GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2016 m. spalio 27 d.[1]

Bylos C-414/15 P ir 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)
prieš

Europos Komisiją

„Apeliacinis skundas — Valstybės pagalba — SESV 108 straipsnis — Esamų pagalbos schemų nagrinėjimas — Nyderlandų pagalbos socialinio būsto bendrovėms schema — Reglamentas (EB) Nr. 659/1999 — 19 straipsnio 1 dalis — Komisijos sprendimas, dėl kurio valstybės narės prisiimti įsipareigojimai tampa privalomi — Teisminės kontrolės apimtis“

Įžanga

1. Šiais apeliaciniais skundais šešios bendrovės apeliantės[2] prašo panaikinti dvi Europos Sąjungos Bendrojo Teismo nutartis: 2015 m. gegužės 12 d. Nutartį *Stichting Woonlinie ir kt. / Komisija*[3] ir 2015 m. gegužės 12 d. Nutartį *Stichting Woonpunt ir kt. / Komisija*[4] (toliau – skundžiamos nutartys), kuriomis Bendrasis Teismas atmetė jų ieškinius dėl 2009 m. gruodžio 15 d. Komisijos sprendimo C(2009) 9963 *final* dėl valstybės pagalbos E 2/2005 ir N 642/2009 – Nyderlandai – Esama pagalba ir speciali pagalba, skirta socialinio būsto bendrovių projektams (toliau – ginčijamas sprendimas).

2. Šie apeliaciniai skundai, kurie yra suformuluoti vienodai, o tai suteikia pagrindą juos nagrinėti kartu, duoda Teisingumo Teismui progą nubrėžti Europos Komisijos sprendimų, kuriais patvirtinami valstybės narės prisiimti įsipareigojimai, susiję su esamos pagalbos schema, teisminės kontrolės ribas.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — Trys apeliantės *Stichting Allee Wonen*, *Stichting WoonInvest* (byla C-414/15 P) ir *Stichting Havensteder* (byla C-415/15 P) atsisakė savo apeliacinių skundų.

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

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

Teisinis pagrindas

3. Esamos pagalbos schemų nagrinėjimo procedūra reglamentuojama Reglamento (EB) Nr. 659/1999[5] 17–19 straipsniuose.

4. Reglamento Nr. 659/1999 17 straipsnyje numatyta:

„1. Komisija, bendradarbiaudama su valstybe nare, pagal [SESV] [108] straipsnio 1 dalį iš jos gauna visą tyrimui reikalingą informaciją apie atitinkamas pagalbos sistemas [schemas].

2. Jeigu, Komisijos nuomone, atitinkama pagalbos sistema neatitinka arba daugiau nebeatitinka bendrosios rinkos, savo išankstinę nuomonę ji praneša suinteresuotajai valstybei narei ir suteikia jai galimybę per vieną mėnesį pateikti savo pastabas. Deramai pateisintais atvejais Komisija gali pratęsti nustatytą laikotarpį.“

5. Šio reglamento 18 straipsnyje nustatyta:

Jeigu Komisija, vadovaudamasi valstybės narės pagal 17 straipsnį pateikta informacija, padaro išvadą, kad atitinkama pagalbos sistema neatitinka arba daugiau nebeatitinka bendrosios rinkos, suinteresuotajai valstybei narei ji pateikia rekomendaciją, siūlančią taikyti atitinkamas priemones. Rekomendacijoje konkrečiai gali būti siūloma:

a) iš esmės pakeisti [atitinkamą] pagalbos schemą; arba

b) pradėti taikyti procedūrinius reikalavimus; arba

c) panaikinti atitinkamą pagalbos schemą.“

6. Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnyje nurodyta:

„1. Jeigu suinteresuotoji valstybė narė pritaria pasiūlytoms priemonėms ir apie tai praneša Komisijai, Komisija tą faktą įregistruoja ir informuoja apie tai valstybę narę. Minėtoji valstybė narė privalo įgyvendinti atitinkamas priemones, kurioms ji pritarė.

2. Jeigu suinteresuotoji valstybė narė nepritaria pasiūlytoms priemonėms, o Komisija, atsižvelgusi į suinteresuotosios valstybės narės argumentus, vis dar mano, kad tos priemonės yra būtinos, ji pradeda formalaus tyrimo procesą pagal 4 straipsnio 4 dalį. Šio reglamento 6, 7 ir 9 straipsniai taikomi su atitinkamais pakeitimais [*mutatis mutandis*].“

Bylų faktinės aplinkybės

Ginčijamas sprendimas

7. Ginčijamo sprendimo priėmimo aplinkybes, kurios apibūdintos skundžiamų nutarčių 1–12 ir 39–40 punktuose, galima apibendrinti taip.

5 — 1999 m. kovo 22 d. Tarybos reglamentas, nustatantis išsamias [EB 87 straipsnio] taikymo taisykles (OL L 83, 1999, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 1 t., p. 339). Naujajame 2015 m. liepos 13 d. Tarybos reglamente (ES) 2015/1589, nustatančiame išsamias [SESV 108 straipsnio] taikymo taisykles (OL L 248, 2015, p. 9), kuris šioje byloje netaikomas *ratione temporis*, yra analogiškos nuostatos (21–23 straipsniai).

8. Apeliantės yra Nyderlanduose įsisteigusios būsto bendrovės (*woningcorporaties*, toliau – *wocos*). *Wocos* yra pelno nesiekiančios organizacijos, kurių tikslas įsigyti – pastatyti ir išnuomoti būstą, visų pirma skirtą nepalankioje socialinėje padėtyje esantiems asmenims ir socialiai remtinoms grupėms. *Wocos* verčiasi ir kitokia komercine veikla.

