Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen)

den 17 november 2017 *

”Statligt stöd – Flygplansinfrastruktur – Offentlig finansiering som kommunerna Gdynia och Kosakowo beviljat till förmån för flygplatsen Gdynia-Kosakowo – Beslut i vilket stödet förklaras vara oförenligt med den inre marknaden och enligt vilket stödet ska återbetalas – Återkallande av ett beslut – Det formella granskningsförfarandet återupptogs inte – Ändring av bestämmelser – De berörda parternas processuella rättigheter – Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter”

I mål T-263/15,

Gmina Miasto Gdynia, Gdynia (Polen), företrätt av advokaterna T. Koncewicz, K. Gruszecka-Spychała och M. Le Berre,

Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o., Gdynia, företrätt av advokaten P. K. Rosiak,

sökande,

med stöd av

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna, M. Rzotkiewicz och E. Gromnicka, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Herrmann och S. Noë, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan med stöd av artikel 263 FEUF avseende ogiltigförklaring av artiklarna 2–5 i kommissionens beslut (EU) 2015/1586 av den 26 februari 2015 om åtgärd SA.35388 (13/C) (f.d. 13/NN och f.d. 12/N) – Polen – Upprättandet av Gdynia-Kosakowo flygplats (EUT L 250, 2015, s. 165),

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen),

sammansatt av ordföranden V. Tomljenović samt domarna E. Bieliūnas och A. Marcoulli (referent),

justitiesekreterare: handläggaren L. Grzegorczyk,

* Rättegångsspråk: polska.

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 27 april 2017,

följande

Dom [1]

Bakgrund till tvisten

1 I juli 2007 bildade den första sökanden, Gmina Miasto Gdynia (nedan kallad kommunen Gdynia), och Gmina Kosakowo (nedan kallad kommunen Kosakowo) den andra sökanden, Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o. (nedan kallat bolaget PLGK), som i sin helhet tillhör dessa båda polska kommuner, i syfte att omvandla militärflygplatsen Gdynia-Oksywie till en civil flygplats. Nämnda flygplats ligger i kommunen Kosakowo i Pommern, i norra Polen. Den nya civila flygplatsen, vars förvaltning hade anförtrotts bolaget PLGK, skulle bli den näst viktigaste flygplatsen i Pommern och i huvudsak användas för allmän lufttrafik med lågprisflygbolag och charterbolag.

[utelämnas]

5 Genom beslut av den 2 juli 2013 inledde kommissionen ett formellt granskningsförfarande avseende denna åtgärd, i enlighet med artikel 108.2 FEUF, och uppmanade de berörda parterna att inkomma med synpunkter (beslut C(2013) 4045 final av den 2 juli 2013 om åtgärd SA.35388 (13/C) (f.d. 13/NN och f.d. 12/N) – Polen – Upprättande av flygplatsen Gdynia-Kosakowo (EUT C 243, 2013, s. 25) (nedan kallat beslutet om inledande)). De berörda parterna inkom inte med några synpunkter till kommissionen.

[utelämnas]

7 Den 11 februari 2014 antog kommissionen beslut 2014/883/EU om åtgärd SA.35388 (13/C) (f.d. 13/NN och f.d. 12/N) – Polen – Upprättandet av Gdynia-Kosakowo flygplats (EUT L 357, 2014, s. 51), i vilket den fastställde att planerna på finansiering utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, bland annat eftersom bolaget PLGK genom den offentliga finansieringen av kommunen Gdynia och kommunen Kosakowo hade getts en fördel som det inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden. I beslutet ålade kommissionen de polska myndigheterna att återkräva det statliga stöd som hade betalats ut till bolaget PLGK.

[utelämnas]

10 Den 26 februari 2015 återkallade kommissionen beslut 2014/883 och ersatte det med beslut (EU) 2015/1586 om åtgärd SA.35388 (13/C) (f.d. 13/NN och f.d. 12/N) – Polen – Upprättande av Gdynia-Kosakowo flygplats (EUT L 250, 2015, s. 165) (nedan kallat det angripna beslutet) i samma rättsakt.

11 Vad avser återkallandet av beslut 2014/883 anförde kommissionen att det, under förfarandet vid tribunalen, hade blivit uppenbart att det stöd som i beslut 2014/883 förklarades vara oförenligt med den inre marknaden omfattade vissa investeringar som inte utgjorde statligt stöd, enligt beslutet att inleda förfarandet, eftersom nämnda investeringar ingick i den offentliga sektorns ansvarsområde. Dessa investeringar omfattade byggnader och utrustning för brandmän, tulltjänstemän, säkerhetsvakter på flygplatser, poliser och gränsvakter (skälen 15 och 16 i det angripna beslutet). På denna grund beslutade kommissionen att beslut 2014/883 borde upphävas och ersättas med det angripna beslutet.

