Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 27. oktobra 2016 [1]

Zadevi C-414/15 P in 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

Evropski komisiji

„Pritožba — Državne pomoči — Člen 108 PDEU — Pregled veljavnih shem pomoči — Nizozemske državne pomoči zadrugam za socialna stanovanja — Uredba (ES) št. 659/1999 — Člen 19(1) — Odločba Komisije, s katero so zaveze države članice postale zavezujoče — Obseg sodnega nadzora“

Uvod

1. Šest zadrug pritožnic [2] z obravnavanima pritožbama predlaga razveljavitev sklepov Splošnega sodišča Evropske unije z dne 12. maja 2015, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija [3], in z dne 12. maja 2015, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija [4] (v nadaljevanju: izpodbijana sklepa), s katerima je to zavrnilo njihovo ničnostno tožbo zoper Odločbo Komisije C(2009) 9963 final z dne 15. decembra 2009 o državnih pomočeh E 2/2005 in N 642/2009 – Nizozemska – Veljavna pomoč in posebna projektna pomoč zadrugam za socialna stanovanja (v nadaljevanju: sporna odločba).

2. Ti pritožbi, ki sta vsebinsko enaki, zaradi česar ju je mogoče preučiti skupaj, so za Sodišče priložnost, da začrta okvir sodnega nadzora nad odločbami Evropske komisije o odobritvi zavez, ki jih sprejme država članica v zvezi z veljavno shemo pomoči.

Pravni okvir

3. Postopek pregleda veljavnih shem pomoči urejajo členi od 17 do 19 Uredbe (ES) 659/1999. [5]

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Tri pritožnice, zadruge Stichting Allee Wonen, Stichting WoonInvest (zadeva C-414/15 P) in Stichting Havensteder (zadeva C-415/15 P), so umaknile svojo pritožbo.

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

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

5 — Uredba Sveta z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [87 ES] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339). Nova uredba Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 [PDEU] (UL 2015, L 248, str. 9), ki se ne uporablja *ratione temporis* v obravnavanem primeru, vsebuje podobne določbe (členi od 21 do 23).

4. Člen 17 Uredbe št. 659/1999 določa:

„1. Komisija v sodelovanju z državo članico od zadevne države članice pridobi vse potrebne podatke za pregled veljavnih shem pomoči na podlagi člena [108](1) [PDEU].

2. Če Komisija meni, da veljavna shema ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, o svojem predhodnem stališču obvesti zadevno državo članico in ji omogoči, da predloži svoje pripombe v roku enega meseca. V ustrezno upravičenih primerih lahko Komisija to obdobje podaljša.“

5. Člen 18 navedene uredbe določa:

„Če Komisija, glede na podatke, ki jih je država članica predložila na podlagi člena 17, ugotovi, da veljavna shema pomoči ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, izda priporočilo, v katerem zadevni državi članici predlaga primerne ukrepe. Priporočilo lahko predlaga predvsem:

(a) vsebinsko spremembo sheme pomoči, ali

(b) uvedbo postopkovnih zahtev, ali

(c) odpravo sheme pomoči.“

6. Člen 19 Uredbe št. 659/1999 določa:

„1. Če zadevna država članica sprejme predlagane ukrepe in o tem obvesti Komisijo, Komisija to zabeleži in o tem obvesti državo članico. Državo članico to sprejetje zavezuje, da primerne ukrepe tudi izvaja.

2. Če država članica ne sprejme predlaganih ukrepov in Komisija potem, ko je upoštevala razloge zadevne države članice, še vedno meni, da so ukrepi potrebni, Komisija sproži postopek na podlagi člena 4(4). Členi 6, 7 in 9 se uporabljajo smiselno.“

Ozadje sporov

Sporna odločba

7. Okoliščine sprejetja sporne odločbe, kakor izhajajo iz točk od 1 do 12 ter 39 in 40 izpodbijanih sklepov, je mogoče povzeti tako.

8. Pritožnice so zadruge za socialna stanovanja (woningcorporaties, v nadaljevanju: wocos) s sedežem na Nizozemskem. Zadruge wocos so nepridobitne organizacije, katerih cilj je nakup, gradnja in oddajanje v najem stanovanj, namenjenih zlasti prikrajšanim osebam in socialno prikrajšanim skupinam. Navedene zadruge opravljajo tudi druge poslovne dejavnosti.

9. Kraljevina Nizozemska ohranja sistem financiranja socialnih stanovanj s pomočmi zadrugam wocos.

10. Komisija je 14. julija 2005 nizozemskim organom poslala dopis na podlagi člena 17 Uredbe Sveta št. 659/1999, v katerem je ta sistem opredelila kot veljavno shemo pomoči in navedla pomisleke glede njene združljivosti z notranjim trgom.

11. Komisija in nizozemski organi so, potem ko je bil poslan navedeni dopis, začeli postopek sodelovanja, da bi zadevno shemo pomoči uskladili s členom 106(2) PDEU.

