Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 27 октомври 2016 година[1]

Дела C-414/15 P и C-415/15 P

Stichting Woonlinie
Woningstichting Volksbelang
Stichting Woonstede (C-414/15 P)
Stichting Woonpunt
Woningstichting Haag Wonen
Stichting Woonbedrijf (C-415/15 P)
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Държавни помощи — Член 108 ДФЕС — Преглед на съществуващите схеми за помощи — Нидерландска схема за помощ в полза на дружества за социално жилищно настаняване — Регламент (ЕО) № 659/1999 — Член 19, параграф 1 — Решение на Комисията, с което поетите от държавата членка ангажименти стават задължителни — Обхват на съдебния контрол“

Въведение

1. С настоящите жалби шест дружества жалбоподатели[2] искат отмяната на две определения на Общия съд на Европейския съюз — от 12 май 2015 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия[3], и от 12 май 2015 г. Stichting Woonpunt и др./Комисия[4] (наричани по-нататък „обжалваните определения“) — с които Общият съд отхвърля жалбите им за отмяна на Решение C(2009) 9963 окончателен на Комисията от 15 декември 2009 година относно държавни помощи E 2/2005 и N 642/2009 — Нидерландия — Съществуваща помощ и специална помощ по проекти в полза на дружествата за жилищно настаняване (наричано по-нататък „спорното решение“).

2. Жалбите са формулирани по идентичен начин, което оправдава едновременното им разглеждане, и те предоставят на Съда възможност да очертае обхвата на съдебния контрол върху решенията на Европейската комисия, с които се одобряват поети от държава членка ангажименти във връзка със съществуваща схема на помощи.

1 — Език на оригинала: френски.

2 — Трима жалбоподатели, а именно Stichting Allee Wonen, Stichting WoonInvest (дело C-414/15 P) и Stichting Havensteder (дело C-415/15 P), оттеглиха жалбите си.

3 — T-202/10 RENV, непубликувано, EU:T:2015:287.

4 — T-203/10 RENV, непубликувано, EU:T:2015:286.

Правна уредба

3. Процедурата за преглед на съществуващите схеми за помощ е уредена в членове 17—19 от Регламент (ЕО) № 659/1999[5].

4. В член 17 от Регламент № 659/1999 се предвижда следното:

„1. Комисията получава от съответната държава членка цялата необходима информация за прегледа, в сътрудничество с държавата членка, по отношение на съществуващи схеми за помощ съгласно член [108], параграф 1 [ДФЕС].

2. Когато Комисията счита, че съществуваща схема за помощ не е или вече не е съвместима с Общия пазар, тя информира съответната държава членка за своето предварително мнение и дава на съответната държава членка възможността да представи коментарите си в рамките на срок от един месец. В надлежно обосновани случаи Комисията може да удължи предписания срок“.

5. В член 18 от този регламент се посочва следното:

„Когато Комисията, в светлината на информацията, предоставена от държавата членка съгласно член 17, заключи, че съществуващата схема за помощи не е или вече не е съвместима с Общия пазар, тя издава препоръка, предлагаща подходящи мерки на съответната държава членка. Препоръката може да предложи, по-специално:

а) съществено изменение на схемата за помощ, или

б) въвеждане на процедурни изисквания, или

в) премахване на схемата за помощ“.

6. Член 19 от Регламент № 659/1999 гласи следното:

„1. Когато съответната държава членка приеме предложените мерки и информира Комисията за това, Комисията отбелязва тази констатация и информира държавата членка за това. С приемането ѝ държавата членка е задължена да приложи подходящите мерки.

2. Когато съответната държава членка не приеме предложените мерки и Комисията, след като е взела предвид аргументите на съответната държава членка, продължава да счита, че тези мерки са необходими, тя започва производство съгласно член 4, параграф 4. Членове 6, 7 и 9 се прилагат mutatis mutandis“.

Обстоятелства, предхождащи споровете

Спорното решение

7. Обстоятелствата около приемането на спорното решение, така както са описани в точки 1—12, 39 и 40 от обжалваните определения, могат да се обобщят по следния начин.

5 — Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [87 ЕО] (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41). Новият Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 [ДФЕС] (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9), който не се прилага ratione temporis в конкретния случай, съдържа аналогични разпоредби (членове 21—23).

8. Жалбоподателите са установени в Нидерландия дружества за жилищно настаняване (woningcorporaties, наричани по-нататък „wocos“). Wocos са организации с нестопанска цел, чиято дейност е придобиване, строителство и отдаване под наем на жилища, предназначени за лица в неравностойно положение и за групи в неблагоприятно социално положение. Wocos упражняват също така и други търговски дейности.

