



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
MELCHIORA WATHELETA  
přednesené dne 29. května 2013<sup>1</sup>

Věc C-132/12 P

**Stichting Woonpunt**  
**Stichting Havensteder, dříve Stichting Com.wonen,**  
**Woningstichting Haag Wonen**  
**Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl**  
**proti**

**Evropské komisi**

„Kasační opravný prostředek — Systém podpor, které Nizozemské království poskytuje neziskovým organizacím působícím v oblasti sociálního bydlení — Rozhodnutí, které činí závazky přijaté nizozemskými orgány za účelem dosažení souladu s unijním právem závaznými — Podpora zamýšlená nizozemskými orgány na zvláštní projekt týkající se upadajících městských čtvrtí — Rozhodnutí prohlašující systém za slučitelný se společným trhem — Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU — Slovní spojení „právní akt s obecnou působností [nařizovací akt], který se bezprostředně dotýká fyzické nebo právnické osoby a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření““

### I – Úvod

1. Předmětem projednávané věci je kasační opravný prostředek podaný neziskovými organizacemi působícími v oblasti sociálního bydlení („woningcorporaties“, dále jen „wocos“), a sice neziskovou organizací Stichting Woonpunt, neziskovou organizací Stichting Havensteder, dříve Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen a neziskovou organizací Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, proti usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 16. prosince 2011, Stichting Woonpunt a další v. Komise (T-203/10, dále jen „napadené usnesení“).

2. Tribunál prohlásil napadeným usnesením za nepřipustnou jejich žalobu znějící na zrušení rozhodnutí Komise C (2009) 9963 final ze dne 15. prosince 2009, které se týká státních podpor E 2/2005 a N 642/2009 – Nizozemsko – Existující podpora a zvláštní podpora na projekty určená neziskovým organizacím působícím v oblasti sociálního bydlení (dále jen „sporné rozhodnutí“). Tribunál měl za to, že se sporné rozhodnutí, v rozsahu, v němž se vztahuje k existující podpoře E 2/2005, dotýká navrhovatelek stejným způsobem jako jakéhokoliv jiného hospodářského subjektu, který se nachází nebo může nacházet v totožné situaci, a proto jejich postavení jakožto wocos, které je definováno na základě objektivních kritérií, nestačí k prokázání jejich osobního dotčení. Pokud jde o část sporného rozhodnutí týkající se nové podpory N 642/2009, Tribunál rozhodl, že zrušení nemohlo přinést navrhovatelkám prospěch, a že navrhovatelky tedy neprokázaly právní zájem na podání žaloby na neplatnost proti tomuto rozhodnutí.

<sup>1</sup> — Původní jazyk: francouzština.

3. Tribunál se tedy v napadeném usnesení omezil jen na posouzení podmínek týkajících se existence právního zájmu na podání žaloby a osobního dotčení, které byly stanoveny v bývalém čl. 230 čtvrtém pododstavci ES. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (před přijetím sporného rozhodnutí) však mají fyzické nebo právnické osoby, které chtějí podat žalobu na neplatnost, třetí možnost. Článek 263 čtvrtý pododstavec *in fine* SFEU je napříště opravňuje podat žalobu na neplatnost proti nařizovacím aktům, které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

4. Vzhledem k tomu, že přípustnost žaloby podané na základě článku 263 SFEU je nepominutelnou podmínkou řízení, navrhuji Soudnímu dvoru, aby přezkoumal použitelnost čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU na projednávaný případ. Mám ostatně za to, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že neprovedl tuto analýzu. Chtěl bych dále vyzvat Soudní dvůr, aby vydal konečné rozhodnutí o této otázce, prohlásil žalobu za přípustnou v rozsahu, v němž se vztahuje k části rozhodnutí týkající se podpory E 2/2005 a ve zbývajících částech vrátil věc Tribunálu, aby rozhodl ve věci samé<sup>2</sup>.

## II – Skutečnosti předcházející sporu

5. Navrhovatelky jsou wocos usazenými v Nizozemsku. Jedná se o neziskové organizace, jejichž posláním je nabývat, stavět a pronajímat byty určené především znevýhodněným osobám a sociálně znevýhodněným skupinám. Wocos vykonávají rovněž jiné činnosti, jako jsou výstavba a pronájem bytů s vyšším nájmem, výstavba bytů určených ke koupi, jakož i výstavba a pronájem nemovitostí obecného zájmu.

### A – Podpora E 2/2005 (existující podpora)

6. V roce 2002 nizozemské orgány oznámily Evropské komisi všeobecný systém státních podpor určených neziskovým organizacím wocos. Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že finanční opatření určená neziskovým organizacím wocos by mohla být kvalifikována jako existující podpory, vzaly nizozemské orgány své oznámení zpět.

7. Dne 14. července 2005 však Komise zaslala nizozemským orgánům dopis v souladu s článkem 17 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [88 ES] (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), v němž vyjádřila pochybnosti o slučitelnosti podpory E 2/2005 se společným trhem. Úvodem v něm Komise uvedla, že by nizozemské orgány měly nově vymezit poslání veřejné služby svěřené neziskovým organizacím wocos tak, aby sociální bydlení bylo vyhrazeno pro jasně vymezenou cílovou skupinu znevýhodněných osob nebo sociálně znevýhodněných skupin. Dodala, že jakékoli obchodní činnosti wocos musí být vykonávány za tržních podmínek a že na ně nemohou být poskytnuty státní podpory. Konečně podle Komise má být nabídka sociálního bydlení přizpůsobena poptávce znevýhodněných osob a sociálně znevýhodněných skupin.

8. Po zaslání tohoto dopisu zahájila Komise jednání s nizozemskými orgány za účelem uvedení dotčeného režimu podpor do souladu s čl. 106 odst. 2 SFEU.

9. Dne 16. dubna 2007 podalo Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (Sdružení institucionálních investorů v oblasti nemovitosti v Nizozemském království) Komisi stížnost ve věci režimů podpor poskytnutých neziskovým organizacím wocos. V červnu 2009 se k této stížnosti připojila Vesteda Groep BV.

2 — K věci, v níž Soudní dvůr postupoval tímto způsobem, viz rozsudek ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise (C-463/10 P a C-475/10 P, Sb. rozh. s. I-9639, body 77 až 82).

10. Dopisem ze dne 3. prosince 2009 se nizozemské orgány zavázaly, že změní všeobecný systém státních podpor neziskovým organizacím wocos, a předaly Komisi několik návrhů odpovídajících těmto závazkům.

11. Na tomto základě přijaly nová pravidla, která byla obsažena v nové ministerské vyhlášce o bydlení, která vstoupila v platnost dne 1. ledna 2010 a v novém zákoně o bydlení, který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2011.

12. Pokud jde o slučitelnost nového systému financování wocos, který navrhly nizozemské orgány, Komise dospěla v bodě 72 odůvodnění sporného rozhodnutí k závěru, že „podpory poskytované na činnosti související se sociálním bydlením, které jsou například spojeny a výstavbou a pronájmem bytů určených pro jednotlivce, včetně výstavby a údržby související infrastruktury [...], jsou slučitelné s čl. 106 odst. 2 SFEU“. Komise proto přijala závazky nizozemských orgánů a vydala sporné rozhodnutí.

#### *B – Podpora N 642/2009 (nová podpora)*

13. Dne 18. listopadu 2009 oznámily nizozemské orgány nový režim podpor na obnovu upadajících městských čtvrtí. Wocos, které působí ve vybraných čtvrtích, jsou příjemci tohoto nového režimu kvalifikovaného jako „zvláštní podpora na projekty určená pro některé okresy“. Tento režim měl být uplatňován za stejných podmínek jako opatření režimu podpor E 2/2005 změněného na základě závazků přijatých nizozemskými orgány.

14. Podpora N 642/2009 měla být poskytnuta v podobě přímých dotací vyplácených Centraal Fonds Volkshuisvesting (Ústřední fond pro bydlení) na uskutečnění zvláštních projektů spojených s výstavbou a pronájmem bytů ve vymezených zeměpisných oblastech odpovídajících nejchudším městským společenstvím. Jejich financování mělo být zajištěno novou daní uloženou neziskovým organizacím wocos, které vykonávají své činnosti mimo problémové městské oblasti.

15. Komise měla ve sporném rozhodnutí za to, že podpora N 642/2009 je slučitelná se společným trhem. Rozhodla, že „[p]odpory poskytované na výstavbu a pronájem bytů určených pro jednotlivce, včetně výstavby a údržby související infrastruktury, a výstavbu a pronájem nemovitostí obecného zájmu, jsou slučitelné s čl. 106 odst. 2 SFEU“. Rozhodla se proto, že nevznese námitky vůči novým oznámeným opatřením.

