BENDROJO TEISMO (septintoji kolegija) SPRENDIMAS

2017 m. lapkričio 17 d.*

„Valstybės pagalba – Oro uosto infrastruktūra – Gdynės ir Kosakovo savivaldybių Gdynės-Kosakovo oro uostui suteiktas viešasis finansavimas – Sprendimas, kuriuo pagalba pripažįstama nesuderinama su vidaus rinka ir nurodoma ją susigrąžinti – Sprendimo atšaukimas – Formalios tyrimo procedūros neatnaujinimas – Teisinio reglamentavimo pakeitimas – Suinteresuotųjų šalių procesinės teisės – Esminių procedūrinių reikalavimų nesilaikymas“

Byloje T-263/15

Gmina Miasto Gdynia, esanti Gdynėje (Lenkija), atstovaujama advokatų T. Koncewicz, K. Gruszecka-Spychała ir M. Le Berre,

Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o., įsteigta Gdynėje, atstovaujama advokato P. K. Rosiak,

ieškovės,

palaikomos

Lenkijos Respublikos, atstovaujamos B. Majczyna, M. Rzotkiewicz ir E. Gromnicka,

įstojusios į bylą šalies,

prieš

Europos Komisiją, atstovaujamą K. Herrmann ir S. Noë,

atsakovę,

dėl pagal SESV 263 straipsnį pateikto prašymo panaikinti 2015 m. vasario 26 d. Komisijos sprendimo (ES) 2015/1586 dėl priemonės SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ir ex 12/N) – Lenkija – Gdynės-Kosakovo oro uosto pertvarkymas (OL L 250, 2015, p. 165) 2–5 straipsnius

BENDRASIS TEISMAS (septintoji kolegija)

kurį sudaro kolegijos pirmininkė V. Tomljenović, teisėjai E. Bieliūnas ir A. Marcoulli (pranešėjas),

posėdžio sekretorius L. Grzegorczyk, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2017 m. balandžio 27 d. posėdžiui,

priima šį

* Proceso kalba: lenkų.

Sprendimą [1]

Ginčo aplinkybės

1 2017 m. liepos mėn. pirmoji ieškovė *Gmina Miasto Gdynia* (toliau – Gdynės savivaldybė) ir *Gmina Kosakowo* (toliau – Kosakovo savivaldybė) įsteigė antrąją ieškovę *Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o.* (toliau – bendrovė PLGK), visiškai priklausančią minėtoms dviem Lenkijos savivaldybėms, siekdamos karinį Gdynės–Oksvijos oro uostą pertvarkyti ir pritaikyti jį civiliniams tikslams. Šis oro uostas yra Kosakovo savivaldybėje Pamaryje, Šiaurės Lenkijoje. Naujasis civilinės paskirties oro uostas, kurio valdymas buvo patikėtas bendrovei PLGK, turėjo tapti antru svarbiausiu oro uostu Pamaryje ir iš esmės būti naudojamas bendrajam oro eismui, mažų sąnaudų ir užsakomųjų skrydžių bendrovių veiklai.

(Praleista)

5 2013 m. liepos 2 d. sprendimu Komisija, remdamasi SESV 108 straipsnio 2 dalimi, pradėjo formalią tyrimo procedūrą dėl nagrinėjamos priemonės ir paprašė suinteresuotąsias šalis pateikti pastabas [2013 m. liepos 2 d. Sprendimas C(2013) 4045 *final* dėl priemonės SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN ir ex 2012/N) – Lenkija – Gdynės-Kosakovo oro uosto pertvarkymas (OL C 243, 2013, p. 25,toliau – sprendimas pradėti procedūrą)]. Jokių suinteresuotųjų šalių pastabų Komisija negavo.

(Praleista)

7 2014 m. vasario 11 d. Komisija priėmė Sprendimą 2014/883/ES dėl priemonės SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ir ex 12/N) – Lenkija – Gdynės-Kosakovo oro uosto steigimas (OL L 357, 2014, p. 51), jame konstatavo, kad numatomas finansavimo projektas yra valstybės pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, konkrečiai dėl to, jog dėl viešojo Gdynės savivaldybės ir Kosakovo savivaldybės finansavimo bendrovė PLGK gavo ekonominės naudos, kurios nebūtų gavusi normaliomis rinkos sąlygomis. Šiuo sprendimu Komisija nurodė Lenkijos valdžios institucijoms susigrąžinti bendrovei PLGK pervestą pagalbą.

(Praleista)

10 2015 m. vasario 26 d. Komisija vienu aktu atšaukė Sprendimą 2014/883 ir jį pakeitė Sprendimu (ES) 2015/1586 dėl priemonės SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ir ex 12/N) – Lenkija – Gdynės-Kosakovo oro uosto pertvarkymas (OL L 250, 2015, p. 165, toliau – ginčijamas sprendimas).

11 Dėl Sprendimo 2014/883 atšaukimo Komisija nurodė, kad nagrinėjant bylą Bendrajame teisme paaiškėjo, jog valstybės pagalba, Sprendimu 2014/883 pripažinta nesuderinama su vidaus rinka, apėmė tam tikras investicijas, kurios, remiantis sprendimu pradėti procedūrą, nėra valstybės pagalba, nes buvo susijusios su viešojo intereso įgyvendinimu. Šios investicijos buvo skirtos gaisrinės pastatams, muitinės pareigūnams, oro uosto apsaugai, policijos pareigūnams, pasienio apsaugai ir jų įrangai (ginčijamo sprendimo 15 ir 16 konstatuojamosios dalys). Tuo remdamasi Komisija nusprendė, kad reikia panaikinti Sprendimą 2014/883 ir jį pakeisti ginčijamu sprendimu. Be to, Komisija nusprendė, kad nereikia pradėti naujos tyrimo procedūros, nes bylos medžiagoje yra visi duomenys, reikalingi nagrinėjamai priemonei įvertinti (ginčijamo sprendimo 18 punktas).