12. Komisija je na koncu posvetovanj v skladu s členom 18 Uredbe št. 659/1999 predlagala te primerne ukrepe za zagotovitev združljivosti sheme pomoči: (i) omejitev socialnih stanovanj na jasno opredeljeno ciljno skupino prikrajšanih oseb ali socialno prikrajšanih skupin; (ii) opravljanje poslovnih dejavnosti v skladu s tržnimi pogoji, pri čemer je treba za dejavnosti javnih storitev in poslovne dejavnosti voditi ločena računa in te dejavnosti ustrezno nadzirati; (iii) prilagoditev ponudbe socialnih stanovanj povpraševanju prikrajšanih oseb ali socialno prikrajšanih skupin.

13. Nizozemski organi so z dopisom z dne 3. decembra 2009 sprejeli primerne ukrepe, ki jih je predlagala Komisija, se zavezali, da bodo spremenili sistem financiranja zadrug wocos, in Komisiji poslali osnutek zadevnih nacionalnih določb.

14. Komisija je 15. decembra 2009 na podlagi člena 19 Uredbe št. 659/1999 sprejela sporno odločbo.

15. Navedena odločba zajema te ukrepe: (a) državna poroštva za posojila, odobrena za gradnjo socialnih stanovanj; (b) pomoči centralnega stanovanjskega sklada, projektne pomoči ali pomoči za racionalizacijo v obliki posojil z ugodnejšimi obrestnimi merami ali neposredne subvencije; (c) prodaja zemljišč s strani občin po cenah, ki so nižje od tržnih cen; (d) pravica izposojanja od Bank Nederlandse Gemeenten (banka nizozemskih lokalnih skupnosti).

16. Komisija je v sporni odločbi vsakega od navedenih ukrepov opredelila kot državno pomoč [6] in menila, da je bil sistem financiranja zadrug wocos veljavna pomoč. Navedla je, da so se nizozemski organi zavezali, da bodo ta sistem spremenili s predložitvijo osnutka novih pravil. Komisija je po pregledu navedenega osnutka ugotovila, da je združljiv s členom 106(2) PDEU, zato je v skladu s členom 19(1) Uredbe št. 659/1999 zabeležila zaveze, ki so jih sprejeli nizozemski organi.

Postopka pred Splošnim sodiščem in Sodiščem

17. Pritožnice so 29. in 30. aprila 2010 vložile ničnostne tožbe zoper sporno odločbo.

18. Splošno sodišče je s sklepoma z dne 16. decembra 2011, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija [7] ter Stichting Woonpunt in drugi/Komisija [8], navedene tožbe zavrglo kot nedopustne z utemeljitvijo, da niso posamično zadevale pritožnic.

19. Pritožnice so zoper navedena sklepa vložile pritožbi.

20. Sodišče je navedena sklepa razveljavilo s sodbama z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija [9] ter Stichting Woonlinie in drugi/Komisija [10].

21. Sodišče je ugotovilo, da je Splošno sodišče s tem, da je razsodilo, da se sporna odločba ni posamično nanašala na pritožnice, napačno uporabilo pravo (točke od 44 do 51 navedenih sodb).

6 — Komisija je 30. avgusta 2010 sprejela Odločbo C(2010) 5841 final o državni pomoči E 2/2005, s katero so bile spremenjene točke od 22 do 24 izpodbijane odločbe, in sicer tako, da ni mogla ugotoviti, ali je ukrep v zvezi s pravico izposojanja od banke nizozemskih lokalnih skupnosti izpolnjeval vsa merila državne pomoči.

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

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

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

22. Sodišče je v okviru pravnomočne odločitve o dopustnosti tožbe razsodilo, da so imele pritožnice pravni interes, ker naj bi pogoji za opravljanje njihovih dejavnosti s spremembo sheme pomoči postali manj ugodni in ker naj bi se z razglasitvijo ničnosti sporne odločbe ohranili prejšnji pogoji (točki 56 in 57 navedenih sodb). Sodišče je nato razsodilo, da je sporna odločba neposredno vplivala na pravni položaj pritožnic, ker so z njo predlogi Kraljevine Nizozemske postali zavezujoči v skladu s členom 19(1) Uredbe št. 659/1999 (točke od 59 do 61 navedenih sodb).

23. Sodišče je tako ugotovilo, da so imele pritožnice po eni strani pravni interes za vložitev tožbe zoper sporno odločbo ter da jih po drugi strani navedena odločba posamično in neposredno zadeva, zato je tožbe razglasilo za dopustne in zadevi vrnilo v vsebinsko razsojanje Splošnemu sodišču.

24. Splošno sodišče je po vrnitvi zadev v razsojanje odločilo z izpodbijanima sklepoma.

25. Pritožnice so v utemeljitev tožb navedle osem razlogov, ki so v obeh tožbah enaki.

26. Splošno sodišče je v točkah od 43 do 53 izpodbijanih sklepov zavrnilo prvi tožbeni razlog, ki se v bistvu nanaša na napačno opredelitev ukrepa (c) v zvezi s prodajo zemljišč, navedenega v točki 15 teh sklepnih predlogov, kot državne pomoči in ki ni ponovljen v pritožbah.