#### **III – Řízení před Tribunálem a napadené usnesení**

16. Navrhovatelky podaly žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí na základě článku 263 SFEU podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 30. dubna 2010.

17. Na podporu své žaloby uplatňovaly navrhovatelky několik žalobních důvodů. Avšak vzhledem k tomu, že Komise zpochybnila přípustnost jejich žaloby, rozhodl Tribunál o této otázce nejdříve.

18. Komise v tomto ohledu tvrdila, že navrhovatelky jednak nebyly v rozsahu, v němž se týká podpory E 2/2005, osobně dotčeny sporným rozhodnutím ve smyslu článku 263 SFEU, a jednak, že neměly právní zájem na podání žaloby proti části sporného rozhodnutí týkající se podpory N 642/2009.

19. Tribunál konstatoval, že v rozsahu, v němž se sporné rozhodnutí týká podpory E 2/2005, nebylo určeno navrhovatelkám. V tomto ohledu zaprvé připomněl ustálenou judikaturu, podle níž podnik nemůže v zásadě napadnout rozhodnutí Komise zakazující sektorový režim podpor, jestliže je tímto rozhodnutím dotčen pouze z důvodu své příslušnosti k tomuto sektoru a svého postavení možného příjemce využívajícího uvedeného režimu. Tribunál měl zadruhé za to, že toto platí i pro žalobu znějící na zrušení rozhodnutí, kterým Komise, jež vzala na vědomí závazky přijaté nizozemskými orgány, prohlásí dotčený takto změněný režim podpor za slučitelný se společným trhem.

20. V projednávaném případě Tribunál v bodech 31 a 32 napadeného usnesení konstatoval, že postavení neziskových organizací wocos bylo přiznáno podle objektivních kritérií, která může splňovat neurčitý počet hospodářských subjektů. V bodě 33 uvedeného usnesení kromě toho připomněl, že wocos mohly být pouze možnými příjemci podpor, neboť posouzení Komise „bylo předběžným posouzením“ režimu podpor změněného v návaznosti na závazky přijaté nizozemskými orgány.

21. Tribunál z toho vyvodil, že tyto hospodářské subjekty nemohou být považovány za osobně dotčené sporným rozhodnutím v rozsahu, v němž se týká podpory E 2/2005, jen na základě jejich postavení jakožto wocos.

22. Kromě toho je třeba uvést, že o části sporného rozhodnutí, která se týká nové podpory N 642/2009 a prohlašuje ji za slučitelnou se společným trhem, Tribunál v bodě 63 napadeného usnesení rozhodl, že navrhovatelky neprokázaly právní zájem na podání žaloby, jelikož jim zrušení této části rozhodnutí nemohlo přinést žádný prospěch.

23. Tribunál proto rozhodl, že žaloba je v plném rozsahu nepřijatelná.

#### **IV – Kasační opravný prostředek**

24. Navrhovatelky podaly projednávaný kasační opravný prostředek návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 9. března 2012. Navrhují, aby Soudní dvůr v plném rozsahu nebo zčásti zrušil napadené usnesení a vrátil věc zpět Tribunálu. Navrhují rovněž, aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení.

25. Na podporu svého kasačního opravného prostředku navrhovatelky uplatňují tři důvody. První a druhý důvod se vztahují k úvahám Tribunálu ohledně té části rozhodnutí, která se týká podpory E 2/2005, třetí důvod se vztahuje k úvahám týkajícím se podpory N 642/2009, a sice:

- v rámci prvního důvodu mají navrhovatelky za to, že napadené usnesení je stíženo nesprávným právním posouzením, nepřesným posouzením relevantních skutečností a neuvedením odůvodnění, jelikož Tribunál rozhodl, že přípustnost žaloby závisí na otázce, zda jsou navrhovatelky skutečnými nebo možnými příjemci existujících podpor;
- druhým důvodem vytýkají navrhovatelky Tribunálu, že se dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že nepatří k uzavřené skupině existujících wocos, kteří jsou příjemci podpory E 2/2005;
- třetím důvodem mají navrhovatelky konečně za to, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že neměly právní zájem na podání žaloby proti spornému rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká podpory N 642/2009.

26. Navrhovatelky ve své odpovědi na otázky Soudního dvora uvedly, že i když v jejich případě nelze mít za to, že jsou osobně dotčeny sporným rozhodnutím, mohou se domáhat jeho zrušení, neboť toto rozhodnutí je nařizovacím aktem, který se jich bezprostředně dotýká a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření.

A – *Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z právního zájmu navrhovatelek na podání žaloby*

27. Právní zájem na podání žaloby odpovídá právnímu zájmu na dosažení zrušení přijatého aktu. Samotné toto zrušení musí být způsobilé mít právní důsledky pro žalobce<sup>3</sup>, a sice konkrétně být způsobilé mu přinést prospěch<sup>4</sup>.

28. Tribunál v napadeném rozhodnutí výslovně rozhodl o právním zájmu navrhovatelek na podání žaloby, pokud jde o podporu N 642/2009, jelikož Komise zpochybňovala tento právní zájem. Neposoudil naopak tuto podmínku ve vztahu k části sporného rozhodnutí týkající se podpory E 2/2005.

29. Právní zájem na podání žaloby je základní a první podmínkou jakékoliv žaloby<sup>5</sup>. Jeho neexistence představuje nepřípustnost žaloby z důvodu nedostatku nepominutelných podmínek řízení, kterým může Soudní dvůr zkoumat i bez návrhu<sup>6</sup>. V případě, že by Soudní dvůr souhlasil s mými závěry týkajícími se jiných možných důvodů nepřípustnosti, považuji za nezbytné zkoumat tuto otázku ve vztahu k oběma sporným podporám.

#### 1. Podpora N 642/2009 a právní zájem na podání žaloby

30. Poté, co Tribunál zdůraznil, že sporné rozhodnutí prohlásilo novou podporu, jejímiž možnými příjemci byly navrhovatelky, za slučitelnou se společným trhem, v bodě 63 napadeného usnesení rozhodl, že zrušení sporného rozhodnutí jim nemůže přinést prospěch, a že tedy neprokázaly právní zájem na podání žaloby.

31. Podle třetího důvodu, který navrhovatelky uplatňují na podporu svého kasačního opravného prostředku, je toto posouzení Tribunálu stíženo nesprávným právním posouzením. Mají za to, že mají právní zájem na podání žaloby znějící na zrušení sporného rozhodnutí, neboť Komise prohlásila podporu N 642/2009 za slučitelnou se společným trhem pouze tehdy, pokud bude podléhat stejným podmínkám poskytování podpor, jako jsou podmínky stanovené v rámci existujícího režimu podpor E 2/2005. Sporné rozhodnutí má tedy pro ně jako příjemce nepříznivé právní důsledky, neboť dotčené nové podpory mohou být poskytnuty pouze za podmínek taxativně uvedených ve sporném rozhodnutí.

32. Uvádějí tři argumenty. Na prvním místě mají za to, že Tribunál nesprávně vyšel z předpokladu, že podmínky použití režimu podpor N 642/2009 byly stanoveny z podnětu nizozemských orgánů, nikoliv z podnětu Komise. Dále Tribunál podle nich nemohl rozhodnout, že neexistuje právní zájem navrhovatelek na podání žaloby z důvodu, že není jisté, zda by Komise schválila režim podpor za jiných podmínek. Konečně tvrdí, že za těchto okolností Tribunál nevyhověl bodu žalobního důvodu navrhovatelek týkajícímu se dodržování jejich procesních práv.

33. Je třeba připomenout, že z článku 256 SFEU a z čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že kasační opravný prostředek je omezen na právní otázky. Tribunál je tedy jediný příslušný jednak ke zjištění skutkového stavu, s výjimkou případu, kdy by věcná nesprávnost jeho zjištění vyplývala z písemností obsažených ve spisu, které mu byly předloženy, a jednak k posouzení tohoto skutkového stavu. Pokud Tribunál zjistil nebo posoudil skutkový stav, je Soudní dvůr podle článku 256 SFEU příslušný jen k přezkumu právní kvalifikace těchto skutkových zjištění a právních důsledků, které z nich Tribunál vyvodil.

3 — Rozsudek ze dne 24. června 1986, AKZO Chemie a AKZO Chemie UK v. Komise, 53/85, Recueil, s. 1965, bod 21).

4 — Viz zejména rozsudek ze dne 28. února 2008, Neirinck v. Komise (C-17/07 P, bod 45), jakož i výše uvedený rozsudek ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise (bod 37).

5 — Usnesení ze dne 31. července 1989, S. v. Komise (C-206/89 R, Recueil, s. 2841, bod 8).