9. Кралство Нидерландия поддържа система за финансиране на социални жилища, предвиждаща помощи в полза на wocos.

10. На 14 юли 2005 г. на основание член 17 от Регламент № 659/1999 Комисията изпраща на нидерландските власти писмо, в което квалифицира тази система като съществуваща схема за помощ и изразява съмнение относно съвместимостта ѝ с вътрешния пазар.

11. След изпращането на това писмо Комисията и нидерландските власти започват процедурата за сътрудничество с цел разглежданата схема за помощ да се приведе в съответствие с член 106, параграф 2 ДФЕС.

12. След консултации, на основание член 18 от Регламент № 659/1999 Комисията предлага следните подходящи мерки за осигуряване на съответствие на схемата за помощ: (i) ограничаване на социалните жилища до ясно определена целева група от лица в неравностойно социално положение или от групи в неблагоприятно социално положение; (ii) изпълнение на търговски дейности при пазарни условия, като за дейностите за предоставяне на обществени услуги и търговските дейности трябва да има отделни сметки и те да бъдат обект на съответен контрол; (iii) съобразяване на предлагането на социални жилища с търсенето на лицата в неравностойно положение или на групите в неблагоприятно социално положение.

13. С писмо от 3 декември 2009 г. нидерландските власти приемат предложените от Комисията подходящи мерки, поемат ангажимент да променят системата на финансиране на wocos и предоставят на Комисията проект за съответни национални разпоредби.

14. На 15 декември 2009 г. на основание на член 19 от Регламент № 659/1999 Комисията приема спорното решение.

15. Мерките, посочени в това решение са следните: а) държавни гаранции за заемите, предоставяни за изграждане на социални жилища; б) помощи от Централния фонд за жилищно настаняване, помощи по проект или помощи за рационализация под формата на заеми с преференциална лихва или на преки субсидии; в) продажба от общините на поземлени имоти на цени под пазарните; г) право на кредитиране от Bank Nederlandse Gemeenten (Нидерландска общинска банка).

16. В спорното решение Комисия квалифицира всяка една от тези мерки като държавна помощ[6] и приема, че системата на финансиране на wocos съставлява съществуваща помощ. Тя посочва, че нидерландските власти са се ангажирали да променят тази система, като представят проект на новите правила. След проучването на този проект Комисията стига до извода, че той е съвместим с член 106, параграф 2 ДФЕС и съответно отбелязва поетите от нидерландските власти ангажименти в съответствие с член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999.

6 — На 30 август 2010 г. Комисията приема решение C(2010) 5841 окончателен относно държавна помощ E 2/2005, с което изменя точки 22—24 от спорното решение в смисъл, че тя не може да приеме, че мярката относно правото на кредитиране чрез Нидерландска общинска банка отговаря на всички критерии за държавна помощ.

Производство пред Общия съд и пред Съда

17. На 29 и на 30 април 2010 г. жалбоподателите подават жалби за отмяна на спорното решение.

18. С две определения, които постановява на 16 декември 2011 г. по дела Stichting Woonlinie и др./Комисия[7] и Stichting Woonpunt и др./Комисия[8], Общият съд отхвърля жалбите като недопустими поради липса на лично засягане на жалбоподателите.

19. Жалбоподателите обжалват тези определения.

20. С две решения, които постановява на 27 февруари 2014 г. по дела Stichting Woonpunt и др./Комисия[9] и Stichting Woonlinie и др./Комисия[10], Съдът отменя тези определения.

21. Съдът установява, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че жалбоподателите не са лично засегнати от спорното решение (т. 44—51 от тези решения).

22. Съдът се произнася окончателно по допустимостта на жалбата и приема, че жалбоподателите имат правен интерес от обжалването, тъй като промяната на схемата за помощ прави условията за упражняване на техните дейности по-неблагоприятни и отмяната на спорното решение би довела до запазване на предишните условия (т. 56 и 57 от посочените решения). След това Съдът приема, че спорното решение има пряко действие върху правното положение на жалбоподателите, тъй като прави задължителни предложенията на Кралство Нидерландия в съответствие с член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999 (т. 59—61 от същите решения).

23. След като констатира, от една страна, че жалбоподателите имат правен интерес от обжалването на спорното решение, и от друга страна, че са лично и пряко засегнати от това решение, Съдът обявява жалбите за допустими и връща делата на Общия съд, за да се произнесе по същество.

24. След връщането Общият съд се произнася с обжалваните определения.