(Praleista)

16 Ginčijamame sprendime Komisija pirmiausia priminė formalios tyrimo procedūros kontekstą.

1 Pateikiami tik tie šio sprendimo punktai, kuriuos Bendrasis Teismas mano tikslinga paskelbti.

(Praleista)

18 Investicinis projektas buvo finansuojamas Gdynės ir Kosakovo savivaldybių kapitalo injekcijomis, kurios turėjo padengti investicines sąnaudas (toliau – investicinė pagalba) ir oro uosto veiklos sąnaudas pradiniu veiklos etapu (t. y. iki 2019 m.) (toliau – veiklos pagalba). Komisija nurodo, kad iki Lenkijos valdžios institucijų pranešimo apie priemonę Gdynės ir Kosakovo savivaldybės buvo sutarusios dėl bendro 207,48 mln. PLN (apie 51,87 mln. EUR) įnašo investiciniam projektui įgyvendinti ir nuostoliams pirmaisiais oro uosto veiklos metais padengti. 2007–2019 m. Gdynė turėjo skirti 142,48 mln. PLN (apie 35,62 mln. EUR). Steigiant bendrovę PLGK, Kosakovas skyrė 100 000 PLN (25 000 EUR). Komisija taip pat nurodė, kad 2011–2040 m. Kosakovo savivaldybė turėjo skirti 64,9 mln. PLN (apie 16,2 mln. EUR) natūra, panaikindama dalį metinio žemės nuomos mokesčio (kurį oro uosto operatorius turi jai sumokėti) ir mainais gaudama oro uosto operatoriaus akcijų (ginčijamo sprendimo 31 ir 32 konstatuojamosios dalys).

19 Antra, Komisija nusprendė, kad kapitalo injekcijos bendrovei PLGK yra valstybės pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį. Kadangi finansavimas jau buvo suteiktas bendrovei PLGK, Komisija taip pat konstatavo, kad Lenkijos valdžios institucijos nesilaikė SESV 108 straipsnio 3 dalyje numatyto draudimo (ginčijamo sprendimo 191 konstatuojamoji dalis).

20 Trečia, Komisija nagrinėjo, ar aptariama pagalba yra suderinama su vidaus rinka atsižvelgiant konkrečiai į SESV 107 straipsnio 3 dalies c punktą.

(Praleista)

24 Ketvirta, Komisija pažymėjo, kad visa aptariama pagalba turi būti grąžinta Lenkijos valdžios institucijoms, jei buvo išmokėta.

25 Remdamasi tuo Komisija priėmė ginčijamą sprendimą. Ginčijamo sprendimo rezoliucinė dalis išdėstyta taip:

„1 straipsnis

Sprendimas 2014/883/ES panaikinamas.

2 straipsnis

1. Kapitalo injekcijos, 2007 m. rugpjūčio 28 d.–2013 m. birželio 17 d. suteiktos [bendrovei PLGK], yra valstybės pagalba, kurią Lenkijos [Respublika] suteikė neteisėtai, pažeisdama [SESV] 108 straipsnio 3 dalį, ir kuri yra nesuderinama su vidaus rinka, išskyrus [dalį] kapitalo injekcijų, kurios buvo panaudotos investicijoms, reikalingoms vykdyti veiklai, kurią pagal sprendimą [pradėti procedūrą] galima laikyti priklausančia viešosios politikos sričiai [susijusiai su viešojo intereso įgyvendinimu].

2. Kapitalo injekcijos, kurias Lenkijos [Respublika] planuoja skirti [bendrovei PLGK] po 2013 m. birželio 17 d. Gdynės-Kosakovo kariniam aerodromui [oro uostui] pertvarkyti į civilinį oro uostą, yra su vidaus rinka nesuderinama valstybės pagalba. Todėl šios valstybės pagalbos teikti negalima.

3 straipsnis

1. Lenkijos [Respublika] turi susigrąžinti 2 straipsnio 1 dalyje nurodytą pagalbą iš jos gavėjo.

2. Nuo susigrąžintinų sumų [mokamos palūkanos, skaičiuojamos] nuo tos dienos, kai pagalbos gavėjas jomis pradėjo disponuoti, iki jų faktinio susigrąžinimo dienos <…>. Palūkanos apskaičiuojamos bendrai sumai pagal [2004 m. balandžio 21 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 794/2004, įgyvendinančio Tarybos reglamentą (EB) Nr. 659/1999, nustatantį išsamias EB sutarties 93 straipsnio taikymo taisykles (OL L 140, 2004, p. 1)], V skyrių.

3. Nuo pranešimo apie šį sprendimą dienos Lenkijos [Respublika] nutraukia visų neišmokėtų 2 straipsnio 2 dalyje nurodytos pagalbos sumų mokėjimą.

4 straipsnis

1. 2 straipsnio 1 dalyje nurodyta pagalba ir 3 straipsnio 2 dalyje nurodytos palūkanos nedelsiant ir veiksmingai susigrąžinamos.

2. Lenkijos [Respublika] užtikrina, kad šis sprendimas būtų įgyvendintas per keturis mėnesius nuo pranešimo apie jį dienos.

5 straipsnis

1. Per du mėnesius nuo šio sprendimo paskelbimo dienos Lenkijos [Respublika] pateikia Komisijai tokią informaciją:

a) visą iš pagalbos gavėjo susigrąžintiną sumą (pagrindinę sumą ir palūkanas);

b) išsamų priemonių, kurių jau imtasi ir kurių planuojama imtis šiam sprendimui įgyvendinti, aprašymą;

c) dokumentus, įrodančius, kad pagalbos gavėjui buvo nurodyta grąžinti pagalbą.

2. Lenkijos [Respublika] nuolat informuoja Komisiją apie nacionalinių priemonių, kurių imtasi šiam sprendimui įgyvendinti, vykdymo eigą, kol bus baigta grąžinti 2 straipsnio 1 dalyje nurodyta pagalba ir 3 straipsnio 2 dalyje nurodytos palūkanos. Komisijos prašymu Lenkijos [Respublika] nedelsdama pateikia informaciją apie priemones, kurias jau įgyvendino ir kurių ketina imtis vykdydama šį sprendimą. Ji taip pat pateikia išsamią informaciją apie iš pagalbos gavėjo jau susigrąžintas pagalbos sumas ir palūkanas.