6 — Usnesení ze dne 7. října 1987, d.M. v. Rada a HSV (108/86, Recueil, s. 3933, bod 10).

34. Soudní dvůr tedy není příslušný ke zjišťování skutkového stavu ani v zásadě k přezkoumávání důkazů, které Tribunál přijal na podporu tohoto skutkového stavu. Pokud totiž tyto důkazy byly řádně získány a byly dodrženy obecné právní zásady a procesní pravidla použitelná v oblasti důkazního břemene a provádění důkazů, je pouze na Tribunálu, aby posoudil hodnotu, kterou je třeba přiznat důkazům, které mu byly předloženy. Toto posouzení tedy nepředstavuje, s výhradou případu zkreslení těchto důkazů, právní otázku, která by jako taková podléhala přezkumu Soudního dvora v řízení o kasačním opravném prostředku<sup>7</sup>.

35. V projednávaném případě však navrhovatelky, které tvrdí, že Tribunál měl nesprávně za to, že podmínky pro poskytnutí podpory N 642/2009 navrhly nizozemské orgány, a nikoliv Komise, zpochybňují posouzení okolností souvisejících s přijetím sporného rozhodnutí Tribunálem, aniž tvrdí, že došlo ke zkreslení skutkového stavu.

36. Druhým argumentem navrhovatelky vytýkají Tribunálu, že se za účelem konstatování neexistence právního zájmu na podání žaloby opřel o skutečnost, že nebylo jisté, zda by Komise schválila režim podpor za jiných podmínek. Je třeba konstatovat, že tento argument je namířen proti nadbytečnému důvodu uvedenému v odůvodnění Tribunálu, jehož vyvrácení by neumožnilo přiznat navrhovatelkám právní zájem na podání žaloby. Dále mám za to, že navrhovatelky vykládají zjevně nesprávně bod 59 napadeného usnesení. Z výkladu tohoto bodu totiž nevyplývá, že nemají právní zájem na podání žaloby z důvodu, že není jisté, zda by Komise schválila režim podpor za jiných podmínek, které by pro ně byly příznivější. Tribunál měl v úmyslu jen zdůraznit, že za okolností projednávané věci se navrhovatelky nemohou dovolávat situace před přijetím sporného rozhodnutí, která by pro ně byla příznivější, jelikož již z podstaty věci nemají žádné právo na obdržení nové podpory, která je jen ve fázi předběžného posuzování ze strany Komise.

37. Pokud jde o třetí argument na podporu třetího důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba uvést, že vzhledem k tomu, že sporné rozhodnutí bylo přijato po předběžném posouzení a že v něm byla podpora prohlášena za slučitelnou se společným trhem, nemohou navrhovatelky jakožto možní příjemci této nové podpory tvrdit, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že jim nezaručil dodržení procesních práv stanovených v článku 6 nařízení č. 659/1999 v souvislosti s řízením uvedeným v čl. 108 odst. 2 SFEU.

38. Na základě této analýzy mám za to, že Tribunál se nedopustil nesprávného právního posouzení právního zájmu navrhovatelek na podání žaloby proti části sporného rozhodnutí týkající se podpory N 642/2009. Třetí důvod kasačního opravného prostředku musí být proto považován zčásti za zjevně nepřijatelný a zčásti za zjevně neopodstatněný.

## 2. Podpora E 2/2005 a právní zájem na podání žaloby

39. Komise měla ve sporném rozhodnutí za to, že i změněný nizozemský systém financování sociálního bydlení je existující státní podporou. Po posouzení rozsahu změn provedených nizozemskou vládou dospěla k závěru, že „podpory poskytované na činnosti související se sociálním bydlením, například činnosti spojené s výstavbou a pronájmem bytů určených pro jednotlivce, včetně výstavby a údržby související infrastruktury, jsou slučitelné s čl. 106 odst. 2 SFEU“<sup>8</sup>.

40. Z dopisu, který zaslalo Nizozemské království Komisi dne 3. prosince 2009, vyplývá, že nová pravidla měla být zavedena ministerskou vyhláškou, jež měla vstoupit v platnost dne 1. ledna 2010, a novým zákonem o bydlení, jenž měl vstoupit v platnost dne 1. ledna 2011. Nová pravidla se kromě toho vztahovala pouze na budoucí činnosti.

7 — Viz zejména rozsudek ze dne 10. července 2008, Bertelsmann a Sony Corporation of America v. Impala, (C-413/06 P, Sb. rozh. s. I-4951, bod 29 a citovaná judikatura).

8 — Bod 72 odůvodnění sporného rozhodnutí.

41. Na základě první analýzy řízení se tedy lze domnívat, že by zrušení sporného rozhodnutí nepřineslo navrhovatelkám žádný prospěch, jelikož jeho důsledkem nemůže být zrušení nového zákona a vyhlášky přijatých nizozemskými orgány.

42. Z článku 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 však vyplývá, že změny, jimiž se stal systém slučitelným s unijním právem, byly provedeny na podnět Komise, která je pak učinila závaznými.

43. Uvedené ustanovení totiž stanoví, že „[p]okud dotýčný členský stát přijme navrhovaná opatření a uvědomí o tom Komisi, Komise toto zjištění zaznamená a uvědomí o tom členský stát. Členský stát je svým přijetím provést vhodná opatření vázán“.

44. Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 18. června 2002, Německo v. Komise (C-242/00, Recueil, s. I-5603) potvrdil závaznost rozhodnutí založeného na čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999.

45. Soudní dvůr v této věci připomněl, že Komise může v rámci výkonu svých pravomocí, které má na základě článků 87 ES a 88 ES [nyní články 107 SFEU a 108 SFEU], přijmout pokyny, jejichž cílem je oznámit způsob, jakým zamýšlí v souladu s těmito články vykonávat svou pravomoc ve vztahu k novým podporám a ve vztahu k existujícím režimům podpor. Pokud jsou tyto pokyny založeny na čl. 88 odst. 1 ES [nyní čl. 108 odst. 1 SFEU], jsou součástí řádné a pravidelné spolupráce, v rámci níž Komise společně s členskými státy neustále posuzuje existující režimy podpor a navrhuje jim užitečná opatření, která vyžaduje postupný vývoj nebo fungování společného trhu. Soudní dvůr rovněž dodal, že [p]okud jsou tyto návrhy užitečných opatření přijaty členským státem, mají vůči tomuto členskému státu závazný účinek [...]“<sup>9</sup>, a konstatoval, že „zákonodárce Společenství se ztotožnil se zásadami výtýčenými v judikatuře [...], jelikož do nařízení [č. 659/1999] vložil čl. 19 odst. 1“<sup>10</sup>.

46. Poznamenávám, že v projednávaném případě Komise v bodě 74 odůvodnění sporného rozhodnutí výslovně uvedla, že „Komise proto přijímá závazky nizozemských orgánů“ a že „[p]odle článku 19 nařízení [č. 659/1999] Komise prostřednictvím tohoto rozhodnutí bere na vědomí závazky, v důsledku čehož se provedení vhodných opatření stává závazným“.

47. Mám tedy za to, že navrhovatelky mohou v rámci omezeného zkoumání právního zájmu na podání žaloby tvrdit, že by měly prospěch ze zrušení sporného rozhodnutí. Podle mého názoru „by“ totiž „na konstatování prospěchu [vyplývajícího ze zrušení napadeného aktu] neměly být kladeny přehnané požadavky, pokud jsou již splněny restriktivní podmínky druhé nebo třetí možnosti čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU“<sup>11</sup>. Pokud by tedy v projednávaném případě bylo sporné rozhodnutí zrušeno, mohlo by Nizozemské království znovu získat autonomii při přijímání opatření, která by zajistila slučitelnost systému s unijním právem. Zrušení sporného rozhodnutí by tak přineslo navrhovatelkám určitý prospěch. Za těchto podmínek navrhovatelky prokázaly právní zájem na podání žaloby a na zrušení sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká podpory E 2/2005.

9 — Výše uvedený rozsudek Německo v. Komise (bod 28).

10 — Tamtéž (bod 29). Tribunál uplatnil v poslední době tuto judikaturu: „[...] je třeba odmítnout přístup zastávaný Komisí, který na základě izolovaného a doslovného výkladu výše uvedeného čl. 19 odst. 1 spočívá v závěru, že Komise nepřijme žádné rozhodnutí, pokud řízení o prošetření existující podpory vede k tomu, že členský stát akceptuje navrhovaná vhodná opatření [...]. Pokud jde o právně závazné účinky napadeného rozhodnutí [přijaté Komisí na základě čl. 19 odst. 1 *in fine* nařízení č. 659/1999], postačí uvést, že [tento článek] stanoví, že dotýčný členský stát, který při zveřejnění upraveném článkem 26 odst. 1 nařízení č. 659/1999 nezbytně přijal vhodná opatření, je svým přijetím [...] vázán provést tato opatření“ (rozsudek ze dne 11. března 2009, TF1 v. Komise, T-354/05, Sb. rozh. s. II-471, body 68 a 73 a citovaná judikatura Soudního dvora).

