



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
ATHANASIOS RANTOS IŠVADA,
pateikta 2024 m. balandžio 18 d.¹

Byloje C-447/22 P

**Slovėnijos Respublika,
Europos Komisija
prieš**

Petra Flašker

„Apeliacinis skundas – Valstybės pagalba – SESV 107 ir 108 straipsniai – Pagalbos priemonės, kurias Slovėnijos Respublika suteikė prieš įstodama į Sąjungą – Pirminio patikrinimo etapas – Europos Komisijos sprendimas, kuriuo konstatuojamas valstybės pagalbos nebuvimas – Oficialios tyrimo procedūros nepradėjimas – Sąvoka „dideli sunkumai“, susiję su pagalbos buvimu ar jos suderinamumu su vidaus rinka – Komisijos rūpestingumo ir tyrimo pareigų apimtis – Įrodinėjimo pareiga, tenkanti šaliai, kuri remiasi „didelių sunkumų“ buvimu“

I. Įvadas

1. Apeliaciniu skundu Slovėnijos Respublika prašo panaikinti 2022 m. balandžio 27 d. Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimą *Flašker / Komisija* (T-392/20, toliau – skundžiamas sprendimas, EU:T:2022:245); juo tas teismas panaikino 2020 m. kovo 24 d. Komisijos sprendimą C(2020) 1724 *final*, kuriuo užbaigtas priemonių, susijusių su valstybinių vaistinių tinklu *Lekarna Ljubljana*, tyrimas atsižvelgiant į SESV 107 ir 108 straipsniuose nustatytas valstybės pagalbos taisykles (byla SA.43546 (2016/FC) – Slovėnija, toliau – ginčijamas sprendimas), kiek jis susijęs su šio tinklo „valdomu turtu“.

2. Ši byla iškelta 2016 m., Komisijai gavus privačios vaistinės valdytojos Petra Flašker (toliau – PF) skundą, kuriame buvo teigiama, kad konkurentei *Lekarna Ljubljana* buvo suteikta valstybės pagalba, be kita ko, suteikiant valdomą turtą, t. y. komercines patalpas, rinkos sąlygų neatitinkančiomis sąlygomis. Ginčijamu sprendimu Komisija užbaigė skundo nagrinėjimą nepradėjusi SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytos išsamaus tyrimo procedūros. Komisija iš esmės nusprendė, kad pasibaigus SESV 108 straipsnio 3 dalyje numatytam pirminiam patikrinimo etapui ji pakankamai įsitikino, kad nagrinėjamos priemonės nėra valstybės pagalba, ir patikslino, kad net darant prielaidą, jog valdomo turto suteikimas galėjo būti tokia pagalba, tai buvo „esama pagalba“. Gavęs ieškinį dėl panaikinimo, Bendrasis Teismas skundžiamame sprendime pritarė PF nurodytam pagrindui, susijusiam su tuo, kad Komisija negalėjo teisėtai

¹ Originalo kalba: prancūzų.

priimti ginčijamo sprendimo, nepraėjusi SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytos tyrimo procedūros, ir panaikino ginčijamą sprendimą, kiek jis susijęs su *Lekarna Ljubljana* valdomu turtu.

3. Apeliacinėje byloje Slovėnijos Respublika, palaikoma Komisijos, pirmuose dviejuose apeliacinio skundo pagrinduose teigia, kad skundžiamame sprendime padaryta teisės klaida aiškinant ir taikant SESV 108 straipsnio 2 ir 3 dalis ir Reglamento (ES) 2015/1589² 4 straipsnio 2 ir 3 dalis, taip pat sąvoką „dideli sunkumai“, dėl kurių atsiranda pareiga pradėti oficialią tyrimo procedūrą. Teisingumo Teismo prašymu šioje išvadoje daugiausia dėmesio bus skiriama šių dviejų pirmųjų apeliacinio skundo pagrindų analizei.

4. Ši byla sietina su daugeliu kitų bylų, kuriose suformuota Sąjungos teismų jurisprudencija, ir su bylomis, kuriose buvo priimti naujaisi sprendimai, susiję su oficialios tyrimo procedūros nepraėjimu³. Taigi joje Teisingumo Teismas turi galimybę išsamiau išaiškinti, pirma, sąvoką „dideli sunkumai“, dėl kurių po pirminio patikrinimo Komisijai atsiranda pareiga pradėti oficialią tyrimo procedūrą, ir, antra, įrodinėjimo pareigą bei šiai institucijai tenkančių rūpestingumo ir tyrimo pareigų apimtį, kai jai susiklosto neužtikrintumo situacija.

II. Teisinis pagrindas

A. Stojimo sutartis ir Stojimo aktas

5. Sutartį dėl Slovėnijos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą⁴ Slovėnijos Respublika pasirašė 2003 m. balandžio 16 d. ir ji įsigaliojo 2004 m. gegužės 1 d. (toliau – Stojimo sutartis).

6. Pagal Stojimo sutarties 1 straipsnio 2 dalį priėmimo sąlygos ir Sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomosios pataisos nustatytos Akte dėl stojimo į Europos Sąjungą sąlygų ir Sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomųjų pataisų (toliau – Stojimo aktas⁵).

7. Stojimo akto 22 straipsnyje, kuris, kaip ir kitos jo nuostatos, yra Stojimo sutarties sudedamoji dalis, nustatyta, kad jo IV priede išvardytos priemonės taikomos tame priede nustatytais sąlygomis.

² 2015 m. liepos 13 d. Tarybos reglamentas, kuriuo nustatomos išsamios [SESV] 108 straipsnio taikymo taisyklės (OL L 248, 2015, p. 9).

³ Žr., be kita ko, 2021 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Achamos Grupė ir Achema / Komisija* (C-847/19 P, toliau – Sprendimas *Achamos Grupė*, EU:C:2021:343, 44 punktas), 2021 m. rugsėjo 2 d. Sprendimą *Komisija / Tempus Energy ir Tempus Energy Technology* (C-57/19 P, toliau – Sprendimas *Tempus Energy*, EU:C:2021:663), 2021 m. spalio 6 d. Sprendimą *Scandlines Danmark it Scandlines Deutschland / Komisija* (C-174/19 P ir C-175/19 P, toliau – Sprendimas *Scandlines*, EU:C:2021:801), 2022 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *Irish Wind Farmers' Association ir kt. / Komisija* (C-578/21 P, toliau – Sprendimas *Irish Wind Farmers' Association*, EU:C:2022:898), 2023 m. rugsėjo 14 d. Sprendimą *Komisija ir IGG / Dansk Erhverv* (C-508/21 P ir C-509/21 P, toliau – Sprendimas *IGG / Dansk Erhverv*, EU:C:2023:669), 2023 m. lapkričio 23 d. Sprendimą *Ryanair / Komisija* (C-209/21 P, toliau – Sprendimas *Ryanair*, EU:C:2023:905) ir 2024 m. sausio 11 d. Sprendimą *Wizz Air Hungary / Komisija* (C-440/22 P, toliau – Sprendimas *Wizz Air*, EU:C:2024:26).

⁴ OL L 236, 2003, p. 17.

⁵ OL L 236, 2003, p. 33.

8. Stojimo akto IV priedo 3 dalies 1 punkte numatyta:

„Šios pagalbos schemos ir individuali pagalba, taikyta naujosiose valstybėse narėse iki įstojimo dienos ir toliau taikoma po tos dienos, nuo įstojimo dienos laikoma esama pagalba pagal [SESV 108 straipsnio 1 dalį]:

- a) pagalbos priemonės, taikytos iki 1994 m. gruodžio 10 d.;
- b) pagalbos priemonės, išvard[ys]tos šio priedo priedėlyje;
- c) pagalbos priemonės, kurias naujosios valstybės narės valstybės pagalbos kontrolės institucija tikrino ir pripažino atitinkančiomis *acquis* iki įstojimo dienos, ir dėl kurių Komisija pagal 2 punkte nustatytą procedūrą nepareiškė prieštaravimo rimtai abejojama priemonės suderinamumu su bendrąja rinka.

Visos po įstojimo dienos taikomos priemonės, kurios reiškia valstybės pagalbą ir kurios neatitinka pirmiau išdėstytų sąlygų, taikant [SESV 108 straipsnio 3 dalį] nuo įstojimo dienos laikomos nauja pagalba.“

B. Reglamentas (ES) 2015/1589

9. Reglamento 2015/1589 1 straipsnis „Apibrėžtys“ suformuluotas taip:

„Šiame reglamente vartojamų terminų apibrėžtys:

- a) pagalba – bet kuri priemonė, atitinkanti SESV 107 straipsnio 1 dalyje nustatytus kriterijus;
- b) esama pagalba:
 - i) nedarant poveikio <...> Čekijos Respublikos, Estijos, Kipro, Latvijos, Lietuvos, Vengrijos, Maltos, Lenkijos, Slovėnijos ir Slovakijos stojimo akto IV priedo 3 punktui ir priedėliui <...> visa pagalba, kuri buvo iki SESV įsigaliojimo atitinkamose valstybėse narėse, t. y. pagalbos schemos ir individuali pagalba, kuri buvo skiriama iki SESV įsigaliojimo atitinkamose valstybėse narėse ir tebėra taikoma po jo;

<...>

- c) nauja pagalba – visa pagalba, t. y. pagalbos sistemos ir individuali pagalba, kuri nėra [esama] pagalba, įskaitant [esamos] pagalbos pakeitimus.

<...>“

10. Šio reglamento 4 straipsnio „Pirminis pranešimo patikrinimas ir Komisijos sprendimai“ 2–4 dalyse nustatyta:

„2. Jeigu po pirminio patikrinimo Komisija nustato, kad pranešime nurodyta priemonė nėra pagalba, ji savo išvadą pateikia priimtame sprendime.

3. Jeigu po pirminio patikrinimo Komisijai nekyla jokių abejonių dėl pranešime nurodytos priemonės suderinamumo su vidaus rinka, tiek kiek minėtoji priemonė priskiriama

SESV 107 straipsnio 1 dalies taikymo sričiai, Komisija nusprendžia, kad minėtoji priemonė suderinama su vidaus rinka (toliau – „sprendimas nepateikti prieštaravimų“). Šiame sprendime nurodoma išimtis, kuri buvo taikyta pagal SESV.

4. Jeigu po pirminio patikrinimo Komisijai kyla abejonų dėl pranešime nurodytos priemonės suderinamumo su vidaus rinka, ji nusprendžia pradėti bylos procesą pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį (toliau – sprendimas pradėti formalaus tyrimo procesą).