6 straipsnis

Šis sprendimas yra skirtas Lenkijos Respublikai.“

Procesas ir šalių reikalavimai

26 2015 m. gegužės 15 d. Bendrojo Teismo kanceliarija gavo Gdynės savivaldybės ir bendrovės PLGK ieškinį.

27 2015 m. gruodžio 1 d. nutartimi Bendrojo Teismo šeštosios kolegijos pirmininkas leido Lenkijos Respublikai įstoti į bylą palaikyti ieškovių reikalavimų.

28 2016 m. balandžio 15 d. sprendimu byla buvo paskirta naujam teisėjui pranešėjui.

29 Pakeitus Bendrojo Teismo kolegijų sudėtį, taikant Bendrojo Teismo procedūros reglamento 27 straipsnio 5 dalį teisėjas pranešėjas buvo paskirtas į septintąją kolegiją, todėl byla buvo paskirta šiai kolegijai.

30 Teisėjo pranešėjo siūlymu Bendrasis Teismas (septintoji kolegija) nusprendė pradėti žodinę proceso dalį ir, taikydamas proceso organizavimo priemones pagal Procedūros reglamento 89 straipsnio 3 dalį, šalims pateikė klausimų. Šalys šį prašymą įvykdė per nustatytą terminą.

31 Per 2017 m. balandžio 27 d. posėdį šalys buvo išklausytos ir atsakė į Bendrojo Teismo pateiktus klausimus.

32 Atsižvelgdamos į bendrovės PLGK dublike ir Gdynės savivaldybės atsakyme į organizuojant procesą pateiktų kausimų paaiškinimus, ieškovės Bendrojo Teismo prašo:

– panaikinti ginčijamo sprendimo 2–5 straipsnius,

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

33 Komisija Bendrojo Teismo prašo:

– atmesti ieškinį,

– priteisti iš ieškovių bylinėjimosi išlaidas.

34 Lenkijos Respublika palaiko ieškovių reikalavimus.

Dėl teisės

35 Ieškinys iš esmės grindžiamas šešiais pagrindais.

(Praleista)

41 Šeštasis ieškinio pagrindas iš esmės sietinas su esminių procedūrinių reikalavimų pažeidimu, procesinių taisyklių nesilaikymu ir gero administravimo principo, teisėtų lūkesčių apsaugos principo bei teisės į gynybą užtikrinimo pažeidimu.

42 Bendrasis Teismas mano, kad pirmiausia reikėtų išnagrinėti šeštąjį ieškinio pagrindą.

(Praleista)

57 Šeštasis ieškinio pagrindas iš esmės apima tris kaltinimus. Pirma, ieškovės ginčija aplinkybę, kad ginčijamas sprendimas dar nebuvo paskelbtas pateikiant šį ieškinį. Antra, ieškovės mano, kad Komisija negalėjo atšaukti Sprendimo 2014/883 remdamasi Reglamento Nr. 659/1999 9 straipsniu. Trečia, ieškovės tvirtina, kad prieš priimdama ginčijamą sprendimą Komisija turėjo atnaujinti formalią tyrimo procedūrą ir užtikrinti jų arba Lenkijos Respublikos procesines teises.

(Praleista)

Dėl trečiojo kaltinimo, susijusio su formalios tyrimo procedūros neatnaujinimu ir suinteresuotųjų asmenų procesinių teisių pažeidimu

62 Dėl argumento, kad prieš priimdama ginčijamą sprendimą Komisija turėjo atnaujinti formalią tyrimo procedūrą ir užtikrinti suinteresuotųjų asmenų procesines teises, reikia priminti, kad pagal jurisprudenciją neteisėto akto pakeitimo procedūra gali būti vėl pradėta nuo to konkretaus momento, kai buvo padarytas pažeidimas; Komisija neprivalo pradėti procedūros nuo ankstesnio nei šis konkretus momentas etapo (šiuo klausimu žr. 1998 m. lapkričio 12 d. Sprendimo *Ispanija / Komisija*,

C-415/96, EU:C:1998:533, 31 punktą; 2000 m. spalio 3 d. Sprendimo *Industrie des poudres sphériques / Taryba*, C-458/98 P, EU:C:2000:531, 82 punktą ir 2008 m. liepos 9 d. Sprendimo *Alitalia / Komisija*, T-301/01, EU:T:2008:262, 99 ir 142 punktus). Ši jurisprudencija dėl Sąjungos teismo panaikinto akto pakeitimo taip pat taikoma tuo atveju, kai, teismui nepanaikinus atitinkamo akto, neteisėto akto autorius jį atšaukia ar pakeičia (2016 m. kovo 16 d. Sprendimo *Frucona Košice / Komisija*, T-103/14, EU:T:2016:152, 61 punktas; taip pat šiuo klausimu žr. 2011 m. gegužės 12 d. Sprendimo *Région Nord-Pas-de-Calais ir Communauté d'agglomération du Douaisis / Komisija*, T-267/08 ir T-279/08, EU:T:2011:209, 83 punktą).

63 Vis dėlto tai, kad Komisija neprivalo atnaujinti procedūros nuo ankstesnio etapo, nei buvo padarytas pažeidimas, nereiškia, jog ji iš principo neprivalo įpareigoti suinteresuotųjų asmenų pateikti pastabas prieš priimant naują sprendimą.