9. Nyderlandų Karalystėje taikoma socialinio būsto finansavimo sistema, teikiant pagalbą *wocos*.

10. 2005 m. liepos 14 d. Komisija Nyderlandų valdžios institucijoms persiuntė laišką pagal Reglamento Nr. 659/1999 17 straipsnį, kuriame kvalifikavo šią pagalbos schemą kaip esamą pagalbą ir suabejojo, ar ji suderinama su vidaus rinka.

11. Išsiuntusi šį raštą Komisija su Nyderlandų valdžios institucijomis pradėjo bendradarbiavimo procedūrą, kad suderintų aptariamą pagalbos schemą su SESV 106 straipsnio 2 dalimi.

12. Pasibaigus konsultacijoms, Komisija pagal Reglamento Nr. 659/1999 18 straipsnį pasiūlė taikyti tokias būtinas priemones, kuriomis būtų užtikrinta pagalbos schemos atitiktis: i) socialinis būstas turi būti skirtas aiškiai apibrėžtai nepalankioje socialinėje padėtyje esančių ir socialiai remtinų asmenų tikslinei grupei; ii) komercinė veikla turi būti vykdoma rinkos sąlygomis, o viešųjų paslaugų teikimo veikla ir komercinė veikla turi būti atskirai apskaitoma ir atitinkamai kontroliuojama; iii) socialinio būsto pasiūla turi būti pritaikyta prie nepalankioje socialinėje padėtyje esančių asmenų ir socialiai remtinų grupių paklausos.

13. 2009 m. gruodžio 3 d. laišku Nyderlandų valdžios institucijos sutiko su Komisijos pasiūlytomis būtinosiomis priemonėmis, įsipareigojo reformuoti *wocos* finansavimo sistemą ir persiuntė Komisijai atitinkamų nacionalinių nuostatų projektą.

14. 2009 m. gruodžio 15 d. Komisija pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnį priėmė ginčijamą sprendimą.

15. Minėtame sprendime buvo numatytos tokios priemonės: a) socialinio būsto statybai Garantijų fondo teikiamoms paskoloms teikiama valstybės garantija; b) Centrinio būsto fondo pagalba, pagalba atskiriems projektams arba pagalba racionalizavimui, teikiama paskolų su lengvatinėmis palūkanomis arba tiesioginių subsidijų forma; c) savivaldybių vykdomas sklypų pardavimas mažesne nei rinkos kaina; d) teisė skolintis iš *Bank Nederlandse Gemeenten* (Nyderlandų savivaldybių bankas).

16. Ginčijamame sprendime Komisija kiekvieną iš šių priemonių kvalifikavo kaip valstybės pagalbą [6] ir laikėsi nuomonės, kad *wocos* finansavimo sistema yra esama pagalba. Ji nurodė, kad Nyderlandų valdžios institucijos įsipareigojo pakeisti šią sistemą ir pateikti naujų taisyklių projektą. Komisija, išnagrinėjusi šį projektą, padarė išvadą, kad jis yra suderinamas su SESV 106 straipsnio 2 dalimi, todėl atsižvelgė į Nyderlandų valdžios institucijų pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį prisiimtus įsipareigojimus.

Procesai Bendrajame Teisme ir Teisingumo Teisme

17. 2010 m. balandžio 29 ir 30 d. apeliantės pareiškė ieškinį dėl ginčijamo sprendimo panaikinimo.

6 — 2010 m. rugpjūčio 30 d. Komisija priėmė Sprendimą C(2010) 5841 *final* dėl valstybės pagalbos E 2/2005, kuriuo iš dalies pakeitė ginčijamo sprendimo 22–24 punktus, t. y. ji negalėjo konstatuoti, kad priemonė, susijusi su teise skolintis iš Nyderlandų savivaldybių banko, atitinka visus valstybės pagalbos kriterijus.

18. Dviem 2011 m. gruodžio 16 d. priimtomis nutartimis bylose *Stichting Woonlinie ir kt. / Komisija*[7] ir *Stichting Woonpunt ir kt. / Komisija*[8] Bendrasis Teismas atmetė šiuos ieškinius kaip nepriimtinus, motyvuodamas tuo, kad nebuvo konkrečios sąsajos su ieškovėmis.

19. Apeliantės apskundė šias nutartis apeliacine tvarka.

20. Dviem sprendimais, priimtais 2014 m. vasario 27 d. bylose *Stichting Woonpunt ir kt. / Komisija*[9] ir *Stichting Woonlinie ir kt. / Komisija*[10], Teisingumo Teismas panaikino šias nutartis.

21. Teisingumo Teismas konstatavo, jog Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, nusprendęs, kad ginčijamas sprendimas nėra konkrečiai susijęs su apeliantėmis (minėtų sprendimų 44–51 punktai).

22. Priimdamas galutinį sprendimą dėl ieškinio priimtinumo Teisingumo Teismas nusprendė, kad apeliantės yra suinteresuotos pareikšti ieškinį, nes pakeitus pagalbos schemą jų veiklos sąlygos tampa mažiau palankios ir kad panaikinus ginčijamą sprendimą būtų išlaikytos ankstesnės sąlygos (minėtų sprendimų 56 ir 57 punktai). Tada Teisingumo Teismas nusprendė, kad ginčijamas sprendimas tiesiogiai sukelia pasekmes apeliančių teisinei padėčiai, nes dėl jo Nyderlandų Karalystės pasiūlymai tapo privalomi remiantis Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalimi (tų pačių sprendimų 59–61 punktai).

23. Taigi konstatavęs, kad apeliantės, pirma, buvo suinteresuotos pareikšti ieškinį dėl ginčijamo sprendimo, ir, antra, šis sprendimas yra konkrečiai ir tiesiogiai su jomis susijęs, Teisingumo Teismas pripažino ieškinius priimtinais ir grąžino bylas Bendrajam Teismui, kad jis priimtų sprendimą dėl esmės.

