Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 27 października 2016 r.[1]

Sprawy C-414/15 P i 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)
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie — Pomoc państwa — Artykuł 108 TFUE — Badanie istniejących systemów pomocy — Niderlandzki system pomocy na rzecz spółek mieszkalnictwa socjalnego — Rozporządzenie (WE) nr 659/1999 — Artykuł 19 ust. 1 — Decyzja Komisji uznająca za wiążące zobowiązania podjęte przez państwo członkowskie — Zakres kontroli sądowej

Wprowadzenie

1. W ramach niniejszych odwołań sześć wnoszących je spółek[2] żąda uchylenia dwóch postanowień Sądu Unii Europejskiej: z dnia 12 maja 2015 r., Stichting Woonlinie i in./Komisja[3], i z dnia 12 maja 2015 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja[4] (zwanych dalej „zaskarżonymi postanowieniami"), w których Sąd odrzucił ich skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2009) 9963 wersja ostateczna z dnia 15 grudnia 2009 r. dotyczącej pomocy państwa E 2/2005 i N 642/2009 – Niderlandy – Pomoc istniejąca i pomoc specjalna na projekty dla spółek mieszkalnictwa społecznego (zwanej dalej „sporną decyzją").

2. Odwołania te – mające tę samą treść, co uzasadnia ich łączne rozpoznanie – dają Trybunałowi sposobność do nakreślenia granic kontroli sądowej decyzji Komisji Europejskiej zatwierdzających zobowiązania podjęte przez państwo członkowskie w związku z istniejącym systemem pomocy.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Trzy wnoszące odwołania: Stichting Allee Wonen, Stichting WoonInvest (sprawa C-414/15 P) i Stichting Havensteder (sprawa C-415/15 P) cofnęły odwołania.

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

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

Ramy prawne

3. Procedura kontroli istniejących systemów pomocy uregulowana została w art. 17–19 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 [5].

4. Artykuł 17 rozporządzenia nr 659/1999 przewiduje, co następuje:

„1. Komisja otrzymuje od zainteresowanego państwa członkowskiego wszelkie konieczne informacje do przeprowadzenia przeglądu, we współpracy z państwem członkowskim, istniejących programów pomocowych [systemów pomocy] na podstawie art. [108] ust. 1 [TFUE].

2. W przypadku gdy Komisja uważa, że istniejący program pomocowy [system pomocy] nie jest lub przestaje być zgodny ze wspólnym rynkiem, informuje zainteresowane państwo członkowskie o opinii wstępnej i umożliwia zainteresowanemu państwu członkowskiemu przedstawienie uwag w terminie jednego miesiąca. W należycie uzasadnionych przypadkach Komisja może ten termin przedłużyć".

5. Artykuł 18 tego rozporządzenia stanowi, że:

„W przypadku gdy w świetle informacji przedłożonych przez państwo członkowskie na podstawie art. 17 Komisja stwierdza, że istniejący program pomocowy [system pomocy] nie jest lub przestaje być zgodny ze wspólnym rynkiem, Komisja wydaje skierowane do zainteresowanego państwa członkowskiego zalecenie zawierające propozycję właściwych [stosownych] środków. Zalecenie może w szczególności zawierać propozycję:

a) rzeczowej zmiany programu pomocowego [systemu pomocy];

lub

b) wprowadzenia wymogów proceduralnych;

lub

c) wycofania programu pomocowego [systemu pomocy]".

6. Artykuł 19 rozporządzenia nr 659/1999 ma następujące brzmienie:

„1. W przypadku gdy zainteresowane państwo członkowskie podejmuje proponowane środki i informuje o tym Komisję, Komisja stwierdza to ustalenie i informuje o tym państwo członkowskie. Państwo członkowskie staje się związane zgodą na wprowadzenie w życie właściwych [stosownych] środków.

2. W przypadku gdy zainteresowane państwo członkowskie nie przyjmuje proponowanych środków, a Komisja, po uwzględnieniu argumentów zainteresowanego państwa członkowskiego, nadal uważa, że środki te są konieczne, wszczyna postępowanie na podstawie art. 4 ust. 4. Artykuły 6, 7 i 9 stosuje się mutatis mutandis".

5 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. [87 WE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1, wyd. spec. w jęz. polskim: rozdz. 8, t. 1, s. 339). Nowe rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9), które nie ma zastosowania w niniejszym przypadku ratione temporis, zawiera analogiczne przepisy (art. 21–23).

Okoliczności powstania sporów

Sporna decyzja

7. Okoliczności wydania spornej decyzji, wynikające z pkt 1–12, 39 i 40 zaskarżonych postanowień, można streścić w następujący sposób.

8. Wnoszące odwołania są spółkami mieszkalnictwa socjalnego (woningcorporaties, zwanymi dalej „wocos") z siedzibami w Niderlandach. Wocos są organizacjami o celach niezarobkowych, których zadaniem jest kupno, budowa i wynajem lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i grup zagrożonych społecznie. Wocos prowadzą również inne rodzaje działalności komercyjnej.

9. Królestwo Niderlandów utrzymuje system finansowania mieszkalnictwa socjalnego obejmujący pomoc na rzecz wocos.

10. W dniu 14 lipca 2005 r. Komisja przekazała władzom niderlandzkim pismo na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 659/1999, uznając ten system za istniejący system pomocy i wyrażając wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.