25. В подкрепа на жалбите до Общия съд жалбоподателите изтъкват осем основания, които са идентични в двете жалби.

26. В точки 43—53 от обжалваните определения Общият съд отхвърля първото основание, изведено по същество от неправилното квалифициране като държавна помощ на посочената в точка 15 от настоящото заключение мярка в) относно продажбите на поземлени имоти, което основание не е възпроизведено в настоящите жалби.

27. В точки 55—88 от обжалваните определения Общият съд отхвърля като явно неоснователни второто, третото, четвъртото, петото, шестото и седмото основание, изведени от твърдения за грешки в преценката, допуснати от Комисията в рамките на контрола върху разглежданата схема за помощ.

7 — T-202/10, непубликувано, EU:T:2011:765.

8 — T-203/10, непубликувано, EU:T:2011:766.

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

28. Общият съд най-напред припомня своята съдебна практика[11], съгласно която Комисията разполага с широко право на преценка в тази област, така че осъществяваният от него контрол трябва да се ограничи до проверка дали Комисията е допуснала явна грешка в преценката, приемайки, че поетите от съответната държава членка ангажименти могат да разрешат проблемите в областта на конкуренцията, които създава разглежданата схема за помощ.

29. В това отношение, от една страна, Общият съд отхвърля като неоснователни твърденията на жалбоподателите за непълнота на преценката на Комисията на системата за помощ, съществуваща преди поемането на ангажименти от нидерландските власти. Общият съд приема, че тези твърдения не се отнасят до спорното решение, а в действителност чрез тях се оспорва прегледът, извършен от Комисията с писмото от 14 юли 2005 г. на тази съществуваща предходна система, който съответно не се обхваща от обжалваното решение и поради това не попада в обхвата на упражнявания от Общия съд контрол в случая.

30. От друга страна, Общият съд отхвърля като явно необосновани твърденията на жалбоподателите, че Комисията е надхвърлила правомощията си, изисквайки определени подходящи мерки. Общият съд приема, че подходящите мерки, предложени от Комисията в рамките на контрола върху съществуващите схеми за помощ, са само предложения, които стават задължителни поради приемането им от нидерландските власти.

31. Накрая, в точки 89—97 от обжалваните определения, Общият съд отхвърля като явно неоснователно осмото основание, изведено от злоупотреба с процесуални права, и съответно отхвърля жалбите като явно неоснователни.

Искания на страните

32. С исканията си, които са идентични в двете жалби до Съда, жалбоподателите искат от него да отмени обжалваните определения, да върне делото на Общия съд за ново разглеждане и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

33. Комисията иска главно жалбите да се отхвърлят и жалбоподателите да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски.

34. Ако Съдът уважи жалбите, при условията на евентуалност Комисията счита, от една страна, че обжалваните определения не следва да се отменят в частта им, в която по всяко едно от делата в първоинстанционното производство се отхвърля първото основание, невъзпроизведено при настоящото обжалване, и от друга страна, че делото следва да се върне на Общия съд за ново разглеждане.

Анализ на настоящите жалби

35. В подкрепа на жалбите си жалбоподателите изтъкват две основания, които са идентични по двете дела и са насочени, първото, срещу мотивите в обжалваните определения, че упражняваният в случая от Общия съд контрол не обхващал преценките на Комисията относно несъвместимостта на схемата за помощи преди изменението ѝ (т. 56—60, 69—74, 81, 82, 86 и 87 от обжалваните определения), и второто, срещу мотивите, че този контрол не обхващал преценките относно подходящите мерки, станали задължителни чрез спорното решение (т. 61—66, 78—80 и 90—95 от обжалваните определения). Според жалбоподателите тези мотиви са опорочени поради грешка при прилагане на правото, „неточна преценка на фактите“ и липса на мотиви.

11 — Решение от 11 март 2009 г., TF1/Комисия (T-354/05, EU:T:2009:66, т. 188 и 189).

36. Чрез двете основания в жалбите се критикува възприетият от Общия съд подход при извършването на контрол върху решение на Комисията, прието на основание член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, и това дава възможност на Съда да разгледа цялостно тази проблематика.

По съдебния контрол върху решенията, приети на основание член 19, параграф 1 от Регламент№ 659/1999

Предварителни бележки

37. В областта на контрола върху държавните помощи процесуалните правила се различават в зависимост от това дали мерките представляват съществуващи помощи или нови помощи. Член 108, параграф 1 ДФЕС предоставя на Комисията компетентност да извършва постоянен преглед на съществуващите схеми за помощ. За разлика от контрола върху новите помощи този преглед обхваща само схемите за помощ и е бъдещ, тъй като е насочен, в случай на необходимост, към изменение или премахване на съответната схема за в бъдеще.