1 Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras

För övrigt ansåg kommissionen att det inte var nödvändigt att inleda ett nytt granskningsförfarande eftersom alla uppgifter som krävdes för bedömningen av åtgärden i fråga redan fanns i akten (skäl 18 i det angripna beslutet).

[utelämnas]

16 I det angripna beslutet erinrade kommissionen för det första om bakgrunden till det formella granskningsförfarandet.

[utelämnas]

18 Investeringsprojektet finansierades genom kapitaltillskott från kommunerna Gdynia och Kosakowo. Nämnda kapitaltillskott skulle täcka såväl investeringskostnader (nedan kallat investeringsstödet) som driftskostnader för flygplatsen under den inledande verksamhetsfasen (fram till slutet av 2019) (nedan kallat driftstödet). Kommissionen anförde att innan de polska myndigheterna anmälde åtgärden hade kommunerna Gdynia och Kosakowo redan gått med på att bidra med totalt cirka 207,48 miljoner polska zloty (PLN) (cirka 51,87 miljoner euro) i syfte att genomföra investeringsprojektet och täcka flygplatsens underskott under de första verksamhetsåren. Staden Gdynia skulle bidra med 142,48 miljoner PLN (cirka 35,62 miljoner euro) under åren 2007-2019. Kommunen Kosakowo tillhandahöll ett bidrag på 100 000 PLN (cirka 25 000 euro) när bolaget PLGK grundades. Under åren 2011–2040 skulle kommunen Kosakowo dessutom, enligt uppgift från kommissionen, bidra med apportegendom motsvarande 64,9 miljoner PLN (cirka 16,2 miljoner euro) genom att byta en del av den årliga hyra som flygplatsoperatören ska betala enligt hyreskontraktet mot aktier i det bolag som ansvarar för driften av flygplatsen (skälen 31 och 32 i det angripna beslutet).

19 Kommissionen konstaterade för det andra att de kapitaltillskott som hade beviljats bolaget PLGK utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Eftersom finansieringen redan hade gjorts tillgänglig för bolaget PLGK ansåg kommissionen också att Polen hade underlåtit att iaktta förbudet i artikel 108.3 FEUF (skäl 191 i det angripna beslutet).

20 För det tredje undersökte kommissionen huruvida stödet i fråga var förenligt med den inre marknaden, i synnerhet med avseende på artikel 107.3 c FEUF.

[utelämnas]

24 För det fjärde preciserade kommissionen att stödet i fråga skulle återbetalas till de polska myndigheterna, i den mån det hade betalats ut.

25 På grundval av detta antog kommissionen det angripna beslutet. Artiklarna i det angripna beslutet har följande lydelse:

”Artikel 1

Beslut 2014/883/EU upphävs.

Artikel 2

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

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

Artikel 3

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

2. Det stöd som ska återkrävas ska innefatta ränta från och med dagen då stödet ställdes till stödmottagarens förfogande till och med dagen det har återbetalats. Räntan ska beräknas som sammansatt ränta enligt kapitel V i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 [av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EUT L 140, 2004, s. 1)].

3. [Republiken] Polen ska upphöra med alla utbetalningar av utestående stöd av det slag som avses i artikel 2.2 med verkan från den dag då detta beslut offentliggörs.

Artikel 4

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

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

Artikel 5

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

a) Det totala belopp (kapital och ränta) som ska återkrävas från stödmottagaren.

b) En detaljerad beskrivning av de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att rätta sig efter detta beslut.

c) Dokument som visar att stödmottagaren har anmodats att betala tillbaka stödet.

2. [Republiken] Polen ska hålla kommissionen underrättad om utvecklingen vad gäller de nationella åtgärder som har vidtagits för att genomföra detta beslut till dess att återkravet av det stöd som avses i artikel 2.1 och den ränta som avses i artikel 3.2 har slutförts. [Republiken Polen] ska på kommissionens begäran omgående lämna uppgifter om de åtgärder som redan har vidtagits eller som planeras för att följa detta beslut. [Republiken] Polen ska också lämna detaljerade uppgifter om de stödbelopp och räntebelopp som redan har återkrävts från stödmottagaren.

Artikel 6

Detta beslut riktar sig till Republiken Polen.”

Förfarandet och parternas yrkanden

26 Kommunen Gdynia och bolaget PLGK väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 15 maj 2015.

27 Genom beslut av den 1 december 2015 tillät ordföranden på tribunalens sjätte avdelning Republiken Polen att intervenera till stöd för sökandenas yrkanden.

28 Genom beslut av den 15 april 2016 utsågs en ny referent i målet.

29 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, med tillämpning av artikel 27.5 i tribunalens rättegångsregler, förordnades referenten att tjänstgöra på sjunde avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.