64 Iš tikrųjų jokioje valstybės pagalbos kontrolės procedūros nuostatoje tos pagalbos gavėjui, kaip vienam iš suinteresuotųjų asmenų (2002 m. rugsėjo 24 d. Sprendimo *Falck ir Acciaierie di Bolzano / Komisija*, C-74/00 P ir C-75/00 P, EU:C:2002:524, 83 punktas) ar pagalbą suteikusiam valstybės vidaus subjektui (šiuo klausimu žr. 2016 m. spalio 5 d. Nutarties *Diputación Foral de Bizkaia / Komisija*, C-426/15 P, nepaskelbta Rink., EU:C:2016:757, 45 punktą ir 2011 m. gegužės 12 d. Sprendimo *Région Nord-Pas-de-Calais ir Communauté d'agglomération du Douaisis / Komisija*, T-267/08 ir T-279/08, EU:T:2011:209, 71 punktą) nenumatytas ypatingas vaidmuo, kuris leistų jiems remtis tokios apimties teisėmis, kokia yra teisė į gynybą.

65 Vis dėlto iš SESV 108 straipsnio 2 dalies ir Reglamento Nr. 659/1999 1 straipsnio h punkto matyti, kad nagrinėjimo etapu Komisija privalo įpareigoti suinteresuotuosius asmenis, tarp kurių gali būti įmonė ar įmonės ir pagalbą suteikęs valstybės vidaus subjektas, pateikti pastabas (šiuo klausimu žr. 2008 m. gegužės 8 d. Sprendimo *Ferriere Nord / Komisija*, C-49/05 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2008:259, 68 punktą ir 2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimo *Komisija / Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, EU:C:2008:709, 55 punktą). Ši taisyklė yra esminis reikalavimas (2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimo *Komisija / Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, EU:C:2008:709, 55 punktas ir 2007 m. rugsėjo 12 d. Sprendimo *Olympiaki Aeroporia Ypiresies / Komisija*, T-68/03, EU:T:2007:253, 42 punktas). Ji turi leisti suinteresuotajam asmeniui dalyvauti procedūroje tiek, kiek yra tinkama atsižvelgiant į konkretaus atvejo aplinkybes (šiuo klausimu žr. 1998 m. birželio 25 d. Sprendimo *British Airways ir kt. / Komisija*, T-371/94 ir T-394/94, EU:T:1998:140, 60 punktą). Šiuo atžvilgiu be kita ko, jau buvo nuspręsta, kad Komisija prireikus turi prašyti suinteresuotųjų asmenų pateikti pastabas, jei teisinė tvarka pasikeitė prieš Komisijai priimant sprendimą pagal naująsias taisykles, nebent pagal naująją teisinę tvarką nebūtų esminių pakeitimų anksčiau galiojusios teisinės tvarkos atžvilgiu (žr. 2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimo *Komisija / Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, EU:C:2008:709, 56 punktą ir nurodytą jurisprudenciją).

66 Be to, net jei sprendime pradėti procedūrą gali būti apibendrintos tik reikšmingos faktinės ir teisinės aplinkybės, pateiktas pirminis nagrinėjamos valstybės priemonės įvertinimas siekiant nustatyti, ar ji yra pagalba, ir išdėstytos priežastys, verčiančios abejoti dėl jos suderinamumo su vidaus rinka, jis turi sudaryti sąlygas suinteresuotosioms šalims veiksmingai dalyvauti formalioje tyrimo procedūroje, per kurią jos galėtų pateikti savo argumentus (šiuo klausimu žr. 2011 m. gegužės 12 d. Sprendimo *Région Nord-Pas-de-Calais ir Communauté d'agglomération du Douaisis / Komisija*, T-267/08 ir T-279/08, EU:T:2011:209, 80 ir 81 punktus). Konkrečiai kalbant, tam, kad suinteresuotųjų šalių teisė pateikti pastabas neprarastų prasmės, Komisija turi pakankamai apibrėžti tyrimo ribas (žr. 2009 m. liepos 1 d. Sprendimo *Operator ARP / Komisija*, T-291/06, EU:T:2009:235, 38 punktą ir nurodytą jurisprudenciją).

67 Šioje byloje reikia pažymėti, kad sprendime pradėti procedūrą Komisija preliminariai įvertino veiklos pagalbos suderinamumą su regioninės valstybės pagalbos teikimo gairėmis, atsižvelgdama į 2005 m. gairių 27 ir 63 punktuose šiuo klausimu pateiktą nuorodą. Konkrečiai kalbant, Komisija nurodė, kad Gdynės-Kosakovo oro uostas yra ekonominių sunkumų patiriančiame regione, kuriam taikytina

SESV 107 straipsnio 3 dalies a punkte numatyta išimtis, ir kad reikia patikrinti, ar tenkinamos regioninės valstybės pagalbos teikimo gairių 76 punkte numatytos sąlygos (sprendimo pradėti procedūrą 64 ir 65 konstatuojamosios dalys).

68 Sprendime 2014/883 Komisija pažymėjo, kad „Gdynės oro uostas yra įkurtas regione, kurio padėtis palyginti su kitais yra kur kas blogesnė ir kuriam taikoma SESV 107 straipsnio 3 dalies a punkte nustatyta nukrypti leidžianti nuostata“, todėl „Komisija turi įvertinti, ar aptariamą pagalbą galima laikyti suderinama pagal [regioninės valstybės pagalbos teikimo gaires]“ (Sprendimo 2014/883 221 konstatuojamoji dalis). Šiuo atveju taikydama minėtų gairių 76 punktą Komisija nusprendė, kad veiklos pagalba „neatitinka [regioninės valstybės pagalbos teikimo gairėse] išdėstytų kriterijų“ (Sprendimo 2014/883 228 konstatuojamoji dalis).

69 Vis dėlto kaip atsakymuose į organizuojant procesą pateiktus klausimus teisingai nurodo bendrovė PLGK, šiuo klausimu palaikoma Lenkijos Respublikos ir Gdynės savivaldybės, Komisija ginčijamame sprendime pakeitė teisinę tvarką dėl veiklos pagalbos atitikties analizės.

