Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 27. října 2016[1]

Věci C-414/15 P a 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)
proti

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek — Státní podpory — Článek 108 SFEU — Přezkum existujících režimů podpor — Nizozemský režim podpor pro společnosti působící v oblasti sociálního bydlení — Nařízení (ES) č. 659/1999 — Článek 19 odst. 1 — Rozhodnutí Komise, na jehož základě se závazky přijaté členským státem stávají závaznými — Rozsah soudního přezkumu“

Úvod

1. Projednávanými kasačními opravnými prostředky se šest účastnic řízení podávajících kasační opravný prostředek (dále jen „navrhovatelky“)[2] domáhá zrušení dvou usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 12. května 2015, Stichting Woonlinie a další v. Komise[3], a ze dne 12. května 2015, Stichting Woonpunt a další v. Komise[4] (dále jen „napadená usnesení“), kterými Tribunál zamítl jejich žaloby směřující ke zrušení rozhodnutí Komise C(2009) 9963 final ze dne 15. prosince 2009 o státních podporách E 2/2005 a N 642/2009 – Nizozemsko – Existující podpora a zvláštní podpora projektů pro společnosti působící v oblasti bydlení (dále jen „sporné rozhodnutí“).

2. Tyto kasační opravné prostředky, podané v totožném znění, což odůvodňuje jejich společný přezkum, poskytují Soudnímu dvoru příležitost načrtnout obrysy soudního přezkumu rozhodnutí Evropské komise, kterými se schvalují závazky přijaté členským státem ve vztahu k existujícímu režimu podpor.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Tři navrhovatelky, Stichting Allee Wonen, Stichting WoonInvest (věc C-414/15 P) a Stichting Havensteder (věc C-415/15 P), vzaly své kasační opravné prostředky zpět.

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

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

Právní rámec

3. Postup přezkumu existujících režimů podpor je upraven články 17 až 19 nařízení (ES) č. 659/1999 [5].

4. Článek 17 nařízení č. 659/1999 stanoví následující:

„1. Komise získá od dotyčného členského státu všechny informace nezbytné pro přezkoumání existujících režimů podpory podle čl. [108] odst. 1 [SFEU], které proběhne ve spolupráci s členským státem.

2. Považuje-li Komise existující režim podpory za neslučitelný nebo již neslučitelný se společným trhem, informuje dotyčný členský stát o tomto předběžném názoru a poskytne dotyčnému členskému státu možnost předložit ve lhůtě jednoho měsíce vyjádření. V řádně odůvodněných případech může Komise předepsanou lhůtu prodloužit.“

5. Článek 18 tohoto nařízení stanoví následující:

„Pokud Komise, z hlediska informací předložených členským státem podle článku 17, dospěje k názoru, že existující režim podpory není nebo již není slučitelný se společným trhem, vydá doporučení navrhující dotyčnému členskému státu vhodná opatření. Doporučení může navrhovat zejména:

a) podstatnou změnu režimu podpory nebo

b) zavedení procesních požadavků nebo

c) zrušení dotyčného režimu podpory.“

6. Článek 19 nařízení č. 659/1999 stanoví následující:

„1. Pokud dotyčný členský stát přijme navrhovaná opatření a uvědomí o tom Komisi, Komise toto zjištění zaznamená a uvědomí o tom členský stát. Členský stát je svým přijetím provést vhodná opatření vázán.

2. Pokud dotyčný členský stát nepřijme navrhovaná opatření a Komise, poté co vzala v úvahu argumenty dotyčného členského státu, stále považuje tato opatření za nezbytná, zahájí Komise postup podle čl. 4 odst. 4. Články 6, 7 a 9 se použijí přiměřeně.“

Skutečnosti předcházející sporům

Sporné rozhodnutí

7. Okolnosti přijetí sporného rozhodnutí, tak jak vyplývají z bodů 1 až 12 a 39 až 40 napadených usnesení, lze shrnout následujícím způsobem.

8. Navrhovatelky jsou společnosti působící v oblasti bydlení (woningcorporaties, dále jen „wocos“) se sídlem v Nizozemsku. Wocos jsou neziskové organizace, jejichž posláním je nabývat, stavět a pronajímat byty určené především znevýhodněným osobám a sociálně znevýhodněným skupinám. Wocos vykonávají rovněž jiné obchodní činnosti.

5 — Nařízení Rady ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [87 ES] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 01/008, s. 339). Nové nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 [SFEU] (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9), které není z hlediska časové působnosti v projednávané věci použitelné, obsahuje obdobná ustanovení (články 21 až 23).

9. Nizozemské království zachovává systém financování sociálního bydlení, který stanoví podpory ve prospěch wocos.

10. Dne 14. července 2005 Komise předala nizozemským orgánům dopis na základě článku 17 nařízení č. 659/1999, kterým tento systém kvalifikovala jako existující režim podpor a vyjádřila pochybnosti ohledně jeho slučitelnosti s vnitřním trhem.