30 På förslag av referenten beslutade tribunalen (sjunde avdelningen) att inleda den muntliga delen av förfarandet och ställde, inom ramen för de processledande åtgärder som föreskrivs i artikel 89.3 i rättegångsreglerna, frågor till parterna. Parterna efterkom tribunalens begäran inom den föreskrivna fristen.

31 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 27 april 2017.

32 Sökandena har, med beaktande av de preciseringar som lämnades i bolaget PLGK:s replik och i kommunen Gdynias svar på åtgärderna för processledning, yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara artiklarna 2–5 i det angripna beslutet, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

34 Republiken Polen stöder sökandenas yrkanden.

Rättslig bedömning

35 Talan grundar sig i sak på sex grunder.

[utelämnas]

41 Den sjätte grunden avser, i sak, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, av förfaranderegler samt av principerna om god förvaltningssed, skydd av berättigade förväntningar och respekten för rätten till försvar.

42 Tribunalen finner det lämpligt att först pröva den sjätte grunden.

[utelämnas]

57 Den sjätte grunden består i sak av tre anmärkningar. För det första har sökandena kritiserat den omständigheten att det angripna beslutet inte hade publicerats vid tidpunkten för väckandet av förevarande talan. För det andra anser sökandena att kommissionen inte kunde återkalla beslut 2014/883 med stöd av artikel 9 i förordning nr 659/1999. För det tredje har sökandena gjort gällande att kommissionen borde ha återupptagit det formella granskningsförfarandet innan den antog det angripna beslutet och säkerställt att deras processuella rättigheter eller Republiken Polens processuella rättigheter iakttogs.

[utelämnas]

Den tredje anmärkningen om att det formella granskningsförfarandet inte inleddes och att de berörda parternas processuella rättigheter åsidosattes

62 Vad avser argumentet att kommissionen borde ha inlett det formella granskningsförfarandet innan institutionen antog det angripna beslutet och borde ha säkerställt iakttagandet av de berörda parternas processuella rättigheter ska det erinras om att ett förfarande som syftar till att ersätta en rättsstridig rättsakt, enligt rättspraxis, kan återupptas i precis det skede där rättsstridigheten inträffade, utan att kommissionen är skyldig att börja om förfarandet i ett tidigare skede än precis från detta skede (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 1998, Spanien/kommissionen, C-415/96, EU:C:1998:533, punkt 31, dom av den 3 oktober 2000, Industrie des poudres sphériques/rådet, C-458/98 P, EU:C:2000:531, punkt 82, och dom av den 9 juli 2008, Alitalia/kommissionen, T-301/01, EU:T:2008:262, punkterna 99 och 142). Denna rättspraxis avseende ersättande av en rättsakt som ogiltigförklarats av unionsdomstolen är även tillämplig, för det fall den aktuella rättsakten inte har ogiltigförklarats av domstolen, vid återkallande och ersättande av en rättsstridig rättsakt av dess upphovsman (dom av den 16 mars 2016, Frucona Košice/kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, punkt 61, se även, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 2011, Région Nord-Pas-de-Calais och Communauté d'agglomération du Douaisis/kommissionen, T-267/08 och T-279/08, EU:T:2011:209, punkt 83).

63 Den omständigheten att kommissionen inte är skyldig att börja om förfarandet i ett tidigare skede än precis det skede där rättsstridigheten inträffade innebär emellertid inte att kommissionen, i princip, inte behöver ge berörda parter tillfälle att yttra sig innan institutionen antar ett nytt beslut.

64 Det är förvisso så att inte någon bestämmelse avseende förfarandet för kontroll av statligt stöd ger stödmottagaren (dom av den 24 september 2002, Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen, C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkt 83) eller den underordnade statliga enhet som har beviljat stödet (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 5 oktober 2016, Diputación Foral de Bizkaia/kommissionen, C-426/15 P, ej publicerat, EU:C:2016:757, punkt 45, och dom av den 12 maj 2011, Région Nord-Pas-de-Calais och Communauté d'agglomération du Douaisis/kommissionen, T-267/08 och T-279/08, EU:T:2011:209, punkt 71) en särskild roll bland dem som är berörda som innebär att de kan göra anspråk på rättigheter som är lika omfattande som rätten till försvar i sig.

