Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 27. októbra 2016[1]

Veci 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

Európskej komisii

„Odvolanie — Štátna pomoc — Článok 108 ZFEÚ — Preskúmanie existujúcich schém pomoci — Holandská schéma pomoci v prospech podnikov pôsobiacich v oblasti sociálneho bývania — Nariadenie (ES) č. 659/1999 — Článok 19 ods. 1 — Rozhodnutie Komisie, ktorým sa záväzky prijaté členským štátom stávajú záväznými — Rozsah súdneho preskúmania“

Úvod

1. Prejednávanými odvolaniami sa šesť spoločností, ktoré sú odvolateľkami[2], domáha zrušenia dvoch uznesení Všeobecného súdu Európskej únie z 12. mája 2015, Stichting Woonlinie a i./Komisia[3], a z 12. mája 2015, Stichting Woonpunt a i./Komisia[4] (ďalej len „napadnuté uznesenia“), ktorými tento súd zamietol ich žaloby o neplatnosť rozhodnutia Komisie K(2009) 9963 v konečnom znení z 15. decembra 2009 týkajúceho sa štátnej pomoci E 2/2005 a N 642/2009 – Holandsko – Existujúca pomoc a osobitná pomoc na projekty určená podnikom bytovej výstavby (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

2. Tieto odvolania, ktoré sú sformulované zhodne a z tohto dôvodu je namieste preskúmať ich spoločne, poskytujú Súdnemu dvoru príležitosť načrtnúť rámec súdneho preskúmania rozhodnutí Európskej komisie, ktorými sa schvaľujú záväzky prijaté členským štátom v súvislosti s existujúcou schémou pomoci.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Tri odvolateľky – Stichting Allee Wonen, Stichting WoonInvest (vec C-414/15 P) a Stichting Havensteder (vec C-415/15 P) – vzali svoje odvolania späť.

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

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

Právny rámec

3. Postup posudzovania existujúcich schém pomoci upravujú články 17 až 19 nariadenia (ES) č. 659/1999[5].

4. Článok 17 nariadenia č. 659/1999 stanovuje:

„1. Komisia získa od daného členského štátu v spolupráci s ním všetky potrebné informácie na posúdenie schém existujúcej pomoci podľa článku [108] ods. 1 [ZFEÚ].

2. Ak Komisia uvažuje, že schéma existujúcej pomoci nie je, alebo už nie je zlučiteľná so spoločným trhom, informuje daný členský štát o svojom predbežnom názore a poskytne danému členskému štátu príležitosť predložiť jeho pripomienky v období jedného mesiaca. V riadne odôvodnených prípadoch Komisia môže toto obdobie predĺžiť.“

5. V článku 18 tohto nariadenia je uvedené:

„Ak Komisia na základe informácií predložených členským štátom podľa článku 17 dospeje k záveru, že existujúca schéma pomoci nie je, alebo už nie je ďalej zlučiteľná so spoločným trhom, vydá odporúčanie navrhujúce príslušné opatrenia pre daný členský štát. Odporúčanie môže navrhovať najmä:

a) podstatnú zmenu a doplnenie schémy pomoci, alebo

b) zavedenie procesných požiadaviek, alebo

c) zrušenie schémy pomoci.“

6. Článok 19 nariadenia č. 659/1999 znie:

„1. Ak daný členský štát akceptuje navrhované opatrenia a informuje o nich Komisiu, Komisia zaznamená toto zistenie a informuje o ňom členský štát. Členský štát bude viazaný jeho prijatím, aby vykonal príslušné opatrenia.

2. Ak daný členský štát neakceptuje navrhované opatrenia a Komisia po zvážení argumentov daného členského štátu naďalej považuje tieto opatrenia za potrebné, začne konanie podľa článku 4 [ods. 4]. Články 6, 7 a 9 sa primerane uplatnia s nevyhnutnými zmenami v podrobnostiach.“

Okolnosti predchádzajúce sporom

Sporné rozhodnutie

7. Okolnosti prijatia sporného rozhodnutia, ako vyplývajú z bodov 1 až 12 a 39 až 40 napadnutých uznesení, možno zhrnúť takto.

5 — Nariadenie Rady z 22. marca 1999 ustanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku [87 ES] (Ú. v. ES L 83, 1999, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 339). Nové nariadenie Rady (EÚ) 2015/1589 z 13. júla 2015 stanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 [ZFEÚ] (Ú. v. EÚ L 248, 2015, s. 9), ktoré sa v prejednávanom prípade z hľadiska *ratione temporis* neuplatní, obsahuje obdobné ustanovenia (články 21 až 23).

8. Odvolateľky sú podniky bytovej výstavby (woningcorporaties, ďalej len „wocos“) so sídlom v Holandsku. Wocos sú neziskové organizácie, ktorých úlohou je nadobúdanie, výstavba a prenajímanie bytov určených najmä pre znevýhodnené osoby a sociálne znevýhodnené skupiny. Wocos vykonávajú aj ďalšie obchodné činnosti.

9. Holandské kráľovstvo uplatňuje schému financovania sociálneho bývania, ktorá stanovuje pomoc v prospech wocos.

10. Komisia zaslala holandským orgánom 14. júla 2005 list na základe článku 17 nariadenia č. 659/1999, v ktorom označila túto schému za existujúcu schému pomoci a vyjadrila svoje pochybnosti o jej zlučiteľnosti s vnútorným trhom.