24. Bendrasis Teismas išnagrinėjo grąžintą bylą, priimdamas skundžiamas nutartis.

25. Savo apeliaciniams skundams pagrįsti apeliantės pateikė aštuonis pagrindus, kurie abiejuose skunduose yra vienodi.

26. Skundžiamų nutarčių 43–53 punktuose Bendrasis Teismas atmetė pirmąjį pagrindą, iš esmės susijusį su klaidingu šios išvados 15 punkto c papunkty nurodytos priemonės, dėl sklypų pardavimo kvalifikavimu kaip valstybės pagalbos, ir šis pagrindas apeliaciniuose skunduose nebepateiktas.

27. Skundžiamų nutarčių 55–88 punktuose Bendrasis Teismas atmetė kaip akivaizdžiai nepagrįstus antrąjį, trečiąjį, ketvirtąjį, penktąjį, šeštąjį ir septintąjį pagrindus, susijusius su Komisijos tariamai padarytomis vertinimo klaidomis tikrinant nagrinėjamą pagalbos schemą.

28. Bendrasis Teismas pirmiausia priminė savo praktiką[11], pagal kurią Komisija šioje srityje turi didelę diskreciją, todėl jo atliekama kontrolė turi apsiriboti tik patikrinimu, ar Komisija nepadarė akivaizdžios vertinimo klaidos laikydamasi nuomonės, kad atitinkamos valstybės narės prisiimti įsipareigojimai gali išspręsti nagrinėjamos pagalbos schemos keliamas konkurencijos problemas.

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

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

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

11 — 2009 m. kovo 11 d. Sprendimas *TF1 / Komisija* (T-354/05, EU:T:2009:66, 188 ir 189 punktai).

29. Šiuo klausimu, pirma, Bendrasis Teismas atmetė kaip nepriimtinus apeliančių argumentus, susijusius su tuo, kad Komisija neišsamiai įvertino pagalbos schemą, buvusią prieš Nyderlandų valdžios institucijoms prisiimant įsipareigojimus. Bendrasis Teismas nusprendė, kad šie argumentai nesusiję su ginčijamu sprendimu ir kad iš tikrųjų jais ginčijamas šios ankstesnės schemos nagrinėjimas, kurį Komisija atliko 2005 m. liepos 14 d. laiške ir kurio nebuvo ginčijamame sprendime, todėl Bendrasis Teismas neturėjo jo tikrinti šioje byloje.

30. Antra, Bendrasis Teismas atmetė kaip akivaizdžiai nepagrįstus apeliančių argumentus, kad Komisija, reikalaudama tam tikrų atitinkamų priemonių, viršijo savo kompetenciją. Bendrasis Teismas konstatavo, kad atliekant esamos pagalbos schemų kontrolę Komisijos pasiūlytos atitinkamos priemonės tebuvo pasiūlymai, kurie tapo privalomi dėl to, kad Nyderlandų valdžios institucijos su jais sutiko.

31. Galiausiai skundžiamų nutarčių 89–97 punktuose Bendrasis Teismas atmetė kaip akivaizdžiai nepagrįstą aštuntąjį pagrindą, susijusį su piktnaudžiavimu procedūra, todėl atmetė ieškinius kaip akivaizdžiai nepagrįstus.

Šalių reikalavimai

32. Savo reikalavimais, kurie abiejuose apeliaciniuose skunduose nesiskiria, apeliantės prašo Teisingumo Teismo panaikinti skundžiamas nutartis, grąžinti bylą nagrinėti Bendrajam Teismui ir priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

33. Komisija pirmiausia prašo atmesti apeliacinius skundus ir priteisti iš apeliančių bylinėjimosi išlaidas.

34. Jeigu šis reikalavimas nebūtų patenkintas ir Teisingumo Teismas patenkintų apeliacinius skundus, Komisija laikosi nuomonės, kad skundžiamų nutarčių nereikia panaikinti, kiek jos susijusios su abiejose bylose pateikto pirmojo pagrindo, kuris nebuvo pakartotas apeliaciniame procese, atmetimu pirmojoje instancijoje, ir, antra, kad bylą reikėtų grąžinti Bendrajam Teismui.

Apeliacinių skundų analizė

35. Savo apeliaciniams skundams pagrįsti apeliantės pateikia du pagrindus, kurie abiejose bylose yra vienodi ir iš kurių pirmasis susijęs su skundžiamų nutarčių motyvais; pagal juos Bendrojo Teismo šioje byloje atliekama kontrolė neapima Komisijos vertinimų, susijusių su pagalbos schemos nesuderinamumu prieš jos pakeitimą (skundžiamų nutarčių 56–60, 69–74, 81–82 ir 86–87 punktai). Antrasis pagrindas susijęs su motyvais, pagal kuriuos ši kontrolė neapima vertinimų, dėl atitinkamų priemonių, kurios dėl ginčijamo sprendimo tapo privalomos (skundžiamų nutarčių 61–66, 78–80 ir 90–95 punktai). Kaip nurodo apeliantės, šie motyvai yra teisiškai klaidingi, nemotyvuoti ir jais „neteisingai įvertintos faktinės aplinkybės“.

36. Abiem apeliacinių skundų pagrindais kritikuojamas Bendrojo Teismo požiūris, kurio jis laikėsi dėl Komisijos sprendimo, priimto pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį, kontrolės, todėl Teisingumo Teismas turi galimybę šį klausimą išnagrinėti bendrai.

Dėl sprendimų, priimtų pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį, teisminės kontrolės

Pirminės pastabos

37. Valstybės pagalbos kontrolės srityje procedūros taisyklės skiriasi atsižvelgiant į tai, ar priemonės yra esama, ar nauja pagalba. Pagal SESV 108 straipsnio 1 dalį Komisijai suteikiama kompetencija nuolat tikrinti esamos pagalbos schemas. Skirtingai nei tikrinant naują pagalbą, šiuo atveju nagrinėjimas susijęs tik su pagalbos schemomis ir yra perspektyvinis, kiek juo atitinkamą schemą prireikus siekiama pakeisti arba panaikinti ateityje.