65 Det följer emellertid av artikel 108.2 FEUF och artikel 1 h i förordning nr 659/1999 att kommissionen, under granskningsfasen, måste ge berörda parter, inbegripet det eller de berörda företagen samt den underordnade statliga enhet som har beviljat stödet, tillfälle att yttra sig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2008, Ferriere Nord/kommissionen, C-49/05 P, ej publicerad, EU:C:2008:259, punkt 68, och dom av den 11 december 2008, kommissionen/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punkt 55). Denna regel utgör en väsentlig formföreskrift (dom av den 11 december 2008, kommissionen/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punkt 55, och dom av den 12 september 2007, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/kommissionen, T-68/03, EU:T:2007:253, punkt 42). Den ska ge berörda parter rätt att delta i förfarandet på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 1998, British Airways m.fl./kommissionen, T-371/94 och T-394/94, EU:T:1998:140, punkt 60). Det har inom denna ram redan fastställts att när bestämmelserna har ändrats måste kommissionen, innan den fattar sitt beslut på grundval av nya bestämmelser, anmoda berörda parter att yttra sig. Detta gäller förutom då de nya bestämmelserna inte innehåller några väsentliga ändringar i förhållande till de bestämmelser som tidigare gällde (se dom av den 11 december 2008, kommissionen/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

66 Även om beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet får vara begränsat till att innehålla en sammanfattning av de relevanta sak- och rättsfrågorna och en preliminär bedömning av huruvida den statliga åtgärden utgör stöd samt till att ange de skäl som ger upphov till tvivel beträffande åtgärdens förenlighet med den inre marknaden måste detta beslut göra det möjligt för berörda parter att delta på ett verksamt sätt i det formella granskningsförfarandet, under vilket de ska ha möjlighet att lägga fram sina synpunkter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 2011, Région Nord-Pas-de-Calais och Communauté d'agglomération du Douaisis/kommissionen, T-267/08 och T-279/08, EU:T:2011:209, punkterna 80 och 81). Det är i synnerhet nödvändigt att kommissionen i tillräcklig utsträckning anger ramarna för granskningen för att inte de berörda parternas rätt att yttra sig ska förlora sin betydelse (se dom av den 1 juli 2009, Operator ARP/kommissionen, T-291/06, EU:T:2009:235, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

67 I förevarande fall noterar tribunalen att kommissionen i beslutet om inledande gjorde en preliminär bedömning av huruvida driftstödet var förenligt med riktlinjerna för statligt regionalstöd, med beaktande av hänvisningen i detta hänseende till paragraferna 27 och 63 i 2005 års riktlinjer. Kommissionen angav särskilt att flygplatsen Gdynia-Kosakowo är belägen i en region där den ekonomiska situationen är besvärlig, vilken omfattas av undantaget i artikel 107.3 a FEUF, samt att det var nödvändigt att pröva huruvida villkoren i punkt 76 i riktlinjerna för statligt regionalstöd var uppfyllda (skälen 64 och 65 i beslutet om inledande).

68 I beslut 2014/883 angav kommissionen att ”Gdynias flygplats ligger i ett mindre gynnat område som omfattas av det undantag som anges i artikel 107.3 a i EUF-fördraget, vilket innebär att kommissionen måste bedöma om driftstödet i fråga kan anses vara förenligt med regionalstödsriktlinjerna” (skäl 221 i beslut 2014/883). Kommissionen tillämpade punkt 76 i nämnda riktlinjer på förevarande fall och drog slutsatsen att driftstödet inte uppfyllde de ”kriterier som anges i regionalstödsriktlinjerna” (skäl 228 i beslut 2014/883).

69 Såsom bolaget PLGK, med medhåll från Republiken Polen och kommunen Gdynia i deras svar på åtgärderna för processledning, har anfört företog kommissionen i det angripna beslutet emellertid en ändring av bestämmelserna om prövning av driftstödets förenlighet.

70 I detta avseende konstaterar tribunalen för det första att kommissionens argument att ändringen av den rättsliga grund som tillämpades i det angripna beslutet utgör en ny grund, vilken bolaget PLGK anförde för första gången i repliken, inte kan godtas. Det följer nämligen av rättspraxis att talan ska kunna prövas på en grund som utgör en vidareutveckling av en grund som tidigare framförts, direkt eller indirekt, i ansökan (dom av den 19 maj 1983, Verros/parlamentet, 306/81, EU:C:1983:143, punkt 9, se också, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2007, Alcon/harmoniseringskontoret, C-412/05 P, EU:C:2007:252, punkterna 38–40, och dom av den 17 juli 2008, Campoli/kommissionen, C-71/07 P, EU:C:2008:424, punkt 63). I förevarande fall har sökandena emellertid i ansökan anfört att de borde ha getts möjlighet att yttra sig över kommissionens nya argument och nya analys samt att den underlåtenhet som åberopats i detta avseende i sig utgjorde ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Närmare bestämt har punkt II.14 i ansökan, i vilken det redogörs för grunderna för talan, getts rubriken ”Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter i form av sökandenas rätt att yttra sig och ta ställning”. Argumentet i bolaget PLGK:s replik, vilket avser just kommissionens nya analys i det angripna beslutet, utgör följaktligen en vidareutveckling av den grund som togs upp i ansökan om ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter avseende sökandenas rätt att ges tillfälle att yttra sig. I alla händelser ska det erinras om att regeln enligt vilken kommissionen ska ge berörda parter tillfälle att yttra sig utgör en väsentlig formföreskrift. Ett åsidosättande av denna väsentliga formföreskrift, som utgör en grund avseende tvingande rätt, kan följaktligen prövas ex officio av unionsdomstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 maj 1991, Interhotel/kommissionen, C-291/89, EU:C:1991:189, punkt 14, dom av den 4 april 2017, ombudsmannen/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punkt 85, och dom av den 16 mars 2016, Frucona Košice/kommissionen, T-103/14, EU:T:2016:152, punkt 84).