38. Съгласно членове 17—19 от Регламент № 659/1999 този преглед се развива в няколко етапа. Първо, когато Комисията счита, че съществуваща схема за помощ не е или вече не е съвместима с Общия пазар, тя дава на държавата членка възможност да представи коментарите си (член 17, параграф 2 от този регламент). Второ, в светлината на тези коментари Комисията може да изпрати на държавата членка предложение за подходящи мерки (член 18 от същия регламент)[12]. Ако държавата членка приеме предложените мерки, Комисията отбелязва тази констатация и приключва производството по членове 17—19 от Регламент № 659/1999 (член 19, параграф 1 от този регламент). При липса на такова приемане Комисията започва официална процедура по разследване (член 19, параграф 2 от същия регламент).

39. По делото TF1/Комисия[13] Общият съд приема — след като отхвърля защитаваното от Комисията противоположно становище — че актът, с който последната отбелязва ангажиментите на държавата членка на основание член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, съставлява обжалваемо решение. Общият съд счита, че несъмнено Комисията и държавата членка могат да обсъждат предлаганите подходящи мерки. Същевременно, в крайна сметка, едва след като Комисия реши да приеме поетите от държавата членка ангажименти като отговарящи на нейната загриженост, тези ангажименти стават задължителни и производството приключва.

40. Това тълкуване е потвърдено в решения Stichting Woonpunt и др./Комисия[14] и Stichting Woonlinie и др./Комисия[15]. Всъщност Съдът приема, че спорното решение, основаващо се на член 19, параграф 1 от Регламент№ 659/1999, има пряко действие върху правното положение на жалбоподателите, тъй като прави задължителни поетите от нидерландските власти ангажименти.

41. В обжалваните определения, постановени от Общия съд, след като делата са му върнати, той се придържа към анализа на Съда по допустимостта на жалбите. След това, по същество на спора, Общият съд приема, че по-голямата част от изтъкнатите от жалбоподателите основания и доводи или са неотносими, или веднага следва да се отхвърлят, тъй като с тях се оспорват

12 — Общият съд констатира, че това предложение е необжалваемо. Вж. решение от 22 октомври 1996 г., Salt Union/Комисия (T-330/94, EU:T:1996:154, т. 35) и определение от 14 май 2009 г., US Steel Košice/Комисия (T-22/07, непубликувано, ECLI:EU:T:2009:158, т. 55).

13 — Решение от 11 март 2009 г. (T-354/05, EU:T:2009:66, т. 60—81, по-специално т. 69 и 70).

14 — Решение от 27 февруари 2014 г. (C-132/12 P, EU:C:2014:100, т. 72—74).

15 — Решение от 27 февруари 2014. г. (C-133/12 P, EU:C:2014:105, т. 59—61).

преценки, които не се съдържат в спорното решение[16]. Общият съд съответно приема, че твърдените преценки на Комисията, свързани със съвместимостта с Общия пазар на схемата за помощ преди нейното изменение и с обхвата на подходящите мерки, не се обхващат от упражнявания в случая съдебен контрол.

42. В настоящите си жалби жалбоподателите оспорват пределите на съдебен контрол, определени в обжалваните определения, като твърдят, че приемането на решение на основание член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999 предполага, че съществуващото до този момент положение е било несъвместимо с Договора. Според жалбоподателите такова решение следователно по необходимост включва преценка на схемата за помощ преди нейното изменение с цел да се установи дали са необходими мерки, за да може тази схема за помощ да стане съвместима с вътрешния пазар, и ако отговорът е утвърдителен, да се определи видът на посочените мерки за изменение.

43. Въпреки становището ѝ в по-ранни производства[17], Комисията не се позовава на отсъствието на обжалваем акт. Същевременно тя твърди, че предвид особения характер на спорното решение, съдебният контрол върху неговото съдържание трябва да се сведе до въпроса за квалифицирането на разглежданите мерки като мерки от съществуваща схема за помощ, както и до това дали поетите от съответната държава членка ангажименти са достатъчни, за да може тази схема за помощ да стане съвместима с вътрешния пазар.

44. За сметка на това според Комисията от този контрол са изключени, от една страна, изразената загриженост относно несъответствието на този режим преди изменението му, и от друга страна, въпросът дали съществуват други подходящи мерки, създаващи по-малко ограничения за получателите по схемата за помощ. Комисията изтъква, че тя не се произнася по тези два аспекта, а се ограничава до приемане на поетите от държавата членка ангажименти, след като е проверила дали последните са достатъчни, за да направят разглежданата схема съвместима с вътрешния пазар.

