturilor și companiilor aeriene. În plus, trebuie să se arate că, deși contribuția la dezvoltarea regională este o condiție esențială prevăzută în Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale, ea este doar o condiție alternativă în Orientările din 2014, astfel cum denotă utilizarea conjuncției „sau” la punctul 113 din aceste din urmă orientări.

77 În al șaselea rând, trebuie să se sublinieze că noua abordare în ceea ce privește evaluarea ajutoarelor de exploatare prevăzută de Orientările din 2014 are în vedere printre altele acordarea unei perioade tranzitorii de zece ani în care aeroporturile, în special cele regionale, pot beneficia de aceste ajutoare, sub rezerva respectării condițiilor prevăzute de aceste orientări (a se vedea în special punctele 13, 14 și 112 din Orientările din 2014).

78 Având în vedere aceste elemente, trebuie să se considere că noul regim juridic aplicat de Comisie în decizia atacată cuprindea modificări substanțiale în raport cu cel anterior în vigoare și de care s-a ținut seama în decizia de deschidere și în Decizia 2014/883.

79 Pe de altă parte, presupunând că retragerea Deciziei 2014/883 a avut ca efect, astfel cum susține Comisia, menținerea deschisă a procedurii oficiale de investigare, părțile interesate nu au avut posibilitatea să își prezinte observațiile întrucât această procedură a fost din nou finalizată, concomitent, prin adoptarea deciziei atacate. Trebuie să se arate de asemenea că Orientările din 2014 au fost publicate la 4 aprilie 2014, respectiv după adoptarea Deciziei 2014/883 și, așadar, după finalizarea inițială a procedurii de investigare. Rezultă că, între momentul publicării Orientărilor din 2014 și adoptarea deciziei atacate, părților interesate nu li s-a dat posibilitatea să își prezinte în mod util observațiile asupra aplicabilității și a consecințelor eventuale ale acestor orientări, chiar dacă orientările respective constituiau o schimbare de regim juridic pe care Comisia a decis să îl aplice în speță.

80 Celelalte argumente ale Comisiei nu pot repune în discuție aceste constatări.

81 În special, trebuie să fie respins argumentul Comisiei potrivit căruia societatea PLGK nu ar fi demonstrat în ce măsură faptul că nu a fost invitată să se pronunțe cu privire la aplicarea Orientărilor din 2014 putea să aibă consecințe asupra situației sale juridice, nici în ce măsură posibilitatea de a se pronunța cu privire la acest aspect ar fi putut determina un conținut diferit al deciziei atacate. Astfel, dreptul persoanelor interesate de a avea posibilitatea să își prezinte observațiile are caracterul unei norme fundamentale de procedură, în sensul articolului 263 TFUE, a cărei încălcare, constatată în speță, determină anularea actului viciat, fără a fi necesar să se stabilească existența unei consecințe asupra părții care invocă o asemenea încălcare și nici că procedura administrativă ar fi putut să se finalizeze printr-un rezultat diferit (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 aprilie 2000, Comisia/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punctul 52, și Hotărârea din 8 septembrie 2016, Goldfish și alții/Comisia, T-54/14, EU:T:2016:455, punctul 47, Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:3, punctul 92). În plus și în orice caz, ținând seama de schimbările efectuate în ceea ce privește temeiul juridic al Tratatului FUE [articolul 107 TFUE alineatul (3) litera (a), ulterior articolul 107 TFUE alineatul (3) litera (c)] și orientările aplicabile, nu se poate aprecia dinainte cu privire la conținutul observațiilor pe care părțile interesate ar fi avut posibilitatea să le prezinte, chiar dacă în decizia atacată Comisia a ajuns la o concluzie identică celei din decizia anterior în vigoare.

82 În ceea ce privește faptul că reclamantele nu ar fi prezentat observații în urma deciziei de deschidere, acesta este inoperant pentru a se stabili dacă ele aveau posibilitatea să prezinte asemenea observații ca urmare a retragerii Deciziei 2014/883 și înainte de adoptarea deciziei atacate.

83 În ceea ce privește argumentele Comisiei dezvoltate în cadrul răspunsului său la măsurile de organizare a procedurii, potrivit cărora nu ar fi aplicat „principii noi” rezultate din Orientările din 2014 în ceea ce privește ajutorul pentru funcționare, ele se întemeiază în esență pe faptul că atât în Decizia 2014/883, cât și în decizia atacată Comisia a considerat că ajutorul pentru funcționare era incompatibil cu piața internă întrucât ajutorul pentru investiții era el însuși incompatibil cu această piață. Totuși, prin aceste argumente se urmărește în esență să se susțină că decizia atacată ar fi avut un conținut identic dacă părților interesate li s-ar fi solicitat să prezinte observații. Aceste argumente trebuie, așadar, să fie respinse pentru aceleași motive ca cele menționate la punctul 81 de mai sus.