38. Pagal Reglamento Nr. 659/1999 17–19 straipsnius šis nagrinėjimas atliekamas keliais etapais. Pirma, jeigu Komisija mano, kad esamos pagalbos schema nėra arba jau nebesuderinama su vidaus rinka, ji leidžia valstybei narei pateikti pastabas (šio reglamento 17 straipsnio 2 dalis). Antra, atsižvelgdama į šias pastabas Komisija gali siūlyti valstybei narei atitinkamas priemones (minėto reglamento 18 straipsnis)[12]. Jeigu valstybė narė sutinka su siūlomomis priemonėmis, Komisija į tai atsižvelgia ir užbaigia Reglamento Nr. 659/1999 17–19 straipsniuose numatytą procedūrą (šio reglamento 19 straipsnio 1 dalis). Jeigu valstybė narė nesutinka, tada Komisija pradeda formalią tyrimo procedūrą (to paties reglamento 19 straipsnio 2 dalis).

39. Byloje, kurioje priimtas Sprendimas *TF1 / Komisija*[13], Bendrasis Teismas, atmesdamas Komisijos palaikomą priešingą poziciją, nusprendė, kad aktas, kuriuo ji atsižvelgia į valstybės narės įsipareigojimus pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį, yra sprendimas, kurį galima ginčyti. Bendrasis Teismas konstatavo, kad, žinoma, Komisija ir valstybė narė gali pasikeisti nuomonėmis dėl siūlomų atitinkamų priemonių. Vis dėlto galiausiai valstybės narės įsipareigojimai tampa privalomi tik tada, kai Komisija nusprendžia sutikti su jais, nes jais atsižvelgiama į jos nuogąstavimus, ir procedūra užbaigiama.

40. Šis aiškinimas buvo patvirtintas sprendimais *Stichting Woonpunt ir kt. / Komisija*[14] ir *Stichting Woonlinie ir kt. / Komisija*[15]. Iš tiesų Teisingumo Teismas nusprendė, kad ginčijamas sprendimas, grindžiamas Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalimi, sukelia tiesioginių pasekmių apeliančių teisinei padėčiai, nes dėl jo tampa privalomi Nyderlandų valdžios institucijų prisiimti įsipareigojimai.

41. Skundžiamose nutartyse, priimtose grąžinus nagrinėti bylą, Bendrasis Teismas vadovavosi Teisingumo Teismo analize, susijusia su ieškinio priimtinumu. Vėliau dėl esmės Bendrasis Teismas laikėsi nuomonės, kad dauguma apeliančių pateiktų pagrindų ir argumentų yra arba neveiksmingi, arba iš karto atmestini, nes jais ginčijami vertinimai, kurių nėra ginčijamame sprendime[16]. Taigi Bendrasis Teismas nusprendė, kad tariamiems Komisijos vertinimams, susijusiems su pagalbos schemos suderinamumu su vidaus rinka prieš šios schemos pakeitimą ir su būtinų priemonių apimtimi, šioje byloje atliekama teisminė kontrolė netaikoma.

42. Savo apeliaciniuose skunduose apeliantės ginčija skundžiamose nutartyse apibrėžtas teisminės kontrolės ribas, teigdamos, kad sprendimo priėmimas pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį reiškia, kad ankstesnė situacija neatitiko Sutarties. Taigi, apeliančių teigimu, toks sprendimas būtinai apima pagalbos schemos vertinimą iki jos pakeitimo, siekiant sužinoti, ar priemonės yra būtinos, kad ši pagalbos schema taptų suderinama su vidaus rinka, o jeigu jos būtinos, nustatyti šių pakeitimo priemonių pobūdį.

12 — Bendrasis Teismas konstatavo neskundžiamą tokio pasiūlymo pobūdį. Žr. 1996 m. spalio 22 d. Sprendimą *Salt Union / Komisija* (T-330/94, EU:T:1996:154, 35 punktas) ir 2009 m. gegužės 14 d. Sprendimą *US Steel Košice / Komisija* (T-22/07, nepaskelbtas Rink., 55 punktas).

13 — 2009 m. kovo 11 d. Sprendimas (T-354/05, EU:T:2009:66, 60–81 punktai, visų pirma 69 ir 70 punktai).

14 — 2014 m. vasario 27 d. sprendimas (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 72–74 punktai).

15 — 2014 m. vasario 27 d. sprendimas (C-133/12 P, EU:C:2014:105, 59–61 punktai).

16 — Žr. šios išvados 28–30 punktus.

43. Nepaisydama savo pozicijos per ankstesnes procedūras [17], Komisija nebesiremia akto, kurį galima ginčyti, nebuvimu. Vis dėlto ji teigia, kad, atsižvelgiant į ypatingą ginčijamo sprendimo pobūdį, atliekant jo turinio teisminę kontrolę pakanka patikrinti tik nagrinėjamų priemonių kvalifikavimą kaip priskiriamų prie esamos pagalbos schemos, taip pat tai, ar atitinkamos valstybės narės prisiimtų įsipareigojimų pakanka, kad ši schema taptų suderinama su vidaus rinka.

44. Vis dėlto, Komisijos teigimu, ši kontrolė netaikoma, pirma, išreikštiems nuogąstavimams dėl šios schemos nesuderinamumo prieš jos pakeitimą ir, antra, klausimui, ar yra kitų tinkamų priemonių, kurios mažiau varžytų pagalbos schemos gavėjus. Komisijos teigimu, ji nepriima sprendimo dėl šių dviejų aspektų, ji tiesiog pritaria valstybės narės prisiimtiems įsipareigojimams, patikrinusi, ar jų pakanka, kad nagrinėjama schema būtų suderinama su vidaus rinka.