5. Šio straipsnio 2, 3 ir 4 dalyse išvardyti sprendimai priimami per 2 mėnesius. <...>“

C. Reglamentas (EB) Nr. 794/2004

11. Reglamento (EB) Nr. 794/2004⁶ 4 straipsnio „Supaprastinta pranešimo apie tam tikrus taikomos pagalbos pakeitimus procedūra“ 1 dalies pirmame sakinyje numatyta, kad Reglamento 2015/1589 1 straipsnio c punkte „taikomos pagalbos pakeitimai – tai visi pakeitimai, išskyrus grynai formalaus ir administracinio pobūdžio pakeitimai, kurie negali turėti įtakos pagalbos priemonės atitikimui [vidaus] rinkos reikalavimams. Tačiau taikomos pagalbos schemos pradinio biudžeto padidėjimas iki 20 % nelaikomas [esamos] pagalbos pakeitimu.“

III. Ginčo aplinkybės

12. Ginčo aplinkybės ir ginčijamo sprendimo turinys išdėstyti skundžiamo sprendimo 2–13 punktuose ir, kiek to reikia šioje išvadoje, gali būti apibendrinti taip, kaip nurodyta toliau.

13. 1979 m. Liublianoje (Slovėnija), tuo metu – Jugoslavijos Socialistinėje Federacinėje Respublikoje, buvo įsteigtas subjektas *Lekarna Ljubljana o. p.*, atsakingas už farmacijos produktų platinimą vaistinėse. Remiantis Slovėnijos valdžios institucijų pateikta informacija, šiam subjektui buvo suteiktas turtas, leidžiantis jam vykdyti savo misiją. Kaip teigia PF, kuri šiuo metu yra savarankiškai veiklą vykdanči vaistininė, tas subjektas buvo „kolektyvinio darbo organizacija“, kuri nevykdė rinkos ekonomikos veiklos ir negalėjo turėti turto nuosavybės teise.

14. Slovėnijai tapus nepriklausoma, 1991 m. buvo priimtas Įstaigų įstatymas, kuriame, be kita ko, numatytos viešosios įstaigos, kurioms pavesta teikti bendros ekonominės svarbos paslaugas. Šio įstatymo 48 straipsnyje nurodyta: „įstaiga savo uždaviniams vykdyti skirtus išteklius gauna iš steigėjo dotacijų, prekių ir paslaugų pardavimo ir kitų šiame įstatyme numatytų šaltinių“.

15. Kitais metais taip pat buvo priimtas Vaistinių įstatymas. Jame numatyta viešųjų farmacijos įstaigų ir privačių vaistinių lygiagreti veikla ir savivaldybių atsakomybė už vaistinės paslaugų teikimą jų teritorijoje. Privačios vaistinės gauna leidimą vykdyti veiklą po to, kai atitinkama savivaldybė, surengusi konkursą, jį suteikia koncesijos būdu. Viešąsias farmacijos įstaigas steigia savivaldybės, kurios dalyvauja jas valdant, ir jų veikla reglamentuojama šių įstaigų steigimo akte. Komisijos teigimu, šiuo metu Slovėnijoje yra maždaug 25 viešosios farmacijos įstaigos, valdančios beveik 200 vaistinių, ir 100 privačių vaistinių.

⁶ 2004 m. balandžio 21 d. Komisijos reglamentas, įgyvendinantis Tarybos reglamentą 2015/1589, nustatantį išsamias [SESV] 108 straipsnio taikymo taisykles (OL L 140, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 4 t., p. 3), iš dalies pakeistas 2015 m. lapkričio 27 d. Komisijos reglamentu (ES) 2015/2282 (OL L 325, 2015, p. 1).

16. Remdamasi šiais dviem įstatymais, 1997 m. Liublianos savivaldybė nutarimu įsteigė viešąją farmacijos įstaigą *Javni Zavod Lekarna Ljubljana* (toliau – *Lekarna Ljubljana*), nurodžiusi, kad ji yra *Lekarna Ljubljana o. p.* teisių ir pareigų perėmėja.

17. Šiuo metu *Lekarna Ljubljana* eksploatuoja apie penkiasdešimt vaistinių Slovėnijoje, daugiausia Liublianoje, taip pat penkiolikoje kitų savivaldybių. Grosuplės (Slovėnija) mieste, kur PF valdo savo privačią vaistinę, taip pat yra įsteigtos dvi *Lekarna Ljubljana* vaistinės.

18. 2016 m. balandžio 27 d. Komisijai oficialiai pateiktu skundu, prieš tai susisiekusi su jos tarnybomis, PF nurodė, kad *Lekarna Ljubljana* buvo suteikta valstybės pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnį. Tarp nagrinėjant šį skundą nustatytų priemonių yra „valdomo turto suteikimas“, PF nuomone, rinkos sąlygų neatitinkančiomis sąlygomis. PF kaip tokį turtą nurodo komercines patalpas.

19. Komisija ir Slovėnijos valdžios institucijos daug susirašinėjo su PF. Komisija du kartus pateikė PF pirminį vertinimą, kad nustatytos priemonės nėra valstybės pagalba. Kiekvieną kartą PF toliau laikėsi savo skundo ir pateikė papildomos informacijos, o 2018 m. ją ėmėsi palaikyti šešiolika kitų privačių Slovėnijos vaistinių.

20. 2020 m. kovo 24 d. Komisija išsiuntė Slovėnijos Respublikai ginčijamą sprendimą. Šis sprendimas buvo priimtas Komisijai nepradėjus išsamaus tyrimo procedūros, numatytos SESV 108 straipsnio 2 dalyje. To sprendimo 73 konstatuojamojoje dalyje Komisija daro išvadą, kad, išnagrinėjus keturias priemones, taikytas *Lekarna Ljubljana* naudai, kurias vykstant tyrimui PF apibūdino taip: i) Skofljicos savivaldybės (Slovėnija) suteikta ilgalaikė neatlygintina nuoma, ii) Liublianos savivaldybės suteiktas valdomas turtas, iii) kelių savivaldybių taikytas atleidimas nuo koncesijos mokesčių ir iv) pelno, kuriuo turėjo būti dalijamasi su keliomis savivaldybėmis, atsisakymas, nenustatyta, kad buvo suteikta valstybės pagalba. Vis dėlto dėl valdomo turto suteikimo Komisija ginčijamo sprendimo 37–40 konstatuojamosiose dalyse nurodo, kad jeigu tokio turto suteikimas galėjo būti valstybės pagalba, tada tai buvo „esama pagalba“.

21. Minėtose konstatuojamosiose dalyse nurodyti motyvai pateikiami toliau. Priminusi 1991 m. priimto Įstaigų įstatymo 48 straipsnio nuostatas ir nurodžiusi, pirma, kad Liublianos savivaldybė šiuo pagrindu turėjo suteikti *Lekarna Ljubljana* turtą, kad ji galėtų pradėti savo veiklą, ir, antra, kad bet koks *Lekarna Ljubljana* įgytas turtas, įskaitant savo lėšomis įgytą turtą, pagal viešosios apskaitos taisykles priskiriamas „valdomam turtui“, Komisija nurodo, kad, Slovėnijos valdžios institucijų teigimu, 1979 m. Liublianos savivaldybė suteikė *Lekarna Ljubljana o. p.* veiklai pradėti reikalingą turtą, kad 1997 m. šis turtas buvo perduotas jos teisių perėmėjai, t. y. *Lekarna Ljubljana*, ir kad visas kitas turtas, kurį šie du subjektai paeiliui įsigijo nuo 1979 m., rinkoje buvo įsigytas jų pačių ištekliais ir rinkos sąlygomis. Taigi vienintelis valdomas turtas, kurio suteikimas gali reikšti valstybės pagalbą, yra tas, kuris gautas iš pradinės turto dotacijos *Lekarna Ljubljana o. p.*, kuri 1997 m. buvo perduota *Lekarna Ljubljana*.

22. Toliau Komisija daro nuorodą į Stojimo akto IV priedą, konkrečiai į jo 3 punktą, susijusį su konkurencijos politika. Ji nurodo, kad pagal jo 1 dalį „šios pagalbos schemos ir individuali pagalba, įgyvendinta naujojoje valstybėje narėje iki įstojimo dienos ir toliau taikoma po tos dienos, nuo įstojimo dienos laikoma esama pagalba [kaip tai suprantama pagal SESV 108 straipsnio 1 dalį]: a) pagalba, suteikta iki 1994 m. gruodžio 10 d.<...>“.

23. Be to, Komisija primena, kad Reglamento (ES) 2015/1589 1 straipsnio c punkte „nauja pagalba“ apibrėžiama kaip „visa pagalba, t. y. pagalbos sistemos ir individuali pagalba, kuri nėra [esama] pagalba, įskaitant [esamos] pagalbos pakeitimus“. Ji taip pat primena, jog Reglamento Nr. 794/2004 4 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „[esamos] pagalbos pakeitimai – tai visi pakeitimai, išskyrus grynai formalaus ir administracinio pobūdžio pakeitimus, kurie negali turėti įtakos pagalbos priemonės atitikimui [vidaus] rinkos reikalavimams“.

24. Komisija daro išvadą, kad tiek, kiek dėl valdomo turto suteikimo buvo suteikta valstybės pagalba, tai buvo esama pagalba, nes ši pagalba buvo suteikta 1979 m., steigiant *Lekarna Ljubljana o. p.* Jos pakeitimas *Lekarna Ljubljana* 1997 m. buvo tik administracinis, o teisinės aplinkybės, kaip ir atitinkamo turto naudojimas bei naudojimo sąlygos nepasikeitė. Taigi šis pakeitimas negalėjo būti esamos pagalbos pakeitimas, todėl nagrinėjama pagalba vis dar yra tokio pobūdžio pagalba.

IV. Procesas Bendrajame Teisme ir skundžiamas sprendimas

25. 2020 m. birželio 19 d. Bendrojo Teismo kanceliarija gavo PF ieškinį, kuriame ji prašė panaikinti ginčijamą sprendimą ir priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

26. Grįsdama šį ieškinį PF pateikė tris ieškinio pagrindus, grindžiamus, pirma, pareigos motyvuoti ginčijamą sprendimą pažeidimu, antra, klaidingu faktinių aplinkybių vertinimu ir faktinių aplinkybių, susijusių su valdomo turto suteikimu dėl to pažeidžiant SESV 107 ir 108 straipsnius, teisinio kvalifikavimo klaida ir, trečia, tuo, kad Komisija negalėjo teisėtai priimti ginčijamo sprendimo nepradėjusi SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytos tyrimo procedūros⁷.