70 Šiuo klausimu visų pirma reikia atmesti Komisijos argumentą, kad ginčijamo sprendimo teisinio pagrindo pakeitimas yra naujas ieškinio pagrindas, pirmą kartą bendrovės PLGK nurodytas dublike. Iš tikrųjų, remiantis jurisprudencija, teisinis pagrindas, kuriuo išplečiamas anksčiau ieškinyje tiesiogiai arba numanomai nurodytas teisinis pagrindas, yra priimtinas (1983 m. gegužės 19 d. Sprendimo *Verros / Parlamentas*, 306/81, EU:C:1983:143, 9 punktas; šiuo klausimu taip pat žr. 2007 m. balandžio 26 d. Sprendimo *Alcon / VRDT*, C-412/05 P, EU:C:2007:252, 38–40 punktus ir 2008 m. liepos 17 d. Sprendimo *Campoli / Komisija*, C-71/07 P, EU:C:2008:424, 63 punktą). Nagrinėjamu atveju ieškovės ieškinyje nurodė, kad jos privalėjo turėti galimybę pateikti nuomonę dėl naujų Komisijos argumentų ir naujos analizės, o nurodomas tokios galimybės nesuteikimas būtų esminių procedūrinių reikalavimų pažeidimas. Konkrečiai kalbant, ieškinio II.14 punktas, kuriame apibendrinami ieškinio pagrindai, pavadintas taip: „Esminių procedūrinių reikalavimų pažeidimas nesuteikiant ieškovėms teisės pateikti pastabų ir išdėstyti nuomonę“. Taigi bendrovės PLGK dublike nurodytas argumentas, konkrečiai susijęs su nauja Komisijos analize ginčijamame sprendime, yra ieškinyje nurodyto pagrindo dėl esminių procedūrinių reikalavimų pažeidimo, padaryto nesuteikus ieškovėms galimybės pateikti pastabas, išplėtimas. Be to, bet kuriuo atveju reikia priminti, kad taisyklė, pagal kurią Komisija turi suteikti galimybę suinteresuotiesiems asmenims pateikti pastabas, yra procedūrinis reikalavimas. Todėl šio procedūrinio reikalavimo pažeidimas, kuris yra viešosios tvarkos klausimas, gali būti nagrinėjamas Bendrojo Teismo iniciatyva (šiuo klausimu žr. 1991 m. gegužės 7 d. Sprendimo *Interhotel / Komisija*, C-291/89, EU:C:1991:189, 14 punktą; 2017 m. balandžio 4 d. Sprendimo *Ombudsmenas / Staelen*, C-337/15 P, EU:C:2017:256, 85 punktą ir 2016 m. kovo 16 d. Sprendimo *Frucona Košice / Komisija*, T-103/14, EU:T:2016:152, 84 punktą).

71 Antra, ginčijamame sprendime Komisija nurodė, kad iki 2014 m. balandžio 4 d. (iki tol, kol įsigalios 2014 m gairės) oro uostams suteiktai neteisėtai investicinei pagalbai taikys 2005 m. gairėse išdėstytus principus, o „visoms byloms dėl veiklos pagalbos oro uostams <…> taikys 2014 m. <…> gairėse išdėstytus principus, net jeigu pagalba suteikta iki 2014 m. balandžio 4 d.“ (ginčijamo sprendimo 196 konstatuojamoji dalis), o taip ir buvo nagrinėjamu atveju (ginčijamo sprendimo 197 konstatuojamoji dalis ir 2 straipsnis). Iš to matyti, kad, priešingai nei sprendime pradėti procedūrą ir Sprendime 2014/883, Komisija, vertindama, ar veiklos pagalba suderinama su vidaus rinka, rėmėsi nebe regioninės pagalbos teikimo gairėmis, o 2014 m. gairėse išdėstytais principais.

72 Trečia, kaip matyti iš 2014 m. gairių, Komisija aiškiai nurodė, kad „netaikys principų, išdėstytų 2007–2013 m. nacionalinės regioninės pagalbos teikimo gairėse“ ir kad „2014–2020 m. regioninės valstybės pagalbos gairės ar kitos galbūt būsimos regioninės pagalbos teikimo gairės nebus taikomos oro uostų infrastruktūrai teikiamai valstybės pagalbai“ (2014 m. gairių 23 punktas).

73 Ketvirta, Komisija pakeitė ne tik regioninės valstybės pagalbos gaires 2014 m. gairėmis, bet ir išimtį, išanalizuotą pagal SESV 107 straipsnio 3 dalį. Iš tikrųjų, kaip matyti iš sprendimo pradėti procedūrą ir Sprendimo 2014/883, Komisija rėmėsi „SESV 107 straipsnio 3 dalies a punkte numatyta išimtimi“. Regioninės pagalbos teikimo gairių 76 punkte pažymima, kad išimtiniais atvejais gali būti suteikiama veiklos pagalba regionams, kuriems taikoma SESV 107 straipsnio 3 dalies a punkte nustatyta išimtis. Kaip matyti iš 2014 m. gairių, kurių principus Komisija taikė ginčijamame sprendime, 112 punkto, veiklos pagalbos suderinamumas šiuo atžvilgiu analizuotas „remiantis [SESV] 107 straipsnio 3 dalies c punktu“.

74 Penkta, kalbant konkrečiai apie „veiklos pagalbą regioniniams oro uostams“ 2014 m. gairėse siūloma oro uostams suteiktos pagalbos suderinamumą „vertinti naujoviškai“ [2014 m. gairių 17 punkto d papunktis]. Šio naujo vertinimo tvarka išdėstyta 2014 m. gairių 5.1.2 punkte. Numatyti šeši kumuliaciniai kriterijai, tarp kurių ir pirmasis ginčijamo sprendimo 246 konstatuojamojoje dalyje Komisijos analizuotas kriterijus, t. y. nustatymas, ar pagalba veiklai padeda siekti aiškiai apibrėžto bendrojo tikslo. Šis pirmasis kriterijus grindžiamas trimis alternatyviomis sąlygomis, t. y. tuo, kad pagalba veiklai didina Sąjungos piliečių judumą ir gerina regionų susisiekimą, nes steigiami prieigos punktai, iš kurių galima vykdyti skrydžius Sąjungoje arba kovojama su transporto perkrova pagrindiniuose Sąjungos oro uostuose, arba skatinamas regionų vystymasis. Dvi iš šių trijų alternatyvių sąlygų Komisija paminėjo ginčijamo sprendimo 246 konstatuojamojoje dalyje.