11 — Viz v tomto ohledu bod 86 stanoviska generální advokátky Kokott ve věci Telefónica v. Komise (C-274/12 P), která je projednávána před Soudním dvorem.

## B – Použitelnost čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU

48. Tribunál se při posuzování přípustnosti žaloby v rozsahu, v němž se týká části sporného rozhodnutí vztahující se k podpoře E 2/2005, omezil na konstatování, že sporné rozhodnutí není určeno navrhovatelkám a že navrhovatelky nejsou tímto rozhodnutím osobně dotčeny. První dva důvody uplatňované na podporu kasačního opravného prostředku se ostatně vztahují jen k těmto úvahám.

49. Poznávám, že Tribunál neověřil, zda je sporné rozhodnutí nařizovacím aktem, který se bezprostředně dotýká navrhovatelek a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření. Tribunál jinými slovy neprovedl analýzu čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU, který doplňuje nový procesní prostředek.

50. I když je pravda, že navrhovatelky nenadnesly tuto otázku před Tribunálem (v žalobě ani v kasačním opravném prostředku), pojí se tato k přípustnosti žaloby podané na základě článku 263 SFEU a jedná se o nepominutelnou podmínku řízení. Soudní dvůr ji proto musí zkoumat i bez návrhu<sup>12</sup> a účastnice řízení byly vyzvány, aby se vyjádřily k této otázce na jednání, které se konalo dne 17. dubna 2013.

### 1. Třetí procesní prostředek zavedený čl. 263 čtvrtým pododstavcem *in fine* SFEU

51. Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU stanoví v současnosti, že „[k]aždá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, *jakož i proti právním aktům s obecnou působností [proti nařizovacím aktům], které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření*“<sup>13</sup>.

52. Jednotlivec tedy může v současnosti podat žalobu na neplatnost, aniž musí prokázat, že je osobně dotčen, avšak pod podmínkou, že dotčený akt je nařizovacím aktem, který se jej bezprostředně dotýká a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření.

#### a) Nařizovací akt

53. Podle usnesení Tribunálu ze dne 6. září 2011, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada* (T-18/10, Sb. rozh. s. II-5599) nemůže být každý právní akt s obecnou působností kvalifikován jako „nařizovací akt“ ve smyslu článku 263 SFEU. Podle uvedeného usnesení je tomu tak u legislativních aktů.

54. Na základě tohoto konstatování a vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva obsahuje v čl. 289 odst. 3 SFEU čistě procesní kritérium pro vymezení legislativních aktů<sup>14</sup>, Tribunál omezil nařizovací akty jen na právní akty s obecnou právní působností, které nejsou přijaty legislativním postupem.

55. Proti uvedenému usnesení Tribunálu byl podán kasační opravný prostředek<sup>15</sup>. I když Soudní dvůr o něm dosud nerozhodl, generální advokátka potvrzuje ve svém stanovisku výklad Tribunálu<sup>16</sup>.

12 — Viz zejména rozsudek ze dne 23. dubna 2009, *Sahlstedt a další v. Komise* (C-362/06 P, Sb. rozh. s. I-2903, bod 22).

13 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

14 — Článek 289 odst. 3 SFEU stanoví že „[p]rávní akty přijaté legislativním postupem jsou legislativními akty“.

15 — Věc *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada* (C-583/11 P), která je projednávána před Soudním dvorem.

16 — Stanovisko generální advokátky Kokott přednesené dne 17. ledna 2013 v rámci kasačního opravného prostředku podaného proti výše uvedenému usnesení *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada*.



56. Přestože souhlasím s některými argumenty předloženými generální advokátkou Kokott, které se týkají historických aspektů a znění, nemyslím si, že lze z použití pojmu „legislativní akty“ v čl. 263 prvním pododstavci SFEU vyvodit, že v rámci právních aktů s obecnou působností má výraz „nařizovací akt“ uvedený ve čtvrtém pododstavci tohoto článku opačný význam. Opakem legislativního aktu totiž není nutně nařizovací akt, ale je jím spíše prováděcí akt, který je výslovně použit v článku 291 SFEU<sup>17</sup>.

57. Kromě toho Smlouva o FEU ke kvalifikaci aktů, které nejsou legislativní, nepoužívá pojem „nařizovací“, ale zmiňuje v čl. 297 odst. 2 SFEU „nelegislativní akty“.

58. Mám za to, že tento výklad, který ani zdaleka není v právní nauce jednomyslně podporován, každopádně nezohledňuje důvody, které vedly ke změně článku 230 ES. Nejsymboličtější paradox v tomto ohledu spočívá bez pochyb v tom, že pokud by se použil restriktivní výklad navržený Tribunálem, byla by ve věci *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada*<sup>18</sup> znovu konstatována nepřipustnost kasačního opravného prostředku, přestože právě tato nepřipustnost vedla ke změně tohoto článku.

59. Kromě toho nelze mít za to – jak se domnívají někteří autoři podporující restriktivní výklad – že předběžná otázka představuje vždy mechanismus postačující k zajištění účinné soudní ochrany. Pokud by tomu tak bylo, nebyl by důvod ke změně článku 230 ES, jehož nedostatky budou již z podstaty věci nadále existovat, pokud se bude mít za to, že legislativní akty jsou vyloučeny z čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

60. Někteří autoři však tvrdí, že existující právní mezeru zaplnil čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU. Není tomu tak. Tento článek je totiž jen formálním zakotvením zásady, kterou Soudní dvůr formuloval za použití stejných výrazů ve výše uvedeném rozsudku *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada*<sup>19</sup>. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU tedy nijak nedoplnil existující právo. Znovu opakují, že pokud by tomu tak bylo, byla by změna článku 230 ES zbytečná.

61. Konečně povinnost loajální spolupráce nemůže mít podle mého názoru takový rozsah, aby ukládala členským státům zajistit přístup k vnitrostátnímu soudu, když není zpochybňován žádný vnitrostátní akt. Ostatně je překvapující, že někteří z těch autorů, kteří se dovolávají čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU s cílem uložit státům povinnost zajistit účinnou právní ochranu jednotlivců, se na druhé straně neváhají odvolávat na neexistenci vnitrostátních žalob proti vnitrostátním legislativním aktům ve většině členských států k tomu, aby odůvodnili podobnou neexistenci žalob na úrovni Unie. Není paradoxní považovat za obvyklé, že Smlouva neopravňuje jednotlivce k podání žaloby proti unijním legislativním aktům z důvodu, že většina členských států je neopravňuje k podání takové žaloby proti vlastním zákonům, a zároveň že ukládá těmto státům tak učinit – byť nepřímo – pokud jde o unijní akty?

17 — Článek 291 odst. 1 SFEU stanoví, že „[č]lenské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie“. Odstavec 2 stanoví, že „[j]sou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních [...] případech [...] Radě“. Odstavec 4 každopádně stanoví, že „[s]oučástí názvu prováděcích aktů je slovo ‚prováděcí‘“.

18 — Rozsudek ze dne 25. července 2002 (C-50/00 P, Recueil, s. I-6677).

19 — Soudní dvůr v bodě 41 uvedeného rozsudku uvádí:

„Členským státům tak přísluší, aby zavedly ucelený systém procesních prostředků a řízení, umožňující zajistit dodržování práva na účinnou soudní ochranu.“

62. Dále jsem toho názoru, že není důvodné mít za to, že soudní ochrana bude účinná, protože se jednotlivec teoreticky může dotázat vnitrostátních správních orgánů na použitelnost unijního legislativního aktu na jeho osobní situaci, a to v naději, že mu bude dána odpověď, kterou bude moci napadnout před soudem, jenž bude moci vyvolat řízení o předběžné otázce. Jak lze nepochybovat o skutečné účinnosti takových teoretických konstrukcí založených na existenci aktu, který nemá jiný důvod existence než skutečnost, že může být napaden, a je tak patrně čistě umělý? A co by se stalo, kdyby vnitrostátní orgán nereagoval?

63. Připomínám, že Soudní dvůr rozhodl, že účinná právní ochrana není zaručena, pokud jednotlivec nemá jinou možnost než porušit právo, aby přinutil příslušný vnitrostátní orgán přijmout prováděcí akt, který povede k tomu, že se bude muset obhajovat před soudem, který případně může položit předběžnou otázku<sup>20</sup>. Na základě jakého odůvodnění by bylo přípustné, aby tomu bylo jinak v případě, kdy vnitrostátní orgán v zásadě nemusí přijmout žádný akt?