27. Splošno sodišče je v točkah od 55 do 88 izpodbijanih sklepov kot očitno neutemeljene zavrnilo tožbene razloge od drugega do sedmega, ki so se nanašali na zatrjevane napake Komisije pri presoji v okviru nadzora nad zadevno shemo pomoči.

28. Splošno sodišče je najprej opozorilo na svojo sodno prakso,[11] v skladu s katero ima Komisija široko diskrecijsko pravico v zvezi s tem, zato naj bi moral biti njegov nadzor omejen na preverjanje, ali Komisija ni storila očitne napake pri presoji, ob upoštevanju, da lahko zaveze zadevne države članice odpravijo težave, povezane s konkurenco, ki so se pojavile pri zadevni shemi pomoči.

29. Splošno sodišče je v zvezi s tem, po eni strani, kot neupoštevne zavrglo trditve pritožnic, ki se nanašajo na nepopolno presojo Komisije v zvezi s shemo pomoči pred sprejetjem zavez nizozemskih organov. Splošno sodišče je razsodilo, da se navedene trditve niso nanašale na sporno odločbo, temveč da se je z njimi v resnici izpodbijal pregled te prejšnje sheme, ki ga je izvedla Komisija v dopisu z dne 14. julija 2005 in ki torej ni bil zajet v sporni odločbi, zato naj ne bi spadal na področje nadzora Splošnega sodišča v obravnavnem primeru.

30. Splošno sodišče je, po drugi strani, kot očitno neutemeljene zavrnilo trditve pritožnic, da je Komisija s svojo zahtevo po nekaterih primernih ukrepih prekoračila svoje pristojnosti. Splošno sodišče je razsodilo, da so bili primerni ukrepi, ki jih je predlagala Komisija v okviru nadzora nad veljavnimi shemami pomoči, le predlogi, ki so postali zavezujoči, ker so jih sprejeli nizozemski organi.

31. Nazadnje, Splošno sodišče je v točkah od 89 do 97 izpodbijanih sklepov kot očitno neutemeljen zavrnilo osmi tožbeni razlog, ki se nanaša na zlorabo postopka, zato je tožbi zavrnilo kot očitno neutemeljeni.

Predlogi strank

32. Pritožnice v pritožbenih predlogih, ki so enaki v obeh pritožbah, Sodišču predlagajo, naj razveljavi izpodbijana sklepa, zadevo vrne v ponovno razsojanje Splošnemu sodišču in Komisiji naloži plačilo stroškov.

33. Komisija primarno predlaga zavrnitev pritožb in naložitev plačila stroškov pritožnicam.

11 — Sodba z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija (T-354/05, EU:T:2009:66, točki 188 in 189).

34. Komisija podredno – če bi Sodišče pritožbam ugodilo – meni, po eni strani, da ni treba razveljaviti izpodbijanih sklepov v delu, ki se v posamezni zadevi nanaša na zavrnitev prvega tožbenega razloga na prvi stopnji, ki ni bil ponovljen na pritožbeni stopnji, in po drugi strani, da bi bilo primerno zadevo vrniti v ponovno razsojanje Splošnemu sodišču.

Analiza pritožb

35. Pritožnice v utemeljitev pritožb navajajo dva pritožbena razloga, ki sta enaka v obeh zadevah, pri čemer s prvim izpodbijata obrazložitev izpodbijanih sklepov, v skladu s katero nadzor Splošnega sodišča v obravnavanem primeru ne zajema presoje Komisije v zvezi z nezdružljivostjo sheme pomoči pred njeno spremembo (točke od 56 do 60, od 69 do 74, 81, 82, 86 in 87 izpodbijanih sklepov), z drugim pa izpodbijata obrazložitev, v skladu s katero ta nadzor ne zajema presoje v zvezi s primernimi ukrepi, ki so postali zavezujoči s sporno odločbo (točke od 61 do 66, od 78 do 80 in od 90 do 95 izpodbijanih sklepov). Pritožnice navajajo, da je bilo pri navedenih obrazložitvah napačno uporabljeno pravo, da je bila „presoja dejanskega stanja napačna“ in da sta navedeni obrazložitvi pomanjkljivi.

36. V obeh pritožbenih razlogih se graja pristop Splošnega sodišča k nadzoru nad odločbo Komisije, sprejeto na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999, kar Sodišču daje možnost, da celovito preuči to problematiko.

Sodni nadzor nad odločbami, sprejetimi na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999

Uvodne ugotovitve

37. Postopkovna pravila o nadzoru nad državnimi pomočmi se razlikujejo glede na to, ali so zadevni ukrepi veljavne ali nove pomoči. V skladu s členom 108(1) PDEU je Komisija pristojna za nenehno pregledovanje veljavnih shem pomoči. To pregledovanje se v nasprotju z nadzorom nad novimi pomočmi nanaša le na sheme pomoči in na prihodnost, saj je njegov namen po potrebi spremeniti ali odpraviti zadevno shemo v prihodnje.