75 Regioninės pagalbos teikimo gairėse numatyta, kad pagalba veiklai gali būti suteikta „[jei tai] pagrįsta jos nauda regioninei plėtrai bei pobūdžiu ir [jeigu] jos lygis proporcingas tiems sunkumams, kuriuos siekiama palengvinti“, ir tai Komisija, be kita ko, nurodė Sprendimo 2014/883 222 konstatuojamojoje dalyje.

76 Nors tam tikri 2014 m. gairėse ir regioninės pagalbos teikimo gairėse numatyti kriterijai gali sutapti, kaip, pavyzdžiui, pagalba skatinant regionų vystymąsi, vis dėlto, pirma, kriterijai 2014 m. gairėse yra labiau išplėtoti, ir antra, jie skiriasi savo pobūdžiu, nes 2014 m. gairės susijusios konkrečiai su pagalba oro uostams ir oro transporto bendrovėms. Be to, reikia pažymėti, kad nors nauda regioninei plėtrai yra esminė regioninės pagalbos teikimo gairių sąlyga, 2014 m. gairėse ši sąlyga yra tik alternatyvi, kaip tai matyti iš šių gairių 113 punkte vartojamo jungtuko „arba“.

77 Šešta, reikia pažymėti, kad 2014 m. gairėse numatytas veiklos pagalbos naujas vertinimas susijęs su pereinamuoju dešimties metų laikotarpiu, per kurį oro uostai, ypač regioniniai, gali gauti tokią pagalbą, jei atitinka minėtose gairėse numatytas sąlygas (be kita ko, žr. 2014 m. gairių 13, 14 ir 112 punktus).

78 Atsižvelgiant į tai, reikia konstatuoti, kad ginčijamame sprendime Komisijos taikyta nauja teisinė tvarka apėmė esminius pasikeitimus, palyginti su anksčiau galiojusia teisine tvarka, kuri buvo taikyta sprendime pradėti procedūrą ir Sprendime 2014/883.

79 Be to, pripažinus, kad Sprendimo 2014/883 atšaukimas reiškė tai, kad, kaip tvirtina Komisija, formali tyrimo procedūra nebuvo užbaigta, suinteresuotieji asmenys neturėjo galimybės pateikti pastabų, nes minėta procedūra vėl buvo užbaigta priėmus ginčijamą sprendimą. Taip pat reikia pažymėti, kad 2014 m. gairės buvo paskelbtos 2014 m. balandžio 4 d., t. y. po Sprendimo 2014/883 priėmimo ir po tyrimo procedūros pirmojo užbaigimo. Iš to matyti, kad nuo 2014 m. gairių paskelbimo iki ginčijamo sprendimo priėmimo suinteresuotieji asmenys neturėjo galimybės pateikti pastabų dėl minėtų gairių taikymo ir galimo poveikio, nors šiomis gairėmis ir buvo pakeista teisinė tvarka, kurią Komisija nusprendė taikyti nagrinėjamu atveju.

80 Kiti Komisijos argumentai nepaneigia šių išvadų.

81 Konkrečiai kalbant, turi būti atmestas Komisijos argumentas, kad bendrovė PLGK neįrodė, kad tai, jog jai nebuvo suteikta galimybė pasisakyti dėl 2014 m. gairių taikymo, galėjo turėti įtakos jos teisinei padėčiai ir kad galimybė pasisakyti šiuo klausimu galėjo lemti kitokį ginčijamo sprendimo turinį. Iš tikrųjų suinteresuotųjų asmenų galimybė pateikti pastabas yra esminis procedūrinis reikalavimas, kaip tai suprantama pagal SESV 263 straipsnį, kurio pažeidimas, konstatuotas šioje byloje, lemia trūkumų turinčio akto panaikinimą, nesant būtinybės nustatyti, kad šį pažeidimą nurodžiusiai šaliai tai turėjo įtakos ir kad administracinė procedūra galėjo baigtis kitaip (šiuo klausimu žr. 2000 m. balandžio 6 d. Sprendimo *Komisija / ICI*, C-286/95 P, EU:C:2000:188, 52 punktą ir 2016 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Goldfish ir kt. / Komisija*, T-54/14, EU:T:2016:455, 47 punktą; generalinio advokato P. Mengozzi išvados byloje *Bensada Benallal*, C-161/15, EU:C:2016:3, 92 punktą). Be to, bet kuriuo atveju, atsižvelgiant į teisinio pagrindo pakeitimus SESV [SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktas, paskui – SESV 107 straipsnio 3 dalies c punktas] ir taikytinų gairių, kuriomis iš esmės keičiama veiklos pagalbos suderinamumo vertinimo teisinė tvarka, pakeitimus, negalima iš anksto nuspėti pastabų, kurias suinteresuotasis asmuo būtų galėjęs pateikti, turinio, net jei ginčijamame sprendime Komisija būtų priėjusi prie tokios pačios išvados kaip ir prieš tai galiojusiame sprendime.

82 Aplinkybė, kad po sprendimo pradėti procedūrą ieškovės nepateikė pastabų, yra nereikšminga nustatant, ar jos galėjo pateikti tokias pastabas atšaukus Sprendimą 2014/883 ir prieš priimant ginčijamą sprendimą.

83 Komisijos argumentai, išdėstyti atsakant į organizuojant procesą pateiktus klausimus, kad ji netaikė 2014 m. gairėse įtvirtintų „naujų principų“ dėl veiklos pagalbos, iš esmės yra pagrįsti aplinkybe, kad tiek Sprendime 2014/883, tiek ginčijamame sprendime Komisija konstatavo, jog veiklos pagalba yra nesuderinama su vidaus rinka, nes pati investicinė pagalba buvo nesuderinama su ta pačia rinka. Vis dėlto šiais argumentais iš esmės siekiama pagrįsti, kad ginčijamo sprendimo turinys būtų buvęs toks pats, net jei suinteresuotieji asmenys būtų galėję pateikti pastabas. Todėl jie turi būti atmesti dėl tų pačių motyvų, kurie nurodyti šio sprendimo 81 punkte.