11. Po przesłaniu tego pisma Komisja i władze niderlandzkie uruchomiły procedurę współpracy w celu zapewnienia zgodności rozpatrywanego systemu pomocy z art. 106 ust. 2 TFUE.

12. Po przeprowadzeniu konsultacji Komisja zaproponowała, na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 659/1999, następujące stosowne środki zmierzające do zapewnienia zgodności systemu pomocy z art. 106 ust. 2 TFUE: (i) ograniczenie korzystania z mieszkań socjalnych do wyraźnie określonej grupy docelowej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub złożonej z grup zagrożonych społecznie; (ii) prowadzenie działalności komercyjnej na warunkach rynkowych, a także prowadzenie odrębnej rachunkowości dla działalności związanej ze świadczeniem usługi publicznej i dla działalności komercyjnej oraz poddawanie ich odpowiedniej kontroli; (iii) dostosowanie podaży mieszkań socjalnych do popytu wśród osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji finansowej lub grup zagrożonych społecznie.

13. Pismem z dnia 3 grudnia 2009 r. władze niderlandzkie zaakceptowały stosowne środki zaproponowane przez Komisję, zobowiązały się do zmiany systemu finansowania wocos i przekazały Komisji projekt odpowiednich przepisów krajowych.

14. W dniu 15 grudnia 2009 r. Komisja wydała sporną decyzję na podstawie art. 19 rozporządzenia nr 659/1999.

15. Decyzja ta dotyczy następujących środków: a) gwarancji państwa w odniesieniu do pożyczek przyznanych na budowę mieszkań socjalnych; b) pomocy centralnego funduszu mieszkalnictwa, pomocy na projekty lub pomocy na racjonalizację w formie pożyczek preferencyjnych lub dotacji bezpośrednich; c) sprzedaży przez organy gminy działek po cenie niższej od ceny rynkowej; d) prawa zaciągania pożyczek od Bank Nederlandse Gemeenten (bank gmin niderlandzkich).

16. W spornej decyzji Komisja zakwalifikowała każdy z tych środków jako pomoc państwa [6] oraz uznała, że system finansowania wocos stanowi istniejącą pomoc. Wskazała, że władze niderlandzkie zobowiązały się do zmiany tego systemu, przedstawiając projekt nowych przepisów. Po zbadaniu tego projektu Komisja uznała, że jest on zgodny z art. 106 ust. 2 TFUE i w konsekwencji uwzględniła zobowiązania zaakceptowane przez władze niderlandzkie, zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.

Postępowania przed Sądem i przed Trybunałem

17. W dniach 29 i 30 kwietnia 2010 r. wnoszące odwołania wniosły skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

18. Dwoma postanowieniami wydanymi w dniu 16 grudnia 2011 r. w sprawach Stichting Woonlinie i in./Komisja [7] oraz Stichting Woonpunt i in./Komisja [8] Sąd odrzucił te skargi jako niedopuszczalne ze względu na brak indywidualnego oddziaływania na wnoszące odwołania.

19. Wnoszące odwołania wniosły odwołania od tych postanowień.

20. W dwóch wyrokach wydanych w dniu 27 lutego 2014 r. w sprawach Stichting Woonpunt i in./Komisja [9] oraz Stichting Woonlinie i in./Komisja [10] Trybunał uchylił te postanowienia.

21. Trybunał uznał, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż sporna decyzja nie dotyczyła wnoszących odwołania indywidualnie (pkt 44–51 tych wyroków).

22. Orzekając ostatecznie w przedmiocie dopuszczalności skarg, Trybunał uznał, że wnoszące odwołania posiadały interes prawny, ponieważ zmiana systemu pomocy czyniła warunki wykonywania ich działalności mniej korzystnymi, a stwierdzenie nieważności spornej decyzji skutkowałoby utrzymaniem wcześniejszych warunków (pkt 56, 57 omawianych wyroków). Trybunał orzekł następnie, że sporna decyzja wpływała bezpośrednio na sytuację prawną wnoszących odwołania, ponieważ uznawała za wiążące propozycje Królestwa Niderlandów, zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 (pkt 59–61 tych samych wyroków).

23. Stwierdziwszy zatem, że z jednej strony wnoszące odwołania mają interes prawny we wniesieniu skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, a z drugiej strony decyzja ta dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie, Trybunał uznał skargi za dopuszczalne i odesłał sprawy do Sądu celem ponownego ich rozpoznania i wydania orzeczenia co do istoty.

24. Sąd orzekł w sprawach przekazanych do ponownego rozpoznania, wydając zaskarżone postanowienia.

25. Na poparcie skarg wnoszące odwołania podniosły osiem zarzutów, identycznych w obu skargach.

26. W pkt 43–53 zaskarżonych postanowień Sąd oddalił zarzut pierwszy oparty w istocie na błędnej kwalifikacji środka c), dotyczącego sprzedaży gruntów, wymienionego w pkt 15 niniejszej opinii, jako pomocy państwa, który to zarzut nie został podtrzymany w odwołaniach.