11. Po zaslání tohoto dopisu zahájila Komise s nizozemskými orgány postup spolupráce za účelem uvedení dotčeného režimu podpor do souladu s čl. 106 odst. 2 SFEU.

12. Po konzultacích Komise navrhla na základě článku 18 nařízení č. 659/1999 následující vhodná opatření, která směřovala k zajištění souladu režimu podpor: i) omezení sociálního bydlení na cílovou jasně vymezenou skupinu znevýhodněných osob nebo sociálně znevýhodněných skupin; ii) provádění obchodních činností za tržních podmínek s tím, že pro činnosti týkající se služeb ve veřejném zájmu a obchodní činnosti se musí vést samostatné účetnictví a obě kategorie činností se musí náležitě kontrolovat; iii) přizpůsobení nabídky sociálního bydlení poptávce znevýhodněných osob nebo sociálně znevýhodněných skupin.

13. Dopisem ze dne 3. prosince 2009 přijaly nizozemské orgány vhodná opatření navržená Komisí, zavázaly se změnit systém financování wocos a předaly Komisi návrh dotčených vnitrostátních ustanovení práva.

14. Dne 15. prosince 2009 Komise na základě článku 19 nařízení č. 659/1999 přijala sporné rozhodnutí.

15. Opatření uvedená v tomto rozhodnutí jsou následující: a) státní záruky za půjčky poskytnuté na výstavbu sociálního bydlení; b) podpory Ústředního fondu pro bydlení, podpory na projekty nebo podpory na racionalizaci ve formě půjček se zvýhodněnou sazbou nebo přímých dotací; c) prodej pozemků obcemi za ceny nižší než tržní ceny; d) právo na půjčku od Bank Nederlandse Gemeenten (Nizozemská komunální banka).

16. Ve sporném rozhodnutí Komise kvalifikovala všechna tato opatření jako státní podpory[6] a domnívala se, že systém financování wocos představuje existující podporu. Uvedla, že se nizozemské orgány zavázaly tento systém změnit a předložit návrh nových pravidel. Komise po přezkumu tohoto návrhu dospěla k závěru, že je slučitelný s čl. 106 odst. 2 SFEU, a v důsledku toho zaznamenala závazky přijaté nizozemskými orgány v souladu s čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999.

Řízení před Tribunál a před Soudním dvorem

17. Ve dnech 29. a 30. dubna 2010 podaly navrhovatelky žaloby, kterými se domáhaly zrušení sporného rozhodnutí.

18. Dvěma usneseními vydanými dne 16. prosince 2011 ve věcech Stichting Woonlinie a další v. Komise[7], jakož i Stichting Woonpunt a další v. Komise[8], Tribunál odmítl tyto žaloby jako nepřípustné kvůli nedostatku osobního dotčení navrhovatelek.

19. Navrhovatelky podaly proti těmto usnesením kasační opravné prostředky.

6 — Dne 30. srpna 2010 přijala Komise rozhodnutí C(2010) 5841 final o státní podpoře E 2/2005, kterým se mění body 22 až 24 napadeného rozhodnutí v tom smyslu, že nemohla dospět k závěru, že opatření týkající se práva na půjčku od Nizozemské komunální banky splňuje všechna kritéria státní podpory.

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

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

20. Dvěma rozsudky vydanými dne 27. února 2014 ve věcech Stichting Woonpunt a další v. Komise [9], jakož i Stichting Woonlinie a další v. Komise [10], Soudní dvůr tato usnesení zrušil.

21. Soudní dvůr konstatoval, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že navrhovatelky nebyly sporným rozhodnutím osobně dotčeny (body 44 až 51 těchto rozsudků).

22. Když Soudní dvůr vydával konečné rozhodnutí o přípustnosti žaloby, rozhodl, že navrhovatelky mají právní zájem na podání žaloby, neboť změnou režimu podpor došlo ke znevýhodnění podmínek výkonu jejich činností a účinkem zrušení sporného rozhodnutí by bylo zachování dřívějších podmínek (body 56 a 57 uvedených rozsudků). Soudní dvůr následně rozhodl, že sporné rozhodnutí má bezprostřední účinky na právní postavení navrhovatelek, jelikož návrhy Nizozemského království se v jeho důsledku staly závaznými v souladu s čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 (body 59 až 61 těchto rozsudků).

23. Poté, co Soudní dvůr konstatoval, že navrhovatelky mají právní zájem na podání žaloby proti spornému rozhodnutí a jsou tímto rozhodnutím osobně a bezprostředně dotčeny, prohlásil žaloby za přípustné a vrátil věci Tribunálu, aby rozhodl ve věci samé.