11. Komisia a holandské orgány po zaslaní tohto listu začali postup spolupráce s cieľom zosúladiť predmetnú schému pomoci s článkom 106 ods. 2 ZFEÚ.

12. Po skončení konzultácií Komisia na základe článku 18 nariadenia č. 659/1999 navrhla nasledujúce príslušné opatrenia, ktorých cieľom bolo zaručiť súlad schémy pomoci: i) obmedzenie sociálneho bývania na jasne vymedzenú cieľovú skupinu znevýhodnených osôb alebo sociálne znevýhodnených skupín, ii) vykonávanie obchodných činností v trhových podmienkach, pričom pre činnosti týkajúce sa služieb vo verejnom záujme a obchodné činnosti sa musí viesť samostatné účtovníctvo a obe kategórie činností sa musia primerane kontrolovať, iii) prispôsobenie ponuky sociálnych bytov dopytu znevýhodnených osôb alebo sociálne znevýhodnených skupín.

13. Listom z 3. decembra 2009 holandské orgány akceptovali príslušné opatrenia navrhnuté Komisiou, zaviazali sa upraviť schému financovania wocos a zaslali Komisii návrh dotknutých vnútroštátnych ustanovení.

14. Dňa 15. decembra 2009 prijala Komisia na základe článku 19 nariadenia č. 659/1999 sporné rozhodnutie.

15. Toto rozhodnutie sa týkalo nasledujúcich opatrení: a) štátnych záruk na pôžičky poskytnuté na výstavbu sociálnych bytov, b) pomoci Ústredného fondu bývania, pomoci na jednotlivé projekty alebo pomoci pri racionalizácii vo forme pôžičiek so zvýhodnenými úrokmi alebo priamych dotácií, c) predaja pozemkov obcami za nižšiu než trhovú cenu a d) práva požičať si od Bank Nederlandse Gemeenten (Holandská komunálna banka).

16. Komisia v spornom rozhodnutí kvalifikovala každé z týchto opatrení ako štátnu pomoc [6] a konštatovala, že schéma financovania wocos predstavuje existujúcu pomoc. Uviedla, že holandské orgány sa zaviazali zmeniť túto schému, pričom predložili návrh nových pravidiel. Komisia po preskúmaní tohto návrhu dospela k záveru, že tento návrh je zlučiteľný s článkom 106 ods. 2 ZFEÚ, a v dôsledku toho vzala na vedomie záväzky prijaté holandskými orgánmi v súlade s článkom 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999.

Konania na Všeobecnom súde a na Súdnom dvore

17. Odvolateľky podali 29. a 30. apríla 2010 žaloby o neplatnosť sporného rozhodnutia.

6 — Dňa 30. augusta 2010 Komisia prijala rozhodnutie K(2010) 5841 v konečnom znení o štátnej pomoci E 2/2005, ktorým zmenila body 22 až 24 napadnutého rozhodnutia v tom zmysle, že nemohla dospieť k záveru, že opatrenie týkajúce sa práva požičať si od Holandskej komunálnej banky spĺňa všetky kritériá štátnej pomoci.

18. Všeobecný súd dvoma uzneseniami, ktoré vydal 16. decembra 2011 vo veciach Stichting Woonlinie a i./Komisia[7] a Stichting Woonpunt a i./Komisia[8], zamietol tieto žaloby ako neprípustné s odôvodnením, že odvolateľky neboli osobne dotknuté sporným rozhodnutím.

19. Odvolateľky podali proti týmto uzneseniam odvolania.

20. Súdny dvor dvoma rozsudkami, ktoré vydal 27. februára 2014 vo veciach Stichting Woonpunt a i./Komisia[9] a Stichting Woonlinie a i./Komisia[10], zrušil tieto uznesenia.

21. Súdny dvor konštatoval, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že rozhodol, že odvolateľky neboli osobne dotknuté sporným rozhodnutím (body 44 až 51 týchto rozsudkov).

22. Súdny dvor s konečnou platnosťou rozhodol o prípustnosti žaloby tak, že odvolateľky majú záujem na konaní, keďže zmenou schémy pomoci došlo k znevýhodneniu podmienok výkonu ich činností a zrušenie sporného rozhodnutia by malo za následok zachovanie predchádzajúcich podmienok (body 56 a 57 uvedených rozsudkov). Súdny dvor ďalej rozhodol, že sporné rozhodnutie spôsobuje priame účinky na právne postavenie odvolateliek, lebo robí návrhy Holandského kráľovstva záväznými v súlade s článkom 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 (body 59 až 61 tých istých rozsudkov).

23. Súdny dvor po tom, čo konštatoval, že odvolateľky jednak majú záujem na konaní proti spornému rozhodnutiu a jednak sú osobne a priamo dotknuté týmto rozhodnutím, vyhlásil žaloby za prípustné a vrátil veci Všeobecnému súdu, aby rozhodol o veci samej.

24. Všeobecný súd po vrátení vecí rozhodol napadnutými uzneseniami.

25. Odvolateľky uviedli na podporu žalôb osem žalobných dôvodov, ktoré boli v oboch žalobách zhodné.

26. V bodoch 43 až 53 napadnutých uznesení Všeobecný súd zamietol prvý žalobný dôvod založený v podstate na nesprávnej kvalifikácii opatrenia c) týkajúceho sa predaja pozemkov, ktoré bolo uvedené v bode 15 týchto návrhov, ako štátnej pomoci, ktorý nie je zopakovaný v odvolaniach.