45. Следователно доводите на страните разкриват несъгласие по въпроса дали съдебният контрол обхваща преценките на Комисията, отнасящи се, от една страна, до съвместимостта с вътрешния пазар на схемата за помощ преди нейното изменение, и от друга страна, до подходящите мерки, станали задължителни със спорното решение.

По контрола върху преценките на Комисията относно съвместимостта на схемата за помощ

46. Ще отбележа, че процедурата по членове 17—19 от Регламент № 659/1999 е насочена, когато се налага, към изменение или премахване на съществуваща схема за помощ. Инициативата за производството принадлежи на Комисията, която разполага с широко право на преценка в това отношение[18]. Съгласно член 17, параграф 2 от Регламент № 659/1999 започването на процедурата обаче предполага наличието на извод, че съответната схема не е или вече не е съвместима с вътрешния пазар.

47. Според мен тази преценка, която без съмнение е временна към момента на започване на разглежданата процедура, се потвърждава, когато Комисията приключва процедурата с решение, взето на основание член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999. В действителност, приемайки такова решение, Комисията се произнася по въпроса дали поетите от държавата членка ангажименти отговарят на загрижеността ѝ относно несъвместимостта на схемата за

16 — Вж. точки 28—30 от настоящото заключение.

17 — По дела C-132/12 P и C-133/12 P.

18 — Съгласно практиката на Общия съд, предхождаща приемането на Регламент № 659/1999, инициативата в това отношение принадлежи на Комисията, така че конкурент на получателя по съществуващата схема за помощ не може да оспорва отказа на Комисията да започне процедурата. Вж. решение от 22 октомври 1996 г., Salt Union/Комисия (T-330/94, EU:T:1996:154, т. 35 и 37).

помощ с вътрешния пазар. Впрочем, за да може да се произнесе по този въпрос, Комисията трябва предварително да определи каква е нейната загриженост в това отношение. Следователно решение, взето съгласно член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, което прави задължителни приетите от държава членка изменения на схемата за помощ, по необходимост се основава на преценката на Комисията относно несъвместимостта на съществуващата преди това схема.

48. Макар поради временния си характер тази преценка да не подлежи на съдебен контрол при започване на процедурата, тя трябва да подлежи на такъв контрол при обжалване на акта, с който приключва тази процедура.

49. Всъщност практиката на Съда, която ограничава възможността за оспорване на междинен акт, се основава на предпоставката, че неправомерността на такъв акт би могла да послужи като основание за жалба срещу окончателното решение, спрямо което той се явява подготвителен акт, и при това положение обжалването на решението, с което приключва производството, ще осигури достатъчна съдебна защита [19].

50. В разглеждания случай окончателното изключване на съдебния контрол върху преценката, съдържаща се в междинния акт — с който съгласно член 17, параграф 2 от Регламент № 659/1999 Комисията констатира, че схемата за помощ не е или вече не е съвместима с вътрешния пазар — съответно би създало празнина в ефективната съдебна защита на третите заинтересовани лица, а именно получателите по тази схема.

51. Освен това няма значение, че въпросната преценка е намерила израз в акт, отделен от решението, с което приключва процедурата, а именно в писмо, изпратено на държава членка съгласно член 17, параграф 2 от Регламент № 659/1999. Всъщност, доколкото окончателно решение на Комисията чисто и просто потвърждава изразената преди това позиция, тази позиция може да се вземе предвид при съдебния контрол върху това окончателно решение [20].

52. Изтъкваното от Комисията обстоятелство, че разглежданата преценка не е формулирана в окончателен вид, също не изключва съдебния контрол върху нея [21].

53. Това съображение обаче влияе върху обхвата на задължението на Комисията за мотивиране, както и върху степента на съдебния контрол.

54. Що се отнася до задължението за мотивиране, след като изразената при започване на процедурата констатация за несъвместимост на съществуваща схема за помощ не е оспорена от държавата членка, Комисията не е длъжна да доуточнява мотивите за тази несъвместимост в решението си, прието на основание член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, и може просто да потвърди тази временна преценка. Всъщност достатъчно е въпросните мотиви да позволяват да се разберат изразената от Комисията загриженост и предлаганите мерки за изменения.

19 — Вж. решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия (60/81, EU:C:1981:264, т. 12), от 13 октомври 2011 г., Deutsche Post и Германия/Комисия (C-463/10 P и C-475/10 P, EU:C:2011:656), както и заключението на генералния адвокат Bot по тези съединени дела (C-463/10 P и C-475/10 P, EU:C:2011:445, т. 76).