38. V skladu s členi od 17 do 19 Uredbe št. 659/1999 ta pregled poteka v več korakih. Prvič, če Komisija meni, da veljavna shema ni ali ni več združljiva z notranjim trgom, državi članici omogoči, da predloži svoje pripombe (člen 17(2) navedene uredbe). Drugič, Komisija lahko glede na navedene pripombe državi članici pošlje predlog primernih ukrepov (člen 18 navedene uredbe).[12] Če država članica predlagane ukrepe sprejme, Komisija to zabeleži in konča postopek iz členov od 17 do 19 Uredbe št. 659/1999 (člen 19(1) navedene uredbe). Če država članica ne sprejme predlaganih ukrepov, Komisija začne formalni postopek preiskave (člen 19(2) navedene uredbe).

39. Splošno sodišče je v zadevi, v kateri je bila izdana sodba TF1/Komisija[13], ob zavrnitvi nasprotnega stališča, ki ga je zagovarjala Komisija, razsodilo, da akt, s katerim ta na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999 zabeleži zaveze držav članic, pomeni izpodbojno odločbo. Splošno sodišče je menilo, da si Komisija in država članica vsekakor lahko izmenjujeta dopise o predlaganih primernih ukrepih. Vendar navedene zaveze nazadnje postanejo zavezujoče in se postopek zaključi šele takrat, ko se Komisija odloči, da sprejme zaveze države članice, ker te odpravljajo njene pomisleke.

12 — Splošno sodišče je ugotovilo, da takšnega predloga ni mogoče izpodbijati. Glej sodbo z dne 22. oktobra 1996, Salt Union/Komisija (T-330/94, EU:T:1996:154, točka 35), in sklep z dne 14. maja 2009, US Steel Košice/Komisija (T-22/07, neobjavljen, točka 55).

13 — Sodba z dne 11. marca 2009 (T-354/05, EU:T:2009:66, točke od 60 do 81, zlasti točki 69 in 70).

40. Ta razlaga je bila potrjena v sodbah Stichting Woonpunt in drugi/Komisija [14] ter Stichting Woonlinie in drugi/Komisija [15]. Sodišče je namreč razsodilo, da je sporna odločba, ki je temeljila na členu 19(1) Uredbe št. 659/1999, neposredno vplivala na pravni položaj pritožnic, ker so z njo zaveze nizozemskih organov postale zavezujoče.

41. Splošno sodišče je v izpodbijanih sklepih, sprejetih po vrnitvi zadev v ponovno razsojanje, odločilo v skladu z analizo Sodišča glede dopustnosti pritožb. Splošno sodišče je nato glede vsebine menilo, da je bila večina tožbenih razlogov in trditev pritožnic nedopustna ali pa da jih je bilo mogoče takoj izključiti, ker naj bi se z njimi izpodbijale presoje, ki naj jih v izpodbijani odločbi ne bi bilo. [16] Splošno sodišče je tako razsodilo, da zatrjevana presoja Komisije glede združljivosti sheme pomoči pred spremembo z notranjim trgom in glede obsega primernih ukrepov ne spada na področje sodnega nadzora, ki se izvaja v obravnavanem primeru.

42. Pritožnice v pritožbah izpodbijajo meje sodnega nadzora, opredeljene v izpodbijanih sklepih, pri čemer navajajo, da sprejetje odločbe na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999 pomeni, da prejšnji položaj ni bil združljiv s Pogodbo. Po navedbah pritožnic taka odločba torej nujno zajema presojo sheme pomoči pred njeno spremembo, da bi se ugotovilo, ali so potrebni ukrepi za uskladitev navedene sheme pomoči z notranjim trgom, in če je tako, določiti vrsto ukrepov za spremembo.

43. Komisija se kljub svojemu stališču v prejšnjih postopkih [17] ne sklicuje več na neobstoj akta, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo. Vseeno pa trdi, da je treba glede na posebnost sporne odločbe sodni nadzor nad njeno vsebino omejiti na opredelitev zadevnih ukrepov, kot da spadajo v veljavno shemo pomoči, in na vprašanje, ali so zaveze zadevne države članice zadostne za uskladitev navedene sheme z notranjim trgom.

44. Nasprotno pa so po navedbah Komisije iz tega nadzora izključeni, po eni strani, pomisleki glede nezdružljivosti navedene sheme pred njeno spremembo in, po drugi strani, vprašanje, ali obstajajo drugi primerni ukrepi, ki so manj zavezujoči za upravičence do sheme pomoči. Komisija trdi, da glede teh dveh vidikov ne zavzema stališča, temveč da samo sprejme zaveze države članice, potem ko preveri, ali so te zadostne za uskladitev zadevne sheme z notranjim trgom.