64. Mám tedy za to, že výklad čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU, který vylučuje legislativní akty, je příliš restriktivní a nemůže zohledňovat důvody, které vedly ke změně čl. 230 čtvrtého pododstavce ES.

65. Tento závěr mě tudíž vede k upřednostnění jiného výkladu nařizovacího aktu ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU. Nařizovací akt by měl být podle mého názoru vykládán tak, že se jedná o právní akt s obecnou působností, ať již legislativní nebo nelegislativní.

b) Který se bezprostředně dotýká žalobce

66. I když podmínka být osobně dotčen u třetí možnosti žaloby na neplatnost neexistuje, je u ní zachována podmínka bezprostředního dotčení. Určení jejího rozsahu patrně nepůsobí obtíže, jelikož pojem „bezprostřední dotčení“ je totožný ve druhém a třetím případě uvedeném v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU<sup>21</sup>.

67. Podle ustálené judikatury týkající se čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU to tedy znamená, že fyzická nebo právnická osoba je bezprostředně dotčena unijním aktem, pokud má „bezprostřední účinky na právní postavení jednotlivce a [...] svým adresátům pověřeným jeho provedením neponecháv[á] žádnou volnost uvážení, jelikož toto provedení je čistě automatické a vyplývá výlučně z [unijní] právní úpravy, aniž by bylo třeba použít další prováděcí předpisy“<sup>22</sup>.

68. Soudní dvůr měl rovněž příležitost v tomto ohledu uvést, že neexistence rozhodovacího prostoru členských států ruší zjevnou neexistenci přímého vztahu mezi unijním aktem a jednotlivcem. Jinými slovy, k zabránění bezprostřednímu dotčení nemůže být prostor pro uvážení autora prováděcího aktu, jehož cílem je provést unijní akt, čistě formální. Musí být zdrojem právního dotčení žalobce<sup>23</sup>.

20 — Rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet (C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 64).

21 — Takový je výklad Tribunálu. V tomto smyslu viz rozsudek Tribunálu ze dne 25. října 2011, Microban International a Microban (Europe) v. Komise (T-262/10, Sb. rozh. s. II-7697, body 32). Tento názor zastává rovněž generální advokátka Kokott ve výše uvedených věcech Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (bod 69), jakož i Telefónica v. Komise (C-274/12 P, bod 59). V právní nauce viz mimo jiné Albors-Llorens, Alb., „Sealing the fate of private parties in annulment proceedings? The General Court and the new standing test in article 263(4) TFEU“, *The Cambridge Law Journal*, 2012, svazek 71, s. 52 až 55, jakož i Werkmeister, Chr., Pötters, St., a Traut, J., „Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU – A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants“, *Cambridge yearbook of European legal studies*, svazek 13, 2010–2011), s. 311 až 332, zvláště s. 329.

22 — Rozsudek ze dne 13. března 2008, Komise v. Infront WM (C-125/06 P, Sb. rozh. s. I-1361, bod 47).

23 — K použití této zásady viz například rozsudek ze dne 17. září 2009, Komise v. Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, Sb. rozh. s. I-8495, body 48 a 49).

c) Který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření

69. Zbývá tedy určit význam závěrečné části věty čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, a sice neexistence prováděcích opatření. Jedná se o třetí podmínku, nebo jen o vysvětlení bezprostředního dotčení?

70. Soudní dvůr dosud neměl příležitost se k tomuto vyslovit. Tribunál měl za to, že rozhodnutí Komise prohlašující podporu za protiprávní a nařizující její navrácení „nelze kvalifikovat jako akt, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření [jelikož] čl. 6 odst. 2 napadeného rozhodnutí zmiňuje, provádění vnitrostátních opatření přijatých v souladu s tímto rozhodnutím, dokud není podpora poskytnutá v rámci [sporného] režimu zcela navrácena“. Samotná existence těchto opatření směřujících k navrácení, která jsou prováděcími opatřeními, odůvodňuje, aby napadené rozhodnutí bylo považováno za akt, který vyžaduje přijetí prováděcích opatření. Tato opatření budou moci být jejich adresáty napadena před vnitrostátním soudem<sup>24</sup>.

71. Tribunál v této věci odmítl žalující společnosti právo na podání žaloby na neplatnost na základě rozšíření vyplývajícího z Lisabonské smlouvy z důvodu, že podle něj nutně existovala vnitrostátní prováděcí opatření.

72. Mám za to, že takový výklad příliš omezuje účinky znění, které čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU vložil do bývalého článku 230 ES, neboť vždy může existovat takové vnitrostátní prováděcí opatření unijního nařizovacího aktu, jako je vyhlášení, oznámení, potvrzení nebo upomínka. Pokud by se však uplatňoval výklad Tribunálu, měly by tyto jednoduché formality, které mohou být nepředvídatelné nebo nepovinné, vést k nepoužití tohoto článku.

73. Mám za to, že takový výklad je kromě toho v rozporu s cílem sledovaným autory Smlouvy. Jak připomněla generální advokátka Kokott ve věci *Telefónica v. Komise* „[d]odatkem týkajícím se ‚prováděcích opatření‘ mělo být rozšíření práva podat žalobu omezeno na ty případy, v nichž jednotlivec ‚musí nejprve právo porušit, aby se poté mohl obrátit na soud‘<sup>25</sup>“.

74. Ztotožňuji se také s názorem generální advokátky Kokott, že „požadavek týkající se prováděcích opatření nařizovacího aktu [je nutno] chápat v tom smyslu, že tento právní akt [...] vyvolává účinky přímo vůči jednotlivci, aniž jsou nezbytná prováděcí opatření“<sup>26</sup>. Jedná se přitom o definici totožnou s definicí bezprostředního dotčení<sup>27</sup>.

75. Mám tedy za to, že je třeba vyloučit pojem „prováděcí opatření“ použitý v čl. 263 čtvrtém pododstavci *in fine* SFEU z vnitrostátní sféry, a omezit jej tak na unijní právo nebo alespoň vyloučit z tohoto pojmu opatření přijatá vnitrostátními orgány bez posuzovací pravomoci. Jak bylo totiž výše vysvětleno, neexistence rozhodovacího prostoru členských států ruší zjevnou neexistenci přímého vztahu mezi unijním aktem a jednotlivcem.

76. Závěrem mám za to, že podmínka související s neexistencí prováděcího opatření je jen opakováním bezprostředního dotčení<sup>28</sup>.

24 — Rozsudek Tribunálu ze dne 8. března 2012, *Iberdrola v. Komise* (T-221/10, bod 46). Viz rovněž usnesení ze dne 21. března 2012, *Telefónica v. Komise* (T-228/10, bod 42). V současnosti probíhá řízení o kasačním opravném prostředku podaném proti tomuto usnesení (výše uvedená věc C-274/12 P).

25 — Výše uvedené (bod 40).

26 — Tamtéž (bod 41).

27 — Viz definice bezprostředního dotčení, kterou podala generální advokátka Kokott v bodě 59 svého stanoviska ve výše uvedené věci *Telefónica v. Komise*.

28 — Viz definice bezprostředního dotčení podaná v bodě 67 tohoto stanoviska. V tomto smyslu viz Creus, A., „Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban“, *Cahiers de droit européen*, 2011, s. 659, zvláště s. 677, jakož i eers, St, a Costa, M., „Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission“, *European Constitutional Law Review*, 2012, svazek 8, s. 82 až 104, zvláště s. 96.

77. Mám za to, že tento výklad je tím příhodnější v oblasti státních podpor, že podle ustálené judikatury je zrušení protiprávní podpory prostřednictvím jejího navrácení logickým důsledkem konstatování její protiprávnosti<sup>29</sup>. Jediným důvodem, kterého by se mohl členský stát dovolávat na obranu proti žalobě pro nesplnění povinnosti podané Komisí na základě čl. 108 odst. 2 SFEU, je takový důvod, jenž vychází z absolutní nemožnosti řádného výkonu předmětného rozhodnutí<sup>30</sup>. Opatření určená navrácení podpory, která jsou přijata členskými státy, jsou tedy v určitém smyslu jen nezbytnými vedlejšími aspekty sporného rozhodnutí.