27. Skundžiamu sprendimu Bendrasis Teismas pripažino pagrįstu trečiąjį ieškinio pagrindą, kurį manė esant tikslinga nagrinėti pirmiausia, ir patenkino ieškinį, panaikindamas ginčijamą sprendimą tiek, kiek jis susijęs su valdomo turto suteikimo *Lekarna Ljubljana* vertinimu pagal valstybės pagalbos taisykles, ir nemanė, kad būtina nagrinėti pirmąjį ir antrąjį ieškinio pagrindus⁸.

28. Konkrečiau kalbant, apribojęs ieškinio apimtį tiek, kad būtų vertinamos tik priemonės, susijusios su „valdomu turtu“, ir patikslinęs, kad ieškinio trečiąjį pagrindą⁹ reikia nagrinėti atsižvelgiant, be kita ko, į argumentus, kuriais PF grindė antrąjį ieškinio pagrindą¹⁰, Bendrasis Teismas į dvi dalis suskaidė savo analizę dėl valdomo turto pagal tai, ar jis buvo suteiktas 1979 m., įsteigiant *Lekarna Ljubljana o. p.*, ir skirtas jos veiklai pradėti (toliau – 1979 m. valdomas turtas), ar po šios datos jis buvo inkorporuotas *Lekarna Ljubljana o. p.* ir *Lekarna Ljubljana* (toliau – po 1979 m. valdomas turtas)¹¹.

29. Bendrasis Teismas konstatavo, kad Komisija, baigusi pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį atliekamą pirminį patikrinimą, nepašalino abejonių dėl, pirma, to, ar turtas, kuris 1979 m. buvo perduotas valdyti *Lekarna Ljubljana p. o.* ir 1997 m. perduotas *Lekarna Ljubljana p. o.*, tiek, kiek jis galėtų būti laikomas „valstybės pagalba“, buvo esama ar nauja pagalba, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punktą¹², ir, antra, ar visas valdomas turtas, kurį

⁷ Skundžiamo sprendimo 18–20 punktai.

⁸ Skundžiamo sprendimo 57 punktas.

⁹ Skundžiamo sprendimo 17 punktas.

¹⁰ Skundžiamo sprendimo 22 punktas.

¹¹ Žr. skundžiamo sprendimo 51 ir 51 ir 40 punktas 50 punktus. Dėl Bendrojo Teismo analizės, susijusios su valdomu turtu 1979 m. ir po 1979 m., atitinkamai žr. šios išvados 58–60 punktus ir 81–84 punktus.

¹² Skundžiamo sprendimo 55 punktas.

Lekarna Ljubljana p. o. ir *Lekarna Ljubljana* inkorporavo po 1979 m., pats buvo šių įstaigų perduotas rinkos sąlygomis, kaip teigė Slovėnijos valdžios institucijos, ir ar todėl dėl tokio turto perdavimo šiems subjektams nebuvo suteikta valstybės pagalba¹³.

30. Remdamasis šiomis dviem išvadomis, Bendrasis Teismas konstatavo, kad Komisijai kilo „didelių sunkumų, dėl kurių ji turėjo pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą <...>. Išsamus patikrinimas, kurį reikia atlikti per šią procedūrą, prireikus būtų leidęs Komisijai priimti informacija pagrįstą sprendimą tokiais klausimais: dėl paties valstybės pagalbos, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnį, buvimo, kai Liublianos savivaldybė neatlygintinai ar lengvatine tvarka suteikė valdomą turtą *Lekarna Ljubljana*, tokio turto pripažinimo esama arba nauja pagalba ir jo pripažinimo individualia pagalba arba pagalba, priskiriama pagalbos schemai. Tai būtų leidę Komisijai, gerai žinant atvejo aplinkybes, tinkamai orientuoti procedūros eigą, kad prireikus ji galėtų įvertinti priemonių, kurios, kaip paaiškėjo, yra esama arba nauja pagalba ir kurioms toks vertinimas yra reikalingas, suderinamumą su vidaus rinka.“¹⁴

V. Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimai

31. 2022 m. liepos 6 d. Slovėnijos Respublika padavė apeliacinį skundą dėl skundžiamo sprendimo. Ji prašo Teisingumo Teismo panaikinti skundžiamą sprendimą ir atmesti pirmojoje instancijoje pareikštą ieškinį; nepatenkinus šio reikalavimo, jeigu tame proceso etape negalima priimti sprendimo, grąžinti bylą Bendrajam Teismui ir priteisti iš PF bylinėjimosi išlaidas.

32. Savo ruožtu Komisija pirmiausia prašo Teisingumo Teismo panaikinti skundžiamą sprendimą ir atmesti pirmojoje instancijoje pareikštą ieškinį, jei tame proceso etape tai galima padaryti, priteisti iš PF bylinėjimosi išlaidas; nepatenkinus šio reikalavimo, grąžinti bylą Bendrajam Teismui ir atidėti bylinėjimosi išlaidų klausimo nagrinėjimą.

33. PF savo ruožtu prašo Teisingumo Teismo atmesti apeliacinį skundą ir priteisti iš Slovėnijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

34. Per 2024 m. sausio 31 d. teismo posėdį buvo išklaustyti šalių žodiniai pasisakymai ir atsakymai į Teisingumo Teismo pateiktus klausimus.

VI. Analizė

35. Grįsdama apeliacinį skundą Slovėnijos Respublika, palaikoma Komisijos, nurodo keturis pagrindus, grindžiamus, pirma, teisės klaidomis aiškinant ir taikant SESV 108 straipsnio 2 ir 3 dalis ir Reglamento 2015/1589 4 straipsnio 2 ir 3 dalis, taip pat klaidomis aiškinant sąvoką „dideli sunkumai“ pripažįstant valstybės pagalba, kiek tai susiję su po 1979 m. valdomu turtu, antra, klaidingu faktinių aplinkybių ir teisės klaidų aiškinimu, kiek tai susiję su dideliais sunkumais pripažįstant 1979 m. valdomą turtą „esama pagalba“, trečia, Bendrajam Teismui tenkančios pareigos motyvuoti pažeidimu ir, ketvirta, Komisijos teisės į veiksmingą teisinę gynybą ir nešališką teismą, kaip tai suprantama pagal Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsnį, pažeidimu.

¹³ Skundžiamo sprendimo 50 punktas.

¹⁴ Skundžiamo sprendimo 56 punktas.

36. Teisingumo Teismo prašymu šioje išvadoje bus nagrinėjami tik du pirmi apeliacinio skundo pagrindai.

37. Kadangi šie du pagrindai susiję su Komisijos pareiga išnagrinėti skundą dėl tariamos pagalbos buvimo ar jos suderinamumo su vidaus rinka, man atrodo naudinga pirmiausia išnagrinėti Komisijos pareigos pradėti oficialią tyrimo procedūrą pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį apimtį, nustatytą Teisingumo Teismo jurisprudencijoje (A), tada išanalizuoti Bendrojo Teismo motyvus ir kartu išnagrinėti įvairius Slovėnijos Respublikos, kurią palaiko Komisija, argumentus, pateiktus grindžiant pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą, susijusį su po 1979 m. valdomu turtu (B), ir antrąjį pagrindą, susijusį su 1979 m. valdomu turtu (C).

A. Dėl Komisijos pareigos pradėti oficialią tyrimo procedūrą pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį

38. Manau, kad šiuo etapu naudinga priminti atitinkamas SESV nustatytos valstybės pagalbos kontrolės sistemos taisykles ir pareigas, tenkančias Komisijai vykdant valstybės pagalbos tyrimo procedūrą pagal SESV 108 straipsnį.

39. Pirmiausia primenu, kad pagalbos priemonių suderinamumo su vidaus rinka vertinimas priklauso išimtinai Komisijos kompetencijai¹⁵. Taikant SESV 93 ir 107 straipsniuose nustatytas taisykles Komisijai pagal SESV 108 straipsnį suteikta konkreiti ir išimtinė kompetencija priimti sprendimus dėl valstybės pagalbos atitikties vidaus rinkai atliekant esamos pagalbos patikrinimą, priimant sprendimus dėl naujos pagalbos arba dėl pakeistos pagalbos ir taikant priemones, kai nesilaikoma jos sprendimų ar pareigos pranešti¹⁶. Ši išimtinė kompetencija skirta, be kita ko, užtikrinti, kad visoje Sąjungoje būtų veiksmingai ir vienodai, nuspėjamai ir skaidriai taikomas SESV 107 straipsnis¹⁷.

40. Vykdant SESV 108 straipsnyje numatytą valstybės pagalbos tyrimo procedūrą turi būti išskirti, viena vertus, to straipsnio 3 dalyje numatytas pirminis pagalbos patikrinimo etapas, kurio tikslas yra tik leisti Komisijai susidaryti pirmą nuomonę apie pagalbos buvimą arba dalinį ar visišką pagalbos suderinamumą su vidaus rinka, ir, antra, tyrimo etapas, nurodytas SESV 108 straipsnio 2 dalyje, skirtas tam, kad Komisija gautų išsamią informaciją apie visus bylos duomenis. Pagrindinis požymis, skiriantis šiuos du etapus, yra tas, kad pradiniu etapu Komisija neprivalo reikalauti iš suinteresuotųjų asmenų pateikti savo pastabas prieš priimdama sprendimą¹⁸. Taigi šios sistemos struktūra grindžiama mintimi, kad Komisijos tarnybos neturi taikyti procedūros, kuri reikalautų daug jų išteklių, kai valstybės priemonė *prima facie* nekelia sunkumų dėl jos kvalifikavimo ar suderinamumo su vidaus rinka, o tai taip pat paaiškina, kodėl sprendimai, kuriais užbaigiamas pirminis etapas, iš esmės priimami per du mėnesius¹⁹.

¹⁵ Žr. 2020 m. lapkričio 24 d. Sprendimą *Viasat Broadcasting UK* (C-445/19, EU:C:2020:952, 17 punktą).

¹⁶ Reglamento 2015/1589 2 konstatuojamoji dalis.

¹⁷ Reglamento 2015/1589 3 konstatuojamoji dalis.