6 — W dniu 30 sierpnia 2010 r. Komisja wydała decyzję C(2010) 5841 wersja ostateczna dotyczącą pomocy państwa E 2/2005, zmieniającą pkt 22–24 zaskarżonej decyzji w ten sposób, że nie można było uznać, iż środek dotyczący prawa zaciągania pożyczek od Bank Nederlandse Gemeenten spełnia wszystkie kryteria pomocy państwa.

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

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

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

27. W pkt 55–88 zaskarżonych postanowień Sąd oddalił jako oczywiście bezzasadne zarzuty od drugiego do siódmego, oparte na błędach w ocenie, które miała popełnić Komisja w ramach kontroli rozpatrywanego systemu pomocy.

28. Sąd przypomniał na wstępie swoje orzecznictwo [11], zgodnie z którym Komisji przysługuje szeroki zakres uznania w tej dziedzinie, tak że kontrola sprawowana przez Sąd powinna ograniczyć się do zbadania, czy Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, gdy uznała, iż podjęte przez zainteresowane państwo członkowskie zobowiązania są odpowiednie do rozwiązania problemów związanych z konkurencją, które wynikały z rozpatrywanego systemu pomocy.

29. W tym względzie, po pierwsze, Sąd oddalił jako bezskuteczne argumenty wnoszących odwołania oparte na niepełnej ocenie przez Komisję systemu pomocy istniejącego przed podjęciem zobowiązań przez władze niderlandzkie. Sąd orzekł, że argumenty te nie odnosiły się do spornej decyzji, ale podważały de facto dokonane przez Komisję w piśmie z dnia 14 lipca 2005 r. badanie tego wcześniejszego systemu, które nie mogło zatem być zawarte w zaskarżonej decyzji, w związku z czym nie podlega kontroli sprawowanej przez Sąd w niniejszym przypadku.

30. Po drugie, Sąd oddalił jako oczywiście bezzasadne argumenty wnoszących odwołania, zgodnie z którymi Komisja przekroczyła swoje kompetencje, wymagając niektórych stosownych środków. Sąd orzekł, że stosowne środki proponowane przez Komisję w ramach kontroli istniejących systemów pomocy stanowiły jedynie propozycje, które stały się wiążące ze względu na ich zaakceptowanie przez władze niderlandzkie.

31. Wreszcie w pkt 89–97 zaskarżonych postanowień Sąd oddalił jako oczywiście bezzasadny zarzut ósmy, oparty na nadużyciu proceduralnym, i w konsekwencji oddalił skargi jako oczywiście bezzasadne.

Żądania stron

32. W ramach swoich żądań, które są identyczne w obu odwołaniach, wnoszące odwołania wnoszą do Trybunału o uchylenie zaskarżonych postanowień, skierowanie spraw do Sądu do ponownego rozpoznania i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

33. Komisja wnosi, tytułem żądania głównego, o oddalenie odwołań i obciążenie wnoszących odwołania kosztami postępowania.

34. Posiłkowo, na wypadek, gdyby Trybunał uwzględnił odwołania, Komisja uważa z jednej strony, że nie należy uchylać zaskarżonych postanowień w zakresie dotyczącym oddalenia w każdej sprawie w pierwszej instancji zarzutu pierwszego, który nie został podtrzymany na etapie odwołania, a z drugiej strony, że należy skierować sprawy do Sądu do ponownego rozpoznania.

Analiza odwołań

35. Na poparcie swoich odwołań wnoszące odwołania podnoszą dwa zarzuty, które są identyczne w obu sprawach, przy czym pierwszy skierowany jest przeciwko uzasadnieniu zaskarżonych postanowień, zgodnie z którym kontrola sprawowana przez Sąd w niniejszym przypadku nie obejmuje dokonanej przez Komisję oceny niezgodności z prawem systemu pomocy przed jego zmianą (pkt 56–60, 69–74, 81, 82, 86 i 87 zaskarżonych postanowień), zaś drugi – przeciwko uzasadnieniu,

11 — Wyrok z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja, T-354/05, EU:T:2009:66, pkt 188, 189.

zgodnie z którym kontrola ta nie obejmuje ocen dotyczących stosownych środków, które sporna decyzja uznała za wiążące (pkt 61–66, 78–80 i 90–95 zaskarżonych postanowień). Zdaniem wnoszących odwołania w tych punktach zaskarżonych postanowień Sąd naruszył prawo, dokonał „niedokładnej oceny okoliczności faktycznych" oraz nie przedstawił uzasadnienia.

36. W obu zarzutach podniesionych w ramach odwołań kwestionowane jest przyjęte przez Sąd podejście w zakresie kontroli decyzji Komisji wydanych na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, co daje Trybunałowi możliwość zbadania tej problematyki w sposób ogólny.

W przedmiocie kontroli sądowej decyzji wydanych na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999

Uwagi wstępne

37. W dziedzinie kontroli pomocy państwa przepisy proceduralne różnią się w zależności od tego, czy środki stanowią pomoc istniejącą, czy też pomoc nową. W art. 108 ust. 1 TFUE Komisji przyznano kompetencje do stałego badania istniejących systemów pomocy. W odróżnieniu od kontroli nowej pomocy badanie to dotyczy jedynie systemów pomocy i odnosi się do przyszłości, ponieważ zmierza ono, w razie potrzeby, do zmiany lub uchylenia rozpatrywanego systemu na przyszłość.