78. Navrhovaný výklad skýtá kromě toho výhodu spočívající v tom, že všechny soudní spory týkající se státních podpor budou projednávány před soudy Evropské unie. Mám za to, že by takováto centralizace byla prospěšná z dvojího důvodu. Zvyšuje právní jistotu tím, že odstraňuje otázku osobního dotčení a že opravňuje možné příjemce podpory nebo konkurenty podniku, který je příjemcem podpory, aby napadli rozhodnutí Komise přímo před Soudním dvorem. Odstraňuje totiž nejistotu spojenou s judikaturou TWD Textilwerke Deggendorf, podle které bylo nejprve nutné vyřešit otázku osobního dotčení, neboť jinak mohla být namítnuta nepřipustnost pozdější předběžné otázky<sup>31</sup>. Dále odstraňuje nutnost zahájit vnitrostátní řízení, aby bylo možné obrátit se na Soudní dvůr prostřednictvím předběžné otázky. Jinými slovy, umožňuje přímější, a tedy účinnější, rychlejší a hospodárnější řízení.

79. Konečně si obecně kladu otázku užitečnosti, kterou by mělo rozlišení mezi podmínkou bezprostředního dotčení a upřesněním týkajícím se neexistence prováděcích opatření. Jak by bylo možné, aby jednotlivec mohl být bezprostředně dotčen unijním aktem, jestliže tento vyžaduje přijetí skutečného prováděcího opatření, ať již unijního nebo vnitrostátního, když podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že unijní akt musí mít „bezprostřední účinky na právní postavení jednotlivce [...] a [...] jeho provedení vyplývá výlučně z právní úpravy Společenství, aniž by bylo třeba použít další prováděcí předpisy“<sup>32</sup>?

## 2. Použití na projednávaný případ

80. Sporné rozhodnutí je rozhodnutím Komise prohlašujícím dva režimy podpor (existující režim podpor a nový režim podpor) za slučitelné s čl. 106 odst. 2 SFEU a společným trhem.

81. Komise ve sporném rozhodnutí nejprve posoudila slučitelnost podpory E 2/2005 týkající se systému financování wocos změněného na základě závazků přijatých nizozemskými orgány. Poté analyzovala nový režim týkající se podpory N 642/2009.

82. Je tedy třeba určit, zda tento akt, který adresovala Komise Nizozemskému království, je nařizovacím aktem a zda se bezprostředně – bez přijetí prováděcích opatření – dotýká navrhovatele.

a) Je sporné rozhodnutí nařizovacím aktem?

83. I když je jisté, že sporné rozhodnutí bylo přijato nelegislativním postupem, Komise zpochybňuje obecnou působnost tohoto aktu. Komise tvrdí, že vzhledem k tomu, že rozhodnutí bylo určeno výlučně Nizozemského království, může mít jen individuální působnost.

29 — Viz zejména rozsudek ze dne 14. dubna 2011, Komise v. Polsko (C-331/09, Sb. rozh. s. I-2933, bod 54).

30 — Viz zejména rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Komise v. Itálie (C-304/09, Sb. rozh. s. I-13903, bod 35).

31 — Rozsudek ze dne 9. března 1994 (C-188/92, Recueil, s. I-833). V bodě 17 tohoto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že „[...] požadavky právní jistoty vedou k vyloučení toho, aby příjemce podpory, který by byl mohl napadnout rozhodnutí Komise vydané na základě článku 93 Smlouvy o EHS, jehož předmětem byla tato podpora a který nechal uplynout závaznou lhůtu stanovenou k tomu účelu v čl. 173 odst. 3 Smlouvy o EHS, mohl před vnitrostátním soudem zpochybňovat legalitu tohoto rozhodnutí v případě žaloby proti opatřením k provedení tohoto rozhodnutí přijatým vnitrostátními orgány“.

32 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Infront WM (bod 47 a citovaná judikatura).

84. Otázka působnosti rozhodnutí, které je určeno členskému státu, byla v poslední době podrobně a relevantně zkoumána generální advokátkou Kokott ve výše uvedené věci *Telefónica v. Komise*<sup>33</sup>.

85. Sdílím její názor, že tento druh rozhodnutí představuje určitou zvláštnost, jelikož členské státy ztělesňují i vnitrostátní právní řád a rozhodnutí, která jsou jim určena, jsou závazná pro všechny jejich orgány. Generální advokátka Kokott tak uvedla, že „rozhodnutí určená členskému státu tedy mohou, přestože mají jen jediného adresáta, formovat vnitrostátní právní řád a tímto způsobem nabývat obecnou působnost“<sup>34</sup>.

86. Samotný Soudní dvůr již v některých případech přiznal tomuto druhu rozhodnutí obecnou působnost<sup>35</sup>, zvláště pak v oblasti státních podpor. Podle ustálené judikatury, kterou kromě toho připomíná Tribunál v napadeném usnesení, platí, že rozhodnutí Komise, jímž je zakázán režim podpor, je totiž pro případné příjemce režimu podpory považováno za opatření s obecnou působností, které se vztahuje na objektivně vymezené situace a které má právní účinky vůči určité kategorii osob vymezených obecně a abstraktně. Rozhodnutí Komise je tak pro možné příjemce režimu podpor opatřením s „obecnou působností“<sup>36</sup>. Právě proto jsou v zásadě tito příjemci považováni za osobně dotčené osoby. Mám za to, že v projednávaném případě může být uplatněna tatáž úvaha na rozhodnutí přijaté Komisí na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, jímž Komise bere na vědomí závazky přijaté vnitrostátními orgány a prohlašuje změny existujícího režimu podpor za slučitelné se společným trhem.

87. Pokud má být změněný režim podpor použit na objektivně vymezené situace a jestliže má právní účinky vůči určité kategorii osob vymezených obecně a abstraktně, platí to rovněž pro rozhodnutí Komise, jímž je povolen. Ačkoli má Komise opačný názor, neshledávám v tomto ohledu důvod, proč by bylo třeba rozlišovat mezi rozhodnutími, která povolují režim podpor, a rozhodnutími, která jej zakazují.

88. Sporné rozhodnutí tedy jakožto právní akt s obecnou působností přijatý nelegislativním postupem splňuje první podmínku stanovenou v čl. 263 čtvrtém pododstavci *in fine* SFEU, ať již použijeme široký nebo restriktivní výklad pojmu „nařizovací akt“.

b) Jsou navrhovatelky bezprostředně dotčeny bez přijetí prováděcích opatření?

89. Komise má ve své odpovědi na písemnou otázku za to, že prováděcí opatření jsou nezbytná k tomu, aby sporné rozhodnutí nabylo účinnosti. Má na mysli nejen ministerskou vyhlášku a zákon uvedené v bodě 41 odůvodnění sporného rozhodnutí, ale uvádí také prozatímní nařízení ze dne 3. listopadu 2010 o službách obecného hospodářského zájmu poskytovaných schválenými organizacemi působícími v oblasti bydlení (vyhlášené v *Nederlandsche Staatcourant* č. 17515, ze dne 8. listopadu 2010).

90. Existenci prováděcích opatření nelze popřít. Tyto jsou vlastní takovému řízení týkajícímu se režimů podpor, jako je řízení upravené nařízením č. 659/1999. Článek 19 odst. 1 tohoto nařízení totiž výslovně stanoví, že pokud členský stát přijme navrhovaná opatření, uvědomí o tom Komisi. Komise toto zjištění zaznamená a členský stát je „svým přijetím provést vhodná opatření vázán“.

33 — Tamtéž (body 21 až 29).

34 — Tamtéž (bod 25).

35 — Viz rozsudek ze dne 7. června 2007, *Carp* (C-80/06, Sb. rozh. s. I-4473, bod 21), a usnesení ze dne 8. dubna 2008, *Saint-Gobain Glass Deutschland v. Komise* (C-503/07 P, Sb. rozh. s. I-2217, bod 71).

36 — Viz zejména rozsudek ze dne 29. dubna 2004, *Itálie v. Komise* (C-298/00 P, Sb. rozh. s. I-4087, bod 37).

91. Jak však výše uvedl, mám za to, že podmínka související s neexistencí prováděcích opatření je jen opakováním bezprostředního dotčení a že k tomu, aby tato podmínka nebyla splněna, nemůže být rozhodovací prostor orgánu, který musí přijmout prováděcí opatření, čistě formální.

92. Jak jsem již měl příležitost uvést v rámci posuzování právního zájmu navrhovatelek na podání žaloby vzhledem k tomu, že sporné rozhodnutí je založeno na čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, neponechává Nizozemskému království žádný prostor pro uvážení.

93. Podle tohoto ustanovení se změny, které učinily systém slučitelný s unijním právem, staly závaznými až po jejich přijetí Komisí. Komise ostatně výslovně uvedla v bodě 74 odůvodnění sporného rozhodnutí, že „přijímá závazky nizozemských orgánů“ a že „podle článku 19 nařízení [č. 659/1999] Komise prostřednictvím tohoto rozhodnutí bere na vědomí závazky, a v důsledku toho se provedení vhodných opatření stává závazným“. Tento závěr je uveden také ve výroku rozhodnutí (v jeho bodě 108).