20 — Вж. в този смисъл решения от 6 ноември 2014 г., Италия/Комисия (C-385/13 P, непубликувано, EU:C:2014:2350, т. 116) и от 11 юни 2015 г., Laboratoires CTRS/Комисия (T-452/14, непубликувано, EU:T:2015:373, т. 60). Вж. също така моето заключение по дело Evonik Degussa/Комисия (C-162/15 P, EU:C:2016:587, т. 79).

21 — Ще отбележа, че решението за започване на официалната процедура по разследване може да бъде обжалваем акт на основание член 263 ДФЕС, доколкото има самостоятелно правно действие, дори извършените в него преценки да нямат окончателен характер. Вж. решения от 9 октомври 2001 г., Италия/Комисия (C-400/99, EU:C:2001:528, т. 62 и 69) и от 23 октомври 2002 г., Diputación Foral de Guipúzcoa и др./Комисия (T-269/99, T-271/99 и T-272/99, EU:T:2002:258, т. 38—40).

55. Що се отнася до степента на съдебен контрол, ще отбележа, че констатацията за несъвместимост на схема за помощ няма окончателен характер към момента на започване на процедурата. На този етап е достатъчно Комисията да посочи наличието на загриженост относно несъвместимостта на схема за помощ, която загриженост обосновава предложенията за изменение или за премахване на тази схема за помощ. Като се държи сметка за това обстоятелство, съдебният контрол върху тези преценки при обжалване на решение, прието на основание член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, според мен трябва да бъде ограничен [22].

56. Поради това считам, че преценките на Комисията относно съвместимостта на съществуваща схема за помощ подлежат на съдебен контрол при обжалване на решение, прието на основание член 19, параграф 1, от Регламент № 659/1999. С оглед на естеството на съответната процедура този контрол обаче се ограничава до проверка дали, без да допусне явна грешка, Комисията е могла да приеме, че е налице загриженост относно несъвместимостта на схемата за помощ с вътрешния пазар, която загриженост обосновава предложените подходящи мерки.

По контрола върху преценките относно подходящите мерки

57. С второто основание, изтъкнато в подкрепа на жалбата, жалбоподателите твърдят, че Комисията трябва да определи дали следва да предложи подходящи мерки, за да осигури съвместимостта на схемата за помощ с вътрешния пазар, и при утвърдителен отговор, какви трябва да бъдат тези подходящи мерки. Те съответно считат, че преценката на Комисията относно необходимостта и обхвата на подходящите мерки е част от спорното решение и трябва да подлежи на съдебен контрол.

58. Комисията по същество счита, че тя трябва да се увери, че поетите от държавата членка ангажименти са достатъчни, за да направят схемата за помощ съвместима, и че след като съответната държава членка приеме подходящите мерки, Комисията не трябва да проучва дали съществуват други подходящи мерки, създаващи по-малко ограничения за получателите по схемата за помощ.

59. Ще отбележа, че спорът между страните се отнася главно до въпроса дали, преди да отбележи поетите от държавата членка ангажименти, Комисията трябва не само да установи, че последните са достатъчни, за да се осигури съвместимост на схемата за помощ с вътрешния пазар, но също така да се увери, че ангажиментите са абсолютно необходими и не надхвърлят границите на нужното. С други думи, страните спорят дали Комисията трябва да проверява пропорционалния характер на подходящите мерки, по-специално с оглед на положението на получателите по схемата за помощ.

60. Като общ принцип на правото на Съюза принципът на пропорционалност представлява критерий за законосъобразността на всеки акт на институциите на Съюза [23]. Комисията следователно е длъжна да се увери, че правните последици на нейното решение, прието на основание член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, не нарушават този принцип.

61. Въпреки това, за да се определи точното съдържание на задължението, което тежи върху Комисията в това отношение, трябва да се държи сметка за естеството на съответната процедура.

22 — Ще отбележа, че ако упражняваше пълен контрол, съдът на Съюза би се произнасял по въпроси, които са предмет само на временна преценка на Комисията и по които, като се има предвид липсата на оспорване, Комисията не е длъжна да се произнесе окончателно. Вж., в контекста на жалба срещу решение за откриване на официална процедура по разследване, решение от 23 октомври 2002 г., Diputación Foral de Guipúzcoa и др./Комисия (T-269/99, T-271/99 и T-272/99, EU:T:2002:258, т. 48 и 49). Вж. също в този смисъл решение от 9 октомври 2001 г. Италия/Комисия (C-400/99, EU:C:2001:528, т. 48 и 54).