71 För det andra uppgav kommissionen, inom ramen för det angripna beslutet, att den tillämpade principerna som anges i 2005 års riktlinjer på det investeringsstöd som olagligen hade beviljats flygplatser före den 4 april 2014 – det vill säga vid tidpunkten för tillämpningen av 2014 års riktlinjer – och de principer som anges i 2014 års riktlinjer … på samtliga ärenden avseende driftstöd … till flygplatser, även om stödet beviljats före den 4 april 2014” (skäl 196 i det angripna beslutet), vilket var fallet (skäl 197 och artikel 2 i det angripna beslutet). Av detta följer att kommissionen inte längre grundade sig på riktlinjerna för statligt regionalstöd, vilket den hade gjort inom ramen för beslutet om inledande och beslut 2014/883, när den prövade huruvida driftstödet var förenligt med den inre marknaden, utan på de principer som anges i 2014 års riktlinjer.

72 För det tredje, såsom framgår av 2014 års riktlinjer, uppgav kommissionen uttryckligen att den ”[inte] kommer … att tillämpa [principerna i] riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013” och att ”riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2014–2020 eller framtida riktlinjer för regionalstöd [inte kommer att tillämpas] på statligt stöd till flygplatsinfrastruktur” (punkt 23 i 2014 års riktlinjer).

73 För det fjärde företogs inte bara en ändring med avseende på riktlinjerna för statligt regionalstöd och 2014 års riktlinjer. Kommissionen genomförde även en ändring med avseende på det undantag som hade analyserats i förhållande till artikel 107.3 FEUF. Såsom framgår av beslutet om inledande och beslut 2014/883 tillämpade kommissionen nämligen det ”undantag som anges i artikel 107.3 a FEUF”. I punkt 76 i riktlinjerna för statligt regionalstöd preciseras för övrigt att driftstöd kan beviljas i undantagsfall i regioner som omfattas av det undantag som anges i artikel 107.3 a FEUF. Såsom följer av punkt 112 i 2014 års riktlinjer, som innehåller de principer som kommissionen tillämpade i det angripna beslutet, prövas emellertid driftstödets förenlighet, i detta sammanhang, ”enligt artikel 107.3 c [FEUF]”.

74 För det femte införs genom 2014 års riktlinjer ett ”nytt förhållningssätt för bedömningen” av om stöd till flygplatser är förenligt med den inre marknaden, bland annat med avseende på ”driftstöd till regionala flygplatser” (punkt 17 d i 2014 års riktlinjer). Detta nya förhållningssätt för bedömning återfinns i punkt 5.1.2 i 2014 års riktlinjer. Sex kumulativa kriterier föreskrivs, däribland det första kriteriet som analyserades av kommissionen i skäl 246 i det angripna beslutet, nämligen huruvida driftstödet bidrar till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse. Till grund för detta första kriterium ligger tre alternativa villkor, nämligen att driftstödet ska öka unionsmedborgares rörlighet och regioners anslutbarhet genom att etablera anslutningspunkter för flygningar inom unionen, eller ska motarbeta lufttrafikstockningar vid viktiga navflygplatser i unionen, eller ska underlätta regional utveckling. Två av dessa tre alternativa villkor omnämndes av kommissionen i skäl 246 i det angripna beslutet.

75 I riktlinjerna för statligt regionalstöd anges att driftstöd kan beviljas om ”det är motiverat på grundval av stödets art och dess bidrag till den regionala utvecklingen och [om] det är proportionerligt i förhållande till de nackdelar som det är avsett att utjämna”, vilket kommissionen för övrigt har anfört i skäl 222 i beslut 2014/883.

76 Även om vissa kriterier i 2014 års riktlinjer och i riktlinjerna för statligt regionalstöd kan sammanfalla, bland annat vad avser stödets bidrag till regional utveckling, är dessa kriterier likväl mer utvecklade i 2014 års riktlinjer och skiljer sig till sin natur åt då 2014 års riktlinjer specifikt avser stöd som beviljats flygplatser och flygbolag. Det ska dessutom noteras att bidraget till regional utveckling är ett väsentligt villkor i riktlinjerna för statligt regionalstöd, men bara ett alternativt villkor i 2014 års riktlinjer, vilket användningen av konjunktionen ”eller” i punkt 113 i de sistnämnda riktlinjerna visar.