94. Komise uvedla, že Nizozemské království si zachovalo prostor pro uvážení po přijetí sporného rozhodnutí, jelikož mělo stále možnost definitivně se vzdát dotčeného režimu podpor. Nesdílím tento názor, neboť vzhledem ke skutečnosti, že Nizozemské království navrhlo Komisi změny, které se staly na základě sporného rozhodnutí závaznými, byla možnost, že se rozhodne nezachovat režim podpor, zcela teoretická. Naopak neexistovaly pochybnosti o tom, že nizozemské orgány mají v úmyslu rozhodnutí aplikovat<sup>37</sup>.

95. Kromě toho – ačkoli Komise tvrdí opak – navrhovatelky ve své odpovědi na písemné otázky uvádějí, že neexistuje žádné opatření, které by mohly napadnout před vnitrostátním soudem. Toto tvrzení bylo výslovně zopakováno na jednání s tím, že jednotlivec nemá ve vnitrostátním právním řádu možnost podat žalobu proti takovému závaznému právnímu aktu s obecnou působností, jako je článek 4 prozatímního nařízení ze dne 3. listopadu 2010 o službách obecného hospodářského zájmu poskytovaných schválenými organizacemi působícími v oblasti bydlení.

96. Navíc povinnost přidělit 90 % bytů osobám, jejichž příjmy nepřekračují určitou částku, která je převzata do článku 4 uvedeného vnitrostátního nařízení, nevyžaduje jiné rozhodnutí. Naopak reakci orgánu, jako například odmítnutí poskytnutí dotčené podpory, by mohlo vyvolat pouze porušení tohoto pravidla. V tomto ohledu si dovoluji nesouhlasit s požadavkem Komise, že k tomu, aby se mohl uplatnit výše uvedený rozsudek Unibet, je nezbytné, aby existovalo riziko trestního stíhání. Bez ohledu na hrozící sankci takový systém v žádném případě neodpovídá požadavku účinné soudní ochrany.

97. Domnívám se, že za těchto okolností vede odepření práva podat žalobu proti spornému rozhodnutí k tomu, že navrhovatelkám není poskytnuta soudní ochrana.

98. Mám tudíž za to, že sporné rozhodnutí se bezprostředně dotýká navrhovatelek a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU, jelikož má bezprostřední účinky na právní postavení navrhovatelek a svému adresátovi pověřenému jeho provedením, a sice Nizozemskému království, neponecháv[á] žádnou volnost uvážení.

99. Podmínky stanovené v uvedeném čtvrtém pododstavci *in fine* jsou tedy podle mého názoru splněny, a Tribunál tudíž měl podle tohoto ustanovení připustit žalobu navrhovatelek. Mám za to, že tím, že ji prohlásil za nepřipustnou, se dopustil nesprávného právního posouzení.

37 — K podobnému posouzení Soudního dvora týkajícího se žádosti o ochranná opatření podané Francouzskou republikou (dovozní kvóta) viz rozsudek ze dne 17. ledna 1985, Piraiki-Patraiki a další v. Komise (11/82, Recueil, s. 207, bod 9).

C – K prvnímu a druhému důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícím z nezbytnosti být osobně dotčen napadeným aktem

100. Pokud by Soudní dvůr měl za to, že podmínky stanovené v čl. 263 čtvrtém pododstavci *in fine* SFEU nejsou splněny, bylo by tedy třeba přezkoumat první dva důvody kasačního opravného uplatňované navrhovatelkami proti spornému rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká podpory E 2/2005.

101. Oba důvody se týkají podmínky „být osobně dotčen“ sporným rozhodnutím, kterou Tribunál uplatnil na projednávaný případ. Budu je zkoumat společně.

## 1. Pojem

102. Podmínka osobního dotčení v rámci žaloby na neplatnost je bez pochyb jedním z nejobtížněji vymezitelných pojmů. Od vydání rozsudku *Plaumann v. Komise* ustálená judikatura opakuje, že „subjekty odlišné od adresátů rozhodnutí mohou tvrdit, že jsou osobně dotčeny, pouze tehdy, pokud je toto rozhodnutí zasahuje z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát rozhodnutí“<sup>38</sup>.

103. Dosah této zásady však byl omezen. Skutečnost, že ustanovení, které má svou povahou a působností obecný charakter vzhledem k tomu, že se použije obecně na zúčastněné hospodářské subjekty, ještě nevylučuje, že by se mohlo některých z nich osobně dotýkat. Je tomu tak tehdy, [p]okud se rozhodnutí dotýká skupiny osob, jež byly nebo mohly být známy v okamžiku přijetí tohoto aktu, a *na základě kritérií vlastních členům této skupiny* [...]. Tyto osoby [totiž] mohou být tímto aktem osobně dotčeny, neboť patří k omezenému okruhu hospodářských subjektů<sup>39</sup>. Soudní dvůr rozhodl, že „tak tomu může být zejména v případě, že dané rozhodnutí mění práva, která jednotlivec nabyl před jeho přijetím“<sup>40</sup>.

104. Naopak, nebude tomu tehdy, „je-li nesporné, že se [použití opatření na právní subjekty, jejichž počet nebo totožnost může být určena více či méně přesně] provádí *na základě objektivní právní nebo faktické situace* definované dotčeným aktem“<sup>41</sup>.

## 2. Posouzení

105. Z této judikatury tedy vyplývá, že individualizace ve smyslu článku 263 SFEU závisí na zosobňujícím, nebo naopak objektivním aspektu kritéria umožňujícího určit členy skupiny.

106. Tribunál měl v napadeném usnesení za to, že navrhovatelky nebyly osobně dotčeny z důvodu, že postavení *wocos* jim bylo přiznáno na základě objektivních kritérií, která může splňovat neurčitý počet subjektů jakožto možných příjemců podpory E 2/2005 uvedené ve sporném rozhodnutí.

38 — Rozsudek ze dne 15. července 1963, *Plaumann v. Komise* (25/62, Recueil, s. 197, 223). Z novějších rozsudků viz výše uvedené rozsudky *Komise v. Infront WM*, (bod 70), jakož i *Sahlstedt a další v. Komise* (bod 26).

39 — Výše uvedený rozsudek *Sahlstedt a další v. Komise* (bod 30). Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska. Viz rovněž rozsudek ze dne 22. června 2006, *Belgie a Forum 187 v. Komise* (C-182/03 a C-217/03, Sb. rozh. s. I-5479, bod 60). V rozsudku ze dne 18. listopadu 1975, *CAM v. EHS* (100/74, Recueil, s. 1393, bod 18) Soudní dvůr rozhodl, že napadený akt se týkal „určitého počtu subjektů identifikovaných na základě *individuálního jednání*“, které bylo u nich zjištěno nebo předpokládáno (zdůrazněno autorem tohoto stanoviska).

40 — Výše uvedený rozsudek *Komise v. Infront WM* (bod 72 a citovaná judikatura).

41 — Tamtéž (bod 31 a citovaná judikatura). Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

107. Tribunál v bodě 31 napadeného usnesení správně uvedl, že „přiznání postavení wocos závisí na objektivních kritériích. Postavení wocos je totiž přiznáváno schvalovacím postupem upraveným v čl. 70 odst. 1 zákona o bydlení z roku 1901 (Woningwet). Toto postavení je královskou vyhláškou přiznáno institucím, které splňují určité objektivní podmínky, a sice mají právní formu sdružení nebo nadace, jsou neziskové, jejich jediným cílem je činnost v oblasti sociálního bydlení a svůj majetek využívají v zájmu sociálního bydlení. Wocos tedy představují kategorii osob vymezených obecně a abstraktně“.

108. Za těchto okolností měl Tribunál právem za to, že navrhovatelky byly dotčeny sporným rozhodnutím v rozsahu, v němž se týká podpory E 2/2005, stejným způsobem jako jakýkoli jiný hospodářský subjekt, který se nachází nebo se může nacházet v totožné situaci.

109. Mám tedy za to, že první důvod kasačního opravného prostředku uplatňovaný navrhovatelkami není opodstatněný.

110. Jsem naopak opatrnější, pokud jde o posouzení Tribunálu týkající se (ne)existence uzavřené skupiny institucí, jejichž počet je určen nebo může být určen. Tyto úvahy jsou předmětem druhého důvodu kasačního opravného prostředku.

111. Podle Tribunálu nemůže být judikatura, o kterou se opírají navrhovatelky, uplatněna na projednávaný případ, jelikož ve výše uvedených rozsudcích Belgie a Forum 187 v. Komise, jakož i Piraiki-Patraiki a další v. Komise byli žalobci součástí skupiny, která již nemohla být po přijetí dotčených rozhodnutí rozšířena.