¹⁸ Žr. Reglamento 2015/1589 6 straipsnį. Taip pat žr. 1984 kovo 20 d. Sprendimą *Vokietija / Komisija* (84/82, EU:C:1984:117, 11 ir 13 punktai), 1998 m. balandžio 2 d. Sprendimą *Komisija / Sytraval ir Brink's France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154, 33–42 punktai), 2001 m. gegužės 3 d. Sprendimą *Portugalija / Komisija* (C-204/97, EU:C:2001:233, 27–35 punktai), 2015 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Mory ir kt. / Komisija* (C-33/14 P, EU:C:2015:609, 94 punktą) ir 2022 m. sausio 20 d. Sprendimą *Deutsche Lufthansa / Komisija* (C-594/19 P, EU:C:2022:40, 33 punktą).

¹⁹ Žr. Reglamento 2015/1589 4 straipsnio 5 dalį.

41. Šiuo klausimu iš Reglamento 2015/1589 4 straipsnio 4 dalies teksto ir Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad kai atlikusi pirminį patikrinimą per SESV 108 straipsnio 3 dalyje numatytą procedūrą Komisija negali įsitikinti, kad aptariama valstybės priemonė nėra „pagalba“, kaip ji suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį, arba, jeigu ji kvalifikuojama kaip pagalba, kad ji suderinama su Sutartimi, arba jeigu per šią procedūrą ji negalėjo įveikti visų sunkumų, kilusių vertinant atitinkamos priemonės suderinamumą, ši institucija privalo pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą, „šiuo atžvilgiu neturėdama diskrecijos“²⁰. Taigi SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatyta procedūra yra būtina, kai Komisijai kyla didelių sunkumų vertinant, ar pagalba yra suderinama su vidaus rinka. Kitaip tariant, Komisija, priimdama palankų sprendimą dėl pagalbos, gali apsiriboti SESV 103 straipsnio 3 dalyje numatyto pirminio patikrinimo etapu tik tuo atveju, jei, atlikusi pirmąjį patikrinimą, gali įsitikinti, kad ši pagalba suderinama su vidaus rinka. Vis dėlto, jeigu per šį pirmąjį patikrinimą Komisija įsitikina priešingai arba jeigu šis patikrinimas neleidžia jai įveikti visų sunkumų, kilusių vertinant pagalbos buvimą arba jos suderinamumą su vidaus rinka, ji privalo gauti visas reikalingas nuomones ir šiuo tikslu pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą²¹.

42. Iš tos pačios jurisprudencijos taip pat matyti, kad sąvoka „dideli sunkumai“ yra objektyvi²² ir kad tokių sunkumų buvimą įrodymų, kurie turi būti nustatyti tiek iš sprendimo, priimto užbaigus pirminio tyrimo procedūrą, priėmimo aplinkybių, tiek iš jo turinio, turi pateikti asmuo, prašantis panaikinti šį sprendimą, remdamasis nuoseklia įrodymų visuma²³. Per pirminio patikrinimo etapą Komisijos atlikto patikrinimo nepakankamas ar neišsamus pobūdis yra požymis, kad šiai institucijai kilo didelių sunkumų įvertinti priemonės, apie kurią pranešta, suderinamumą su vidaus rinka, todėl ji turėjo pradėti oficialią tyrimo procedūrą²⁴.

43. Taigi, kai suinteresuotoji šalis prašo panaikinti Komisijos sprendimą neteikti prieštaravimų dėl valstybės pagalbos, ji iš esmės kritikuoja tai, kad ši institucija tą sprendimą priėmė nepradėjusi oficialios tyrimo procedūros, taip pažeisdama šios šalies procesines teises. Siekdama, kad jos prašymas panaikinti būtų patenkintas, ši suinteresuotoji šalis gali nurodyti bet kokią pagrindą, kuriuo galima įrodyti, kad vertinant informaciją ir įrodymus, kuriuos Komisija turėjo per pirminį tyrimo etapą, turėjo kilti abejonių dėl atitinkamos priemonės suderinamumo su vidaus rinka. Vis dėlto remiantis tokiais argumentais negali būti pakeistas nei ieškinio dalykas, nei jo priimtumo sąlygos. Priešingai, būtent abejonės dėl šio suderinamumo yra įrodymas, kuris turi būti pateiktas siekiant įrodyti, kad Komisija privalėjo pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje ir Reglamento 2015/1589 6 straipsnio 1 dalyje nurodytą oficialią tyrimo procedūrą²⁵.

²⁰ Žr. 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimą *British Aggregates / Komisija* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 113 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

²¹ Žr. 1984 m. kovo 20 d. Sprendimą *Vokietija / Komisija* (84/82, EU:C:1984:117, 13 punktas), Sprendimą *Irish Wind Farmers' Association* (53 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija) ir Sprendimą *IGG / Dansk Erhverv* (69 punktas).

²² Dėl sąvokos „dideli sunkumai“ ir „abejonės“ žr. generalinio advokato E. Tanchev išvadą byloje *Komisija / Tempus Energy ir Tempus Energy Technology* (C-57/19 P, EU:C:2021:451, 73 punktas), kurioje nurodyta, kad šios dvi sąvokos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje vartojamos pakaitomis.

²³ Žr. 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *Club Hotel Loutraki ir kt. / Komisija* (C-131/15 P, toliau – Sprendimas *Club Hotel Loutraki*, EU:C:2016:989, 31 punktas), Sprendimą *Tempus Energy* (40 punktas), Sprendimą *Irish Wind Farmers' Association* (54 punktas), Sprendimą *IGG / Dansk Erhverv* (70 punktas), Sprendimą *Ryanair* (109 punktas) ir Sprendimą *Wizz Air* (95 punktas).

²⁴ Žr. 2016 m. spalio 12 d. Sprendimą *Land Hessen / Pollmeier Massivholz* (C-242/15 P, EU:C:2016:765, 38 punktas), Sprendimą *Achemos Grupė* (44 punktas), Sprendimą *Tempus Energy* (41 punktas), Sprendimą *Ryanair* (110 punktas) ir Sprendimą *Wizz Air* (96 punktas).

²⁵ Žr. 2011 m. gegužės 24 d. Sprendimą *Komisija / Kronoply ir Kronotex* (C-83/09 P, EU:C:2011:341, 59 punktas), Sprendimą *Ryanair* (108 punktas) ir Sprendimą *Wizz Air* (94 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

44. Darytina išvada, kad sprendimo nepateikti prieštaravimų, grindžiamo Reglamento 2015/1589 4 straipsnio 3 dalimi, teisėtumas priklauso nuo to, ar vertinant informaciją ir įrodymus, kuriuos Komisija turėjo priemonės, apie kurią pranešta, pirminio patikrinimo etapu, turėjo kilti objektyvių abejonių tiek dėl priemonės kvalifikavimo kaip „pagalbos“, tiek dėl jos suderinamumo su vidaus rinka, nes dėl tokių abejonių turi būti pradėta oficiali tyrimo procedūra, kurioje gali dalyvauti minėto reglamento 1 straipsnio h punkte nurodytos „suinteresuotosios šalys“²⁶.

45. Be to, sprendimo, priimto pasibaigus pirminio patikrinimo procedūrai, kaip antai numatyto Reglamento 2015/1589 4 straipsnio 2 dalyje, teisėtumą Sąjungos teismas turi vertinti atsižvelgdamas ne tik į informaciją, kurią Komisija turėjo sprendimo priėmimo metu, bet ir į informaciją, kurią ji „galėjo turėti“, o tai apima informaciją, kuri atrodė reikšminga ir kurią ji galėjo gauti jos pačios prašymu per administracinę procedūrą²⁷.

46. Komisija, siekdama užtikrinti gerą valstybės pagalbos taisyklių administravimą, privalo rūpestingai ir nešališkai vykdyti aptariamų priemonių patikrinimo procedūrą, kad priimdama galutinį sprendimą, kuriuo patvirtinamas pagalbos buvimas ir tam tikrais atvejais jos nesuderinamumas ar neteisėtumas, turėtų kuo išsamesnių ir patikimesnių įrodymų²⁸.

47. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas Sprendime *Tempus Energy* pažymėjo, kad nors tikrinant valstybės pagalbos buvimą ir teisėtumą Komisijai gali reikėti, atsižvelgiant į aplinkybes, patikrinti ne tik jai pateiktus duomenis apie faktines ir teises aplinkybes, remiantis ta jurisprudencija negalima daryti išvados, kad Komisija privalo savo iniciatyva ir nesant jokių požymių šiuo aspektu ieškoti bet kokios informacijos, galinčios turėti ryšį su jos nagrinėjama byla, net jeigu tokią informaciją galima rasti viešojoje erdvėje²⁹. Vis dėlto tik tai, kad buvo galbūt reikšmingos informacijos, apie kurią Komisijai nebuvo žinoma ir kurios ji neprivalėjo tirti, atsižvelgdama į faktiškai turėtą informaciją, neįrodo, kad buvo didelių sunkumų, dėl kurių ši institucija būtų privalėjusi pradėti oficialią tyrimo procedūrą³⁰.

48. Dėl Komisijai pagal SESV 296 straipsnio antrą pastraipą tenkančios pareigos motyvuoti Teisingumo Teismas pažymėjo, kad, kai pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį priimamas sprendimas neteikti prieštaravimų dėl pagalbos priemonės, tokiam sprendime turi būti tik priežastys, dėl kurių Komisija nusprendė, kad jai nekyla didelių atitinkamos pagalbos suderinamumo su vidaus rinka vertinimo sunkumų ir kad net glausti to sprendimo motyvai turi būti laikomi pakankamais atsižvelgiant į SESV 296 straipsnio antroje pastraipoje įtvirtintą reikalavimą pateikti motyvus, jeigu tuose motyvuose aiškiai ir nedviprasmiškai nurodytos priežastys, dėl kurių Komisija nusprendė, kad nėra tokių sunkumų, o klausimas dėl šių motyvų pagrįstumo nėra susijęs su šiuo reikalavimu³¹.

²⁶ Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Club Hotel Loutraki* (32 ir 33 punktai), Sprendimą *Irish Wind Farmers' Association* (55 punktas) ir Sprendimą *IGG / Dansk Erhverv* (71 punktas).

²⁷ Žr. 1986 m. liepos 10 d. Sprendimą *Belgija / Komisija* (234/84, EU:C:1986:302, 16 punktas), Sprendimą *Achamos Grupė* (42 punktas), Sprendimą *Tempus Energy* (42 ir 43 punktai) ir Sprendimą *Irish Wind Farmers' Association* (56 punktas).

²⁸ Žr. 1998 m. balandžio 2 d. Sprendimą *Komisija / Sytraval ir Brink's France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154, 62 punktas), Sprendimą *Achamos Grupė* (43 punktas) ir Sprendimą *Tempus Energy* (44 punktas).