24. Tribunál rozhodl po vrácení věcí napadenými usneseními.

25. Na podporu žalob předložily navrhovatelky osm žalobních důvodů totožných v obou žalobách.

26. V bodech 43 až 53 napadených usnesení Tribunál zamítl první žalobní důvod, který není zopakován v kasačních opravných prostředcích a v podstatě vychází z chybné kvalifikace opatření c) týkajícího se prodeje pozemků, uvedeného v bodě 15 tohoto stanoviska, jako státní podpory.

27. V bodech 55 až 88 napadených usnesení Tribunál zamítl jako zjevně neopodstatněné druhý až sedmý žalobní důvod vycházející z údajných nesprávných posouzení Komise v rámci kontroly dotčeného režimu podpor.

28. Tribunál nejprve připomněl svou judikaturu [11], podle které má Komise v dané oblasti širokou posuzovací pravomoc, takže přezkum, který Tribunál provádí, musí být omezen na ověření, zda se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když měla za to, že závazky přijaté dotyčným členským státem mohou vyřešit problémy týkající se hospodářské soutěže, které byly vyvolány dotčeným režimem podpor.

29. V tomto ohledu Tribunál zamítl jako irelevantní argumenty navrhovatelek vycházející z toho, že Komise neúplně posoudila systém podpor, který se uplatňoval před tím, než nizozemské orgány přijaly závazky. Tribunál rozhodl, že se tyto argumenty netýkají sporného rozhodnutí, ale ve skutečnosti zpochybňují přezkum tohoto předchozího systému, který Komise provedla v dopise ze dne 14. července 2005, a který tedy nebyl obsažen v napadeném rozhodnutí, takže nespadal do přezkumu Tribunálu v projednávané věci.

30. Tribunál dále zamítl jako zjevně neopodstatněné argumenty navrhovatelek, podle kterých Komise překročila svou pravomoc tím, že vyžadovala určitá vhodná opatření. Tribunál rozhodl, že vhodná opatření navržená Komisí v rámci kontroly existujících režimů podpor představovala pouze návrhy, které se staly závaznými proto, že je nizozemské orgány přijaly.

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

11 — Rozsudek ze dne 11. března 2009, TF1 v. Komise (T-354/05, EU:T:2009:66, body 188 a 189).

31. V bodech 89 až 97 napadených usnesení Tribunál nakonec zamítl jako zjevně neopodstatněný osmý žalobní důvod, vycházející ze zneužití řízení, a v důsledku toho zamítl žaloby jako zjevně neopodstatněné.

Návrhová žádání účastnic řízení

32. Svými návrhovými žádáními, totožnými v obou kasačních opravných prostředcích, navrhovatelky navrhují Soudnímu dvoru, aby zrušil napadená usnesení, vrátil věc Tribunálu a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

33. Komise navrhuje, aby byly kasační opravné prostředky zamítnuty a navrhovatelkám byla uložena náhrada nákladů řízení.

34. Pro případ, že by Soudní dvůr kasačním opravným prostředkům vyhověl, se Komise podpůrně domnívá, že není třeba napadená usnesení zrušit, pokud jde o zamítnutí prvního žalobního důvodu v prvním stupni v každé věci, nepřevzatého ve fázi kasačního opravného prostředku, a že je vhodné věc vrátit Tribunálu.

Analýza kasačních opravných prostředků

35. Na podporu svých kasačních opravných prostředků předkládají navrhovatelky dva důvody, totožné v obou věcech, přičemž první směřuje proti odůvodnění napadených usnesení, podle kterého se přezkum Tribunálu v projednávané věci nevztahuje na posouzení Komise týkající se neslučitelnosti režimu podpor před jeho změnou (body 56 až 60, 69 až 74, 81 až 82 a 86 až 87 napadených usnesení), a druhý směřuje proti odůvodnění, podle kterého se tento přezkum nevztahuje na posouzení týkající se vhodných opatření, která se na základě sporného rozhodnutí stala závaznými (body 61 až 66, 78 až 80 a 90 až 95 napadených usnesení). Podle navrhovatelek je toto odůvodnění stiženo vadou spočívající v nesprávném právním posouzení, „nesprávném posouzení skutkového stavu“ a nedostatku odůvodnění.

36. V rámci obou důvodů kasačních opravných prostředků je zpochybněn přístup Tribunálu, pokud jde o přezkum rozhodnutí Komise přijatého na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, což umožňuje Soudnímu dvoru tuto problematiku celkově posoudit.

K soudnímu přezkumu rozhodnutí přijatých na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999

Úvodní poznámky

37. V oblasti kontrol státních podpor se procesní pravidla liší podle toho, zda opatření představují existující podpory nebo nové podpory. Článek 108 odst. 1 SFEU přiznává Komisi pravomoc průběžně zkoumat existující režimy podpor. Na rozdíl od kontroly nových podpor se tento přezkum vztahuje výlučně na režimy podpor a jedná se o přezkum prospektivní, jelikož případně vede ke změně nebo ke zrušení dotčeného režimu do budoucnosti.