23 — Вж. по-специално решение от 24 май 2007 г., Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, т. 45).

62. В контекста на прилагане на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС Съдът вече е приел, че в съответствие с принципа на пропорционалност задълженията на Комисията имат различен обхват и съдържание при решенията за установяване на нарушение и при решенията относно ангажимент, приети съответно на основание членове 7 и 9 от Регламент (ЕО) № 1/2003[24].

63. Що се отнася до решенията относно ангажимент, ролята на Комисията се ограничава до проверка дали предлаганите от съответните предприятия ангажименти отговарят на нейната загриженост за конкуренцията и дали предприятията не са предложили да поемат по-необременителни ангажименти, които са също толкова подходящи. Макар Комисията да трябва да вземе предвид интересите на третите лица, съдебният контрол се свежда само до това дали извършената от Комисията преценка е явно погрешна[25].

64. В разглеждания случай обхватът на задължението да се осигури спазване на принципа на пропорционалност, съответно трябва да се определи в зависимост от предоставената на Комисията роля.

65. Считам, че главната роля на Комисията, когато тя приема решение на основание член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, се състои в това да провери дали поетите от държавата членка ангажименти осигуряват съвместимост на схемата за помощ с вътрешния пазар. В този контекст Комисията трябва също така да се увери, че ограниченията на конкуренцията, произтичащи от изменената схема за помощ, са пропорционални с оглед на преследваните цели. За сметка на това тя не е длъжна да проучва дали съществуват други подходящи мерки, които биха създали по-малко ограничения за съответната държава членка и за получателите по схемата за помощ.

66. Това разделение на ролите произтича от особения характер на процедурата по членове 17—19 от Регламент № 659/1999, която се основава на консултиране между Комисията и съответната държава членка и която води до поемане на задължения от страна на последната.

67. За разлика от решението, което Комисията приема след провеждане на официална процедура по разследване на държавни помощи, съдържанието на специалните мерки, отбелязвани с приетото съгласно член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999 решение, е резултат от постигнато съгласие между Комисията и съответната държава членка.

68. В хода на консултациите, насочени към постигане на това съгласие, Комисията трябва да се увери, че на нейната загриженост за конкуренцията се дава удовлетворителен отговор. Съответната държава членка е длъжна да гарантира, че поетите ангажименти не надхвърлят необходимото, както с оглед на нейните собствени интереси, така и с оглед на евентуалните законни интереси на получателите по схемата за помощ.

24 — Регламент на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167).

25 — Решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377, т. 38—42). Следвайки сходни съображения, Общият съд приема, че прилагането на принципа на пропорционалност в контекста на решенията, с които дадена помощ се обявява за съвместима при определени условия, зависи от условията, поставени от Комисията или произтичащи от ангажиментите, поети доброволно от държавата членка. Вж. решения от 8 април 2014 г., ABN Amro Group/Комисия (T-319/11, EU:T:2014:186, т. 72—82), от 17 юли 2014 г., Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Комисия (T-457/09, EU:T:2014:683, т. 347—351) и от 12 ноември 2015 г., HSH Investment Holdings Coinvest-C и HSH Investment Holdings FSO/Комисия (T-499/12, EU:T:2015:840, т. 108—113).

69. Ако при консултациите с държавата членка Комисията бе длъжна да гарантира едновременно, че поетите ангажименти са достатъчни, за да отговорят на загрижеността ѝ за конкуренцията, и че не надхвърлят необходимото за това, тогава нейната роля по време на тези консултации би била подобна на тази, която тя има в обикновената процедура по приемане на решения, като по такъв начин се поставя под съмнение естеството на разглежданата в случая процедура като такава по постигане на съгласие.

70. Поради това считам, че преди да превърне в задължителни поетите от държавата членка ангажименти чрез приемането на решение на основание член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, Комисията не е длъжна да проверява дали мерките, за които се отнасят тези ангажименти, са необходими, като проучи дали съществуват и други подходящи мерки, които съдържат по-малко ограничения за съответната държава членка и за получателите по схемата за помощ. Съдебният контрол върху това решение следователно не обхваща този аспект.

Преценка на изтъкнатите в жалбите основания в светлината на предходните съображения

По първото основание

71. С първото основание, което е идентично и в двете жалби, жалбоподателите отправят критики към точки 56—60, 69—74, 81, 82, 86 и 87 от обжалваните определения, твърдейки по-специално, че е допусната грешка при прилагане на правото.