45. Taigi šalių argumentai atskleidžia nesutarimą dėl to, ar teisminė kontrolė taikoma Komisijos vertinimams, susijusiems, pirma, su pagalbos schemos suderinamumu su vidaus rinka prieš jos pakeitimą ir, antra, su atitinkamomis priemonėmis, kurios ginčijamame sprendime patvirtintos kaip privalomos.

Dėl Komisijos vertinimų, susijusių su pagalbos schemos suderinamumu, kontrolės

46. Pažymiu, kad Reglamento Nr. 659/1999 17–19 straipsniuose numatyta procedūra prireikus skirta pakeisti arba panaikinti esamą pagalbos schemą. Šią procedūrą inicijuoja Komisija, kuri šiuo klausimu turi didelę diskreciją [18]. Vis dėlto pagal Reglamento Nr. 659/1999 17 straipsnio 2 dalį procedūros pradėjimas leidžia manyti, kad nagrinėjama schema nėra arba nebėra suderinama su vidaus rinka.

47. Mano nuomone, šis vertinimas, kuris tuo metu, kai pradedama nagrinėjama procedūra, žinoma, yra laikinas, patvirtinamas, kai Komisija užbaigia šią procedūrą sprendimu, priimtu pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį. Iš tiesų priimdama šį sprendimą Komisija sprendžia, ar valstybės narės prisiimamais įsipareigojimais atsižvelgiama į jos nuogąstavimus dėl pagalbos schemos nesuderinamumo su vidaus rinka. Tačiau, kad galėtų priimti sprendimą šiuo klausimu, Komisija pirmiausia turi apibrėžti savo nuogąstavimus. Taigi pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį priimtas sprendimas, pagal kurį valstybės narės priimti pagalbos schemos pakeitimai tampa privalomi, neabejotinai grindžiamas Komisijos vertinimu, susijusiu su anksčiau buvusios schemos nesuderinamumu.

48. Nors šiam vertinimui dėl jo laikinumo teisminė kontrolė negali būti taikoma procedūros pradėjimo etapu, ši kontrolė turi būti jam taikoma pareiškus ieškinį dėl akto, kuriuo ši procedūra užbaigiama.

49. Iš tiesų Teisingumo Teismo praktika, kuria ribojama galimybė ginčyti tarpinį aktą, grindžiama prielaida, kad tokio akto neteisėtumu galima grįsti ieškinį dėl galutinio sprendimo, nes tai yra šio galutinio sprendimo parengiamasis aktas ir kad tokiomis aplinkybėmis ieškiniu dėl sprendimo, kuriuo užbaigiama procedūra, užtikrinama pakankama teisminė apsauga [19].

50. Be to, jeigu šioje byloje pirminiame akte, kuriuo Komisija pagal Reglamento Nr. 659/1999 17 straipsnio 2 dalį konstatuoja, kad pagalbos schema yra nesuderinama ar nebesuderinama su vidaus rinka, pateikto vertinimo teisminė kontrolė būtų galutinai atmesta, atsirastų veiksmingos trečiųjų suinteresuotųjų asmenų, t. y. šios pagalbos gavėjų, teisminės apsaugos spraga.

17 — Bylose C-132/12 P ir C-133/12 P.

18 — Pagal Bendrojo Teismo praktiką iki Reglamento Nr. 659/1999 priėmimo iniciatyva šiuo klausimu priklauso Komisijai, todėl esamos pagalbos schemos gavėjo konkurentas negali ginčyti Komisijos atsisakymo pradėti procedūrą. Žr. 1996 m. spalio 22 d. Sprendimą *Salt Union / Komisija* (T-330/94, EU:T:1996:154, 35 ir 37 punktai).

19 — Žr. 1981 m. lapkričio 11 d. Sprendimą *IBM / Komisija* (60/81, EU:C:1981:264, 12 punktas); 2011 m. spalio 13 d. Sprendimą *Deutsche Post ir Vokietija / Komisija* (C-463/10 P ir C-475/10 P, EU:C:2011:656) ir generalinio advokato Y. Bot išvadą sujungtose bylose (C-463/10 P ir C-475/10 P, EU:C:2011:445, 76 punktas).

51. Pagaliau nėra svarbu, kad nagrinėjamas vertinimas išreikštas nuo sprendimo, kuriuo užbaigiama procedūra, atskiru aktu, t. y. valstybei narei pagal Reglamento Nr. 659/1999 17 straipsnio 2 dalį išsiųstu laišku. Iš tiesų, kadangi galutiniu Komisijos sprendimu tiesiog patvirtinama iš pradžių išreikšta pozicija, į šią poziciją galima atsižvelgti atliekant šio galutinio sprendimo teisminę kontrolę [20].

52. Komisijos nurodyta aplinkybė, kad nagrinėjamas vertinimas nėra galutinai suformuluotas, nereiškia, kad teismas negali jo tikrinti [21].

53. Vis dėlto šis argumentas turi įtaką Komisijos motyvavimo pareigos apimčiai ir teisminės kontrolės intensyvumui.

54. Kalbant apie pareigą motyvuoti, pažymėtina, kad jeigu valstybė narė neginčijo esamos pagalbos schemos nesuderinamumo išvados, padarytos procedūros pradėjimo etape, Komisija neprivalo papildomai tikslinti šio nesuderinamumo motyvų savo sprendime, kurį priima pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį, ir gali tiesiog patvirtinti šį tarpinį vertinimą. Iš tiesų pakanka, kad nagrinėjami motyvai leistų suprasti Komisijos išreikštus nuogąstavimus ir siūlomas pakeitimo priemones.