38. V souladu s články 17 až 19 nařízení č. 659/1999 k tomuto přezkumu dochází v několika fázích. Zaprvé, považuje-li Komise existující režim podpory za neslučitelný nebo již neslučitelný s vnitřním trhem, poskytne členskému státu možnost předložit vyjádření (čl. 17 odst. 2 tohoto nařízení). Zadruhé s přihlédnutím k tomuto vyjádření může Komise zaslat členskému státu návrh vhodných opatření

(článek 18 uvedeného nařízení)[12]. Pokud členský stát navržená opatření přijme, Komise toto zjištění zaznamená a postup uvedený v článcích 17 až 19 nařízení č. 659/1999 ukončí (čl. 19 odst. 1 tohoto nařízení). Pokud k takovému přijetí nedojde, Komise zahájí formální vyšetřovací řízení (čl. 19 odst. 2 téhož nařízení).

39. Ve věci, ve které byl vydán rozsudek TF1 v. Komise[13], Tribunál rozhodl – přičemž odmítl opačné stanovisko zastávané Komisí – že akt, kterým Komise zaznamenává závazky přijaté členským státem na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, představuje napadnutelné rozhodnutí. Tribunál se domníval, že Komise a členský stát zajisté mohou ohledně navržených vhodných opatření diskutovat. V konečném výsledku však teprve tehdy, pokud se Komise rozhodne přijmout závazky členského státu odpovídající jejím obavám, se tyto závazky stávají závaznými a postup končí.

40. Tento výklad byl potvrzen v rozsudcích Stichting Woonpunt a další v. Komise[14] a Stichting Woonlinie a další v. Komise[15]. Soudní dvůr totiž rozhodl, že sporné rozhodnutí, založené na čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, má bezprostřední účinky na právní postavení navrhovatelek, jelikož závazky přijaté nizozemskými orgány se v jeho důsledku staly závaznými.

41. V napadených usneseních vydaných po vrácení věcí se Tribunál ztotožnil s analýzou Soudního dvora ohledně přípustnosti žalob. Ve věci samé se dále Tribunál domníval, že většina žalobních důvodů a argumentů předložených navrhovatelkami je buď irelevantní, nebo je možné je bez dalšího zamítnout, neboť zpochybňují posouzení, která nejsou obsažena ve sporném rozhodnutí[16]. Tribunál tak rozhodl, že údajná posouzení Komise týkající se slučitelnosti režimu podpor před jeho změnou s vnitřním trhem, jakož i dosahu vhodných opatření nespadají do soudního přezkumu v projednávané věci.

42. Ve svých kasačních opravných prostředcích navrhovatelky zpochybňují meze soudního přezkumu vymezené napadenými usneseními, když tvrdí, že přijetí rozhodnutí na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 znamená, že předchozí situace nebyla slučitelná se Smlouvou. Podle navrhovatelek tedy takové rozhodnutí nutně zahrnuje posouzení režimu podpor před jeho změnou s cílem zjistit, zda jsou opatření nezbytná proto, aby se tento režim podpor stal slučitelným s vnitřním trhem, a pokud ano, určit povahu uvedených změnových opatření.

43. Komise se i přes své stanovisko v předchozích řízeních[17] již nedovolává neexistence aktu, proti kterému by bylo možné podat žalobu. Tvrdí však, že vzhledem ke zvláštní povaze sporného rozhodnutí se musí soudní přezkum jeho obsahu omezit na kvalifikaci dotčených opatření jako součásti existujícího režimu podpor, jakož i na otázku, zda jsou závazky přijaté dotyčným členským státem dostatečné proto, aby byl tento režim slučitelný s vnitřním trhem.

44. Podle Komise jsou z uvedeného přezkumu naproti tomu vyloučeny jednak obavy vyjádřené ohledně neslučitelnosti tohoto režimu před jeho změnou a jednak otázka, zda existují jiná vhodná opatření, která jsou méně omezující pro příjemce režimu podpor. Komise tvrdí, že se nevyjadřuje k těmto dvěma aspektům, ale pouze akceptuje závazky přijaté členským státem poté, co přezkoumala, zda jsou dostatečné proto, aby byl dotčený režim slučitelný s vnitřním trhem.

12 — Tribunál určil, že tento návrh není napadnutelný. Viz rozsudek ze dne 22. října 1996, Salt Union v. Komise (T-330/94, EU:T:1996:154, bod 35), a usnesení ze dne 14. května 2009, US Steel Košice v. Komise (T-22/07, nezveřejněné, bod 55).

13 — Rozsudek ze dne 11. března 2009 (T-354/05, EU:T:2009:66, body 60 až 81, a zejména body 69 až 70).

14 — Rozsudek ze dne 27. února 2014 (C-132/12 P, EU:C:2014:100, body 72 až 74).