45. Iz utemeljevanja strank je tako razvidno razhajanje glede vprašanja, ali sodni nadzor zajema presojo Komisije, ki se po eni strani nanaša na združljivost sheme pomoči pred njeno spremembo z notranjim trgom in po drugi strani na primerne ukrepe, ki so s sporno odločbo postali zavezujoči.

Nadzor nad presojo Komisije glede združljivosti sheme pomoči

46. Ugotavljam, da je namen postopka iz členov od 17 do 19 Uredbe št. 659/1999 po potrebi spremeniti ali odpraviti veljavno shemo pomoči. Pobudo za ta postopek daje Komisija, ki ima v zvezi s tem precej široko polje proste presoje. [18] Vendar uvedba navedenega postopka pomeni, da se v skladu s členom 17(2) Uredbe št. 659/1999 ugotavlja, ali zadevna shema ni – ali ni več – združljiva z notranjim trgom.

14 — Sodba z dne 27. februarja 2014 (C-132/12 P, EU:C:2014:100, točke od 72 do 74).

15 — Sodba z dne 27. februarja 2014 (C-133/12 P, EU:C:2014:105, točke od 59 do 61).

16 — Glej točke od 28 do 30 teh sklepnih predlogov.

17 — V okviru zadev C-132/12 P in C-133/12 P.

18 — V skladu s sodno prakso Splošnega sodišča pred sprejetjem Uredbe št. 659/1999 pobudo v zvezi s tem daje Komisija, tako da konkurent upravičenca do veljavne sheme pomoči ne more izpodbijati zavrnitve Komisije, da začne postopek. Glej sodbo z dne 22. oktobra 1996, Salt Union/Komisija (T-330/94, EU:T:1996:154, točki 35 in 37).

47. Po mojem mnenju je ta presoja, ki je ob uvedbi zadevnega postopka res začasna, potrjena, če Komisija ta postopek konča z odločbo, sprejeto na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999. Komisija namreč s sprejetjem take odločbe odloči o vprašanju, ali se z zavezami države članice odpravijo njeni pomisleki glede nezdružljivosti sheme pomoči z notranjim trgom. Da pa bi se lahko Komisija izrekla glede tega vprašanja, mora pred tem opredeliti, kateri so pomisleki v zvezi s tem. Odločba, sprejeta na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999, s katero spremembe sheme pomoči, ki jih je sprejela država članica, postanejo zavezujoče, torej nujno temelji na presoji Komisije v zvezi z nezdružljivostjo predhodno veljavne sheme.

48. Čeprav nad to presojo zaradi njene začasnosti ob uvedbi postopka ni mogoče izvajati sodnega nadzora, ga je treba nad njo izvajati v okviru tožbe, vložene zoper akt, s katerim se ta postopek konča.

49. Sodna praksa Sodišča, ki omejuje možnost izpodbijanja vmesnega akta, namreč temelji na predpostavki, da se bo mogoče na nezakonitost tega akta sklicevati v utemeljitev tožbe, vložene zoper končno odločbo, pri čemer je navedeni akt njen pripravljalni akt, in da bo v teh okoliščinah tožba, vložena zoper odločbo, s katero se postopek konča, zagotovila zadostno sodno varstvo. [19]

50. Poleg tega bi v obravnavanem primeru končna izključitev sodnega nadzora nad presojo, zajeto v vmesnem aktu, s katerim Komisija v skladu s členom 17(2) Uredbe št. 659/1999 ugotovi, da shema pomoči ni ali ni več združljiva z notranjim trgom, ustvarila vrzel v učinkovitem sodnem varstvu zainteresiranih tretjih oseb, to je upravičencev do te sheme.

51. Poleg tega ni tako pomembno, da je zadevna presoja zajeta v aktu, ki je ločen od odločbe, s katero se postopek konča, to je v dopisu, poslanem državi članici v skladu s členom 17(2) Uredbe št. 659/1999. Ker namreč končna odločba Komisije samo potrjuje predhodno navedeno stališče, je mogoče to stališče upoštevati pri sodnem nadzoru nad to končno odločbo. [20]

52. Niti dejstvo, na katero se je sklicevala Komisija, ki meni, da zadevna presoja ni oblikovana dokončno, ne izključuje nadzora sodišča nad to presojo. [21]

53. Vendar ta preudarek vpliva na obseg obveznosti obrazložitve Komisije in na intenzivnost sodnega nadzora.

54. V zvezi z obveznostjo obrazložitve je treba navesti, da če država članica ne izpodbija ugotovitve nezdružljivosti veljavne sheme pomoči, navedene ob uvedbi postopka, Komisiji ni treba dodatno obrazložiti te nezdružljivosti v odločbi, sprejeti na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999, in lahko samo potrdi to začasno presojo. Zadostuje namreč, da je iz zadevne obrazložitve mogoče razbrati pomisleke Komisije in predlagane ukrepe za spremembo.

19 — Glej sodbi z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, točka 12), in z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija (C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656), ter sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadnjenavedenih združenih zadevah (C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:445, točka 76).