55. Dėl teisminės kontrolės intensyvumo norėčiau pažymėti, kad tuo metu, kai pradedama procedūra, išvada dėl pagalbos schemos nesuderinamumo nėra galutinė. Šiuo etapu Komisijai pakanka įrodyti, kad yra nuogąstavimų dėl pagalbos schemos nesuderinamumo, suteikiančių pagrindą teikti pasiūlymus, kuriais siekiama pakeisti arba panaikinti šią pagalbos schemą. Mano nuomone, atsižvelgiant į šią aplinkybę, šių vertinimų teisminė kontrolė, pareiškiant ieškinį dėl sprendimo, priimto pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį, turi būti ribota [22].

56. Taigi manau, kad, pareiškiant ieškinį dėl sprendimo, priimto pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį, teisminė kontrolė taikoma Komisijos vertinimams, susijusiems su esamos pagalbos schemos suderinamumu. Tačiau, atsižvelgiant į nagrinėjamos procedūros pobūdį, ši kontrolė apsiriboja patikrinimu, ar Komisija, nepadarydama akivaizdžios vertinimo klaidos, galėjo nustatyti, kad yra nuogąstavimų dėl pagalbos schemos nesuderinamumo su vidaus rinka, suteikiančių pagrindą taikyti siūlomas atitinkamas priemones.

Dėl vertinimų, susijusių su atitinkamomis priemonėmis, kontrolės

57. Antrajame apeliacinio skundo pagrinde apeliantės teigia, kad Komisija turi nustatyti, ar reikia siūlyti atitinkamas priemones, kad būtų užtikrintas pagalbos schemos suderinamumas su vidaus rinka, o jeigu reikia, tai kokios turi būti šios atitinkamos priemonės. Taigi, jų nuomone, Komisijos vertinimas, susijęs su atitinkamų priemonių reikalingumu ir apimtimi, yra ginčijamo sprendimo dalis ir turi būti galima atlikti jų teisminę kontrolę.

20 — Šiuo klausimu žr. 2014 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Italija / Komisija*, C-385/13 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2014:2350, 116 punktas) ir 2015 m. birželio 11 d. Sprendimą *Laboratoires CTRS / Komisija* (T-452/14, nepaskelbtas Rink., EU:T:2015:373, 60 punktas). Taip pat žr. mano išvadą byloje *Evonik Degussa / Komisija* (C-162/15 P, EU:C:2016:587, 79 punktas).

21 — Pažymėtina, kad sprendimas pradėti oficialią tyrimo procedūrą gali būti aktas, dėl kurio galima pareikšti ieškinį pagal SESV 263 straipsnį, jeigu jis sukelia savarankiškų teisinių pasekmių, nors jame pateikti vertinimai nėra galutiniai. Žr. 2001 m. spalio 9 d. Sprendimą *Italija / Komisija* (C-400/99, EU:C:2001:528, 62 ir 69 punktai) ir 2002 m. spalio 23 d. Sprendimą *Diputación Foral de Guipúzcoa ir kt. / Komisija* (T-269/99, T-271/99 ir T-272/99, EU:T:2002:258, 38–40 punktai).

22 — Pažymiu, kad, atlikdamas išsamią kontrolę, Sąjungos teismas priimtų sprendimą tik tais klausimais, kuriuos Komisija vertino tik preliminariai ir dėl kurių, jeigu jie neginčijami, Komisija neprivalėjo priimti galutinio sprendimo. Dėl ieškinio, pareikšto dėl sprendimo pradėti formalią tyrimo procedūrą, žr. 2002 m. spalio 23 d. Sprendimą *Diputación Foral de Guipúzcoa ir kt. / Komisija* (T-269/99, T-271/99 ir T-272/99, EU:T:2002:258, 48 ir 49 punktai). Šiuo klausimu taip pat žr. 2001 m. spalio 9 d. Sprendimą *Italija / Komisija* (C-400/99, EU:C:2001:528, 48 ir 54 punktai).

58. Komisija iš esmės teigia, kad privalo užtikrinti, kad valstybės narės prisiimti įsipareigojimai būtų pakankami, kad pagalbos schema taptų suderinama, ir kad nuo tada, kai minėta valstybė narė sutinka su atitinkamomis priemonėmis, jai nebereikia ieškoti, ar yra kitų tinkamų priemonių, kurios mažiau varžytų pagalbos schemos naudos gavėjus.

59. Pažymiu, kad šalys iš esmės diskutuoja dėl to, ar prieš atsižvelgdama į valstybės narės prisiimtus įsipareigojimus Komisija turi ne tik nustatyti, kad šių įsipareigojimų pakanka pagalbos schemos suderinamumui su vidaus rinka užtikrinti, bet ir įsitikinti, kad šie įsipareigojimai yra būtini ir neviršija to, kas yra būtina. Kitaip tariant, šalys nesutaria dėl to, ar Komisija turi patikrinti atitinkamų priemonių proporcingumą, visų pirma atsižvelgdama į pagalbos schemos naudos gavėjų padėtį.

60. Proporcingumo principas, kaip Sąjungos teisės bendrasis principas, yra bet kokio Sąjungos institucijų priimto akto teisėtumo kriterijus [23]. Todėl Komisija turi įsitikinti, ar jos sprendimo, priimto pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį, teisinės pasekmės nepažeidžia šio principo.

61. Siekiant nustatyti tikslų Komisijai tenkančio įpareigojimo turinį, reikia atsižvelgti į nagrinėjamos procedūros pobūdį.

62. Nagrinėdamas SESV 101 ir SESV 102 straipsnių įgyvendinimą Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad Komisijai pagal proporcingumo principą tenkančių įpareigojimų apimtis ir turinys skiriasi, atsižvelgiant į tai, ar tai yra sprendimai, kuriais konstatuojamas pažeidimas, ar sprendimai dėl įsipareigojimų, priimti atitinkamai pagal Reglamento (EB) Nr. 1/2003 [24] 7 ir 9 straipsnius.