²⁹ Sprendimas *Tempus Energy* (45 punktas).

³⁰ Žr. Sprendimą *Tempus Energy* (51 punktas) ir Sprendimą *Irish Wind Farmers' Association* (59 punktas).

³¹ Žr. Sprendimą *Tempus Energy* (199 punktas) ir Sprendimą *Ryanair* (95 punktas).

49. Galiausiai reikia pabrėžti, kad nors šios išvados 41–47 punktuose primintoje jurisprudencijoje įtvirtinti principai buvo išplėtoti daugiausia dėl Reglamento 2015/1589 4 straipsnio 3 dalyje nurodytų sprendimų nepateikti prieštaravimų, jie taip pat taikomi tokiems sprendimams kaip ginčijamas, kuriais konstatuojama, kad priemonė „nėra pagalba“, nurodytiems šio reglamento 4 straipsnio 2 dalyje³².

50. Būtent atsižvelgiant į šiuos reikalavimus reikia patikrinti, ar Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai skundžiamame sprendime konstatavo, kad Komisija, atlikusi pirminį patikrinimą pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį, neišskleidė abejonių dėl valdomo turto, t. y. pirma, ar valdomas turtas, kurį *Lekarna Ljubljana o. p.* ir *Lekarna Ljubljana* inkorporavo po 1979 m., buvo inkorporuotas rinkos sąlygomis, taigi ar pagalba nebuvo suteikta naudojant šį turtą (pirmasis apeliacinio skundo pagrindas), ir, antra, ar 1979 m. *Lekarna Ljubljana o. p.* suteiktas valdomas turtas, 1997 m. perduotas *Lekarna Ljubljana*, kiek jis galėjo būti valstybės pagalbos pobūdžio, buvo esama arba nauja pagalba (antrasis apeliacinio skundo pagrindas).

B. Dėl apeliacinio skundo pirmojo pagrindo

1. Šalių argumentai

51. Pirmajame apeliacinio skundo pagrindu, kuriame nurodyti skundžiamo sprendimo 48–50 punktai, susiję su *Lekarna Ljubljana o. p.* ir *Lekarna Ljubljana* po 1979 m. inkorporuoto valdomo turto analize, Slovėnijos Respublika, palaikoma Komisijos, iš esmės priekaištauja Bendram Teismui dėl to, kad šis neteisingai apibrėžė Komisijai per pirminio patikrinimo etapą, nustatytą SESV 108 straipsnio 3 dalyje, tenkančių pareigų apimtį, nes nustatė pernelyg žemą įrodinėjimo ribą, kiek tai susiję su „didelių sunkumų“, galinčių pateisinti oficialios tyrimo procedūros pradėjimą pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį, buvimo nustatymu.

52. Konkrečiau kalbant, skundžiamo sprendimo 49 punkte Bendrasis Teismas klaidingai konstatavo, kad situacija, susijusi su valdomo turto pobūdžiu ir statusu po 1979 m., nebuvo „aiški“. Skundžiamo sprendimo 50 punkte jis taip pat klaidingai nusprendė, kad Komisija neišskleidė abejonių dėl to, ar minėtos įmonės po 1979 m. visą savo valdomą turtą įgijo rinkos sąlygomis ir ar todėl šiems subjektams pasitelkus šį turtą nebuvo suteikta valstybės pagalba.

53. Grįsdama šiuos argumentus, Slovėnijos Respublika, pirma, išreiškia savo poziciją dėl visų septynių dokumentų ir įrodymų, kuriuos PF pateikė per pirminio patikrinimo procedūrą ir kuriuos Bendrasis Teismas išnagrino skundžiamame sprendime, iš esmės teigdama, kad nė vienas iš šių įrodymų objektyviai negali sukelti abejonių dėl galimo valstybės pagalbos buvimo. Kadangi PF nepateikė nė menkausio konkretaus požymio ar įrodymo, galinčio objektyviai sukelti abejonių dėl to, kad Liublianos savivaldybė perdavė *Lekarna Ljubljana* valdomą turtą neatlygintinai arba palankesnėmis nei rinkos sąlygomis, Komisija galėjo pagrįstai pasitikėti Slovėnijos valdžios institucijų pateiktais patikinimais, kad šis valdomas turtas buvo suteiktas rinkos sąlygomis, ir ji neprivalėjo savo iniciatyva ieškoti informacijos, kuri galėjo būti reikšminga atitinkamai nustatant galimą valstybės pagalbą.

54. Antra, Slovėnijos Respublika priekaištauja Bendrajam Teismui dėl to, kad jis, kaip matyti iš skundžiamo sprendimo 48 punkto, konstatavo, jog PF neprivalėjo be jokių abejonių įrodyti, kad *Lekarna Ljubljana* valdomas turtas buvo valstybės pagalbą sudarančio turto dalis, ir teigia, kad

³² Žr. Sprendimą *Tempus Energy* (33 punktas) ir Sprendimą *Irish Wind Farmers' Association* (60 punktas).

Komisija, susiklosčius „neužtikrintumo“ situacijai, kaip tik turėjo atlikti išsamesnį tyrimą. Taip Bendrasis Teismas netinkamai taikė teisinį „didelių sunkumų“ standartą, nes jis PF taikė netinkamą ir akivaizdžiai per žemą įrodinėjimo ribą, skirtą nustatyti, ar yra abejonių, tačiau šiuo tikslu neatsižvelgė į Komisijos turimą diskreciją pradėti oficialią tyrimo procedūrą pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį. Taigi dėl šio požiūrio, kuris, be kita ko, prieštarauja Sprendime *Tempus Energy* Teisingumo Teismo nustatytam standartui, išnyko bet koks skirtumas tarp pirminio etapo ir oficialios tyrimo procedūros, todėl Komisija būtų priversta pradėti oficialią tyrimo procedūrą kiekvieną kartą, kai per pirmąjį iš šių etapų šalis išreiškia susirūpinimą dėl tariamos valstybės pagalbos, nors ši šalis nepateikė jokių įtikinamų įrodymų savo teiginiams pagrįsti.

55. PF tvirtina, kad pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą reikėtų atmesti kaip nepagrįstą.

2. Vertinimas

56. Kaip matyti iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos, sprendimo, kuriuo atlikus pirminį patikrinimą konstatuojama, kad priemonė nėra pagalba, teisėtumas priklauso nuo to, ar Komisijos per pirminio patikrinimo etapą turėtos informacijos ir įrodymų vertinimas turėjo objektyviai sukelti abejonių dėl tokio kvalifikavimo ir dėl to reikėjo pradėti oficialią tyrimo procedūrą³³.

57. Siekiant atlikti tokią teisėtumo kontrolę ir atsižvelgiant į tai, kad pirmajame pagrinde aiškiai nurodytų skundžiamo sprendimo 48–50 punktų turinys atspindi pirmesniuose skundžiamo sprendimo punktuose atliktą analizę, man atrodo naudinga priminti to sprendimo 40–50 punktuose Bendrojo Teismo pateiktus argumentus dėl *Lekarna Ljubljana o. p.* ir *Lekarna Ljubljana* po 1979 m. įgyto valdomo turto analizės³⁴.

58. Šiuo aspektu Bendrasis Teismas pirmiausia konstatavo, jog Komisijos išvada, kad šis turtas nėra valstybės pagalba, buvo pagrįsta Slovėnijos valdžios institucijų teiginiu, kad visas minėtas valdomas turtas buvo įgytas privačioje rinkoje be jokios viešosios paramos. Vis dėlto tam, kad padarytų šią išvadą, Komisija tik nurodė Slovėnijos valdžios institucijų šiuo klausimu pateiktus patikinimus, nors šiam teiginiui pagrįsti nebuvo pateikta jokių konkrečių įrodymų³⁵.

59. Toliau, siekdamas nustatyti, ar valstybės pagalba buvo suteikta atsižvelgiant į po 1979 m. valdomą turtą, Bendrasis Teismas išnagrinėjo įvairius PF pateiktus dokumentus, kuriais buvo siekiama įrodyti „didelių sunkumų“, kurių kilo Komisijai, buvimą. Iš pradžių Bendrasis Teismas pareiškė savo poziciją dėl *Lekarna Ljubljana* 2012 m. metinės ataskaitos išrašo, kuriame buvo nurodyti du nekilnojamojo turto objektai, kuriems buvo suteiktas ypatingas statusas, perduoti jai valdyti Liublianos savivaldybės (toliau – nagrinėjami du nekilnojamojo turto objektai), ir nebuvo tiksliai nurodytos šio perdavimo sąlygos³⁶. Tada, konstatavęs, kad *Lekarna Ljubljana* priklausė Slovėnijos įstatymo dėl valstybės ir vietos savivaldos institucijų fizinio turto 24 straipsnyje numatytai naudos gavėjų kategorijai, – pagal šį įstatymą valstybė ir vietos administracija gali neatlygintinai perduoti fizinį turtą viešiesiems subjektams, išskyrus valstybės įmones, jeigu tai atitinka visuomenės interesą, – Bendrasis Teismas iš esmės nurodė, jog negalima atmesti, kad

³³ Žr. šios išvados 44 punktą.

³⁴ Skundžiamo sprendimo 38 punktą.

³⁵ Skundžiamo sprendimo 40 punktą.

³⁶ Skundžiamo sprendimo 45 punktą.

tokio pobūdžio fizinio turto perdavimas patenka į sąvoką „valstybės pagalba“³⁷. Galiausiai Bendrasis Teismas nagrinėjo įvairiais *Lekarna Ljubljana* ir Liublianos savivaldybės 2010 m. viešųjų ataskaitų ištraukas, kurias pateikė PF. Šios ištraukos rodė tam tikrus savivaldybės skaičių, susijusių su *Lekarna Ljubljana* suteikto valdomo turto verte, ir *Lekarna Ljubljana* viešosiose ataskaitose nurodytų skaičių neatitikimus. Šiuo klausimu Bendrasis Teismas pažymėjo: „vien iš šių viešųjų ataskaitų neįmanoma sužinoti, kuris iš *Lekarna Ljubljana* perduoto valdomo turto atitinka nekilnojamąjį turtą, kurį Liublianos savivaldybė neatlygintinai arba lengvatinėmis sąlygomis perdavė šiam subjektui, nekilnojamąjį turtą, kurį *Lekarna Ljubljana* įsigijo rinkos sąlygomis, ar finansinį ar piniginių turtą“, ir „be jokių abejonių įrodyti, kad tarp *Lekarna Ljubljana* valdomo turto yra valstybės pagalbą atitinkantis turtas, turėjo ne [PF], o Komisija, kilus neužtikrintumui šiuo klausimu, atlikdama išsamesnius tyrimus“³⁸.

60. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, Bendrasis Teismas iš esmės konstatavo, kad užbaigusi pirminį patikrinimą pagal SESV 108 straipsnio 3 dalį Komisija neišskleidė esamų abejonių dėl to, ar *Lekarna Ljubljana o. p.* ir *Lekarna Ljubljana* po 1979 m. inkorporuotas valdomas turtas buvo įgytas rinkos sąlygomis, taigi ar šiems subjektams pasitelkus šį turtą nebuvo suteikta valstybės pagalba³⁹. Bendrojo Teismo teigimu, Komisija neįvykdė jai tenkančios įrodinėjimo pareigos, nes dėl kai kurių šios išvados 58 ir 59 punktuose paminėtų aplinkybių, kurias PF pabrėžė per administracinę procedūrą, susiklostė „neaiški“ padėtis dėl šio valdomo turto pobūdžio ir statuso. Bendrasis Teismas pridūrė, kad, susiklosčius tokiai situacijai, Komisija turėjo atlikti išsamesnius tyrimus, kad, pasinaudodama plačiais įgaliojimais, kuriuos ji turi pagal SESV ir Reglamentą 2015/1589, nustatytų, ar tarp *Lekarna Ljubljana* valdomo turto buvo valstybės pagalbą atitinkantis turtas. Negalima daryti išvados kad įrodinėjimo pareiga šiuo atžvilgiu tenka PF, nes jai gali būti daug sunkiau iš valdžios institucijų, kurios galėjo būti suteikusios valstybės pagalbą, gauti šiuo klausimu svarbios informacijos⁴⁰.

61. Įvairius Slovėnijos Respublikos ir Komisijos pateiktus argumentus reikia nagrinėti remiantis būtent šia analize.

62. Pirma, reikia priminti, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją Bendrajam Teismui konstatavus ar įvertinus faktines aplinkybes Teisingumo Teismas pagal SESV 256 straipsnį turi jurisdikciją tik patikrinti šių aplinkybių teisinį kvalifikavimą ir teisinę išvadą, kurios jomis remiantis buvo padarytos. Taigi faktinių aplinkybių vertinimas nėra Teisingumo Teismo kontrolei per apeliacinį procesą pateiktinas teisės klausimas, nebent būtų iškraipyti Bendrajam Teismui pateikti įrodymai⁴¹. Šiuo atveju, neatsižvelgiant į tai, ar Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 50 punkte klaidingai nusprendė, kad Komisija neišskleidė abejonių dėl to, ar po 1979 m. valdomas turtas yra valstybės pagalba, prieštaravimai, kuriais siekiama ginčyti įrodymų, kuriuos PF pateikė per administracinę procedūrą ir kuriuos Bendrasis Teismas nagrinėjo skundžiamame sprendime, vertę, turi būti atmesti kaip nepriimtini, nes jais iš tikrųjų siekiama, kad būtų iš naujo įvertintos šios faktinės aplinkybės, o tai nepriklauso Teisingumo Teismo jurisdikcijai. Be to, per teismo posėdį Slovėnijos Respublika ir Komisija tvirtino, kad jos neginčija Bendrojo Teismo konstatuotų faktinių aplinkybių tikrumo remdamosi įrodymų iškraipymu. Taigi nereikia nagrinėti Slovėnijos Respublikos ir Komisijos pateiktų konkrečių faktinio pobūdžio argumentų, susijusių su įvairiais įrodymais.

³⁷ Skundžiamo sprendimo 47 punktą.

³⁸ Skundžiamo sprendimo 48 punktą.

³⁹ Skundžiamo sprendimo 50 punktą.

⁴⁰ Skundžiamo sprendimo 48–49 punktai.

⁴¹ Žr. SESV 256 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 58 straipsnio pirmą pastraipą. Taip pat žr. Sprendimą *Scandlines* (86 punktą) ir Sprendimą *Wizz Air* (57 ir 58 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

63. Antra, kaip jos patvirtino ir per teismo posėdį, tiek Slovėnijos Respublika, tiek Komisija ginčija minėtų faktinių aplinkybių teisinį kvalifikavimą kaip įrodymų, galinčių patvirtinti abejones dėl nagrinėjamos priemonės buvimo ar suderinamumo su vidaus rinka. Toks tariamai klaidingas teisinis kvalifikavimas reiškia, kad buvo padaryta klaida apibrėžiant PF tenkančios įrodinėjimo pareigos ribą, kai ji remiasi „didelių sunkumų“, galinčių pateisinti oficialios tyrimo procedūros pradėjimą, buvimu.

64. Šiuo klausimu Bendrasis Teismas, nustatydamas „taikytinas taisykles ir principus“⁴², skundžiamo sprendimo 35 ir 36 punktuose taikytiną teisės standartą apibrėžė visiškai laikydamasis šios išvados 41–47 punktuose nurodytos suformuotos jurisprudencijos. Konkrečiau kalbant, skundžiamo sprendimo 35 punkte Bendrasis Teismas teisingai priminė, kad „Komisija, nagrinėdama pagalbos priemonės pagal SESV 107 straipsnį, kad nustatytų, ar jos suderinamos su vidaus rinka, privalo pradėti [oficialią tyrimo procedūrą], jeigu po pirminio patikrinimo etapo negalėjo pašalinti visų sunkumų, trukdančių padaryti išvadą dėl šių priemonių suderinamumo su vidaus rinka“, ir kad „[t]ie patys principai turi būti taikomi, kai Komisijai kyla abejonių ir dėl paties nagrinėjamos priemonės kvalifikavimo kaip pagalbos, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį“. Skundžiamo sprendimo 36 punkte Bendrasis Teismas taip pat padarė išvadą, kad „kai Komisija nagrinėja priemonę pagal SESV 107 ir 108 straipsnius ir kai atlikusi pirminį patikrinimą <...> susiduria su nuolatiniais sunkumais ar abejonėmis, kitaip tariant, jai kyla didelių sunkumų dėl šios priemonės kvalifikavimo kaip valstybės pagalbos arba dėl jos kvalifikavimo kaip naujos pagalbos, arba dėl jos suderinamumo su vidaus rinka, jei ji mano, kad tai yra nauja pagalba, ji turi pradėti SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatytą procedūrą“.

65. Darytina išvada, jog Bendrajam Teismui negalima priekaištauti dėl to, kad jis taikė akivaizdžiai per žemą ribą, kiek tai susiję su įrodinėjimo reikalavimais, kurie turi būti įvykdyti, kad atsirastų pareiga pradėti oficialią tyrimo procedūrą.

66. Trečia, jeigu įrodinėjimo riba atrodo tinkamai apibrėžta ir jeigu nebus iš naujo įvertintos faktinės aplinkybės, kyla klausimas dėl tariamai klaidingo Bendrojo Teismo atlikto šios ribos taikymo, be kita ko, skundžiamo sprendimo 48, 49 ir 50 punktuose, kurie aiškiai nurodyti apeliaciniame skunde. Primintina, kad skundžiamo sprendimo 49 punkte Bendrasis Teismas padarė išvadą, jog „ginčijamame sprendime, kiek tai susiję su po 1979 m. <...> inkorporuotu valdomu turtu, tik nurodomas Slovėnijos valdžios institucijų teiginys, kad šie subjektai visą turtą įsigijo rinkos sąlygomis, iš ieškovės per administracinę procedūrą pateiktų duomenų <...> matyti, kad padėtis dėl *Lekarna Ljubljana* valdomo turto pobūdžio ir statuso yra *neaiški*“ (pasviruoju šriftu išskirta mano). Komisija teigia, kad tokio Slovėnijos valdžios institucijų teiginio, atsižvelgiant į valstybių narių lojalaus bendradarbiavimo pareigą, turėjo pakakti siekiant išsklaidyti bet kokią netikrumą dėl galimo valstybės pagalbos buvimo.

67. Pirma, nors tiesa, kad pagal ESS 4 straipsnio 3 dalį valstybės narės privalo bendradarbiauti su Komisija ir pateikti jai visą reikalingą informaciją, kad ji galėtų vykdyti savo užduotį pagal Reglamentą 2015/1589⁴³, tai savaime nereiškia, kad nėra „didelių sunkumų“ ar „abejonių“, kurių Komisijai galėjo kilti atlikus pirminį patikrinimą. Jeigu „abejones“ būtų galima automatiškai išsklaidyti remiantis vien nacionalinių valdžios institucijų teiginiais, tai prieštarautų pačiai skundo procedūros Komisijoje esmei ir jos veiksmingumui. Pripažinus, kad abejonės dėl pagalbos priemonės buvimo ar suderinamumo gali būti taip lengvai išsklaidytos remiantis tik nacionalinių

⁴² Žr. skundžiamo sprendimo 23–37 punktus.

⁴³ Reglamento 2015/1589 6 konstatuojamoji dalis. Dėl Komisiją ir valstybes nares tarpusavyje saistančios lojalaus bendradarbiavimo pareigos įgyvendinant taisykles valstybės pagalbos srityje žr. 2011 m. liepos 28 d. Sprendimą *Mediaset / Komisija* (C-403/10 P, EU:C:2011:533, 126 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

valdžios institucijų teiginiais, ne tik SESV 108 straipsnio 2 dalyje numatyta pirminė procedūra netektų pagrindo, bet ir kiltų grėsmė valstybės pagalbos kontrolės mechanizmui ir Komisijai patikėtam vaidmeniui. Taigi valstybei narei pakaktų atmesti teiginius, kurių skundo pateikėjai nepagrindžia įrodymais, kad būtų užbaigta pagal SESV 108 straipsnį pradėta procedūra. Be to, nagrinėjamu atveju, kaip matyti iš šios išvados 58–60 punktų, tik atlikęs išsamią įvairių PF per administracinę procedūrą nurodytų įvairių aplinkybių analizę Bendrasis Teismas nusprendė, kad situacija dėl valdomo turto pobūdžio ir statuso buvo „neaiški“.