27. V bodoch 55 až 88 napadnutých uznesení Všeobecný súd zamietol druhý až siedmy žalobný dôvod, ktoré boli založené na údajnom nesprávnom posúdení, ktorého sa dopustila Komisia v rámci skúmania predmetnej schémy pomoci, ako zjavne nedôvodné.

28. Všeobecný súd najprv pripomenul svoju judikatúru[11], podľa ktorej Komisia požíva v tejto oblasti širokú mieru voľnej úvahy, takže preskúmanie, ktoré vykonáva Všeobecný súd, sa musí obmedziť len na overenie, že Komisia sa nedopustila zjavne nesprávneho posúdenia, keď usúdila, že záväzky prijaté dotknutým členským štátom môžu vyriešiť problémy v hospodárskej súťaži, ktoré vytvára predmetná schéma pomoci.

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

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

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

11 — Rozsudok z 11. marca 2009, TF1/Komisia (T-354/05, EU:T:2009:66, body 188 a 189).

29. V tejto súvislosti Všeobecný súd po prvé zamietol tvrdenia odvolateliek založené na tom, že Komisia neúplne posúdila schému pomoci, ktorá sa uplatňovala pred tým, ako holandské orgány prijali záväzky, ako neúčinné. Všeobecný súd rozhodol, že tieto tvrdenia nesmerujú proti spornému rozhodnutiu, ale v skutočnosti spochybňujú posúdenie tejto predchádzajúcej schémy, ktoré Komisia vykonala v liste zo 14. júla 2005 a ktoré sa teda nenachádzalo v napadnutom rozhodnutí, takže sa naň nevzťahovalo preskúmanie, ktoré Všeobecný súd vykonal v prejednávanom prípade.

30. Po druhé Všeobecný súd zamietol tvrdenia odvolateliek, podľa ktorých Komisia prekročila svoju právomoc tým, že vyžadovala určité príslušné opatrenia, ako zjavne nedôvodné. Všeobecný súd rozhodol, že príslušné opatrenia navrhnuté Komisiou v rámci preskúmania existujúcich schém pomoci predstavovali len návrhy, ktoré sa stali záväznými z dôvodu, že ich holandské orgány akceptovali.

31. Napokon v bodoch 89 až 97 napadnutých uznesení Všeobecný súd zamietol ôsmy žalobný dôvod založený na zneužití konania ako zjavne nedôvodný a v dôsledku toho zamietol žaloby ako zjavne nedôvodné.

Návrhy účastníkov konania

32. Odvolateľky sa svojimi odvolacími návrhmi, ktoré sú v oboch odvolaniach zhodné, domáhajú, aby Súdny dvor zrušil napadnuté uznesenia, vrátil vec Všeobecnému súdu a zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

33. Komisia navrhuje zamietnuť odvolania a zaviazať odvolateľky na náhradu trov konania.

34. Pre prípad, ak by Súdny dvor vyhovel odvolaniam, Komisia subsidiárne uvádza, že jednak nie je opodstatnené zrušiť napadnuté uznesenia, pokiaľ ide o zamietnutie prvého žalobného dôvodu, ktorý nebol zopakovaný v odvolacom konaní, v každej veci, a jednak je vhodné vrátiť vec Všeobecnému súdu.

Analýza odvolaní

35. Odvolateľky uvádzajú na podporu svojich odvolaní dva odvolacie dôvody, ktoré sú v oboch veciach zhodné, pričom prvý z nich smeruje proti odôvodneniu napadnutých uznesení, podľa ktorého sa preskúmanie, ktoré vykonáva Všeobecný súd v prejednávanom prípade, nevzťahuje na posúdenia Komisie týkajúce sa nezlučiteľnosti schémy pomoci pred jej zmenou (body 56 až 60, 69 až 74, 81 až 82 a 86 až 87 napadnutých uznesení), a druhý smeruje proti odôvodneniu, podľa ktorého sa toto preskúmanie nevzťahuje na posúdenia týkajúce sa príslušných opatrení, ktoré sa stali záväznými na základe sporného rozhodnutia (body 61 až 66, 78 až 80 a 90 až 95 napadnutých uznesení). Podľa odvolateliek toto odôvodnenie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia, „nepresného posúdenia skutkového stavu“ a nedostatku odôvodnenia.

36. Odvolateľky v oboch odvolacích dôvodoch napádajú prístup, ktorý zaujal Všeobecný súd, pokiaľ ide o preskúmanie rozhodnutia Komisie prijatého na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, čo umožňuje Súdnemu dvoru komplexne posúdiť túto problematiku.

O súdnom preskúmaní rozhodnutí prijatých na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999

Úvodné poznámky

37. V oblasti preskúmania štátnej pomoci platia odlišné procesné pravidlá podľa toho, či dané opatrenia predstavujú existujúcu pomoc alebo novú pomoc. Článok 108 ods. 1 ZFEÚ priznáva Komisii právomoc priebežne skúmať existujúce systémy pomoci. Na rozdiel od preskúmania novej pomoci sa toto skúmanie vzťahuje len na systémy pomoci a týka sa budúcnosti, keďže v prípade potreby smeruje k zmene alebo zrušeniu predmetného systému do budúcnosti.