38. Zgodnie z art. 17–19 rozporządzenia nr 659/1999 badanie to odbywa się w kilku etapach. Po pierwsze, jeśli Komisja uważa, że istniejący system pomocy nie jest lub przestaje być zgodny z rynkiem wewnętrznym, umożliwia ona państwu członkowskiemu przedstawienie uwag (art. 17 ust. 2 tego rozporządzenia). Po drugie, w świetle tych uwag Komisja może skierować do państwa członkowskiego propozycję stosownych środków (art. 18 omawianego rozporządzenia)[12]. Jeśli państwo członkowskie zaakceptuje proponowane środki, Komisja uwzględnia tę okoliczność i zamyka postępowanie przewidziane w art. 17–19 rozporządzenia nr 659/1999 (art. 19 ust. 1 tego rozporządzenia). W braku takiej akceptacji Komisja wszczyna formalne postępowanie wyjaśniające (art. 19 ust. 2 tego samego rozporządzenia).

39. W sprawie, w której zapadł wyrok TF1/Komisja[13], Sąd orzekł, oddalając przeciwny pogląd prezentowany przez Komisję, że akt, w którym uwzględnia ona zobowiązania państwa członkowskiego na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, stanowi decyzję, która może podlegać zaskarżeniu. Sąd uznał, że Komisja i państwo członkowskie mogą faktycznie wymienić poglądy w przedmiocie proponowanych stosownych środków. Jednak ostatecznie dopiero wtedy, gdy Komisja postanawia zaakceptować zobowiązania państwa członkowskiego jako uwzględniające jej zastrzeżenia, zobowiązania te nabierają mocy wiążącej, a postępowanie zostaje zakończone.

40. Taka wykładnia znalazła potwierdzenie w wyrokach Stichting Woonpunt i in./Komisja[14] oraz Stichting Woonlinie i in./Komisja[15]. Trybunał orzekł bowiem, że sporna decyzja, oparta na art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, wpływa bezpośrednio na sytuację prawną wnoszących odwołania, ponieważ prowadzi do tego, że zobowiązania podjęte przez władze niderlandzkie stają się wiążące.

12 — Sąd stwierdził, że taka propozycja nie może zostać zaskarżona. Zobacz wyrok z dnia 22 października 1996 r., Salt Union/Komisja, T-330/94, EU:T:1996:154, pkt 35; postanowienie z dnia 14 maja 2009 r., US Steel Košice/Komisja, T-22/07, niepublikowane, pkt 55.

13 — Wyrok z dnia 11 marca 2009 r., T-354/05, EU:T:2009:66, pkt 60–81, w szczególności pkt 69, 70.

14 — Wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., C-132/12 P, EU:C:2014:100, pkt 72–74.

15 — Wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., C-133/12 P, EU:C:2014:105, pkt 59–61.

41. W zaskarżonych postanowieniach, wydanych po skierowaniu spraw do ponownego rozpoznania, Sąd przychylił się do analizy Trybunału dotyczącej dopuszczalności skarg. Następnie Sąd uznał co do istoty, że większa część zarzutów i argumentów przedstawionych przez wnoszące odwołania była albo bezskuteczna, albo mogła od razu zostać oddalona ze względu na to, że podważały one oceny, które nie były zawarte w spornej decyzji [16]. Sąd orzekł więc, że domniemywane oceny Komisji dotyczące zgodności z rynkiem wewnętrznym systemu pomocy przed jego zmianą oraz zakresu stosownych środków nie są objęte kontrolą sądową sprawowaną w niniejszym przypadku.

42. W swoich odwołaniach wnoszące odwołania kwestionują granice kontroli sądowej określone w zaskarżonych postanowieniach, utrzymując, że wydanie decyzji na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 oznacza, iż wcześniejsza sytuacja nie była zgodna z traktatem. Zdaniem wnoszących odwołania taka decyzja obejmuje więc siłą rzeczy ocenę systemu pomocy przed jego zmianą, która to ocena zostaje dokonana w celu ustalenia, czy środki są niezbędne do uczynienia tego systemu pomocy zgodnym z rynkiem wewnętrznym, a jeśli tak – prowadzi do określenia charakteru omawianych środków zmieniających.

43. Komisja, pomimo swojego stanowiska we wcześniejszych postępowaniach [17], nie powołuje się już na brak aktu podlegającego zaskarżeniu. Utrzymuje ona natomiast, że z uwagi na szczególny charakter spornej decyzji kontrola sądowa jej treści powinna ograniczać się do kwalifikacji rozpatrywanych środków jako objętych istniejącym systemem pomocy oraz do kwestii, czy zobowiązania podjęte przez zainteresowane państwo członkowskie są wystarczające, aby uczynić ten system zgodnym z rynkiem wewnętrznym.