63. Kalbant apie sprendimus dėl įsipareigojimų, Komisija turi tik patikrinti, ar dėl atitinkamų įmonių siūlomų įsipareigojimų atsižvelgiama į jos nuogąstavimus dėl konkurencijos ir ar dėl to į negalima prisiimti mažiau varžančių, bet vienodai tinkamų įsipareigojimų. Nors Komisija turi atsižvelgti į trečiųjų asmenų interesus, teisminė kontrolė yra susijusi tik su tuo, ar Komisijos atliktas vertinimas yra akivaizdžiai klaidingas [25].

64. Be to, šioje byloje įpareigojimo, kuriuo siekiama užtikrinti proporcingumo principo laikymąsi, apimtis turi būti nustatoma atsižvelgiant į Komisijai suteiktą vaidmenį.

65. Manau, kad pagrindinis Komisijos vaidmuo, kai ji priima sprendimą pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį, yra patikrinti, ar valstybės narės prisiimtais įsipareigojimais užtikrinamas pagalbos schemos suderinamumas su vidaus rinka. Šiomis aplinkybėmis Komisija taip pat turi įsitikinti, kad dėl pagalbos schemos (su pakeitimais) kylantys konkurencijos apribojimai yra proporcingi siekiamiems tikslams. Tačiau jai nereikia nagrinėti, ar yra kitų atitinkamų priemonių, kurios mažiau varžo atitinkamai valstybę narę ir pagalbos schemos naudos gavėjus.

66. Šį vaidmenų pasiskirstymą lemia ypatingas Reglamento Nr. 659/1999 17–19 straipsniuose numatytos procedūros, kuri grindžiama Komisijos ir atitinkamos valstybės narės konsultacijomis ir po kurios valstybė narė prisiima įsipareigojimus, pobūdis.

23 — Žr., be kita ko, 2007 m. gegužės 24 d. Sprendimą *Maatschap Schonewille-Prins* (C-45/05, EU:C:2007:296, 45 punktas).

24 — 2002 m. gruodžio 16 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, įgyvendinimo (OL L 1, 2003, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 7 t., p. 205).

25 — 2010 m. birželio 29 d. Sprendimas *Komisija / Alrosa* (C-441/07 P, EU:C:2010:377, 38–42 punktai). Vadovaudamasis panašiais motyvais Bendrasis Teismas nusprendė, kad proporcingumo principo taikymas priimant sprendimus, kuriais pagalba pripažįstama suderinama, taikant tam tikras sąlygas skiriasi atsižvelgiant į tai, ar sąlygas nustatė Komisija, ar jos kyla iš įsipareigojimų, kuriuos savanoriškai prisiėmė valstybė narė. Žr. 2014 m. balandžio 8 d. Sprendimą *ABN Amro Group / Komisija* (T-319/11, EU:T:2014:186, 72–82 punktai); 2014 m. liepos 17 d. Sprendimą *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband / Komisija* (T-457/09, EU:T:2014:683, 347–351 punktai) ir 2015 m. lapkričio 12 d. Sprendimą *HSH Investment Holdings Coinvest-C ir HSH Investment Holdings FSO / Komisija* (T-499/12, EU:T:2015:840, 108–113 punktai).

67. Skirtingai nuo sprendimo, kurį Komisija priima pasibaigus formaliai valstybės pagalbos tyrimo procedūrai, konkrečių priemonių, oficialiai patvirtintų sprendimu, priimtu pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį, turinys nustatomas Komisijos ir atitinkamos valstybės narės bendru sutarimu.

68. Vykstant konsultacijoms, per kurias norima pasiekti šį bendrą sutarimą, Komisija turi užtikrinti, kad būtų tinkamai atsižvelgta į jos nuogąstavimus dėl konkurencijos. Būtent atitinkama valstybė narė turi įsitikinti, kad prisiimti įsipareigojimai neviršija to, kas yra būtina atsižvelgiant tiek į jos pačios interesus, tiek į galimus teisėtus pagalbos schemos naudos gavėjų interesus.

69. Jeigu konsultuodamasi su valstybe nare Komisija turėtų įsitikinti ir tuo, ar prisiimtų įsipareigojimų pakanka, kad būtų atsižvelgta į jos nuogąstavimus dėl konkurencijos, ir tuo, kad jie neviršija to, kas yra būtina, siekiant atsižvelgti į šiuos nuogąstavimus, jos vaidmuo vykstant šioms konsultacijoms būtų panašus į tą, kurį ji atlieka per įprastą sprendimo priėmimo procedūrą, ir taip kiltų klausimas, ar šioje byloje nagrinėjama procedūra tikrai grindžiama bendru sutarimu.

70. Todėl manau, kad Komisija, prieš patvirtindama įsipareigojimų, kuriuos valstybė narė prisiėmė priimant sprendimą pagal Reglamento Nr. 659/1999 19 straipsnio 1 dalį, privalomumą, neturi tikrinti, ar pagal šiuos įsipareigojimus numatytos priemonės yra būtinos, ir nagrinėti, ar yra kitų atitinkamų priemonių, kurios mažiau varžytų atitinkamą valstybę narę ir pagalbos schemos naudos gavėjus. Todėl šio sprendimo teisminė kontrolė neapima šio aspekto.

Apeliacinių skundų pagrindų vertinimas atsižvelgiant į pirmiau pateiktus argumentus

Dėl pirmojo pagrindo

71. Pirmajame pagrinde, kuris abiejuose apeliaciniuose skunduose yra vienodas, apeliantės, remdamosi, be kita ko, teisės klaida, kritikuoja skundžiamų sprendimų 56–60, 69–74, 81–82 ir 86–87 punktus.