15 — Rozsudek ze dne 27. února 2014 (C-133/12 P, EU:C:2014:105, body 59 až 61).

16 — Viz body 28 až 30 tohoto stanoviska.

17 — V rámci věcí C-132/12 P a C-133/12 P.

45. Z argumentace účastnic řízení tak vyplývá, že se neshodují ohledně toho, zda se soudní přezkum vztahuje na posouzení Komise týkající se jednak slučitelnosti režimu podpor před jeho změnou s vnitřním trhem a jednak vhodných opatření, která se stala závaznými na základě sporného rozhodnutí.

K přezkumu posouzení Komise týkajících se slučitelnosti režimu podpor

46. Podotýkám, že řízení uvedené v článcích 17 až 19 nařízení č. 659/1999 vede podle okolností ke změně nebo ke zrušení existujícího režimu podpor. Právo zahájit toto řízení náleží Komisi, která má v tomto ohledu značný prostor pro volné uvážení [18]. Zahájení řízení nicméně v souladu s čl. 17 odst. 2 nařízení č. 659/1999 znamená, že se Komise domnívá, že dotčený režim není – nebo již není – slučitelný s vnitřním trhem.

47. Podle mého názoru je toto posouzení, které je v okamžiku zahájení dotčeného řízení zajisté předběžné, potvrzeno, pokud Komise ukončí toto řízení rozhodnutím přijatým na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999. Přijetím takového rozhodnutí totiž Komise rozhoduje o tom, zda závazky přijaté členským státem odpovídají jejím obavám ohledně neslučitelnosti režimu podpor s vnitřním trhem. Aby přitom Komise mohla o této otázce rozhodnout, musí předem vymezit, jaké jsou její obavy v tomto ohledu. Rozhodnutí přijaté na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, na jehož základě se změny režimu podpor přijaté členským státem stávají závaznými, tedy nutně vychází z posouzení Komise týkajícího se neslučitelnosti dříve existujícího režimu.

48. I když toto posouzení nemůže podléhat z důvodu svého předběžného charakteru soudnímu přezkumu ve fázi zahájení řízení, musí mu podléhat v rámci žaloby podané proti aktu, kterým se toto řízení končí.

49. Judikatura Soudního dvora, která omezuje možnost napadnout mezitímní akt, totiž vychází z předpokladu, že protiprávnosti takového aktu se lze dovolat na podporu žaloby podané proti konečnému rozhodnutí, jehož je přípravným stadiem, a že za takových podmínek zajistí žaloba podaná proti rozhodnutí, kterým se končí řízení, dostatečnou soudní ochranu [19].

50. Stejně tak by v projednávané věci konečné vyloučení posouzení obsaženého v mezitímním aktu, kterým Komise konstatuje v souladu s čl. 17 odst. 2 nařízení č. 659/1999, že režim podpory není nebo již není slučitelný s vnitřním trhem, ze soudního přezkumu, vytvořilo mezeru v účinné soudní ochraně třetích zúčastněných stran, a sice příjemců tohoto režimu.

51. Kromě toho je irelevantní, že je dotčené posouzení vyjádřeno v aktu odlišném od rozhodnutí, kterým se končí řízení, a sice v dopise zaslaném členskému státu v souladu s čl. 17 odst. 2 nařízení č. 659/1999. Vzhledem k tomu, že konečné rozhodnutí Komise pouze potvrzuje dříve vyjádřené stanovisko, lze toto stanovisko zohlednit pro účely soudního přezkumu tohoto konečného rozhodnutí [20].

18 — Podle judikatury Tribunálu pocházející z období před přijetím nařízení č. 659/1999 má právo zahájit řízení v tomto ohledu Komise, takže soutěžitel příjemce existujícího režimu podpor nemůže napadnout skutečnost, že Komise odmítla zahájit řízení. Viz rozsudek ze dne 22. října 1996, Salt Union v. Komise (T-330/94, EU:T:1996:154, body 35 a 37).

19 — Viz rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, EU:C:1981:264, bod 12); ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise (C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656), jakož i stanovisko generálního advokáta Y. Bota v těchto spojených věcech (C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:445, bod 76).

20 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. listopadu 2014, Itálie v. Komise, C-385/13 P, nezveřejněný, EU:C:2014:2350, bod 116), a ze dne 11. června 2015, Laboratoires CTRS v. Komise (T-452/14, nezveřejněný, EU:T:2015:373, bod 60). Viz rovněž mé stanovisko ve věci Evonik Degussa v. Komise (C-162/15 P, EU:C:2016:587, bod 79).

52. Skutečnost, na kterou poukazuje Komise a podle které není dotčené posouzení formulováno v konečném znění, nijak nevylučuje jeho přezkum soudem [21].