44. Natomiast zdaniem Komisji z kontroli tej wykluczone są z jednej strony zastrzeżenia wyrażone w przedmiocie niezgodności tego systemu przed jego zmianą, a z drugiej strony kwestia, czy istnieją inne stosowne środki, mniej uciążliwe dla beneficjentów systemu pomocy. Komisja podnosi, że nie wypowiada się w przedmiocie tych dwóch aspektów, ale ogranicza się do zaakceptowania zobowiązań podjętych przez państwo członkowskie po zbadaniu, czy są one wystarczające dla uczynienia rozpatrywanego systemu zgodnym z rynkiem wewnętrznym.

45. Z argumentacji stron wynika zatem rozbieżność poglądów co do kwestii, czy kontrola sądowa obejmuje oceny Komisji dotyczące z jednej strony zgodności z rynkiem wewnętrznym systemu pomocy przed jego zmianą, a z drugiej strony stosownych środków, które sporna decyzja uznała za wiążące.

W przedmiocie kontroli ustaleń Komisji dotyczących zgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym

46. Pragnę zauważyć, że postępowanie przewidziane w art. 17–19 rozporządzenia nr 659/1999 zmierza w razie potrzeby do zmiany lub uchylenia istniejącego systemu pomocy. Inicjatywa w zakresie tego postępowania należy do Komisji, która dysponuje w tym względzie znacznym zakresem uznania [18]. Wszczęcie postępowania wymaga jednak, zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, uznania, że rozpatrywany system nie jest – lub przestaje być – zgodny z rynkiem wewnętrznym.

47. Moim zdaniem taka ocena, która co prawda ma w chwili wszczęcia rozpatrywanego postępowania charakter wstępny, zostaje jednak potwierdzona, kiedy Komisji zamyka to postępowania decyzją wydaną na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Wydając bowiem taką decyzję, Komisja wypowiada się co do tego, czy zobowiązania podjęte przez państwo członkowskie rozwiewają

16 — Zobacz pkt 28–30 niniejszej opinii.

17 — W ramach spraw C-132/12 P i C-133/12 P.

18 — Zgodnie z orzecznictwem Sądu poprzedzającym przyjęcie rozporządzenia nr 659/1999, inicjatywa w tym względzie należy do Komisji, a więc konkurent beneficjenta istniejącego systemu pomocy nie może podważać odmowy wszczęcia tego postępowania przez Komisję. Zobacz wyrok z dnia 22 października 1996 r., Salt Union/Komisja, T-330/94, EU:T:1996:154, pkt 35, 37.

jej zastrzeżenia w przedmiocie niezgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym. Aby móc wypowiedzieć się w tej kwestii, Komisja musi wcześniej zdefiniować swoje zastrzeżenia w tym względzie. Decyzja wydana na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, która nadaje zmianom systemu pomocy zaakceptowanym przez państwo członkowskie moc wiążącą, oparta jest więc siłą rzeczy na ocenie Komisji dotyczącej niezgodności istniejącego wcześniej systemu z rynkiem wewnętrznym.

48. Jeśli ta ocena nie może, ze względu na swój wstępny charakter, zostać poddana kontroli sądowej na etapie wszczęcia postępowania, to powinna ona jej być poddana w ramach skargi o stwierdzenie nieważności aktu zamykającego to postępowanie.

49. Orzecznictwo Trybunału, które ogranicza możliwość zakwestionowania aktu pośredniego, oparte jest bowiem na założeniu, zgodnie z którym można powołać się na niezgodność z prawem takiego aktu na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji końcowej, względem której akt ten ma charakter aktu przygotowawczego, oraz że w takich okolicznościach skarga na decyzję kończącą postępowanie zapewnia wystarczającą ochronę sądową [19].

50. Podobnie w niniejszym przypadku ostateczne wykluczenie kontroli sądowej oceny dokonanej w akcie pośrednim, w którym Komisja stwierdza, zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, że system pomocy nie jest lub przestaje być zgodny z rynkiem wewnętrznym, stworzyłoby lukę w skutecznej ochronie prawnej zainteresowanych osób trzecich, mianowicie beneficjentów tego systemu.

51. Co więcej, nie ma większego znaczenia to, że rozpatrywana ocena została wyrażona w akcie odrębnym od decyzji kończącej postępowanie, mianowicie w piśmie przesłanym do państwa członkowskiego zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999. W zakresie, w jakim końcowa decyzja Komisji potwierdza bowiem po prostu stanowisko wyrażone wcześniej, stanowisko to może zostać uwzględnione dla celów kontroli sądowej tej decyzji końcowej [20].

52. Powołana przez Komisję okoliczność, że dana ocena nie została sformułowana w sposób ostateczny, również nie wyklucza jej skontrolowania przez sąd [21].

53. Stwierdzenie to wpływa natomiast na zakres obowiązku uzasadnienia Komisji, a także na intensywność kontroli sądowej.

54. Jeśli chodzi o obowiązek uzasadnienia, to skoro stwierdzenie niezgodności istniejącego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym dokonane na etapie wszczęcia postępowania nie zostaje zakwestionowane przez państwo członkowskie, Komisja nie jest również zobowiązana do wyjaśniania podstaw tej niezgodności w swojej decyzji wydanej na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 i może po prostu potwierdzić tę wstępną ocenę. Wystarczy bowiem, że rozpatrywane uzasadnienie pozwala na zrozumienie zastrzeżeń wyrażonych przez Komisję oraz proponowanych środków zmieniających.