20 — Glej v tem smislu sodbi z dne 6. novembra 2014, Italija/Komisija (C-385/13 P, neobjavljena, EU:C:2014:2350, točka 116), in z dne 11. junija 2015, Laboratoires CTRS/Komisija (T-452/14, neobjavljena, EU:T:2015:373, točka 60). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Evonik Degussa/Komisija (C-162/15 P, EU:C:2016:587, točka 79).

21 — Opozoril bi, da odločba o uvedbi formalnega postopka preiskave lahko pomeni akt, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo na podlagi člena 263 PDEU, če ima samostojne pravne učinke, tudi če v njem navedena presoja ni dokončna. Glej sodbi z dne 9. oktobra 2001, Italija/Komisija (C-400/99, EU:C:2001:528, točki 62 in 69), ter z dne 23. oktobra 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa in drugi/Komisija (T-269/99, T-271/99 in T-272/99, EU:T:2002:258, točke od 38 do 40).

55. V zvezi z intenzivnostjo sodnega nadzora bi opozoril, da ugotovitev nezdružljivosti sheme pomoči ob uvedbi navedenega postopka ni končna. Na tej stopnji zadostuje, da Komisija dokaže obstoj pomislekov glede nezdružljivosti sheme pomoči, s katerimi je mogoče utemeljiti predloge za spremembo ali odpravo navedene sheme pomoči. Glede na to okoliščino mora biti sodni nadzor nad navedeno presojo v okviru tožbe zoper odločbo, sprejeto na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999, omejen. [22]

56. Menim torej, da se nad presojo Komisije v zvezi z združljivostjo veljavne sheme pomoči izvaja sodni nadzor v okviru tožbe zoper odločbo, sprejeto na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999. Glede na naravo zadevnega postopka je navedeni nadzor vseeno omejen na preverjanje tega, ali je lahko Komisija, ne da bi storila očitno napako, ugotovila obstoj pomislekov glede nezdružljivosti sheme pomoči z notranjim trgom, s katerimi je mogoče utemeljiti predlagane primerne ukrepe.

Nadzor nad presojo glede primernih ukrepov

57. Pritožnice z drugim pritožbenim razlogom trdijo, da mora Komisija določiti, ali je treba predlagati primerne ukrepe, da se zagotovi združljivost sheme pomoči z notranjim trgom, in če je tako, kateri naj bodo ti primerni ukrepi. Menijo torej, da je presoja Komisije v zvezi s potrebo po primernih ukrepih in njihovem obsegu del sporne odločbe ter da je treba nad njo izvajati sodni nadzor.

58. Komisija v bistvu trdi, da se mora prepričati, da so zaveze, ki jih je sprejela država članica, zadostne, da bi bila shema pomoči združljiva, in da ji, če navedena država sprejme primerne ukrepe, ni treba ugotavljati, ali obstajajo drugi primerni ukrepi, ki so manj zavezujoči za upravičence do sheme pomoči.

59. Ugotavljam, da razprava med strankami zadeva zlasti vprašanje, ali mora Komisija, preden zabeleži zaveze, ki jih je sprejela država članica, ne le določiti, da so te zaveze zadostne za zagotovitev združljivosti sheme pomoči z notranjim trgom, temveč se mora tudi prepričati, da so te zaveze nujne in ne presegajo tega, kar je potrebno. Z drugimi besedami, stranke razpravljajo o tem, ali mora Komisija preveriti sorazmernost primernih ukrepov, zlasti glede na položaj upravičencev do sheme pomoči.

60. Načelo sorazmernosti je kot splošno načelo prava Unije merilo zakonitosti vseh aktov, ki jih sprejmejo institucije Unije. [23] Komisija se mora torej prepričati, da pravni učinki njene odločbe, ki jo je sprejela na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999, ne kršijo tega načela.

61. Vendar je treba za določitev natančne vsebine obveznosti, ki jo ima Komisija v zvezi s tem, upoštevati naravo zadevnega postopka.

62. Sodišče je v okviru izvajanja členov 101 PDEU in 102 PDEU že razsodilo, da imajo obveznosti, ki jih ima Komisija na podlagi načela sorazmernosti, drugačen obseg in vsebino v okviru odločb o ugotovitvi kršitve in odločb o zavezah, sprejetih na podlagi člena 7 oziroma člena 9 Uredbe (ES) št. 1/2003. [24]

22 — Opozoril bi, da bi sodišče Unije, če bi izvedlo popoln nadzor, odločalo o vprašanjih, ki so bila samo predmet začasne presoje Komisije in glede katerih Komisiji zaradi neizpodbijanja ni bilo treba predložiti končnega stališča. Glej v okviru tožbe, vložene zoper odločbo o uvedbi formalnega postopka preiskave, sodbo z dne 23. oktobra 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa in drugi/Komisija (T-269/99, T-271/99 in T-272/99, EU:T:2002:258, točki 48 in 49). Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 9. oktobra 2001, Italija/Komisija (C-400/99, EU:C:2001:528, točki 48 in 54).