112. Jak jsem již výše připomněl<sup>42</sup>, Soudní dvůr rozhodl, že skupina osob může být aktem osobně dotčena, pokud tyto osoby „byly nebo mohly být známy v okamžiku přijetí tohoto aktu a na základě kritérií vlastních členům této skupiny [...]“<sup>43</sup>.

113. Právě tato judikatura byla uplatněna ve výše uvedených rozsudcích Piraiki-Patraiki a další v. Komise, jakož i Belgie a Forum 187 v. Komise<sup>44</sup>. V posledně uvedené věci měl Soudní dvůr za to, že Forum 187 mohlo podat žalobu, jelikož zastupovalo koordinační centra, která byla sporným aktem osobně dotčena. Dotčeným aktem bylo rozhodnutí Komise, které kvalifikovalo belgický daňový režim jako existující státní podporu neslučitelnou s unijním právem. Podle Soudního dvora omezil tento akt platnost schválení koordinačních center, u kterých bylo obnoveno schválení během let 2001 a 2002. Těchto třicet center bylo zcela známých v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí. Kromě toho napadené rozhodnutí nestanovilo přechodná opatření ve prospěch koordinačních center, u kterých uplynula platnost jejich schválení současně s oznámením tohoto rozhodnutí, a těch, u kterých se žádost o schválení v okamžiku oznámení tohoto rozhodnutí vyřizovala. Soudní dvůr rozhodl, že těchto osm dalších center představovalo uzavřenou skupinu, jejíž členové byli zvláště dotčeni napadeným rozhodnutím, jelikož již nemohli dosáhnout obnovy schválení<sup>45</sup>.

114. Podobně jako v projednávané věci se jednalo o rozhodnutí Komise týkající se existující státní podpory. Je pravda, že toto rozhodnutí ukládalo provedení změny režimu v budoucnosti, aniž nařizovalo navrácení podpory, kdežto sporné rozhodnutí má za to, že změněný režim je v souladu s unijním právem. Tento faktický rozdíl však podle mého názoru není rozhodující při posuzování přípustnosti žaloby.

42 — Viz bod 103 tohoto stanoviska.

43 — Výše uvedený rozsudek Sahlstedt a další v. Komise (bod 30).

44 — Viz bod 31 rozsudku Piraiki-Patraiki a další v. Komise, jakož i bod 60 rozsudku Belgie a Forum 187 v. Komise.

45 — Viz výše uvedený rozsudek Belgie a Forum 187 v. Komise (body 61 až 63).



115. Soudní dvůr totiž zohlednil jednak koordinační centra, jejichž schválení bylo obnoveno v roce 2001 nebo 2002, a jednak koordinační centra, jejichž žádost byla v okamžiku oznámení rozhodnutí Komise vyřizována, k tomu, aby rozhodl, že žaloba podaná Forum 187 je přípustná.

116. I když se jeví tato kritéria jako objektivní, Soudní dvůr měl za to, že jsou personalizovatelná, a sice podle slov Soudního dvora vlastní členům dotčené skupiny. Každopádně nejsou v zásadě odlišná od těch, která se týkají navrhovatelek v projednávané věci. V době přijetí sporného rozhodnutí existovalo totiž 410 wocos určených královskou vyhláškou. Sporné rozhodnutí, kterým Komise schvaluje návrhy změn formulované Nizozemským královstvím, implikuje nutně, že pouze dotčené wocos již nebudou mít stejná zvýhodnění jako ta, která měly v rámci bývalého režimu a jejichž platnost skončí (například zrušení úvěrové záruky). Skutečnost, že po přijetí sporného rozhodnutí mohou být schváleny jiné wocos, nemá podle mého názoru významný dopad. Jak bylo výše připomenuto, Soudní dvůr již kvalifikoval hospodářský subjekt dotčený „rozhodnutí[m, jež] mění práva, která jednotlivec nabyl před jeho přijetím“<sup>46</sup> jako subjekt, který je součástí uzavřené skupiny.

117. Mám tudíž za to, že druhý důvod kasačního opravného prostředku je opodstatněný vzhledem k tomu, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že navrhovatelky nejsou součástí uzavřené skupiny institucí, které mohly být v době přijetí sporného rozhodnutí známé. Navrhovatelky jsou podle mého názoru naopak bezprostředně<sup>47</sup> a osobně dotčeny sporným rozhodnutím.

118. S ohledem na tyto úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že žaloba navrhovatelek je přípustná, a proto zrušil napadené usnesení v rozsahu, v němž se vztahuje k části sporného rozhodnutí týkající se podpory E 2/2005. Kromě toho navrhuji, aby Soudní dvůr vrátil věc Tribunálu k rozhodnutí o opodstatněnosti žaloby a o nákladech řízení.

## V – Shrnutí

### A – K podpoře N 642/2009

119. S ohledem na výše uvedené mám stejně jako Tribunál za to, že navrhovatelky nemají právní zájem na podání žaloby na zrušení sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká podpory N 642/2009.

120. Navrhuji tudíž Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že třetí důvod kasačního opravného prostředku je zčásti zjevně nepřípustný a zčásti zjevně neopodstatněný.

### B – K podpoře E 2/2005

121. Mám předně za to, že na rozdíl od podpory N 642/2009 mají navrhovatelky právní zájem na podání žaloby na neplatnost v případě podpory E 2/2005.

122. Mám dále za to, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když neposoudil použitelnost čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU na projednávaný případ. Navrhuji tudíž Soudnímu dvoru, aby kasačnímu opravnému prostředku vyhověl.

123. Z článku 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora v tomto ohledu vyplývá, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný, Soudní dvůr může vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí.

46 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Infront WM (bod 72 a citovaná judikatura).

47 — Viz výše uvedené úvahy týkající se bezprostředního dotčení v rámci analýzy nového čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU.

124. Mám za to, že v projednávaném případě má Soudní dvůr k dispozici nezbytné informace k tomu, aby vydal sám konečné rozhodnutí o otázce přípustnosti.

125. Mám v tomto ohledu za to, že podmínky stanovené pro existenci právního zájmu na podání žaloby na tomto základě, a sice existence nařizovacího aktu, který se bezprostředně dotýká navrhovatelek a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření, jsou splněny.

126. Pokud by Soudní dvůr nesdílel můj názor, mám tedy za to, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení podmínky týkající se osobního dotčení. Navrhovatelky ji podle mého názoru splňují. Mám tudíž za to, že by žaloba navrhovatelek měla být prohlášena Tribunálem za přípustnou a jejich kasačnímu opravnému prostředku by mělo být vyhověno, neboť druhý důvod kasačního opravného prostředku je opodstatněný.

127. Myslím si naopak, že Soudní dvůr nemůže rozhodnout o meritu žaloby podané navrhovatelkami, jelikož posouzení Tribunálu se týká výlučně přípustnosti žaloby, nikoli merita.

128. Věc tedy musí být vrácena zpět Tribunálu, aby rozhodl o návrhových žádáních navrhovatelek znějících na neplatnost sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká podpory E 2/2005.

## VI – K nákladům řízení

129. Vzhledem k tomu, že se věc vrací zpět Tribunálu, je třeba rozhodnout o nákladech řízení souvisejících s tímto řízením o kasačním opravném prostředku později.

## VII – Závěry

130. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- 1) Kasační opravný prostředek se zamítá v rozsahu, v němž se vztahuje k úvahám uvedeným v usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 16. prosince 2011, Stichting Woonpunt a další v. Komise (T-203/10), jež se týká části rozhodnutí Komise C (2009) 9963 final ze dne 15. prosince 2009, které se týká státních podpor E 2/2005 a N 642/2009 – Nizozemsko – Existující podpora a zvláštní podpora na projekty určená neziskovým organizacím působícím v oblasti sociálního bydlení, která se vztahuje k podpoře N 642/2009.
- 2) Výše uvedené usnesení Stichting Woonpunt a další v. Komise se zrušuje v rozsahu, v němž se vztahuje k části rozhodnutí C (2009) 9963 final týkající se podpory E 2/2005.
- 3) Žaloba je přípustná v rozsahu, v němž se vztahuje k části rozhodnutí C (2009) 9963 final týkající se podpory E 2/2005.
- 4) Věc se vrací zpět Tribunálu Evropské unie, aby rozhodl o opodstatněnosti žaloby v rozsahu, v němž se vztahuje k části rozhodnutí C (2009) 9963 final týkající se podpory E 2/2005.
- 5) O nákladech řízení bude rozhodnuto později.