19 — Zobacz wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 12; z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656; a także opinia rzecznika generalnego Y. Bota w tych sprawach połączonych C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:445, pkt 76.

20 — Zobacz podobnie: wyroki z dnia 6 listopada 2014 r., Włochy/Komisja, C-385/13 P, niepublikowany, EU:C:2014:2350, pkt 116; z dnia 11 czerwca 2015 r., Laboratoires CTRS/Komisja, T-452/14, niepublikowany, EU:T:2015:373, pkt 60. Zobacz także moja opinia w sprawie Evonik Degussa/Komisja, C-162/15 P, EU:C:2016:587, pkt 79.

21 — Pragnę zauważyć, że decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego może stanowić akt podlegający zaskarżeniu na podstawie art. 263 TFUE, o ile wywiera ona samodzielne skutki prawne, nawet jeśli zawarte w niej oceny nie mają ostatecznego charakteru. Zobacz wyroki: z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 62–69; a także z dnia 23 października 2002 r., Diputación Foral de Guipúzcoa i in./Komisja, T-269/99, T-271/99 i T-272/99, EU:T:2002:258, pkt 38–40.

55. W kwestii intensywności kontroli sądowej pragnę zauważyć, że stwierdzenie niezgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym nie ma w chwili wszczęcia postępowania ostatecznego charakteru. Na tym etapie wystarczy, że Komisja wykaże istnienie zastrzeżeń w zakresie niezgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym, które uzasadniają propozycje zmierzające do zmiany lub uchylenia tego systemu pomocy. Z uwagi na tę okoliczność kontrola sądowa omawianych ocen w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 powinna być moim zdaniem ograniczona [22].

56. Uważam więc, że oceny Komisji dotyczące zgodności istniejącego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym podlegają kontroli sądowej w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Ze względu na charakter tego postępowania kontrola ta jest jednak ograniczona do sprawdzenia, czy Komisja mogła bez popełnienia oczywistego błędu wykazać istnienie uzasadniających zaproponowane stosowne środki zastrzeżeń w zakresie niezgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym.

W przedmiocie kontroli ocen dotyczących stosownych środków

57. W drugim zarzucie podniesionym na poparcie odwołania wnoszące odwołania utrzymują, że do Komisji należy ustalenie, czy należy zaproponować stosowne środki w celu zapewnienia zgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym, a jeśli tak, to jakie powinny być te stosowne środki. Uważają one zatem, że ocena Komisji dotycząca konieczności i zakresu stosownych środków jest częścią spornej decyzji i powinna być poddana kontroli sądowej.

58. Komisja utrzymuje w istocie, że jest zobowiązana do zapewnienia, by zobowiązania podjęte przez państwo członkowskie były wystarczające do uczynienia systemu pomocy zgodnym z rynkiem wewnętrznym, oraz że skoro wspomniane państwo członkowskie akceptuje stosowne środki, jej zadaniem nie jest badanie, czy istnieją inne odpowiednie środki, które byłyby mniej uciążliwe dla beneficjentów systemu pomocy.

59. Pragnę zauważyć, że dyskusja między stronami dotyczy w zasadzie tego, czy przed uwzględnieniem zobowiązań zaakceptowanych przez państwo członkowskie Komisja powinna nie tylko ustalić, że zobowiązania te są wystarczające do zapewnienia zgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym, ale także upewnić się, iż te zobowiązania są niezbędne i nie wykraczają poza to, co jest konieczne. Innymi słowy, strony spierają się o to, czy Komisja jest zobowiązana do zbadania proporcjonalnego charakteru stosownych środków, w szczególności z punktu widzenia sytuacji beneficjentów systemu pomocy.

60. Będąca ogólną zasadą prawa Unii zasada proporcjonalności stanowi kryterium zgodności z prawem wszelkich aktów instytucji Unii [23]. Komisja jest więc zobowiązana do zapewnienia, aby skutki prawne jej decyzji wydanej na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 nie naruszały tej zasady.

61. Jednakże w celu ustalenia dokładnej treści obowiązku ciążącego w tym względzie na Komisji należy wziąć pod uwagę charakter przedmiotowego postępowania.

22 — Pragnę zauważyć, że gdyby sąd Unii sprawował pełną kontrolę, orzekałby on w przedmiocie kwestii podlegających jedynie wstępnej ocenie Komisji, co do których, przy braku sprzeciwu, Komisja nie była zobowiązana do zajęcia ostatecznego stanowiska. Zobacz w kontekście skargi o stwierdzenie nieważności decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego wyrok z dnia 23 października 2002 r., Diputación Foral de Guipúzcoa i in./Komisja, T-269/99, T-271/99 i T-272/99, EU:T:2002:258, pkt 48, 49. Zobacz także podobnie wyrok z dnia 9 października 2001 r., Włochy/Komisja, C-400/99, EU:C:2001:528, pkt 48, 54.

23 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 24 maja 2007 r., Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, EU:C:2007:296, pkt 45.

62. W kontekście wprowadzania w życie art. 101 TFUE i 102 TFUE Trybunał orzekł już, że obowiązki ciążące na Komisji na podstawie zasady proporcjonalności mają różny zakres i różną treść w ramach decyzji stwierdzających naruszenie i decyzji o zobowiązaniach, wydawanych odpowiednio na podstawie art. 7 i 9 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 [24].