53. Tato úvaha naopak ovlivňuje rozsah povinnosti Komise uvést odůvodnění, jakož i rozsah soudního přezkumu.

54. Co se týče povinnosti uvést odůvodnění, pokud členský stát nezpochybňuje závěr o neslučitelnosti existujícího režimu podpor vyjádřený ve fázi zahájení řízení, Komise není povinna upřesnit důvody této neslučitelnosti v rozhodnutí přijatém na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 a může jednoduše toto předběžné posouzení potvrdit. Stačí totiž, že dotčené odůvodnění umožňuje pochopit obavy vyjádřené Komisí, jakož i navržená změnová opatření.

55. Co se týče rozsahu soudního přezkumu, podotýkám, že zjištění neslučitelnosti režimu podpor nemá v okamžiku zahájení řízení konečný charakter. V této fázi stačí, že Komise prokáže existenci obav ohledně neslučitelnosti režimu podpor, které odůvodňují návrhy směřující ke změně nebo ke zrušení tohoto režimu podpor. Vzhledem k této okolnosti musí být podle mého názoru soudní přezkum uvedených posouzení v rámci žaloby proti rozhodnutí přijatému na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 omezený [22].

56. Domnívám se tedy, že posouzení Komise týkající se slučitelnosti existujícího režimu podpor podléhají soudnímu přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí přijatému na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999. S ohledem na povahu dotčeného řízení je nicméně tento přezkum omezen na ověření, zda Komise mohla prokázat, aniž by se dopustila zjevného pochybení, existenci obav ohledně neslučitelnosti režimu podpor s vnitřním trhem, které odůvodňovaly navržená vhodná opatření.

K přezkumu posouzení týkajících se vhodných opatření

57. V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelky tvrdí, že je věcí Komise, aby určila, zda je třeba navrhnout vhodná opatření proto, aby byla zajištěna slučitelnost režimu podpor s vnitřním trhem, a pokud ano, jaká musí být tato vhodná opatření. Domnívají se tedy, že posouzení Komise týkající se nutnosti a rozsahu vhodných opatření je součástí sporného rozhodnutí a musí podléhat soudnímu přezkumu.

58. Komise v podstatě tvrdí, že je povinna se ujistit, že závazky přijaté členským státem jsou dostatečné proto, aby byl režim podpor slučitelný, a že pokud uvedený stát přijme vhodná opatření, není její věcí zkoumat, zda existují jiná vhodná opatření, která by byla méně omezující pro příjemce režimu podpor.

59. Podotýkám, že diskuse mezi účastnicemi řízení se týká v podstatě otázky, zda před zaznamenáním závazků přijatých členských státem musí Komise nejen určit, že jsou tyto závazky dostatečné pro zajištění slučitelnosti režimu podpor s vnitřním trhem, ale musí se rovněž ujistit, že jsou tyto závazky nutné a nepřekračují meze toho, co je nezbytné. Mezi účastnicemi řízení je jinými slovy sporné, zda je Komise povinna ověřit přiměřenost vhodných opatření zejména s ohledem na situaci příjemců režimu podpory.

21 — Uvádím, že rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení může představovat akt, proti kterému lze podat žalobu na základě článku 263 SFEU, neboť má autonomní právní účinky, i když posouzení, která jsou v něm obsažena, nemají konečnou povahu. Viz rozsudky ze dne 9. října 2001, Itálie v. Komise (C-400/99, EU:C:2001:528, body 62 a 69), jakož i ze dne 23. října 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa a další v. Komise (T-269/99, T-271/99 a T-272/99, EU:T:2002:258, bod 38 až 40).

22 — Podotýkám, že pokud by unijní soud provedl úplný přezkum, rozhodl by o otázkách, které byly předmětem pouze předběžného posouzení Komise a o kterých vzhledem k nezpochybnění Komise nebyla povinna konečně rozhodnout. Viz v kontextu žaloby podané proti rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, rozsudek ze dne 23. října 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa a další v. Komise (T-269/99, T-271/99 a T-272/99, EU:T:2002:258, body 48 a 49). Viz rovněž v tomto smyslu rozsudek ze dne 9. října 2001, Itálie v. Komise (C-400/99, EU:C:2001:528, body 48 a 54).

60. Jako obecná zásada unijního práva je zásada proporcionality kritériem pro legalitu všech aktů orgánů Unie [23]. Komise je tedy povinna se ujistit, že právní účinky jejího rozhodnutí přijatého na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 tuto zásadu neporušují.

61. Za účelem určení přesného obsahu povinnosti, kterou má Komise v tomto ohledu, je však třeba přihlédnout k povaze dotčeného řízení.

62. V kontextu provádění článků 101 SFEU a 102 SFEU již Soudní dvůr rozhodl, že povinnosti, které má Komise na základě zásady proporcionality, mají odlišný dosah a obsah v rámci rozhodnutí, kterými se konstatuje protiprávní jednání, a rozhodnutí o závazcích přijatých na základě článků 7 a 9 nařízení (ES) č. 1/2003 [24].