72. С критикуваните мотиви Общият съд отхвърля като неотносими твърденията на жалбоподателите — изтъкнати във второто, третото, четвъртото, петото, шестото и седмото основание в жалбата в първоинстанционното производство — че Комисията е извършила непълна и неточна преценка относно несъвместимостта на съответната схема за помощ преди нейното изменение. Общият съд приема, че упражняваният в случая съдебен контрол не обхваща извършения от Комисията преглед на схемата за помощ, съществуваща преди поемането на ангажиментите (т. 59, 73, 82 и 87 от обжалваните определения).

73. Впрочем, както следва от точка 56 от настоящото заключение, този мотив е опорочен от грешка при прилагане на правото. Общият съд всъщност е трябвало да разгледа основателността на доводите на жалбоподателите и да провери дали, без да допусне явна грешка, Комисията е могла да констатира наличието на загриженост относно съвместимостта на схемата за помощ с вътрешния пазар, оправдаващо предлаганите подходящи мерки.

74. Следователно първото основание в жалбата следва да се уважи.

По второто основание

75. С второто основание жалбоподателите отправят критики към мотивите в точки 61—66, 78—80 и 90—95 от обжалваните определения, като по-специално твърдят, че е допусната грешка при прилагане на правото и липсват мотиви.

76. С тези мотиви, при разглеждането на второто, четвъртото, шестото и осмото основание в жалбата в първоинстанционното производство, Общият съд отхвърля като явно неоснователни доводите на жалбоподателите, с които те оспорват преценките на Комисията относно мерките, станали задължителни чрез спорното решение.

77. В това отношение Общият съд изтъква, че държавата членка може да приеме или да откаже предложените от Комисията подходящи мерки и че следователно именно приемането на тези мерки от нидерландските власти ги прави задължителни (т. 65 и 79 от обжалваните определения). Освен това при разглеждането на осмото основание от жалбата в първоинстанционното производство Общият съд приема, че обхватът на съответните мерки е бил определен не от Комисията, а от нидерландските власти в поетите от тях ангажименти (т. 95 от обжалваните определения).

78. Тези мотиви изглежда подлежат на критика, тъй като оставят впечатлението, че Комисията не играе никаква роля при определяне на мерките, посочени в поетите от държавата членка ангажименти, и че именно приемането на тези мерки от държавата членка ги прави задължителни. Ще отбележа, че Съдът вече е приел, че именно решението на Комисията, с което се отбелязват поетите от държавата членка ангажименти, има задължително правно действие в това отношение [26].

79. Същевременно, дори да се приеме, че мотивите в точки 65, 79 и 95 от обжалваните определения са опорочени от грешка при прилагане на правото, във всички случаи трябва да се потвърди изводът на Общия съд, че доводите на жалбоподателите трябва да се отхвърлят, доколкото с тях се оспорват необходимостта и подходящият характер на мерките, за които се отнася спорното решение.

80. Всъщност, както следва от точки 65—70 от настоящото заключение, ролята на Комисия в случая се състои в това да провери дали поетите от Кралство Нидерландия ангажименти осигуряват съвместимостта на схемата за помощ с вътрешния пазар; тя не е длъжна обаче да проучва дали съществуват други подходящи мерки, които съдържат по-малко ограничения за тази държава членка и за получателите по схемата за помощ.

81. Следователно второто основание в жалбата трябва да се отхвърли.

82. С оглед на всичко изложено дотук, предлагам обжалваните определения да се отменят, доколкото Общият съд отхвърля като неотносими доводите, изложени във второто, третото, четвъртото, петото, шестото и седмото основание в жалбите в първоинстанционното производство, които се отнасят до извършените от Комисията преценки относно несъвместимостта на съществуващата схема за помощ преди нейното изменение.

По последиците от отмяната на обжалваните определения

83. Съгласно член 61 от Статута на Съда на Европейския съюз, ако жалбата е основателна, Съдът отменя решението на Общия съд. Той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

84. Считам, че фазата на производството не позволява да се постанови решение по делото. Всъщност разглеждането на основателността на доводите на жалбоподателите би заставило Съда да се произнесе по фактически въпроси въз основа на обстоятелства, които не са преценявани от Общия съд в обжалваните определения, тъй като той е отхвърлил тези доводи като неотносими. Освен това фактическите твърдения по същността на спора не са обсъждани пред Съда.

26 — Решения от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-132/12 P, EU:C:2014:100, т. 72) и от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (C-133/12 P, EU:C:2014:105, т. 59).

Заключение

85. Предвид гореизложеното предлагам на Съда да отмени обжалваните определения и да върне делата на Общия съд за ново разглеждане, без да се произнася по съдебните разноски.