38. Podľa článkov 17 až 19 nariadenia č. 659/1999 toto skúmanie prebieha vo viacerých etapách. Po prvé, ak sa Komisia domnieva, že existujúca schéma pomoci nie je, alebo už nie je zlučiteľná s vnútorným trhom, umožní členskému štátu, aby predložil svoje pripomienky (článok 17 ods. 2 tohto nariadenia). Po druhé vzhľadom na tieto pripomienky môže Komisia zaslať členskému štátu návrh príslušných opatrení (článok 18 uvedeného nariadenia)[12]. Ak členský štát akceptuje navrhované opatrenia, Komisia to vezme na vedomie a ukončí konanie upravené v článkoch 17 až 19 nariadenia č. 659/1999 (článok 19 ods. 1 tohto nariadenia). Ak členský štát neakceptuje uvedené opatrenia, Komisia začne konanie vo veci formálneho zisťovania (článok 19 ods. 2 toho istého nariadenia).

39. Vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok TF1/Komisia[13], Súd prvého stupňa rozhodol – pričom odmietol opačné stanovisko, ktorého obhajovala Komisia –, že akt, ktorým Komisia vezme na vedomie záväzky členského štátu na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, je napadnuteľným rozhodnutím. Súd prvého stupňa konštatoval, že Komisia a členský štát iste môžu diskutovať o navrhovaných príslušných opatreniach. V konečnom dôsledku sa však záväzky členského štátu stávajú záväznými a konanie sa končí, až keď sa Komisia rozhodne akceptovať tieto záväzky, pretože tieto zodpovedajú jej obavám.

40. Tento výklad bol potvrdený v rozsudkoch Stichting Woonpunt a i./Komisia[14] a Stichting Woonlinie a i./Komisia[15]. Súdny dvor totiž rozhodol, že sporné rozhodnutie, ktoré je založené na článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, spôsobuje priame účinky na právne postavenie odvolateliek, lebo robí záväzky, ktoré prijali holandské orgány, záväznými.

41. V napadnutých uzneseniach, ktoré boli vydané po vrátení vecí, sa Všeobecný súd stotožnil s analýzou Súdneho dvora týkajúcou sa prípustnosti žalôb. Pokiaľ ide ďalej o vecnú stránku, Všeobecný súd konštatoval, že väčšina žalobných dôvodov a tvrdení, ktoré uviedli žalobcovia, je buď neúčinná, alebo ju možno bez ďalšieho skúmania zamietnuť z dôvodu, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia spochybňujú posúdenia, ktoré nie sú uvedené v spornom rozhodnutí.[16] Všeobecný súd rozhodol, že údajné posúdenia Komisie týkajúce sa zlučiteľnosti schémy pomoci s vnútorným trhom pred jej zmenou, ako aj dosahu príslušných opatrení nespadajú pod súdne preskúmanie vykonávané v prejednávanom prípade.

12 — Súd prvého stupňa konštatoval, že taký návrh nie je napadnuteľný. Pozri rozsudok z 22. októbra 1996, Salt Union/Komisia (T-330/94, EU:T:1996:154, bod 35), a uznesenie zo 14. mája 2009, US Steel Košice/Komisia (T-22/07, neuverejnené, bod 55).

13 — Rozsudok z 11. marca 2009, TF1/Komisia (T-354/05, EU:T:2009:66, body 60 až 81, najmä body 69 a 70).

14 — Rozsudok z 27. februára 2014 (C-132/12 P, EU:C:2014:100, body 72 až 74).

15 — Rozsudok z 27. februára 2014 (C-133/12 P, EU:C:2014:105, body 59 až 61).

16 — Pozri body 28 až 30 týchto návrhov.

42. Odvolateľky vo svojich odvolaniach spochybňujú hranice súdneho preskúmania vymedzené napadnutými uzneseniami, pričom tvrdia, že prijatie rozhodnutia na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 znamená, že predchádzajúci stav nebol zlučiteľný so Zmluvou. Podľa odvolateliek teda také rozhodnutie nevyhnutne zahŕňa posúdenie schémy pomoci pred jej zmenou, ktorého cieľom je zistiť, či sú potrebné nejaké opatrenia na zosúladenie tejto schémy pomoci s vnútorným trhom, a ak áno, určiť povahu týchto opatrení spôsobujúcich zmenu.

43. Komisia sa napriek svojmu stanovisku v predchádzajúcich konaniach[17] už neodvoláva na neexistenciu aktu, ktorý možno napadnúť žalobou. Tvrdí však, že vzhľadom na osobitnú povahu sporného rozhodnutia sa musí súdne preskúmanie jeho obsahu obmedziť na kvalifikáciu predmetných opatrení ako súčasti existujúcej schémy pomoci, ako aj na otázku, či záväzky prijaté dotknutým členským štátom postačujú na zosúladenie tejto schémy s vnútorným trhom.

44. Naproti tomu, podľa Komisie sú z tohto preskúmania vylúčené jednak obavy vyjadrené v súvislosti s nezlučiteľnosťou tejto schémy pred jej zmenou a jednak otázka, či existujú iné vhodné opatrenia, ktoré sú menej obmedzujúce pre príjemcov schémy pomoci. Komisia tvrdí, že nerozhoduje o týchto dvoch aspektoch, ale len akceptuje záväzky prijaté členským štátom po tom, čo overí, či uvedené záväzky postačujú na zosúladenie predmetnej schémy s vnútorným trhom.