68. Antra, manau, jog Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 49 punkte teisingai konstatavo, kad Komisija „pati neišsiaiškino klausimo remdamasi dokumentais, ir ji negali priekaištauti [PF] nepateikus jai dokumentų“, ir kad „skundą pateikusiam asmeniui iš valdžios institucijų, galėjusių suteikti valstybės pagalbą, gali būti daug sunkiau gauti reikšmingos informacijos <...> nei Komisijai, kuri šiuo tikslu turi plačius įgaliojimus, tiesiogiai kylančius iš SESV, taip pat iš Reglamento 2015/1589“. Viena vertus, skundo pateikėjai paprastai turi ribotą galimybę susipažinti tiek su vieša, tiek su privačia reikšminga informacija, o tai neleidžia jiems pateikti išsamos informacijos, kad Komisija galėtų priimti sprendimą remdamasi pakankamai išsamiais ir patikimais įrodymais. Šis sunkumas susipažinti su įrodymais yra dar svarbesnis tokioje byloje, kaip nagrinėjama, kurios ištakos siekia aštuntąjį dešimtmetį, kai buvo pereita prie laisvos rinkos ekonomikos ir valstybinių bei privačių vaistinių konkurencijos santykių (dėl to PF tampa dar sunkiau susipažinti su reikšminga informacija apie *Lekarna Ljubljana*). Kita vertus, reikia pažymėti, kad Komisija turi svarbų įgaliojimų arsenalą, leidžiantį jai vėliau prašyti valstybių narių pateikti papildomą informaciją, nes atitinkamais atvejais jos paprastai gali geriau nei skundo pateikėjai išsklaidyti abejones⁴⁴. Be to, Komisija privalo stropiai ir nešališkai atlikti pirminį patikrinimą, kad priimdama galutinį sprendimą dėl pagalbos buvimo ir suderinamumo arba teisėtumo turėtų kuo išsamesnę ir patikimesnę informaciją⁴⁵. Šiuo klausimu man neatrodo perdėta ar nepagrįsta manyti, kad tokiu atveju reikia pradėti oficialią tyrimo procedūrą, nes pradėjusi rungimosi principu grindžiamą tyrimą ji galėtų priimti sprendimą būdama daugiau informuota.

69. Trečia, kadangi ši vertinimą turi atlikti Bendrasis Teismas, išsamumo sumetimais pažymiu, jog atsižvelgiant į tai, kad sunkumų, kurie turėtų „objektyviai“ paskatinti abejones dėl kvalifikavimo kaip „pagalbos“ priemonės, buvimas lemia pareigą pradėti oficialią tyrimo procedūrą, reikia konstatuoti, kad, viena vertus, dėl tokios specialios tvarkos, kaip Slovėnijos tvarka, pagal kurią leidžiama viešųjų ir privačiųjų vaistinių tarpusavio konkurencija, savaime ir „objektyviai“ kyla akivaizdžių klausimų dėl jos suderinamumo su valstybės pagalbos taisyklėmis. Kita vertus, aplinkybė, kad buvo perleidžiamas ne turtas, bet, kaip teigia Slovėnijos Respublika, Liublianos savivaldybės „valdomas turtas“, dar kartą „objektyviai“ savaime nereiškia, kad negalima perduoti pranašumo, kuris yra valstybės pagalba, kurią reikėjo toliau tikrinti.

70. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad apeliacinio skundo pirmąjį pagrindą reikia atmesti kaip nepagrįstą.

⁴⁴ Žr. 1995 m. rugsėjo 18 d. Sprendimą *SIDE / Komisija* (T-49/93, EU:T:1995:166, 71 punktą) ir 1995 m. rugsėjo 28 d. Sprendimą *Sytraval ir Brink's France / Komisija* (T-95/94, EU:T:1995:172, 77 punktą).

⁴⁵ Žr. šios išvados 46 punktą.

C. Dėl apeliacinio skundo antrojo pagrindo

1. Šalių argumentai

71. Antrajame apeliacinio skundo pagrindu, kuriame nurodyti skundžiamo sprendimo 51–55 punktai ir kuris susijęs su valdomo turto suteikimu 1979 m., Slovėnijos Respublika iš esmės priekaištauja Bendrajam Teismui dėl to, kad šis nusprendė, jog Komisijai kilo „didelių sunkumų“ dėl to, ar ši priemonė, kiek ji gali būti laikoma valstybės pagalba, buvo „esama“ pagalba, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio b punktą, o gal per tą laiką ji buvo „pakeista“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 794/2004 4 straipsnio 1 dalį, ir todėl turėjo būti laikoma „nauja pagalba“, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio c punktą.

72. Slovėnijos Respublikos teigimu, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 55 ir 56 punktuose klaidingai pripažino, kad dėl minėtos priemonės kilo didelių sunkumų, nors iš ginčijamo sprendimo 39 konstatuojamosios dalies buvo aiškiai matyti, jog Komisija aiškiai nusprendė, kad valdomo turto suteikimo priemonė, 1979 m. taikyta steigiant *Lekarna Ljubljana p. o.*, „jeigu ši priemonė ir galėjo būti valstybės pagalba, tai ji galėjo būti nebent esama pagalba“.

73. Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 54 punkte taip pat klaidingai konstatavo, kad „pradinė“ situacija, t. y. buvusi 1994 m. gruodžio 10 d.⁴⁶, buvo neaiški, nes ginčijamame sprendime nebuvo jokios informacijos, kuri leistų išsiaiškinti, ar tuo metu privačios vaistinės jau buvo gavusios savivaldybių koncesijas ir ar *Lekarna Ljubljana o. p.* dar turėjo monopolį savo veiklos teritorijoje⁴⁷.

74. Be to, skundžiamo sprendimo 51–54 punktuose Bendrasis Teismas klaidingai konstatavo, kad *Lekarna Ljubljana* veikė kitokiomis sąlygomis nei *Lekarna Ljubljana p. o.*, nors, atsižvelgiant į iki 1994 m. gruodžio 10 d. padarytus teisinius ir teisės aktų pakeitimus, *Lekarna Ljubljana p.o.* iš tikrųjų veikė tokiais pačiomis sąlygomis kaip ir jos teisių perėmėja⁴⁸.

75. Galiausiai Slovėnijos Respublika šiuo klausimu siekia paneigti įvairius PF per administracinę procedūrą pateiktus argumentus, visų pirma susijusius su tuo, kad, pirma, Komisija neišskleidė abejonių dėl to, ar nagrinėjama priemonė galėjo būti pakeista po 2004 m. gegužės 1 d., t. y.

⁴⁶ Konkrečiau kalbant, tai yra Stojimo akto IV priedo 3 skyriaus 1 dalies a punkte nurodyta data, nuo kurios Slovėnijos Respublikos suteikta pagalba turi būti laikoma „esama pagalba“.

⁴⁷ Šie Bendrojo Teismo argumentai yra klaidingi, nes iš skundžiamo sprendimo 51 punkte nurodytų aplinkybių matyti, kad nuo 1994 m. gruodžio 10 d. iki tos dienos, kai *Lekarna Ljubljana* perėmė *Lekarna Ljubljana p. o.* teises ir pareigas, t. y. 1997 m., buvo taikomi tie patys teisės aktai, nes įvairūs nacionaliniai įstatymai, reglamentuojantys, be kita ko, Slovėnijos rinkos atvėrimą konkurencijai, jau buvo priimti iki 1994 m. gruodžio 10 d. Šis aspektas yra lemiamas vertinant, ar antrosios nagrinėjamos priemonės, pripažintos „esama pagalba“, pakeitimas yra „nauja pagalba“, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 1 straipsnio c punktą. Net darant prielaidą, kad dėl pokyčių antroji nagrinėjama priemonė, kuri ją nustatant nebuvo valstybės pagalba, galėjo ja tapti, bet kuriuo atveju tai įvyko iki 1994 m. gruodžio 10 d. Tai reikštų, kad Komisija nepadarė klaidos, kai ginčijamo sprendimo 39 punkte nusprendė, jog tiek, kiek laikotarpiu nuo 1994 m. gruodžio 10 d. iki dienos, kai *Lekarna Ljubljana* perėmė *Lekarna Ljubljana p. o.* teises ir pareigas, nepasikeitė nei valdomo turto teisinės aplinkybės, nei jo naudojimo sąlygos, šis pakeitimas buvo tik administracinio pobūdžio, todėl negalėjo būti esamos pagalbos pakeitimas nauja pagalba.

⁴⁸ Visų pirma būtų klaidinga manyti, kaip skundžiamo sprendimo 54 punkte nurodė Bendrasis Teismas, kad subjektams buvo būdingi dideli skirtumai, nes, skirtingai nei jos pirmtakė, *Lekarna Ljubljana* galėjo įsigyti valdomo turto, įskaitant nekilnojamąjį turtą, todėl reikėjo kelti klausimą, ar tolesnis valdomo nekilnojamojo turto perdavimas nesuteikiant nuosavybės teisės vis dar galėjo būti pateisinamas. Kaip ir *Lekarna Ljubljana*, jos pirmtakė, bent jau nuo 1991 m., kai ji pati pradėjo veikti kaip įstaiga, taip pat galėjo įgyti tokio valdomo turto. Šiuo klausimu Slovėnijos Respublika patikslina, kad *Lekarna Ljubljana*, kaip ir jos pirmtakė, gali naudoti tik tokį valdomą turtą, kurį ji (formaliai) gauna iš Liublianos savivaldybės, net jei šis turtas įsigyjamas *Lekarna Ljubljana* užtikrintais ištekliais. Bendrasis Teismas be pagrindo siekia išsiaiškinti, ar ir toliau pateisinama perduoti valdomą turtą. Aišku, kad tai yra tik būdas užtikrinti viešajai įstaigai turto naudojimą (kaip buvo nurodyta, visas įstaigos turimas turtas laikomas valdomu turtu), o tai jokiū būdu nereiškia, kad valdomas turtas suteikiamas neatlygintinai.

Slovėnijos Respublikos įstojimo į Europos Sąjungą dienos, ir, antra, Komisija nepatikrino šios priemonės suderinamumo su vidaus rinka. Kalbant apie pirmąjį iš šių prieštaravimų, pažymėtina, jog apeliante iš esmės teigia, kad tiek, kiek skundžiamo sprendimo 54 punkte Bendrojo Teismo pateiktas argumentas, kad *Lekarna Ljubljana* labai skyrėsi nuo subjekto, kurio teises ir pareigas ji perėmė 1997 m., buvo neteisingas, šis PF prieštaravimas yra nepagrįstas. Dėl antrojo iš šių prieštaravimų Slovėnijos Respublika mano, kad jis teisiškai nesvarbus, nes pagal SESV 108 straipsnio 1 dalį pagalbos priemonės suderinamumo gali būti reikalaujama tik tiek, kiek tai susiję su pagalbos schemomis, o šioje byloje nagrinėjama priemonė buvo susijusi su individualia pagalba. Bendrasis Teismas teisiškai pritarė šiam argumentui, nes nenurodė jokių jo atmetimo motyvų.

76. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, Slovėnijos Respublika daro išvadą, kad Komisija neprivalėjo pradėti oficialios tyrimo procedūros pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį. Atsižvelgiant į duomenis, kuriuos ji turėjo per pirminio patikrinimo etapą, ji neturėjo jokio faktinio ar teisinio pagrindo padaryti išvadą, kad kilo „didelių sunkumų“. Be to, priešingai, nei skundžiamame sprendime teigia Bendrasis Teismas, šis sprendimas buvo pakankamai motyvuotas.

77. PF teigia, kad ši pagrindą reikia atmesti kaip nepagrįstą.

2. Vertinimas

78. Atsižvelgiant į Slovėnijos Respublikos grindžiant antrąjį apeliacinio skundo pagrindą pateiktų įvairių prieštaravimų techninį ir specifinį pobūdį, juos nagrinėjant reikia priminti Bendrojo Teismo argumentus, pateiktus skundžiamo sprendimo 51–55 punktuose.

79. Pirmiausia reikia priminti, kad valstybės pagalbos kontrolės sistemoje procedūra skiriasi, nelygu, ar tai esama, ar nauja pagalba. Nors pagal SESV 108 straipsnio 1 dalį esama pagalba gali būti teisėtai teikiama, jei Komisija nekonstatavo jos nesuderinamumo, SESV 108 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad apie planus suteikti naują pagalbą ar pakeisti esamą pagalbą Komisija turi būti laiku informuota ir šie planai negali būti įgyvendinti, kol procedūroje nepriimtas galutinis sprendimas. Priemonės, kurių imtasi po SESV įsigaliojimo ir kuriomis nustatoma arba keičiama pagalba, turi būti laikomos nauja pagalba, apie kurią reikia pranešti, turint omenyje, kad šie pakeitimai gali būti susiję tiek su esama pagalba, tiek su pirminiais projektais, apie kuriuos pranešta Komisijai⁴⁹.

80. Šiuo klausimu Reglamento 2015/1589 1 straipsnio c punkte sąvoka „nauja pagalba“ apibrėžta kaip „visa pagalba, t. y. pagalbos sistemos ir individuali pagalba, kuri nėra [esama] pagalba, įskaitant [esamos] pagalbos pakeitimus“. Reglamento Nr. 794/2004 4 straipsnio 1 dalies pirmame sakinyje šiuo tikslu nustatyta, kad „[esamos] pagalbos pakeitimai – tai visi pakeitimai, išskyrus grynai formalaus ir administracinio pobūdžio pakeitimus, kurie negali turėti įtakos pagalbos priemonės atitikimui [vidaus] rinkos reikalavimams“. Teisingumo Teismas nusprendė, kad pakeitimas negali būti laikomas „visiškai formaliu ar administraciniu“, kaip tai suprantama pagal šią nuostatą, jeigu jis gali daryti įtaką pagalbos priemonės atitikties vidaus rinkai vertinimui⁵⁰.

81. Šiuo tikslu Bendrojo Teismo analizės atspirties taškas yra ginčijamas sprendimas. Skundžiamo sprendimo 52 punkte jis primena, kad siekdama paaiškinti, jog 1979 m. suteiktas valdomas turtas, 1997 m. perduotas *Lekarna Ljubljana*, kiek jis galėjo būti valstybės pagalbos pobūdžio, buvo esama

⁴⁹ Žr. 2021 m. spalio 28 d. Sprendimą *Eco Fox ir kt.* (C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, 36–38 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

⁵⁰ Žr. 2021 m. spalio 28 d. Sprendimą *Eco Fox ir kt.* (C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, 41 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).

pagalba, ginčijamo sprendimo 39 konstatuojamojoje dalyje Komisija tik nurodė, kad 1997 m. teisių perėmimas tarp *Lekarna Ljubljana o. p.* ir *Lekarna Ljubljana* buvo vien administracinio pobūdžio ir kad teisinės aplinkybės, kaip ir turto naudojimas ir naudojimo sąlygos nuo to laiko nepasikeitė, todėl 1997 m. galiojusi esama pagalba nebuvo pakeista ir vis dar buvo esama pagalba.

82. Skundžiamo sprendimo 53 punkte Bendrasis Teismas konstatavo, kad pagal Stojimo akto IV priedo 3 skyriaus 1 dalies a punktą iki 1994 m. gruodžio 10 d. Slovėnijoje įgyvendinta ir po šios valstybės narės įstojimo dienos, t. y. 2004 m. gegužės 1 d., toliau taikoma individuali pagalba nuo įstojimo dienos laikoma esama pagalba. Taigi šioje byloje Bendrasis Teismas nusprendė, kad pagalba, suteikta Slovėnijoje iki 1994 m. gruodžio 10 d., turi būti laikoma esama pagalba 2004 m. gegužės 1 d., jeigu tarp šių dviejų datų ji nebuvo pakeista, nes antraip nuo šios datos ji turėtų būti laikoma „nauja pagalba“. Be to, šios pagalbos pakeitimas po 2004 m. gegužės 1 d. taip pat reikštų naują pagalbą. Taigi tam, kad turtas, 1979 m. perduotas valdyti *Lekarna Ljubljana o. p.*, o vėliau 1997 m. perduotas *Lekarna Ljubljana*, būtų „esama pagalba“, reikia, kad laikotarpiu nuo 1994 m. gruodžio 10 d. iki ginčijamo sprendimo priėmimo dienos nebūtų buvę padaryta jokių šios galimos pagalbos pakeitimų. Ši analizės sistema, kuri, beje, neginčijama, yra teisiškai pagrįsta.

83. Taigi šiomis aplinkybėmis skundžiamo sprendimo 54 ir 55 punktuose Bendrasis Teismas teisingai patikrino, ar įvairios PF nurodytos aplinkybės galėjo įrodyti „esamos pagalbos“ pobūdžio „pakeitimą“ po 1994 m. gruodžio 10 d., dėl kurio ji būtų tapusi „nauja pagalba“.

84. Šiuo klausimu Bendrasis Teismas visų pirma nusprendė, kad 1994 m. gruodžio 10 d. reglamentavimo kontekstas buvo „neaiškus“, nes jokia ginčijamame sprendime esanti informacija neleido atsakyti į klausimą, ar tuo metu privačios vaistinės jau buvo gavusios savivaldybių koncesijas ir ar *Lekarna Ljubljana o. p.* dar turėjo monopolį savo veiklos zonoje. Be to, remdamasis PF pateikta informacija, kuri nebuvo paneigta, Bendrasis Teismas konstatavo, kad 1997 m., kai *Lekarna Ljubljana* perėmė *Lekarna Ljubljana o. p.* teises ir pareigas, rinka buvo konkurencinga ir kad dėl to naujo subjekto veikla reikšmingai pasikeitė, pavyzdžiui: atsirado galimybių įgyti turtą, bent nuo 2007 m. imta siekti pelno, jo veikla išsiplėtė už Liublianos teritorijos ribų. Kadangi Komisija, vykdydama jai tenkančias kontrolės pareigas, pati savo iniciatyva neatliko išsamesnio tyrimo dėl nagrinėjamos veiklos teisinio ir ekonominio konteksto raidos, Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad šios aplinkybės „neleidžia būti įsitikinus, kad nuo 1994 m. gruodžio 10 d. nagrinėjama pagalba nebuvo pakeista“. Šios išvados nepaneigia Komisijos teiginys, kad 1997 m. įvykęs teisių perėmimas buvo išimtinai administracinio pobūdžio ir kad teisinės aplinkybės, taip pat nagrinėjamo turto naudojimo sąlygos nepasikeitė, šis teiginys „bent nepakankamai pagrįstas šiuo klausimu“. Taigi skundžiamo sprendimo 55 punkte Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad Komisija neišskleidė abejonių dėl to, ar nagrinėjamo turto suteikimas, jeigu jis būtų pripažintas „valstybės pagalba“, buvo esama, ar nauja pagalba.

85. Atsižvelgdamas į šią analizę, pažymiu, pirma, kad dėl tų pačių priežasčių, kurios nurodytos šios išvados 62 punkte, grindžiant antrąjį apeliacinio skundo pagrindą Slovėnijos Respublikos pateikti argumentai, kuriais iš tikrųjų siekiama užginčyti Bendrojo Teismo atliktą faktinių aplinkybių vertinimą, turi būti atmesti kaip nepriimtini.

86. Antra, kaip ir dėl apeliacinio skundo pirmojo pagrindo, pažymiu, kad nebuvo nustatyta jokios klaidos apibrėžiant teisinį standartą, leidžiantį įrodyti didelių sunkumų buvimą, nes skundžiamo sprendimo 35 ir 36 punktuose pateiktos įžanginės Bendrojo Teismo pastabos, išnagrinėtos šios išvados 64 punkte, taip pat yra tinkamos ir reikšmingos nagrinėjant apeliacinio skundo antrąjį

pagrindą. Be to, būtent šiais punktais Bendrasis Teismas remiasi skundžiamo sprendimo 54 punkte konstatuodamas, kad reikėjo išsamiau ištirti nagrinėjamos veiklos teisinio ir ekonominio konteksto raidą.

87. Trečia, dėl konkretesnių prieštaravimų, susijusių su faktinių aplinkybių teisiniu kvalifikavimu ir rizika, kad gali tekti atlikti naują vertinimą, manau, kad, atsižvelgiant į skundžiamo sprendimo 54 punkte Bendrojo Teismo nurodytų teisinių ir ekonominių aplinkybių neaiškumo pobūdį ir svarbą, pagrįsta daryti išvadą, kad dėl šių neaiškumų objektyviai turėjo kilti abejonių dėl nagrinėjamos pagalbos pripažinimo esama pagalba ir dėl to reikėjo pradėti oficialią tyrimo procedūrą. Iš tiesų, atsižvelgiant į šios išvados 80 punkte nurodytą jurisprudenciją, tokios abejonės buvo susijusios su aplinkybėmis, galinčiomis „turėti įtakos priemonės suderinamumo su vidaus rinka vertinimui“.

88. Taigi manau, kad apeliacinio skundo antrąjį pagrindą taip pat reikėtų atmesti kaip nepagrįstą.

VII. Išvada

89. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, kadangi ši išvada pateikta dėl pirmųjų dviejų apeliacinio skundo pagrindų, siūlau Teisingumo Teismui atmesti šiuos pagrindus kaip nepagrįstus.