77 För det sjätte ska det noteras att det nya förhållningssätt för bedömningen av driftstöd som föreskrivs i 2014 års riktlinjer bland annat avser att bevilja en övergångsperiod på tio år under vilken flygplatser, i synnerhet regionala sådana, ska kunna beviljas dessa stöd, om villkoren i nämnda riktlinjer är uppfyllda (se, bland annat, punkterna 13, 14 och 112 i 2014 års riktlinjer).

78 Med beaktande av dessa omständigheter ska de nya bestämmelser som kommissionen tillämpade i det angripna beslutet anses innehålla väsentliga ändringar i förhållande till de bestämmelser som tidigare var i kraft och som beaktades i beslutet om inledande och i beslut 2014/883.

79 För övrigt, även om återkallandet av beslut 2014/883, såsom kommissionen har gjort gällande, innebar att det formella granskningsförfarandet lämnades öppet, hade de berörda parterna inte möjlighet att yttra sig eftersom nämnda förfarande på nytt avslutades, i samband med antagandet av det angripna beslutet. Det ska också noteras att 2014 års riktlinjer publicerades den 4 april 2014, det vill säga efter antagandet av beslut 2014/883 och därmed efter det att granskningsförfarandet avslutades första gången. Av detta följer att de berörda parterna, mellan det att 2014 års riktlinjer publicerades och det angripna beslutet antogs, inte gavs möjlighet att yttra sig på ett ändamålsenligt sätt över tillämpligheten och de eventuella effekterna av nämnda riktlinjer, trots att dessa riktlinjer innebar att de bestämmelser som kommissionen hade valt att tillämpa i det aktuella fallet ändrades.

80 Kommissionens övriga argument påverkar inte dessa konstateranden.

81 I synnerhet kan kommissionens argument, att bolaget PLGK varken har visat på vilket sätt den omständigheten att det inte inbjöds att yttra sig över tillämpningen av 2014 års riktlinjer kan ha påverkat bolagets rättsliga ställning eller i vilken mån som en möjlighet att yttra sig i detta avseende hade kunnat leda till ett annat innehåll i det angripna beslutet, inte godtas. De berörda parternas rätt att ges möjlighet att yttra sig utgör nämligen en väsentlig formföreskrift, i den mening som avses i artikel 263 FEUF, vars åsidosättande, vilket är fastställt i förevarande fall, medför ogiltigförklaring av den rättsakt som är behäftad med felet, utan att det är nödvändigt att visa förekomsten av en skada för den part som har åberopat ett sådant åsidosättande, eller att det administrativa förfarandet skulle ha kunnat leda till ett annat resultat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 april 2000, kommissionen/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punkt 52, och dom av den 8 september 2016, Goldfish m.fl./kommissionen, T-54/14, EU:T:2016:455, punkt 47, generaladvokat Mengozzis förslag till avgörande i mål Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:3, punkt 92). Dessutom, och i alla händelser, är det inte – med beaktande av de ändringar som gjorts med avseende på den rättsliga grunden i EUF-fördraget (först tillämpades artikel 107.3 a FEUF, därefter artikel 107.3 c FEUF) och med avseende på de tillämpliga riktlinjerna, vilka avsevärt ändrade bestämmelserna om prövningen av driftstödets förenlighet – möjligt att förutse effekterna av de yttranden som de berörda parterna skulle ha kunnat inkomma med, även om kommissionen, i det angripna beslutet, har kommit till samma slutsats som i det beslut som tidigare var i kraft.

82 Vad avser den omständigheten att sökandena inte yttrade sig efter beslutet om inledande, saknar det betydelse för bedömningen av om de hade möjlighet att yttra sig efter återkallandet av beslut 2014/883 och före antagandet av det angripna beslutet.

83 Vad avser de argument som kommissionen utvecklade inom ramen för sitt svar med anledning av åtgärderna för processledning, enligt vilka institutionen inte hade tillämpat några ”nya principer” vilka kunde härledas ur 2014 års riktlinjer med avseende på driftstödet grundar sig dessa huvudsakligen på det faktum att kommissionen, såväl i beslut 2014/883 som i det angripna beslutet, hade bedömt att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden i den mån som investeringsstödet i sig var oförenligt med nämnda marknad. Syftet med dessa argument är emellertid i sak att göra gällande att det angripna beslutet skulle ha haft samma innehåll om de berörda parterna hade getts tillfälle att yttra sig. Argumenten kan följaktligen inte godtas, av samma skäl som anges i punkt 81 ovan.