84 În orice caz, trebuie amintit că, astfel cum reiese în special din considerentele (196) și (197) ale deciziei atacate, Comisia a precizat că, în speță, a aplicat în privința ajutorului pentru funcționare principiile enunțate în Orientările din 2014. În acest cadru, în considerentul (245) al deciziei atacate Comisia a menționat în mod expres Orientările din 2014, arătând că faptul că ajutorul pentru funcționare era incompatibil cu piața internă întrucât ajutorul pentru investiții era el însuși incompatibil cu această piață era de asemenea valabil „conform Orientărilor din 2014”. Pe de altă parte, în considerentul (246) al deciziei atacate, Comisia a aplicat primul criteriu din Orientările din 2014, acest criteriu fiind substanțial diferit de condițiile enunțate la punctul 76 din Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale (a se vedea punctul 76 de mai sus).Trebuie de asemenea să se sublinieze că, astfel cum rezultă din considerentele (198)-(202) ale deciziei atacate, principiile izvorâte din Orientările din 2014 au fost aplicate în scopul diferențierii finanțărilor încadrate în categoria ajutoarelor pentru investiții de cele încadrate în categoria ajutoarelor pentru funcționare.

85 Mai mult, trebuie să se arate că decizia atacată conține cel puțin o imprecizie, înlocuită de altfel de Comisie în răspunsul la măsurile de organizare a procedurii, referitoare la cadrul juridic în care a considerat că ajutorul pentru funcționare era incompatibil cu piața internă întrucât ajutorul pentru investiții era el însuși incompatibil cu această piață. Astfel, în considerentul (245) al deciziei atacate, Comisia a menționat că această considerație [care este cuprinsă și în considerentul (227) al Deciziei 2014/883], „formulată în temeiul Orientărilor din 2005”, era de asemenea valabilă conform Orientărilor din 2014. Or, astfel cum rezultă din considerentele (227) și (228) ale Deciziei 2014/883, aprecierea Comisiei s-a realizat în cadrul Liniilor directoare privind ajutoarele de stat regionale și în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (a) TFUE. Mai precis, considerația Comisiei, care intervenea, de altfel, cu titlu suplimentar, astfel cum demonstrează utilizarea termenilor „[î]n orice caz”, era plasată înaintea concluziei reluate în considerentul (228) al Deciziei 2014/883, potrivit căreia, „[p]rin urmare, Comisia consideră că ajutorul pentru funcționare […] nu îndeplinește criteriile prevăzute în Orientările privind ajutoarele regionale”.

86 În plus, considerația potrivit căreia ajutorul pentru funcționare ar fi incompatibil cu piața internă întrucât ajutorul pentru investiții era el însuși incompatibil cu această piață nu rezultă dintr-o condiție prevăzută în mod expres de Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale sau de Orientările din 2014. Așadar, din aceste orientări nu se poate deduce că părțile interesate ar fi avut posibilitatea să își prezinte observațiile în legătură cu acest aspect, după cum susține însă Comisia în esență în răspunsul la măsurile de organizare a procedurii. Trebuie să se adauge că Decizia 2014/883 a fost retrasă și că chestiunea care se ridică nu este atât aceea dacă părțile interesate ar fi avut posibilitatea să își prezinte observațiile în raport cu această decizie, ci dacă ele au avut această posibilitate în cadrul procedurii oficiale de investigare. Or, în decizia de deschidere, Comisia s-a limitat să menționeze că, în principiu, un ajutor pentru funcționare este incompatibil cu piața internă, cu excepția cazului când respectă criteriile enunțate în Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale, situație care nu părea să existe, *a priori*, având în vedere că Pomerania era deja deservită de aeroportul din Gdańsk [partea introductivă, intitulată „Evaluarea măsurii”, și considerentele (63)-(67) ale deciziei de deschidere].

87 În ceea ce privește argumentul invocat pentru prima dată de Comisie în ședință întemeiat pe faptul că considerația potrivit căreia ajutorul pentru funcționare ar fi incompatibil cu piața internă întrucât ajutorul pentru investiții era el însuși incompatibil cu această piață ar rezulta dintr-un temei juridic „autonom” izvorât din tratat, aceasta nu are susținere în termenii Deciziei 2014/883 sau ai deciziei

atacate. Astfel, în afară de lipsa motivării în acest sens și de precizie în decizia atacată, considerația Comisiei a fost expusă, după cum s-a arătat mai sus, în contextul articolului 107 alineatul (3) litera (a) TFUE și al Liniilor directoare privind ajutoarele de stat regionale, în ceea ce privește Decizia 2014/883, și în contextul articolului 107 alineatul (3) litera (c) TFUE și al Orientărilor din 2014, în ceea ce privește decizia atacată.

88 În sfârșit, în ceea ce privește trimiterea efectuată de Comisie la cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 18 noiembrie 2004, Ferriere Nord/Comisia (T-176/01, EU:T:2004:336), trebuie să se arate că Tribunalul a reținut în această cauză că „[p]rincipiile expuse de cele două încadrări [vizate] [erau], în lumina motivelor [deciziei atacate în această cauză], în esență, identice”. În special, cele două încadrări vizate în această cauză prevedeau caracterul eligibil al investițiilor al căror obiectiv era protecția mediului și conțineau același mod de calcul al costurilor eligibile dintr-o măsură de ajutor (Hotărârea din 18 noiembrie 2004, Ferriere Nord/Comisia, T-176/01, EU:T:2004:336, punctul 77). Pe de altă parte, motivele reținute în decizia contestată în această cauză au privit condiții în esență identice prevăzute de cele două încadrări. În speță, astfel cum s-a arătat mai sus, Liniile directoare privind ajutoarele de stat regionale și Orientările din 2014 sunt în esență diferite, în special în ceea ce privește prima condiție definită de Orientările din 2014 analizată de Comisie în decizia atacată, și, în plus, pun în aplicare o dispoziție diferită din Tratatul FUE.