84 Bet kuriuo atveju reikia priminti, kad, kaip matyti iš ginčijamo sprendimo 196 ir 197 konstatuojamųjų dalių, Komisija nurodė, jog šioje byloje ji veiklos pagalbai taikė 2014 m. gairėse nurodytus principus. Šiuo atžvilgiu ginčijamo sprendimo 245 konstatuojamojoje dalyje Komisija aiškiai rėmėsi 2014 m. gairėmis, nurodydama, jog aplinkybė, kad veiklos pagalba yra nesuderinama su vidaus rinka, nes pati investicinė pagalba yra nesuderinama su minėta rinka, yra reikšminga ir „taikant 2014 m. gaires“. Be to, ginčijamo sprendimo 246 konstatuojamojoje dalyje ji pritaikė 2014 m. gairių pirmąjį kriterijų, kuris iš esmės skiriasi nuo regioninės pagalbos teikimo gairių 76 punkte nurodytų sąlygų (žr. šio sprendimo 76 punktą). Taip pat reikia pažymėti, kad, kaip matyti iš ginčijamo sprendimo 198–202 konstatuojamųjų dalių, 2014 m. gairėse įtvirtinti principai buvo taikomi siekiant atskirti investicinei pagalbai skirtą finansavimą nuo veiklos pagalbai skirto finansavimo.

85 Be to, reikia pažymėti, kad ginčijamame sprendime yra bent vienas netikslumas, kurį Komisija, beje, pakartoja atsakydama į organizuojant procesą pateiktus klausimus ir kuris susijęs su teisiniu pagrindu, nes dėstydama tą pagrindą Komisija nusprendė, kad pagalba veiklai yra nesuderinama su vidaus rinka, nes pati pagalba investicijoms yra nesuderinama su ta rinka. Iš tikrųjų ginčijamo sprendimo 245 konstatuojamojoje dalyje Komisija nurodė, kad ši išvada (taip pat pateikta Sprendimo 2014/883 227 konstatuojamojoje dalyje), „padaryta remiantis 2005 m. gairėmis“, galioja ir pagal 2014 m. gaires. Tačiau kaip matyti iš Sprendimo 2014/883 227 ir 228 konstatuojamųjų dalių, Komisija vertinimą atliko remdamasi regioninės pagalbos teikimo gairėmis ir SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktu. Konkrečiai kalbant Komisijos vertinimas, kuris, kaip matyti iš vartojamo žodžių junginio „bet kuriuo atveju“, yra papildomas, buvo išdėstytas prieš Sprendimo 2014/883 228 konstatuojamojoje dalyje pateiktą išvadą, jog „todėl Komisija mano, kad <…> suteikta veiklos pagalba neatitinka regioninės pagalbos teikimo gairėse išdėstytų kriterijų“.

86 Be to, išvada, kad veiklos pagalba yra nesuderinama su vidaus rinka, nes pati investicinė pagalba yra nesuderinama su ta rinka, neišplaukia iš regioninės pagalbos teikimo gairėse ar 2014 m. gairėse aiškiai numatytos sąlygos. Todėl remiantis šiomis gairėmis negalima daryti išvados, kad suinteresuotosios šalys galėjo pateikti pastabas šiuo klausimu, kaip iš esmės tai nurodo Komisija atsakyme į organizuojant procesą pateiktus klausimus. Reikia pridurti, kad Sprendimas 2014/883 buvo atšauktas ir klausimas kyla ne dėl to, ar suinteresuotosios šalys galėjo pateikti pastabas dėl šio sprendimo, o dėl to, ar jos galėjo tokias pastabas pateikti vykstant formaliai tyrimo procedūrai. Sprendime pradėti procedūrą Komisija tik nurodė, jog iš principo veiklos pagalba yra nesuderinama su vidaus rinka, nebent ji atitiktų regioninės pagalbos teikimo gairėse nustatytus kriterijus, tačiau *a priori* nepanašu, kad taip yra, nes Pamarys jau turi Gdansko oro uostą (įvadas „Priemonės vertinimas“ ir sprendimo pradėti procedūrą 63–67 konstatuojamosios dalys).

87 Komisijos per posėdį pirmą kartą nurodytas argumentas, jog išvada, kad veiklos pagalba yra nesuderinama su vidaus rinka, nes pati investicinė pagalba yra nesuderinama su minėta rinka, išplaukia iš „savarankiško“ sus Sutartimi susijusio teisinio pagrindo, yra nepagrįstas atsižvelgiant į Sprendimą 2014/883 arba ginčijamą sprendimą. Iš tikrųjų, be to, kad šiuo klausimu ginčijamame sprendime nepateikta nei motyvų, nei paaiškinimų, Komisijos išvada, kaip jau nurodyta, buvo pateikta Sprendime 2014/883, kuriame kalbėta apie SESV 107 straipsnio 3 dalies a punktą ir regioninės pagalbos teikimo gaires, ir ginčijamame sprendime, kuriame kalbama apie SESV 107 straipsnio 3 dalies c punktą ir 2014 m. gaires.