84 I alla händelser ska det erinras om att kommissionen, såsom bland annat framgår av skälen 196 och 197 i det angripna beslutet, preciserade att den i förevarande fall tillämpade de principer som anges i 2014 års riktlinjer avseende driftstöd. Kommissionen hänvisade uttryckligen till 2014 års riktlinjer i skäl 245 i det angripna beslutet, där den angav att den omständigheten att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden i den mån som investeringsstödet var oförenligt med nämnda marknad var ”lika giltig med hänsyn till 2014 års luftfartsriktlinjer”. Kommissionen tillämpade för

övrigt det första kriteriet i 2014 års riktlinjer i skäl 246 i det angripna beslutet. Nämnda kriterium skiljer sig avsevärt från de villkor som anges i punkt 76 i riktlinjerna för statligt regionalstöd (se punkt 76 ovan). Det ska också noteras att principerna i 2014 års riktlinjer, såsom följer av skälen 198–202 i det angripna beslutet, tillämpades i syfte att skilja den finansiering som utgjorde investeringsstöd från den finansiering som utgjorde driftstöd.

85 För övrigt noterar tribunalen att det angripna beslutet i vart fall är otydligt på en punkt, och att kommissionen gjorde sig skyldig till samma otydlighet i sitt svar med anledning av åtgärderna för processledning, nämligen i fråga om den rättsliga ram inom vilken nämnda institution bedömde att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden i den mån som investeringsstödet i sig var oförenligt med nämnda marknad. I skäl 245 i det angripna beslutet angav kommissionen nämligen att denna slutsats (som även återfinns i skäl 227 i beslut 2014/883), ”som dragits med hänsyn till 2005 års luftfartsriktlinjer”, var lika giltig med hänsyn till 2014 års luftfartsriktlinjer. Såsom följer av skälen 227 och 228 i beslut 2014/883 gjordes kommissionens bedömning inom ramen för riktlinjerna för statligt regionalstöd och på grundval av artikel 107.3 a FEUF. Närmare bestämt föregick kommissionens bedömning, vilken togs upp för fullständighetens skull, vilket framgår av användningen av uttrycket ”hur som helst”, den slutsats som upprepades i skäl 228 i beslut 2014/883 enligt vilken ”kommissionen [därför] inte [anser] att … driftstöd[et] … uppfyller de kriterier som anges i regionalstödsriktlinjerna”.

86 Slutsatsen enligt vilken driftstödet är oförenligt med den inre marknaden i den mån som investeringsstödet i sig var oförenligt med nämnda marknad följer inte heller av villkor som anges uttryckligen i riktlinjerna för statligt regionalstöd eller i 2014 års riktlinjer. Det följer följaktligen inte av dessa riktlinjer att de berörda parterna hade möjlighet att yttra sig i detta avseende, vilket kommissionen likväl i sak gjorde gällande i sitt svar med anledning av åtgärderna för processledning i förfarandet. Det ska tilläggas att beslut 2014/883 har återkallats och att frågan inte är huruvida de berörda parterna hade möjlighet att yttra sig över detta beslut, utan snarare huruvida de hade möjlighet att yttra sig inom ramen för det formella granskningsförfarandet. I beslutet om inledande nöjde sig kommissionen med att ange att ett driftstöd i princip är oförenligt med den inre marknaden, utom när det respekterar de kriterier som anges i riktlinjerna för statligt regionalstöd, vilket inte föreföll vara fallet, a priori, med beaktande av att Pommern redan betjänades av Gdansk flygplats (inledningen, som har rubriken ”Bedömning av åtgärden”, i skälen 63–67 i beslutet om inledande).

87 Vad avser kommissionens argument, vilket framfördes för första gången vid förhandlingen, enligt vilket slutsatsen att driftstödet var oförenligt med den inre marknaden i den mån som investeringsstödet i sig var oförenligt med nämnda marknad följde av en ”självständig” rättslig grund i fördraget, stöds det inte av lydelsen av beslut 2014/883 eller av det angripna beslutet. Förutom avsaknaden av motivering och precisering i detta avseende i det angripna beslutet drog kommissionen nämligen denna slutsats, såsom tidigare hade angetts, med stöd av artikel 107.3 a FEUF och riktlinjerna för statligt regionalstöd i beslut 2014/883, och med stöd av artikel 107.3 c FEUF och 2014 års riktlinjer i det angripna beslutet.

88 Slutligen, vad avser kommissionens hänvisning till det mål i vilket domen av den 18 november 2004, Ferriere Nord/kommissionen (T–176/01, EU:T:2004:336) meddelades, ska det noteras att tribunalen i detta mål anförde att ”de principer som fastställs genom de två [berörda] riktlinjerna [var], i förhållande till … skälen [i det angripna beslutet i detta mål], i huvudsak identiska”. Det ska särskilt noteras att de två berörda riktlinjerna i detta mål föreskrev att stödberättigande investeringar var de som hade till syfte att skydda miljön samt att nämnda riktlinjer använder samma metod för att beräkna vilka kostnader som är stödberättigande (dom av den 18 november 2004, Ferriere Nord/kommissionen, T–176/01, EU:T:2004:336, punkt 77). För övrigt avsåg skälen i det angripna beslutet i detta mål villkor som uppställdes i de två riktlinjerna vilka i allt väsentligt var identiska. I förevarande fall skiljer sig riktlinjerna för statligt regionalstöd och 2014 års riktlinjer, såsom redan angetts, avsevärt åt, bland annat med avseende på det första villkoret i 2014 års riktlinjer som analyserades av kommissionen i det angripna beslutet, och genomför dessutom en annan bestämmelse i EUF-fördraget.