63. Pokud jde o rozhodnutí o závazcích, úloha Komise se omezuje na přezkoumání, zda závazky navržené dotčenými podniky odpovídají obavám souvisejícím s hospodářskou soutěží a zda tyto podniky nenabídly méně omezující, ale rovněž vhodné závazky. I když je Komise povinna přihlédnout k zájmům třetích osob, soudní přezkum se týká pouze toho, zda není posouzení, které provedla Komise, zjevně chybné [25].

64. V projednávané věci musí být rozsah povinnosti směřující k zajištění dodržování zásady proporcionality rovněž určen v závislosti na úloze svěřené Komisi.

65. Domnívám se, že hlavní úloha Komise, přijímá-li rozhodnutí na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, spočívá v přezkoumání, zda závazky přijaté členským státem zajistí slučitelnost režimu podpor s vnitřním trhem. V tomto kontextu je Komise rovněž povinna se ujistit, že omezení hospodářské soutěže vyplývající z pozměněného režimu podpor, jsou přiměřená z hlediska sledovaných cílů. Naopak jí nepřísluší přezkoumat, zda existují jiná vhodná opatření, která by byla méně omezující pro dotyčný členský stát a pro příjemce režimu podpor.

66. Toto rozdělení úloh vyplývá ze zvláštní povahy řízení uvedeného v článcích 17 až 19 nařízení č. 659/1999, které spočívá na konzultaci mezi Komisí a dotyčným členským státem a které vede k přijetí závazků ze strany tohoto státu.

67. Na rozdíl od rozhodnutí, které Komise přijímá na konci formálního vyšetřovacího řízení týkajícího se státních podpor, je obsah zvláštních opatření zaznamenaných rozhodnutím přijatým na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 výsledkem konsensu mezi Komisí a dotčeným členským státem.

68. V rámci konzultací, jejichž cílem je dosáhnout tohoto konsensu, musí Komise zajistit, aby jí byla poskytnuta odpověď, která se vypořádá s jejími obavami souvisejícími s hospodářskou soutěží. Je věcí dotčeného členského státu, aby se ujistil, že přijaté závazky nepřekročí meze toho, co je nezbytné jak z hlediska jeho vlastních zájmů, tak z hlediska případných legitimních zájmů příjemců režimu podpory.

23 — Viz zejména rozsudek ze dne 24. května 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, bod 45).

24 — Nařízení Rady ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst. 2003, s. L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/225, s. 229).

25 — Rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377, body 38 až 42). Na základě podobného uvažování Tribunál rozhodl, že použití zásady proporcionality v kontextu rozhodnutí, kterými se prohlašuje podpora za určitých podmínek za slučitelnou, se liší podle toho, zda jsou podmínky uloženy Komisí nebo vyplývají ze závazků dobrovolně převzatých členským státem. Viz rozsudky ze dne 8. dubna 2014, ABN Amro Group v. Komise (T-319/11, EU:T:2014:186, body 72 až 82); ze dne 17. července 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband v. Komise (T-457/09, EU:T:2014:683, body 347 až 351), jakož i ze dne 12. listopadu 2015, HSH Investment Holdings Coinvest-C a HSH Investment Holdings FSO v. Komise (T-499/12, EU:T:2015:840, body 108 až 113).

69. Jestliže by v rámci konzultací s členským státem byla Komise povinna se současně ujistit, že přijaté závazky jsou dostatečné pro vyřešení jejích obav souvisejících s hospodářskou soutěží a že nejdou nad rámec toho, co je nezbytné proto, aby byly rozptýleny, její úloha při těchto konzultacích by byla podobná té, kterou má v obvyklém rozhodovacím postupu, čímž by byl zpochybněn konsensuální charakter řízení, o které jde v projednávané věci.

70. V důsledku toho se domnívám, že před tím, než Komise přijetím rozhodnutí na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 prohlásí závazky přijaté členským státem za závazné, není povinna přezkoumat, zda jsou opatření uvedená v těchto závazcích nezbytná, a posoudit, zda existují jiná vhodná opatření, která by byla méně omezující pro dotčený členský stát a pro příjemce režimu podpor. Soudní přezkum tohoto rozhodnutí se tedy nevztahuje na tento aspekt.

Posouzení důvodů kasačních opravných prostředků s přihlédnutím k předcházejícím úvahám

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

71. Prvním důvodem totožným v obou kasačních opravných prostředcích navrhovatelky zpochybňují body 56 až 60, 69 až 74, 81 až 82 a 86 až 87 napadených usnesení, přičemž namítají zejména nesprávné právní posouzení.