89 Având în vedere toate aceste elemente, trebuie să se considere că Comisia nu și-a îndeplinit obligația care îi revine de a da posibilitatea părților interesate să își prezinte observațiile, fără a fi necesar să se demonstreze că această neîndeplinire a obligației respective constituie în egală măsură o încălcare a normelor procedurale, a dreptului la bună administrare, a încrederii legitime și a dreptului la apărare, invocată de reclamante în fața Tribunalului. În special, nu este necesară pronunțarea asupra posibilității ca reclamantele să invoce în fața Tribunalului încălcarea dreptului la apărare al Republicii Polone, care, în definitiv, a fost expusă în memoriul în intervenție al acestui stat membru. De asemenea, în acest context, nu este necesar să se stabilească dacă Comisia nu și-a îndeplinit nici obligația care îi revine prin faptul că nu a solicitat părților interesate să își prezinte observațiile cu privire la modificările factuale efectuate în decizia atacată.

90 În ceea ce privește dimensiunea nelegalității astfel constatată, trebuie să se arate că, deși ajutorul în cauză este constituit, în fapt, din două tipuri de investiții, respectiv un ajutor pentru investiții și un ajutor pentru funcționare, aceste diferite finanțări au fost analizate de Comisie în mod global, pentru a reține în special calificarea drept ajutor de stat. În special, Comisia a concluzionat, în considerentul (191) al deciziei atacate, că „injecțiile de capital acordate [societății PLGK] constituie ajutor de stat”. Pentru a ajunge la această concluzie, Comisia a aplicat printre altele criteriul investitorului privat în economia de piață, fără a face o diferențiere între modurile diferite de finanțare. Această analiză globală este reflectată, de altfel, în partea dispozitivă a deciziei atacate, întrucât, la articolul 2 alineatul (1) din această decizie, Comisia reține că „[i]njecțiile de capital în favoarea [societății PLGK] din perioada 28 august 2007-17 iunie 2013 constituie ajutoare de stat care au fost puse în aplicare în mod ilegal de [Republica] Polonia”. Aceste injecții de capital, realizate între 28 august 2007 și 17 iunie 2013, sunt prezentate în tabelul expus în considerentul (57) al deciziei atacate, fără a exista o diferențiere din partea Comisiei între sumele alocate cu titlu de ajutor pentru funcționare sau cu titlu de ajutor pentru investiții. Pe de altă parte, articolul 3 alineatul (1) din decizia atacată prevede că „[Republica] Polon[ă] recuperează ajutorul menționat la articolul 2 alineatul (1) de la beneficiar”, de asemenea fără a fi făcută o diferențiere între finanțarea aferentă investițiilor și finanțarea aferentă funcționării. În sfârșit, analiza compatibilității ajutorului pentru investiții și analiza ajutorului pentru funcționare erau strâns legate, aspect confirmat de Comisie în răspunsul la măsurile de organizare a procedurii. În aceste condiții, nu este posibil ca partea dispozitivă a deciziei atacate să fie interpretată în sensul că privește, în mod disociabil, ajutorul pentru investiții și ajutorul pentru funcționare. Referitor la argumentul invocat de Comisie în ședință, potrivit căruia o anulare în totalitate a articolelor 2-5 din decizia atacată ar depăși cadrul motivului invocat de reclamante, care ar repune în discuție doar ajutorul pentru funcționare, este suficient să se arate, în primul rând, că reclamantele

solicită anularea articolelor menționate, în al doilea rând, că motivul vizat este de ordine publică și, în al treilea rând, că argumentul Comisiei nu este susceptibil să repună în discuție faptul că articolele 2-5 din decizia atacată privesc, în mod indisociabil, ajutorul pentru investiții și ajutorul pentru funcționare.

91 Având în vedere cele de mai sus, se impune admiterea celui de al șaselea motiv și, în consecință, anularea articolelor 2-5 din decizia atacată, fără a fi necesară examinarea celorlalte motive invocate în susținerea acțiunii.

[omissis]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea)

declară și hotărăște:

1) Anulează articolele 2-5 din Decizia (UE) 2015/1586 a Comisiei din 26 februarie 2015 privind măsura SA.35388 (13/C) (ex 13/NN și ex 12/N) – Polonia – Înființarea aeroportului Gdynia-Kosakowo.

2) Comisia Europeană suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de Gmina Miasto Gdynia și de Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o.

3) Republica Polonă suportă propriile cheltuieli de judecată.

Tomljenović Bieliūnas Marcoulli

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 17 noiembrie 2017.

Semnături