23 — Glej zlasti sodbo z dne 24. maja 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, točka 45).

24 — Uredba Sveta (ES) z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205).

63. V zvezi z odločbami o zavezah je vloga Komisije le, da preveri, ali zaveze, ki so jih predlagala zadevna podjetja, odpravijo njene pomisleke v zvezi s konkurenco in ali ta podjetja niso predlagala manj zavezujočih zavez, ki pa so prav tako primerne. Če mora Komisija upoštevati interese tretjih oseb, se sodni nadzor nanaša le na to, ali je presoja, ki jo je opravila Komisija, očitno napačna.[25]

64. Poleg tega je treba v obravnavanem primeru obseg obveznosti, katere namen je zagotoviti upoštevanje načela sorazmernosti, določiti glede na vlogo Komisije.

65. Menim, da je glavna vloga Komisije pri sprejemanju odločbe na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999, da preveri, ali zaveze, ki jih je sprejela država članica, zagotavljajo združljivost sheme pomoči z notranjim trgom. V teh okoliščinah se mora Komisija tudi prepričati, da je omejevanje konkurence, ki izhaja iz sheme pomoči, kakor je bila spremenjena, sorazmerno glede na zastavljene cilje. Ni pa ji treba, nasprotno, preveriti, ali obstajajo drugi primerni ukrepi, ki bi bili za zadevno državo članico in za upravičence do sheme pomoči manj zavezujoči.

66. Ta porazdelitev vlog izhaja iz posebne narave postopka iz členov od 17 do 19 Uredbe št. 659/1999, ki temelji na posvetovanju med Komisijo in zadevno državo članico ter na koncu katerega slednja sprejme zaveze.

67. V nasprotju z odločbo, ki jo sprejme Komisija po formalnem postopku preiskave državnih pomoči, je vsebina posebnih ukrepov, ki se določijo z odločbo, sprejeto na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999, rezultat soglasja med Komisijo in zadevno državo članico.

68. Komisija mora v okviru posvetovanj za dosego soglasja zagotoviti, da so bili njeni pomisleki v zvezi s konkurenco ustrezno odpravljeni. Zadevna država članica pa se mora prepričati, da sprejete zaveze ne presegajo tega, kar je potrebno, tako z vidika njenih interesov kot z vidika morebitnih legitimnih interesov upravičencev do sheme pomoči.

69. Če bi se morala Komisija pri posvetovanjih z državo članico hkrati prepričati, da so sprejete zaveze zadostne za odpravo njenih pomislekov v zvezi s konkurenco in da ne presegajo tega, kar je potrebno za njihovo odpravo, bi torej bila njena vloga med temi posvetovanji podobna tisti, ki jo ima pri običajnem postopku odločanja, zaradi česar bi bilo mogoče podvomiti o soglasnem sprejemanju odločitev v okviru zadevnega postopka v obravnavanem primeru.

70. Zato menim, da Komisiji pred sprejetjem odločbe, sprejete na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999, s katero zaveze države članice postanejo zavezujoče, ni treba preveriti, ali so ukrepi, na katere se nanašajo navedene zaveze, potrebni, tako da preuči, ali obstajajo drugi primerni ukrepi, ki bi bili manj zavezujoči za zadevno državo članico in upravičence do sheme pomoči. Sodni nadzor nad navedeno odločbo se torej ne nanaša na ta vidik.

25 — Sodba z dne 29. junija 2010, Komisija/Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377, točke od 38 do 42). Splošno sodišče je na podlagi podobnega razlogovanja razsodilo, da se uporaba načela sorazmernosti v okviru odločb o razglasitvi pomoči za pogojno združljivo razlikuje glede na to, ali je pogoje določila Komisija ali pa izhajajo iz zavez, ki jih je prostovoljno sprejela država članica. Glej sodbe z dne 8. aprila 2014, ABN Amro Group/Komisija (T-319/11, EU:T:2014:186, točke od 72 do 82); z dne 17. julija 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Komisija (T-457/09, EU:T:2014:683, točke od 347 do 351), in z dne 12. novembra 2015, HSH Investment Holdings Coinvest-C in HSH Investment Holdings FSO/Komisija (T-499/12, EU:T:2015:840, točke od 108 do 113).

Presoja pritožbenih razlogov glede na zgornje ugotovitve

Prvi pritožbeni razlog

71. Pritožnice s prvim pritožbenim razlogom, ki je v obeh pritožbah enak, navajajo očitke zoper točke od 56 do 60, od 69 do 74, 81, 82, 86 in 87 izpodbijanih sklepov, pri čemer se sklicujejo zlasti na napačno uporabo prava.