89 Med beaktande av samtliga dessa omständigheter ska kommissionen anses ha åsidosatt sin skyldighet att ge de berörda parterna möjlighet att inkomma med synpunkter, utan att det är nödvändigt att fastställa huruvida denna underlåtenhet också utgör ett åsidosättande av förfaranderegler, rätten till god förvaltning, skyddet av berättigade förväntningar och rätten till försvar, vilka sökandena har åberopat vid tribunalen. Det saknas i synnerhet anledning att pröva sökandenas möjlighet att vid tribunalen åberopa åsidosättandet av Republiken Polens rätt till försvar, vilket denna medlemsstat för övrigt tagit upp i sin interventionsinlaga. Det är inte heller nödvändigt att i detta sammanhang pröva huruvida kommissionen tillika åsidosatte den skyldighet som åligger den genom att inte ge de berörda parterna möjlighet att inkomma med synpunkter på de faktarelaterade ändringar som gjordes i det angripna beslutet.

90 Vad avser omfattningen av den på detta sätt fastställda rättsstridigheten noterar tribunalen att även om stödet i fråga i själva verket består i två slags finansiering, nämligen investeringsstöd och driftstöd, har kommissionen analyserat dessa olika finanseringar tillsammans för att bland annat beteckna dem som statligt stöd. I skäl 191 i det angripna beslutet konstaterade kommissionen särskilt att ”de kapitaltillskott som har beviljats [bolaget PLGK] … utgör statligt stöd”. För att komma fram till denna slutsats tillämpade kommissionen bland annat kriteriet om en privat investerare i en marknadsekonomi, utan att göra åtskillnad mellan olika slags finansiering. Denna helhetsbedömning återspeglas för övrigt i artikeldelen i det angripna beslutet. I artikel 2.1 i detta beslut anförde kommissionen nämligen att ”de kapitaltillskott som genomfördes till förmån för [bolaget PLGK] under perioden 28 augusti 2007 till 17 juni 2013 utgör statligt stöd som [Republiken] Polen olagligen har genomfört”. Kommissionen redogjorde för dessa kapitaltillskott, vilka genomfördes under perioden 28 augusti 2007 till 17 juni 2013, i tabellen i skäl 57 i det angripna beslutet, utan att göra åtskillnad mellan belopp som hade beviljats såsom driftstöd och belopp som hade beviljats såsom investeringsstöd. För övrigt föreskrivs det i artikel 3.1 i det angripna beslutet att ”[Republiken] Polen … från stödmottagaren [ska] återkräva det stöd som avses i artikel 2.1”. Inte heller här görs det någon åtskillnad mellan finansieringen avseende investeringen och finansieringen avseende driften. Slutligen konstaterar tribunalen att prövningen av investeringsstödets förenlighet har ett nära samband med prövningen av driftstödets förenlighet, vilket kommissionen bekräftade i sitt svar med anledning av åtgärderna för processledning. Under dessa omständigheter kan artikeldelen i det angripna beslutet inte tolkas så, att den avser investeringsstödet och driftstödet betraktade var för sig. Vad avser det argument som kommissionen anförde vid förhandlingen, enligt vilket en ogiltigförklaring av artiklarna 2–5 i det angripna beslutet i sin helhet skulle gå utöver räckvidden av den grund som anförts av sökandena, i vilken enbart driftstödet ifrågasätts, konstaterar tribunalen för det första att sökandena har yrkat att nämnda artiklar ska ogiltigförklaras, för det andra att den berörda grunden avser tvingande rätt och för det tredje att kommissionens argument inte påverkar den omständigheten att artiklarna 2–5 i det angripna beslutet avser investeringsstödet och driftstödet såsom en oskiljbar enhet.

91 Med beaktande av vad som anförts ovan ska talan bifallas på den sjätte grunden och artiklarna 2–5 i det angripna beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras utan att det finns anledning av pröva övriga grunder som åberopats till stöd för talan.

[utelämnas]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

1) **Artiklarna 2–5 i kommissionens beslut (EU) 2015/1586 av den 26 februari 2015 om åtgärd SA.35388 (13/C) (f.d. 13/NN och f.d. 12/N) – Polen – Upprättandet av Gdynia-Kosakowo flygplats, ogiltigförklaras.**

2) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som Gmina Miasto Gdynia och Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o. haft.

3) Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.

Tomljenović Bieliūnas Marcoulli

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 november 2017.

Underskrifter