45. Z argumentácie účastníkov konania teda vyplýva, že majú odlišný názor na otázku, či sa súdne preskúmanie vzťahuje na posúdenia Komisie týkajúce sa jednak zlučiteľnosti schémy pomoci s vnútorným trhom pred jej zmenou a jednak príslušných opatrení, ktoré sa na základe sporného rozhodnutia stali záväznými.

O preskúmaní posúdení Komisie týkajúcich sa zlučiteľnosti schémy pomoci

46. Poznamenávam, že konanie upravené v článkoch 17 až 19 nariadenia č. 659/1999 smeruje v prípade potreby k zmene alebo zrušeniu existujúcej schémy pomoci. Toto konanie sa začína na podnet Komisie, ktorá disponuje v tomto smere značnou mierou voľnej úvahy.[18] Začatie konania však podľa článku 17 ods. 2 nariadenia č. 659/1999 znamená, že Komisia sa domnieva, že dotknutá schéma nie je – alebo už nie je – zlučiteľná s vnútorným trhom.

47. Podľa môjho názoru sa toto posúdenie, ktoré je síce v čase začatia predmetného konania predbežné, potvrdí, ak Komisia ukončí toto konanie rozhodnutím prijatým na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999. Komisia totiž prijatím takého rozhodnutia rozhodne o tom, či záväzky prijaté členským štátom zodpovedajú jej obavám týkajúcim sa nezlučiteľnosti schémy pomoci s vnútorným trhom. Na to, aby Komisia mohla rozhodnúť o tejto otázke, však musí najprv vymedziť, aké obavy má v tejto súvislosti. Rozhodnutie prijaté na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, v dôsledku ktorého sa zmeny schémy pomoci akceptované členským štátom stávajú záväznými, teda nevyhnutne vychádza z posúdenia Komisie týkajúceho sa nezlučiteľnosti skoršej schémy.

48. Hoci toto posúdenie vzhľadom na jeho predbežný charakter nemôže podliehať súdnemu preskúmaniu v čase začatia konania, musí podliehať súdnemu preskúmaniu v rámci žaloby podanej proti aktu, ktorým sa končí toto konanie.

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

18 — Podľa judikatúry Súdu prvého stupňa pochádzajúcej z obdobia pred prijatím nariadenia č. 659/1999 v tejto súvislosti prináleží iniciatíva Komisii, takže konkurent príjemcu existujúcej schémy pomoci nemôže napadnúť skutočnosť, že Komisia odmietne začať konanie. Pozri rozsudok z 22. októbra 1996, Salt Union/Komisia (T-330/94, EU:T:1996:154, body 35 a 37).

49. Judikatúra Súdneho dvora, ktorá obmedzuje možnosť napadnúť predbežný akt, totiž vychádza z predpokladu, že nezákonnosť takého aktu možno uviesť na podporu žaloby podanej proti konečnému rozhodnutiu, pri príprave ktorého bol tento akt použitý, a že za takých podmienok žaloba podaná proti rozhodnutiu, ktorým sa končí konanie, zaručí dostatočnú súdnu ochranu. [19]

50. V prejednávanom prípade by definitívne vylúčenie posúdenia obsiahnutého v predbežnom akte, ktorým Komisia v súlade s článkom 17 ods. 2 nariadenia č. 659/1999 konštatuje, že schéma pomoci nie je alebo už nie je zlučiteľná s vnútorným trhom, zo súdneho preskúmania tiež vytvorilo medzeru v účinnej súdnej ochrane dotknutých tretích osôb, konkrétne príjemcov tejto schémy.

51. Okrem toho je nepodstatné, či je predmetné posúdenie vyjadrené v inom akte, než je rozhodnutie, ktorým sa končí konanie, konkrétne v liste zaslanom členskému štátu v súlade s článkom 17 ods. 2 nariadenia č. 659/1999. Pokiaľ totiž konečné rozhodnutie Komisie jednoducho len potvrdzuje stanovisko, ktoré bolo vyjadrené skôr, toto stanovisko možno zohľadniť na účely súdneho preskúmania tohto konečného rozhodnutia. [20]

52. Skutočnosť, že predmetné posúdenie nie je sformulované definitívne, na ktorú sa odvoláva Komisia, tiež nevylučuje jeho preskúmanie súdom. [21]

53. Táto úvaha má naopak vplyv na rozsah povinnosti odôvodnenia Komisie, ako aj na mieru súdneho preskúmania.

54. Čo sa týka povinnosti odôvodnenia, pokiaľ členský štát nespochybňuje konštatovanie o nezlučiteľnosti existujúcej schémy pomoci vyjadrené v štádiu začatia konania, Komisia nie je povinná ďalej spresniť vo svojom rozhodnutí prijatom na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 dôvody tejto nezlučiteľnosti a môže jednoducho potvrdiť toto predbežné posúdenie. Stačí totiž, aby predmetné odôvodnenie umožnilo pochopiť, aké obavy Komisia vyjadrila a aké opatrenia spôsobujúce zmenu navrhla.