63. Jeśli chodzi o decyzje o zobowiązaniach, rola Komisji ogranicza się do sprawdzenia, czy zobowiązania zaproponowane przez zainteresowane przedsiębiorstwa uwzględniają jej zastrzeżenia w zakresie konkurencji oraz czy przedsiębiorstwa te nie zaproponowały zobowiązań mniej uciążliwych, ale równie odpowiednich. O ile Komisja powinna wziąć pod uwagę interesy osób trzecich, o tyle kontrola sądowa dotyczy wyłącznie kwestii, czy ocena dokonana przez Komisję nie jest ewidentnie błędna [25].

64. Podobnie w niniejszym przypadku zakres obowiązku zmierzającego do zapewnienia poszanowania zasady proporcjonalności powinien zostać określony w zależności od roli ogrywanej przez Komisję.

65. Uważam, że główna rola Komisji, gdy wydaje ona decyzję na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, polega na zbadaniu, czy zobowiązania podjęte przez państwo członkowskie zapewniają zgodność systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym. W tym kontekście Komisja jest również zobowiązana do upewnienia się, czy ograniczenia konkurencji wynikające ze zmienionego systemu pomocy są proporcjonalne do zamierzonych celów. Nie należy do niej natomiast badanie, czy istnieją inne stosowne środki, które byłyby mniej uciążliwe dla zainteresowanego państwa członkowskiego i dla beneficjentów systemu pomocy.

66. Ten podział ról wypływa ze szczególnego charakteru przewidzianego w art. 17–19 rozporządzenia nr 659/1999 postępowania, które polega na konsultacjach między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim i które prowadzi do zaakceptowania zobowiązań przez to państwo.

67. W przeciwieństwie do decyzji, którą Komisja wydaje w wyniku formalnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie pomocy państwa, treść szczególnych środków uwzględnionych w decyzji wydanej na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 stanowi konsensus między Komisją i zainteresowanym państwem członkowskim.

68. W ramach konsultacji zmierzających do wypracowania tego konsensusu Komisja powinna dokładać starań, aby znalezione zostało satysfakcjonujące rozwiązanie dla jej zastrzeżeń w zakresie konkurencji. Do zainteresowanego państwa członkowskiego należy zapewnienie, że podjęte zobowiązania nie wykraczają poza to, co jest niezbędne zarówno z punktu widzenia jego własnych interesów, jak i z punktu widzenia ewentualnych uprawnionych interesów beneficjentów systemu pomocy.

69. Gdyby w ramach konsultacji z państwem członkowskim Komisja zobowiązana była do upewnienia się jednocześnie, że podjęte zobowiązania są wystarczające do uwzględnienia jej zastrzeżeń w zakresie konkurencji i że nie wykraczają one poza to, co jest konieczne do ich uwzględnienia, wówczas jej rola podczas tych konsultacji byłaby podobna do roli, jaką odgrywa ona w zwykłym postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji, co podważałoby charakter rozpatrywanej w niniejszym przypadku procedury, który zasadza się na dążeniu do osiągnięcia konsensusu.

24 — Rozporządzenie Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. 2003, L 1, s. 1, wyd. spec. w jęz. polskim: rozdz. 8, t. 2, s. 205).

25 — Wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Alrosa, C-441/07 P, EU:C:2010:377, pkt 38–42. Kierując się podobnym rozumowaniem, Sąd orzekł, że stosowanie zasady proporcjonalności, w kontekście decyzji uznających pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym pod pewnymi warunkami różni się w zależności od tego, czy warunki te zostały narzucone przez Komisję, czy też wynikają ze zobowiązań podjętych dobrowolnie przez państwo członkowskie. Zobacz wyroki: z dnia 8 kwietnia 2014 r., ABN Amro Group/Komisja, T-319/11, EU:T:2014:186, pkt 72–82; z dnia 17 lipca 2014 r., Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Komisja, T-457/09, EU:T:2014:683, pkt 347–351; a także z dnia 12 listopada 2015 r., HSH Investment Holdings Coinvest-C i HSH Investment Holdings FSO/Komisja, T-499/12, EU:T:2015:840, pkt 108–113.

70. W konsekwencji uważam, że przed nadaniem – w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 – mocy wiążącej zobowiązaniom zaakceptowanym przez państwo członkowskie Komisja nie jest zobowiązana do sprawdzenia, czy środki przewidziane w tych zobowiązaniach są niezbędne, poprzez zbadanie, czy istnieją inne stosowne środki, które byłyby mniej uciążliwe dla zainteresowanego państwa członkowskiego i dla beneficjentów systemu pomocy. Kontrola sądowa tej decyzji nie dotyczy zatem tego aspektu.

Ocena zarzutów podniesionych w ramach odwołań w świetle powyższych rozważań

W przedmiocie zarzutu pierwszego

71. W zarzucie pierwszym, który jest identyczny w obu odwołaniach, wnoszące odwołania kwestionują, powołując się w szczególności na naruszenie prawa, pkt 56–60, 69–74, 81, 82, 86 i 87 zaskarżonych postanowień.