72. Zpochybněným odůvodněním Tribunál zamítl jako irelevantní argumenty navrhovatelek, dovolávané v rámci druhého až sedmého žalobního důvodu v prvním stupni, podle kterých Komise provedla neúplné a nesprávné posouzení, pokud jde o neslučitelnost dotčeného režimu podpor před jeho změnou. Tribunál rozhodl, že soudní přezkum v projednávané věci se nevztahuje na přezkum režimu podpor, který se uplatňoval před přijatými závazky, provedený Komisí (body 59, 73, 82 a 87 napadených usnesení).

73. Jak přitom vyplývá z bodu 56 tohoto stanoviska, toto odůvodnění je stiženo vadou spočívající v nesprávném právním posouzení. Bylo totiž věcí Tribunálu, aby přezkoumal opodstatněnost argumentů navrhovatelek, a ověřil, zda Komise mohla, aniž by se dopustila zjevného pochybení, konstatovat obavy ohledně slučitelnosti režimu podpor s vnitřním trhem, které odůvodňovaly navržená vhodná opatření.

74. Z toho vyplývá, že první důvod kasačního opravného prostředku je opodstatněný.

Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku

75. Druhým důvodem navrhovatelky zpochybňují odůvodnění uvedené v bodech 61 až 66, 78 až 80 a 90 až 95 napadených usnesení, přičemž namítají zejména nesprávné právní posouzení a nedostatek odůvodnění.

76. Tímto odůvodněním Tribunál v rámci přezkumu druhého, čtvrtého, šestého a osmého žalobního důvodu zamítl jako zjevně neopodstatněné argumenty navrhovatelek směřující proti posouzením Komise týkajícím se opatření, která byla sporným rozhodnutím prohlášena za závazná.

77. Tribunál v tomto ohledu uvedl, že členský stát mohl přijmout nebo odmítnout vhodná opatření navržená Komisí, a že se tedy tato opatření stala závaznými přijetím těchto opatření nizozemskými orgány (body 65 a 79 napadených usnesení). Tribunál mimoto v rámci přezkumu osmého žalobního důvodu rozhodl, že dosah dotčených opatření byl vymezen nikoliv Komisí, ale nizozemskými orgány v jejich závazcích (bod 95 napadených usnesení).

78. Zdá se mi, že toto odůvodnění lze zpochybnit, jelikož z něj vyplývá, že Komise nehraje žádnou úlohu při stanovování opatření uvedených v závazcích přijatých členským státem a že se tato opatření stávají závaznými na základě jejich přijetí tímto členským státem. Podotýkám, že Soudní dvůr již rozhodl, že závazné právní účinky v tomto ohledu má rozhodnutí, kterým Komise zaznamenává závazky členského státu [26].

79. I kdyby však bylo třeba se domnívat, že odůvodnění obsažené v bodech 65, 79 a 95 napadených usnesení je stiženo vadou spočívající v nesprávném právním posouzení, bylo by třeba v každém případě potvrdit závěr Tribunálu, podle kterého bylo třeba argumenty navrhovatelek zamítnout v rozsahu, v němž zpochybňovaly nezbytnost a vhodnost opatření uvedených ve sporném rozhodnutí.

80. Jak totiž vyplývá z bodů 65 až 70 tohoto stanoviska, úloha Komise spočívala v projednávané věci v přezkoumání, zda závazky přijaté Nizozemským královstvím zajišťovaly slučitelnost režimu podpor s vnitřním trhem; naopak nebylo její záležitostí přezkoumat, zda existovala jiná vhodná opatření, která by byla méně omezující pro tento členský stát a pro příjemce režimu podpor.

81. Z toho plyne, že druhý důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut.

82. S přihlédnutím ke všemu výše uvedenému navrhuji zrušit napadená usnesení v rozsahu, v němž Tribunál zamítl jako irelevantní argumenty předložené v druhém až sedmém žalobním důvodu, které se týkají posouzení provedených Komisí ohledně neslučitelnosti existujícího režimu podpor před jeho změnou.

K důsledkům zrušení napadených usnesení

83. Podle článku 61 statutu Soudního dvora Evropské unie zruší Soudní dvůr rozhodnutí Tribunálu, je-li kasační opravný prostředek opodstatněný. Soudní dvůr může vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí.

84. Domnívám se, že stav sporu nedovoluje vydat konečné rozhodnutí. Přezkum opodstatněnosti argumentů navrhovatelek by vedl Soudní dvůr k rozhodnutí o faktických otázkách na základě skutečností, které nebyly posouzeny Tribunálem v napadených usneseních, jelikož tyto argumenty zamítl jako irelevantní. Před Soudním dvorem nebyla mimoto projednána skutková tvrzení ohledně merita sporu.

Závěry

85. S přihlédnutím k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby zrušil napadená usnesení a vrátil věci Tribunálu a současně rozhodl, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.

26 — Rozsudky ze dne 27. února 2014, Stichting Woonpunt a další v. Komise (C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 72), jakož i ze dne 27. února 2014, Stichting Woonlinie a další v. Komise (C-133/12 P, EU:C:2014:105, bod 59).