55. Pokiaľ ide o mieru súdneho preskúmania, poznamenávam, že konštatovanie o nezlučiteľnosti schémy pomoci nemá v čase začatia konania konečný charakter. V tomto štádiu stačí, aby Komisia preukázala existenciu obáv týkajúcich sa nezlučiteľnosti schémy pomoci, ktoré odôvodňujú návrhy na zmenu alebo zrušenie tejto schémy pomoci. Vzhľadom na túto okolnosť sa domnievam, že súdne preskúmanie uvedených posúdení v rámci žaloby proti rozhodnutiu prijatému na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 musí byť obmedzené. [22]

19 — Pozri rozsudky z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (60/81, EU:C:1981:264, bod 12), z 13. októbra 2011, Deutsche Post a Nemecko/Komisia (C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656), ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot v týchto spojených veciach (C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:445, bod 76).

20 — Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. novembra 2014, Taliansko/Komisia (C-385/13 P, neuverejnený, EU:C:2014:2350, bod 116), a z 11. júna 2015, Laboratoires CTRS/Komisia (T-452/14, neuverejnený, EU:T:2015:373, bod 60). Pozri tiež návrhy, ktoré som predniesol vo veci Evonik Degussa/Komisia (C-162/15 P, EU:C:2016:587, bod 79).

21 — Poznamenávam, že rozhodnutie o začatí konania vo veci formálneho zisťovania môže predstavovať akt, ktorý možno napadnúť žalobou podľa článku 263 ZFEÚ, pokiaľ má autonómne právne účinky, aj keď posúdenia, ktoré sú v ňom uvedené, nemajú konečný charakter. Pozri rozsudky z 9. októbra 2001, Taliansko/Komisia (C-400/99, EU:C:2001:528, body 62 a 69), a z 23. októbra 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa a i./Komisia (T-269/99, T-271/99 a T-272/99, EU:T:2002:258, body 38 až 40).

22 — Poznamenávam, že ak by súd Únie vykonal úplné preskúmanie, rozhodoval by o otázkach, ktoré Komisia posúdila len predbežne a o ktorých Komisia nebola povinná rozhodnúť s konečnou platnosťou, keďže neboli spochybnené. V kontexte žaloby podanej proti rozhodnutiu o začatí konania vo veci formálneho zisťovania pozri rozsudok z 23. októbra 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa a i./Komisia (T-269/99, T-271/99 a T-272/99, EU:T:2002:258, body 48 a 49). Pozri – tiež v tomto zmysle – rozsudok z 9. októbra 2001, Taliansko/Komisia (C-400/99, EU:C:2001:528, body 48 a 54).

56. Zastávam teda názor, že posúdenia Komisie týkajúce sa zlučiteľnosti existujúcej schémy pomoci podliehajú súdnemu preskúmaniu v rámci žaloby proti rozhodnutiu prijatému na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999. Vzhľadom na povahu predmetného konania je však toto preskúmanie obmedzené na overenie toho, či Komisia mohla bez toho, aby sa dopustila zjavne nesprávneho posúdenia, preukázať existenciu obáv týkajúcich sa nezlučiteľnosti schémy pomoci s vnútorným trhom, ktoré odôvodňovali navrhované príslušné opatrenia.

O preskúmaní posúdení týkajúcich sa príslušných opatrení

57. Odvolateľky v rámci druhého odvolacieho dôvodu tvrdia, že prináleží Komisii určiť, či treba navrhnúť príslušné opatrenia s cieľom zabezpečiť zlučiteľnosť schémy pomoci s vnútorným trhom, a ak áno, aké majú byť tieto príslušné opatrenia. Domnievajú sa teda, že posúdenie Komisie týkajúce sa nevyhnutnosti a rozsahu príslušných opatrení je súčasťou sporného rozhodnutia a musí podliehať súdnemu preskúmaniu.

58. Komisia v podstate tvrdí, že je povinná ubezpečiť sa, či sú záväzky prijaté členským štátom dostatočné na zosúladenie schémy pomoci, a že pokiaľ tento členský štát akceptuje príslušné opatrenia, neprináleží jej skúmať, či existujú iné vhodné opatrenia, ktoré sú menej obmedzujúce pre príjemcov schémy pomoci.

59. Podotýkam, že diskusia medzi účastníkmi konania sa týka v podstate otázky, či Komisia musí pred tým, ako vezme na vedomie záväzky akceptované členským štátom, nielen určiť, či sú tieto záväzky dostatočné na zabezpečenie zlučiteľnosti schémy pomoci s vnútorným trhom, ale tiež sa ubezpečiť, či sú tieto záväzky nevyhnutné a nejdú nad rámec toho, čo je potrebné. Inak povedané, účastníci konania sa nezhodujú na tom, či je Komisia povinná overiť proporcionalitu príslušných opatrení, a to najmä vzhľadom na postavenie príjemcov schémy pomoci.

60. Zásada proporcionality ako všeobecná zásada práva Únie je kritériom zákonnosti všetkých aktov inštitúcií Únie.[23] Komisia je teda povinná ubezpečiť sa, či právne účinky jej rozhodnutia prijatého na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 neporušujú túto zásadu.

61. V záujme presného vymedzenia obsahu povinnosti, ktorú má Komisia v tejto súvislosti, je však potrebné zohľadniť povahu predmetného konania.

62. Súdny dvor v kontexte vykonávania článkov 101 ZFEÚ a 102 ZFEÚ už rozhodol, že povinnosti, ktoré vyplývajú Komisii zo zásady proporcionality, majú rozdielny dosah a obsah v rámci rozhodnutí o konštatovaní porušenia prijatých na základe článku 7 nariadenia (ES) č. 1/2003[24] a rozhodnutí o záväzku prijatých na základe článku 9 tohto nariadenia.