88 Galiausiai dėl Komisijos nuorodos į bylą, kurioje priimtas 2004 m. lapkričio 18 d. Sprendimas *Ferriere Nord / Komisija* (T-176/01, EU:T:2004:336), reikia pažymėti, kad Bendrasis Teismas toje byloje nusprendė, jog „[šioje byloje ginčijamo sprendimo] motyvų atžvilgiu [atitinkami] abiejų rekomendacijų principai iš esmės yra vienodi“. Konkrečiai kalbant, abiejose šioje byloje nagrinėjamose rekomendacijose pasakyta, kad investicijos, kurių tikslas buvo saugoti aplinką, atitinka reikalavimus, ir jose numatytas toks pats pagalbos priemonei skirtų reikalavimus atitinkančių sąnaudų apskaičiavimo metodas (2004 m. lapkričio 18 d. Sprendimo *Ferriere Nord / Komisija*, T-176/01, EU:T:2004:336, 77 punktas). Be to, toje byloje ginčytame sprendime pateikti motyvai buvo susiję su abiejose rekomendacijose nustatytomis identiškomis esminėmis sąlygomis. Nagrinėjamu atveju, kaip jau buvo nurodyta, regioninės pagalbos teikimo gairės ir 2014 m. gairės yra iš esmės skirtingos būtent kiek tai susiję su 2014 m. gairėse nustatyta pirmąja sąlyga, kurią Komisija analizavo ginčijamame sprendime, be to, jomis įgyvendinamos skirtingos SESV nuostatos.

89 Atsižvelgiant į visa tai, reikia konstatuoti, kad Komisija nesilaikė jai tenkančios pareigos suteikti suinteresuotiesiems asmenims galimybę pateikti pastabas, ir nebūtina nagrinėti, ar šis pareigos nesilaikymas taip pat yra procedūros taisyklių, teisės į gerą administravimą, teisėtų lūkesčių ir teisės į gynybą pažeidimas, kurį Bendrajame teisme nurodo ieškovės. Konkrečiai kalbant, nereikia nuspręsti dėl ieškovių galimybės Bendrajame Teisme remtis Lenkijos Respublikos teisės į gynybą pažeidimu, kuris, be kita ko, buvo nurodytas šios valstybės narės paaiškinime dėl įstojimo į bylą. Esant tokiai situacijai, irgi nebūtina aiškintis, ar Komisija taip pat nevykdė savo pareigos, kai nesuteikė suinteresuotiesiems asmenims galimybės pateikti pastabas dėl ginčijamame sprendime padarytų pakeitimų, susijusių su faktinėmis aplinkybėmis.

90 Dėl konstatuoto neteisėtumo apimties reikia pažymėti, kad nors pagalbą iš tikrųjų sudaro du finansavimo būdai, t. y. investicinė pagalba ir veiklos pagalba, šiuos du skirtingus finansavimo būdus Komisija išnagrinėjo bendrai, kad, be kita ko, juos galėtų bendrai kvalifikuoti kaip valstybės pagalbą. Konkrečiai kalbant, ginčijamo sprendimo 191 konstatuojamojoje dalyje Komisija nusprendė, kad „kapitalo injekcijos bendrovei [PLGK] yra valstybės pagalba“. Darydama tokią išvadą Komisija, be kita ko, taikė rinkos ekonomikos sąlygomis veikiančio privataus investuotojo kriterijų, neišskirdama skirtingų finansavimo būdų. Šis bendras vertinimas atsispindi ginčijamo sprendimo rezoliucinėje dalyje, nes šio sprendimo 2 straipsnio 1 dalyje Komisija nurodė, kad „kapitalo injekcijos, 2007 m. rugpjūčio 28 d.–2013 m. birželio 17 d. suteiktos [bendrovei PLGK], yra valstybės pagalba, kurią Lenkijos [Respublika] suteikė neteisėtai“. Šios 2007 m. rugpjūčio 28 d.–2013 m. birželio 17 d.

padarytos kapitalo injekcijos nurodomos ginčijamo sprendimo 57 konstatuojamoje dalyje pateiktoje lentelėje, kurioje Komisija neišskiria sumų, suteiktų kaip veiklos pagalba ar kaip investicinė pagalba. Be to, ginčijamo sprendimo 3 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „Lenkijos [Respublika] turi susigrąžinti 2 straipsnio 1 dalyje nurodytą pagalbą iš jos gavėjo“, vėl neišskiriant investicinės pagalbos ir veiklos pagalbos. Galiausiai investicinės pagalbos suderinamumo vertinimas ir veiklos pagalbos suderinamumo vertinimas buvo glaudžiai susiję, ir tai Komisija patvirtino atsakydama į organizuojant procesą patektus klausimus. Tokiomis aplinkybėmis negalima ginčijamo sprendimo rezoliucinės dalies aiškinti kaip atskiriančios investicinę pagalbą nuo veiklos pagalbos. Dėl Komisijos per posėdį nurodyto argumento, kad visas ginčijamo sprendimo 2–5 straipsnių panaikinimas peržengtų ieškovių nurodyto ieškinio pagrindo, kuriuo ginčijama tik veiklos pagalba, ribas, pakanka pažymėti, kad, pirma, ieškovės prašo panaikinti minėtus straipsnius, antra, aptariamas ieškinio pagrindas susijęs su viešąja tvarka, ir, trečia, Komisijos argumentas negali paneigti aplinkybės, kad ginčijamo sprendimo 2–5 straipsniai neatsiejamai susiję ir su investicine, ir su veiklos pagalbomis.

91 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, šeštąjį ieškinio pagrindą reikia pripažinti pagrįstu ir panaikinti ginčijamo sprendimo 2–5 straipsnius, nenagrinėjant kitų grindžiant šį ieškinį nurodytų pagrindų.

(Praleista)

Remdamasis šiais motyvais,

BENDRASIS TEISMAS (septintoji kolegija)

nusprendžia:

1. **Panaikinti 2015 m. vasario 26 d. Komisijos sprendimo (ES) 2015/1586 dėl priemonės SA.35388 (13/C) (ex 13/NN ir ex 12/N) – Lenkija – Gdynės-Kosakovo oro uosto pertvarkymas, 2–5 straipsnius.**

2. **Europos Komisija padengia ne tik savo, bet ir *Gmina Miasto Gdynia* bei *Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o.* patirtas bylinėjimosi išlaidas**

3. **Lenkijos Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas.**

Tomljenović Bieliūnas Marcoulli

Paskelbta 2017 m. lapkričio 17 d. viešame teismo posėdyje Liuksemburge.

Parašai.