72. Splošno sodišče je z grajanimi točkami obrazložitve kot neupoštevne zavrglo trditve pritožnic, navedene v okviru tožbenih razlogov iz prvostopenjske tožbe od drugega do sedmega, v skladu s katerimi je Komisija nepopolno in nepravilno presodila nezdružljivost zadevne sheme pomoči pred njeno spremembo. Splošno sodišče je razsodilo, da sodni nadzor, ki se izvaja v obravnavanem primeru, ne zajema pregleda Komisije v zvezi s shemo pomoči pred sprejetimi zavezami (točke 59, 73, 82 in 87 izpodbijanih sklepov).

73. Vendar je bilo, kot izhaja iz točke 56 teh sklepnih predlogov, pri tem razlogu napačno uporabljeno pravo. Splošno sodišče je namreč moralo preučiti utemeljenost trditev pritožnic in preveriti, ali je Komisija lahko, ne da bi storila očitno napako, ugotovila pomisleke v zvezi z združljivostjo sheme pomoči z notranjim trgom, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti predlagane primerne ukrepe.

74. Prvi pritožbeni razlog je torej utemeljen.

Drugi pritožbeni razlog

75. Pritožnice z drugim pritožbenim razlogom navajajo očitke zoper dele obrazložitve, zajete v točkah od 61 do 66, od 78 do 80 in od 90 do 95 izpodbijanih sklepov, pri čemer se sklicujejo zlasti na napačno uporabo prava in pomanjkljivo obrazložitev.

76. Splošno sodišče je v svoji obrazložitvi v okviru preučitve drugega, četrtega, šestega in osmega tožbenega razloga iz prvostopenjske tožbe kot očitno neutemeljene zavrnilo trditve pritožnic, ki so se nanašale na presojo Komisije v zvezi z ukrepi, ki so s sporno odločbo postali zavezujoči.

77. Splošno sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da je država članica lahko sprejela ali zavrnila primerne ukrepe, ki jih je predlagala Komisija, in da so navedeni ukrepi postali zavezujoči, ko so jih sprejeli nizozemski organi (točki 65 in 79 izpodbijanih sklepov). Splošno sodišče je poleg tega v okviru preučitve osmega tožbenega razloga iz prvostopenjske tožbe razsodilo, da obsega zadevnih ukrepov ni opredelila Komisija, temveč nizozemski organi v svojih zavezah (točka 95 izpodbijanih sklepov).

78. Ta del obrazložitve se mi zdi sporen v delu, v katerem je mogoče iz nje razbrati, da Komisija nima nobene vloge pri določanju ukrepov, na katere se nanašajo zaveze, ki jih je sprejela država članica, in da te zaveze postanejo zavezujoče, ko jih sprejme ta država članica. Opozoril bi, da je Sodišče že razsodilo, da ima zavezujoče pravne učinke v zvezi s tem odločba Komisije o izvajanju zavez države članice. [26]

79. Vendar tudi če bi bilo treba šteti, da je bilo pri obrazložitvi v točkah 65, 79 in 95 izpodbijanih sklepov napačno uporabljeno pravo, bi bilo treba vsekakor potrditi ugotovitev Splošnega sodišča, da je bilo treba trditve pritožnic zavrniti v delu, v katerem so z njimi izpodbijale potrebo po ukrepih, na katere se nanaša sporna odločba, in njihovo primernost.

26 — Sodbi z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 72), ter z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105, točka 59).

80. Kot namreč izhaja iz točk od 65 do 70 teh sklepnih predlogov, je bila vloga Komisije v obravnavanem primeru ta, da preveri, ali so zaveze Kraljevine Nizozemske zagotavljale združljivost sheme pomoči z notranjim trgom; ni pa ji bilo treba preveriti, ali obstajajo drugi primerni ukrepi, ki bi bili manj zavezujoči za navedeno državo članico in za upravičence do sheme pomoči.

81. Drugi pritožbeni razlog je zato treba zavrniti.

82. Glede na vse navedeno predlagam, da se izpodbijana sklepa razveljavita v delu, v katerem je Splošno sodišče kot neupoštevne zavrglo trditve, navedene v tožbenih razlogih iz prvostopenjskih tožb od drugega do sedmega, ki zadevajo presojo Komisije v zvezi z nezdružljivostjo veljavne sheme pomoči pred njeno spremembo.

Posledice razveljavitve izpodbijanih sklepov

83. Sodišče v skladu s členom 61 Statuta Sodišča Evropske unije odločitev Splošnega sodišča razveljavi, če je pritožba utemeljena. Če stanje postopka to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

84. Menim, da v obravnavani zadevi stanje postopka ne dovoljuje, da bi Sodišče odločilo o zadevi. Sodišče bi namreč s preučitvijo utemeljenosti trditev pritožnic odločalo o dejanskih vprašanjih na podlagi elementov, o katerih Splošno sodišče v izpodbijanih sklepih ni presojalo, saj je te trditve zavrglo kot neupoštevne. Poleg tega se pred Sodiščem ni razpravljalo o trditvah glede vsebine spora.

Predlog

85. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj izpodbijana sklepa razveljavi in zadevi vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, odločitev o stroških pa pridrži.