63. Pokiaľ ide o rozhodnutia o záväzku, úloha Komisie sa obmedzuje na overenie, či záväzky navrhnuté dotknutými podnikmi reagujú na jej obavy súvisiace s hospodárskou súťažou a či tieto podniky neponúkli menej obmedzujúce, ale rovnako vhodné záväzky. Hoci Komisia musí zohľadňovať záujmy tretích strán, súdne preskúmavanie sa týka iba otázky, či bolo posúdenie vykonané Komisiou zjavne nesprávne.[25]

23 — Pozri najmä rozsudok z 24. mája 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, bod 45).

24 — Nariadenie Rady zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Ú. v. ES L 1, 2003, s. 1; Mim. vyd. 08/002, s. 205).

25 — Rozsudok z 29. júna 2010, Komisia/Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377, body 38 až 42). Všeobecný súd na základe podobných úvah rozhodol, že uplatňovanie zásady proporcionality v kontexte rozhodnutí, ktorými sa pomoc vyhlasuje za zlučiteľnú za určitých podmienok, sa líši podľa toho, či dané podmienky uložila Komisia alebo či vyplývajú zo záväzkov, ktoré dobrovoľne prijal členský štát. Pozri rozsudky z 8. apríla 2014, ABN Amro Group/Komisia (T-319/11, EU:T:2014:186, body 72 až 82), zo 17. júla 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Komisia (T-457/09, EU:T:2014:683, body 347 až 351), a z 12. novembra 2015, HSH Investment Holdings Coinvest-C a HSH Investment Holdings FSO/Komisia (T-499/12, EU:T:2015:840, body 108 až 113).

64. V prejednávanom prípade treba rozsah povinnosti, ktorej cieľom je zaručiť dodržiavanie zásady proporcionality, tiež určiť v závislosti od úlohy priznanej Komisii.

65. Domnievam sa, že hlavná úloha Komisie, keď prijíma rozhodnutie na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999, spočíva v overení, či záväzky prijaté členským štátom zaručujú zlučiteľnosť schémy pomoci s vnútorným trhom. V tejto súvislosti je Komisia tiež povinná ubezpečiť sa, či sú obmedzenia hospodárskej súťaže vyplývajúce zo zmenenej schémy pomoci primerané so zreteľom na sledované ciele. Naopak, neprináleží jej skúmať, či existujú iné príslušné opatrenia, ktoré by boli menej obmedzujúce pre dotknutý členský štát a pre príjemcov schémy pomoci.

66. Toto rozdelenie úloh vyplýva z osobitnej povahy konania upraveného v článkoch 17 až 19 nariadenia č. 659/1999, ktoré spočíva na konzultácii medzi Komisiou a dotknutým členským štátom a ktoré vyústi do akceptácie záväzkov týmto štátom.

67. Na rozdiel od rozhodnutia, ktoré Komisia prijme na konci konania vo veci formálneho zisťovania týkajúceho sa štátnej pomoci, obsah špecifických opatrení zaznamenaných v rozhodnutí prijatom na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 je výsledkom konsenzu medzi Komisiou a dotknutým členským štátom.

68. V rámci konzultácií, ktorých cieľom je dospieť k tomuto konsenzu, musí Komisia dbať na to, aby sa poskytla uspokojivá odpoveď na jej obavy súvisiace s hospodárskou súťažou. Je úlohou dotknutého členského štátu ubezpečiť sa, či prijaté záväzky nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné, tak vzhľadom na jeho vlastné záujmy, ako aj so zreteľom na prípadné oprávnené záujmy príjemcov schémy pomoci.

69. Ak by Komisia v rámci konzultácií s členským štátom bola povinná ubezpečiť sa, či sú prijaté záväzky dostatočnou odpoveďou na jej obavy súvisiace s hospodárskou súťažou a zároveň či nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutnou odpoveďou na tieto obavy, potom by jej úloha pri týchto konzultáciách bola podobná úlohe, ktorú má v zvyčajnom rozhodovacom konaní, čo by spochybnilo konsenzuálny charakter konania, o ktoré ide v prejednávanom prípade.

70. Domnievam sa teda, že Komisia nie je povinná pred tým, ako prijatím rozhodnutia na základe článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 vyhlási záväzky akceptované členským štátom za záväzné, overiť, či sú opatrenia, ktorých sa týkajú tieto záväzky, nevyhnutné, a preskúmať, či existujú iné príslušné opatrenia, ktoré by boli menej obmedzujúce pre dotknutý členský štát a pre príjemcov schémy pomoci. Súdne preskúmanie tohto rozhodnutia sa teda nevzťahuje na tento aspekt.

Posúdenie odvolacích dôvodov z hľadiska vyššie uvedených úvah

O prvom odvolacom dôvode

71. Prvým odvolacím dôvodom, ktorý je v oboch odvolaniach zhodný, odvolateľky spochybňujú body 56 až 60, 69 až 74, 81 až 82 a 86 až 87 napadnutých uznesení, pričom namietajú najmä nesprávne právne posúdenie.