72. W kwestionowanym uzasadnieniu Sąd oddalił jako bezskuteczne argumenty wnoszących odwołania przedstawione w ramach zarzutów od drugiego do siódmego skargi w pierwszej instancji, zgodnie z którymi Komisja dokonała niepełnej i niedokładnej oceny w odniesieniu do niezgodności z rynkiem wewnętrznym przedmiotowego systemu pomocy, przed jego zmianą. Sąd orzekł, że kontrola sądowa sprawowana w niniejszym przypadku nie obejmuje dokonanego przez Komisję badania systemu pomocy istniejącego przed podjęciem zobowiązań (pkt 59, 73, 82 i 87 zaskarżonych postanowień).

73. Jak wynika z pkt 56 niniejszej opinii, uzasadnienie to narusza prawo. Do Sądu należało bowiem zbadanie zasadności argumentów wnoszących odwołania oraz tego, czy Komisja mogła, bez popełnienia oczywistego błędu, mieć zastrzeżenia co do zgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym, uzasadniające proponowane stosowne środki.

74. Wynika z tego, że zarzut pierwszy odwołania jest zasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

75. W zarzucie drugim wnoszące odwołania kwestionują, powołując się w szczególności na naruszenie prawa i niewystarczające uzasadnienie, uzasadnienie zawarte w pkt 61–66, 78–80 i 90–95 zaskarżonych postanowień.

76. W uzasadnieniu tym Sąd, w ramach badania zarzutów drugiego, czwartego, szóstego i ósmego skargi w pierwszej instancji, oddalił jako oczywiście bezzasadne argumenty wnoszących odwołania skierowane przeciwko ocenom Komisji dotyczącym środków, które sporna decyzja uznała za wiążące.

77. Sąd wskazał w tym względzie, że państwo członkowskie mogło zaakceptować lub odrzucić stosowne środki proponowane przez Komisję, w związku z czym to zaakceptowanie tych środków przez władze niderlandzkie czyni je wiążącymi (pkt 65 i 79 zaskarżonych postanowień). Sąd orzekł także, w ramach badania zarzutu ósmego skargi w pierwszej instancji, że zakres rozpatrywanych środków został określony nie przez Komisję, ale przez władze niderlandzkie w ich zobowiązaniach (pkt 95 zaskarżonych postanowień).

78. Uzasadnienie to moim zdaniem zasługuje na krytykę, ponieważ zdaje się sugerować, że Komisja nie odgrywa żadnej roli przy określaniu środków przewidzianych w zobowiązaniach podjętych przez państwo członkowskie oraz że to zaakceptowanie tych środków przez owo państwo członkowskie czyni je wiążącymi. Pragnę zauważyć, że Trybunał orzekł już, iż to decyzja Komisji uwzględniająca

zobowiązania państwa członkowskiego wywołuje wiążące skutki prawne w tym względzie [26].

79. Jednakże nawet jeśli uzasadnienie zawarte w pkt 65, 79 i 95 zaskarżonych postanowień zostałoby uznane za naruszające prawo, należy w każdym razie potwierdzić wniosek Sądu, zgodnie z którym argumenty wnoszących odwołania powinny zostać oddalone w zakresie, w jakim podważają konieczność i odpowiedni charakter środków przewidzianych w spornej decyzji.

80. Jak wynika bowiem z pkt 65–70 niniejszej opinii, rola Komisji w niniejszym przypadku polegała na zbadaniu, czy zobowiązania podjęte przez Królestwo Niderlandów zapewniają zgodność systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym; nie należało do niej natomiast badanie, czy istniały inne stosowne środki, które byłyby mniej uciążliwe dla tego państwa członkowskiego i dla beneficjentów systemu pomocy.

81. Wynika stąd, że należy oddalić zarzut drugi odwołania.

82. W świetle powyższych rozważań proponuję uchylenie zaskarżonych postanowień w zakresie, w jakim Sąd oddalił jako bezskuteczne argumenty sformułowane w zarzutach od drugiego do siódmego skarg w pierwszej instancji, dotyczące oceny dokonanej przez Komisję w przedmiocie niezgodności z rynkiem wewnętrznym istniejącego systemu pomocy, przed jego zmianą.

W przedmiocie konsekwencji uchylenia zaskarżonych postanowień

83. Zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał uchyla wydane przez Sąd orzeczenie. Może on wówczas wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

84. Uważam, że stan postępowania nie pozwala na wydanie ostatecznego orzeczenia. Badanie zasadności argumentów wnoszących odwołania doprowadziłoby bowiem Trybunał do orzekania w przedmiocie kwestii faktycznych na podstawie dowodów, które nie zostały ocenione przez Sąd w zaskarżonych postanowieniach, ponieważ oddalił on te argumenty jako bezskuteczne. Ponadto twierdzenia faktyczne dotyczące istoty sporu nie były dyskutowane przed Trybunałem.

Wnioski

85. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał uchylił zaskarżone postanowienia i skierował sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd. Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawach.

26 — Wyroki: z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja, C-132/12 P, EU:C:2014:100, pkt 72; z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonlinie i in./Komisja, C-133/12 P, EU:C:2014:105, pkt 59.