72. Kritikuojamais motyvais Bendrasis Teismas atmetė kaip nereikšmingus apeliančių argumentus, iškeltus pateikiant antrąjį, trečiąjį, ketvirtąjį, penktąjį, šeštąjį ir septintąjį ieškinio pirmojoje instancijoje pagrindus, pagal kuriuos Komisija atliko neišsamų ir netikslų vertinimą, susijusį su nagrinėjamos pagalbos schemos nesuderinamumu prieš jos pakeitimą. Bendrasis Teismas nusprendė, kad šioje byloje atliekama teisminė kontrolė neapima Komisijos atlikto ankstesnės pagalbos schemos, buvusios prieš prisiimant įsipareigojimus, nagrinėjimo (skundžiamų nutarčių 59, 73, 82 ir 87 punktai).

73. Vis dėlto, kaip matyti iš šios išvados 56 punkto, šis motyvas yra teisiškai klaidingas. Iš tiesų Bendrasis Teismas turėjo nagrinėti apeliančių argumentų pagrįstumą ir patikrinti, ar Komisija, nepadarydama akivaizdžios vertinimo klaidos, galėjo konstatuoti nuogąstavimus dėl pagalbos schemos suderinamumo su vidaus rinka, pagrindžiančius siūlomas atitinkamas priemones.

74. Todėl pirmasis apeliacinio skundo pagrindas yra pagrįstas.

Dėl antrojo pagrindo

75. Antruoju pagrindu apeliantės, remdamosi, be kita ko, teisės klaida ir motyvavimo stoka, kritikuoja skundžiamų nutarčių 61–66, 78–80 ir 90– 95 punktuose nurodytus motyvus.

76. Šiais motyvais Bendrasis Teismas, nagrinėdamas antrąjį, ketvirtąjį, šeštąjį ir aštuntąjį ieškinio pirmojoje instancijoje pagrindus, atmetė kaip akivaizdžiai nepagrįstus apeliančių argumentus, susijusius su Komisijos vertinimais dėl priemonių, kurios pagal ginčijamą sprendimą tapo privalomos.

77. Šiuo klausimu Bendrasis Teismas pažymėjo, kad valstybė narė gali sutikti su Komisijos pasiūlytomis būtinomis priemonėmis arba nesutikti, taigi jos tapo privalomos todėl, kad su jomis sutiko Nyderlandų valdžios institucijos (skundžiamų nutarčių 65 ir 79 punktai). Bendrasis Teismas, nagrinėdamas aštuntąjį ieškinio pirmojoje instancijoje pagrindą, taip pat nusprendė, kad nagrinėjamų priemonių taikymo sritį apibrėžė ne Komisija, o Nyderlandų valdžios institucijos savo įsipareigojimais (skundžiamų nutarčių 95 punktas).

78. Šie motyvai man atrodo kritikuotini, nes leidžia suprasti, kad Komisija neatlieka jokio vaidmens nustatant priemones, numatytas valstybei narei prisiimant įsipareigojimus, ir kad jos tampa privalomos todėl, kad ši valstybė narė su jomis sutinka. Pažymiu, jog Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad privalomų teisinių pasekmių šiuo klausimu sukelia būtent Komisijos sprendimas, kuriuo oficialiai patvirtinami valstybės narės įsipareigojimai [26].

79. Vis dėlto, nors skundžiamų nutarčių 65, 79 ir 95 punktuose pateikti motyvai buvo laikomi teisiškai klaidingais, reikėtų bet kuriuo atveju pritarti Bendrojo Teismo išvadai, kad apeliančių argumentus reikia atmesti, kiek jais ginčijamas ginčijamame sprendime numatytų priemonių būtinumas ir tinkamumas.

80. Iš tiesų, kaip matyti iš šios išvados 65–70 punktų, Komisijos vaidmuo šioje byloje buvo patikrinti, ar Nyderlandų Karalystės prisiimtais įsipareigojimais užtikrintas pagalbos suderinamumas su vidaus rinka; tačiau jai nereikėjo nagrinėti, ar yra kitų atitinkamų priemonių, kurios mažiau varžytų šią valstybę narę ir pagalbos schemos naudos gavėjus.

81. Darytina išvada, kad antrąjį apeliacinio skundo pagrindą reikia atmesti.

82. Atsižvelgdamas į visa tai, kas nurodyta, siūlau panaikinti skundžiamas nutartis, kiek jomis Bendrasis Teismas atmetė kaip nereikšmingus argumentus, pateiktus ieškinio pirmojoje instancijoje antruoju, trečiuoju, ketvirtuoju, penktuoju, šeštuoju ir septintuoju pagrindais ir susijusius su Komisijos atliktais esamos pagalbos schemos suderinamumo vertinimais prieš jos pakeitimą.

Dėl skundžiamų nutarčių panaikinimo pasekmių

83. Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 61 straipsnį, jei apeliacinis skundas pagrįstas, Teisingumo Teismas panaikina Bendrojo Teismo sprendimą. Jis gali pats paskelbti galutinį sprendimą, jei toje bylos stadijoje tai galima daryti, arba grąžinti bylą Bendrajam Teismui.

84. Mano nuomone, ši byla nėra tokios stadijos, kad būtų galima priimti sprendimą. Iš tiesų išnagrinėjęs apeliančių argumentų pagrįstumą Teisingumo Teismas turėtų priimti sprendimą dėl fakto klausimų, remdamasis aplinkybėmis, kurių Bendrasis Teismas neįvertino skundžiamose nutartyse, nes atmetė šiuos argumentus kaip nereikšmingus. Be to, Teisingumo Teisme nebuvo aptariami faktiniai kaltinimai, susiję su bylos esme.

Išvada

85. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, siūlau Teisingumo Teismui panaikinti skundžiamas nutartis ir grąžinti bylas Bendrajam Teismui, atidedant klausimo dėl bylinėjimosi išlaidų nagrinėjimą.

26 — 2014 m. vasario 27 d. Sprendimas *Stichting Woonpunt ir kt. / Komisija* (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 72 punktas) ir 2014 m. vasario 27 d. Sprendimas *Stichting Woonlinie ir kt. / Komisija* (C-133/12 P, EU:C:2014:105, 59 punktas).