72. Všeobecný súd v spochybnených častiach odôvodnenia zamietol tvrdenia odvolateliek uvedené v rámci druhého až siedmeho žalobného dôvodu, podľa ktorých Komisia vykonala neúplné a nepresné posúdenie, pokiaľ ide o nezlučiteľnosť dotknutej schémy pomoci pred jej zmenou, ako neúčinné. Všeobecný súd rozhodol, že súdne preskúmanie vykonávané v prejednávanom prípade sa nevzťahuje na posúdenie schémy pomoci, ktorá existovala pred prijatými záväzkami, uskutočnené Komisiou (body 59, 73, 82 a 87 napadnutých uznesení).

73. Ako pritom vyplýva z bodu 56 týchto návrhov, toto odôvodnenie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia. Všeobecný súd totiž mal preskúmať dôvodnosť tvrdení odvolateliek a overiť, či Komisia mohla bez toho, aby sa dopustila zjavne nesprávneho posúdenia, konštatovať obavy týkajúce sa zlučiteľnosti schémy pomoci s vnútorným trhom, ktoré odôvodňovali navrhované príslušné opatrenia.

74. Z toho vyplýva, že prvý odvolací dôvod je dôvodný.

O druhom odvolacom dôvode

75. Druhým odvolacím dôvodom odvolateľky spochybňujú odôvodnenie uvedené v bodoch 61 až 66, 78 až 80 a 90 až 95 napadnutých uznesení, pričom namietajú najmä nesprávne právne posúdenie a nedostatok odôvodnenia.

76. Všeobecný súd týmto odôvodnením v rámci skúmania druhého, štvrtého, šiesteho a ôsmeho žalobného dôvodu zamietol ako zjavne nedôvodné tvrdenia odvolateliek smerujúce proti posúdeniam Komisie týkajúcim sa opatrení, ktoré boli sporným rozhodnutím vyhlásené za záväzné.

77. Všeobecný súd v tejto súvislosti poukázal na to, že členský štát môže akceptovať alebo odmietnuť príslušné opatrenia navrhované Komisiou, a teda práve akceptácia týchto opatrení holandskými orgánmi robí tieto opatrenia záväznými (body 65 a 79 napadnutých uznesení). Všeobecný súd navyše v rámci skúmania ôsmeho žalobného dôvodu rozhodol, že rozsah predmetných opatrení nevymedzila Komisia, ale vymedzili ho holandské orgány vo svojich záväzkoch (bod 95 napadnutých uznesení).

78. Toto odôvodnenie považujem za spochybniteľné, keďže vzbudzuje dojem, že Komisia nezohráva nijakú úlohu pri určovaní opatrení, ktorých sa týkajú záväzky prijaté členským štátom, a že akceptácia týchto opatrení týmto členským štátom ich robí záväznými. Podotýkam, že Súdny dvor už rozhodol, že záväzné právne účinky spôsobuje v tejto súvislosti práve rozhodnutie Komisie, ktorým sa prijímajú záväzky členského štátu. [26]

79. Aj keby sa však konštatovalo, že odôvodnenie uvedené v bodoch 65, 79 a 95 napadnutých uznesení vychádza z nesprávneho právneho posúdenia, v každom prípade by bolo potrebné potvrdiť záver Všeobecného súdu, že tvrdenia odvolateliek museli byť zamietnuté v rozsahu, v akom spochybňovali nevyhnutnosť a vhodnosť opatrení, ktorých sa týkalo sporné rozhodnutie.

80. Ako totiž vyplýva z bodov 65 až 70 týchto návrhov, úloha Komisie v prejednávanom prípade spočívala v overení, či záväzky prijaté Holandským kráľovstvom zaručovali zlučiteľnosť schémy pomoci s vnútorným trhom; naopak neprináležalo jej skúmať, či existovali iné vhodné opatrenia, ktoré by boli menej obmedzujúce pre tento členský štát a pre príjemcov schémy pomoci.

81. Z toho vyplýva, že druhý odvolací dôvod treba zamietnuť.

82. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem zrušiť napadnuté uznesenia v rozsahu, v akom Všeobecný súd zamietol tvrdenia uvedené v rámci druhého až siedmeho žalobného dôvodu, ktoré sa týkajú posúdení vykonaných Komisiou v súvislosti s nezlučiteľnosťou existujúcej schémy pomoci pred jej zmenou, ako neúčinné.

26 — Rozsudky z 27. februára 2014, Stichting Woonpunt a i./Komisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 72), a z 27. februára 2014, Stichting Woonlinie a i./Komisia (C-133/12 P, EU:C:2014:105, bod 59).

O dôsledkoch zrušenia napadnutých uznesení

83. Podľa článku 61 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, ak je odvolanie dôvodné, Súdny dvor zruší rozhodnutie Všeobecného súdu. V danej veci môže vydať konečný rozsudok sám, ak to stav konania dovoľuje, alebo môže vec vrátiť na rozhodnutie Všeobecného súdu.

84. Domnievam sa, že stav konania nedovoľuje, aby Súdny dvor sám vydal konečný rozsudok. Skúmanie dôvodnosti tvrdení odvolateliek by totiž viedlo Súdny dvor k rozhodovaniu o skutkových otázkach na základe skutočností, ktoré Všeobecný súd v napadnutých uzneseniach neposúdil, keďže zamietol tieto tvrdenia ako neúčinné. V konaní na Súdnom dvore navyše neboli prejednané skutkové tvrdenia týkajúce sa vecnej stránky sporu.

Návrh

85. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor zrušil napadnuté uznesenia, vrátil veci Všeobecnému súdu a rozhodol, že o trovách konania sa rozhodne neskôr.