



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 29. května 2013¹

Věc C-133/12 P

**Stichting Woonlinie,
Stichting Allee Wonen,
Woningstichting Volksbelang,
Stichting WoonInvest,
Stichting Woonstede
proti**

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek — Systém podpor poskytnutých Nizozemským královstvím společností působícím v oblasti sociálního bydlení — Rozhodnutí, kterým se prohlašují za závazné závazky přijaté nizozemskými orgány za účelem dosažení souladu s unijním právem — Rozhodnutí, kterým se prohlašuje systém za slučitelný se společným trhem — Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU — Pojem „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 společnostmi působícími v oblasti sociálního bydlení („woningcorporaties“, dále jen „wocos“) Stichting Woonlinie, Stichting Allee Wonen, Woningstichting Volksbelang, Stichting WoonInvest a Stichting Woonstede proti usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 16. prosince 2011, Stichting Woonlinie a další v. Komise (T-202/10, dále jen „napadené usnesení“).

2. Napadeným usnesením Tribunál prohlásil za nepřípustnou jejich žalobu znějící na zrušení rozhodnutí Komise C(2009) 9963 final ze dne 15. prosince 2009 o státních podporách E 2/2005 a N 642/2009 – Nizozemsko – Existující podpora a zvláštní podpora projektů pro společnosti působící v oblasti sociálního bydlení (dále jen „sporné rozhodnutí“). Tribunál rozhodl, že sporným rozhodnutím v části, v níž se týká existující podpory E 2/2005 (což je jediná část rozhodnutí, kterou žalobkyně napadly), jsou žalobkyně dotčeny stejně jako každý jiný hospodářský subjekt, který se skutečně nebo potenciálně nachází ve stejné situaci, a že jejich samotné postavení wocos, vymezené na základě objektivních kritérií, proto není dostatečné k tomu, aby zakládalo jejich osobní dotčení.

¹ — Původní jazyk: francouzština.

3. V napadeném usnesení se tedy Tribunál omezil na přezkum osobního dotčení, jak je vyžadováno původním čl. 230 čtvrtým pododstavcem ES. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (který předcházел spornému rozhodnutí) mají přitom fyzické nebo právnické osoby, které se hodlají domáhat zrušení, třetí možnost. Článek 263 čtvrtý pododstavec *in fine* SFEU jim od té doby umožňuje domáhat se zrušení nařizovacích aktů, které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

4. Vzhledem k tomu, že přípustnost žaloby podané na základě článku 263 SFEU patří mezi nepominutelné podmínky řízení, navrhu v tomto stanovisku, aby Soudní dvůr přezkoumal použitelnost čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU na projednávaný případ. Dále budu tvrdit, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když tuto analýzu neprovedl. Následně Soudní dvůr vyzvu, aby vydal sám konečné rozhodnutí v této věci, prohlásil žalobu za přípustnou a ve zbývajících částech věc vrátil zpět Tribunálu, aby rozhodl ve věci samé².

II – Skutečnosti předcházející sporu

5. Navrhovatelky jsou wocos usazené v Nizozemsku. Jedná se o neziskové subjekty, jejichž účelem je nabývání, výstavba a pronájem bytů určených převážně pro znevýhodněné osoby a pro sociálně znevýhodněné skupiny. Wocos rovněž vykonávají další činnosti, jako je výstavba a pronájem bytů s vyšším nájemným, výstavba bytů za účelem jejich prodeje, jakož i výstavba a pronájem nemovitostí v obecném zájmu.

6. V roce 2002 nizozemské orgány Evropské komisi oznámily obecný systém státních podpor určených pro wocos. Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že opatření na financování wocos lze kvalifikovat jako existující podporu, vzaly nizozemské orgány své oznámení zpět.

7. Dne 14. července 2005 však Komise nizozemským orgánům zaslala dopis na základě článku 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), ve kterém vyjádřila pochybnosti o slučitelnosti podpory E 2/2005 se společným trhem. Komise v dopise na úvod uvedla, že nizozemské orgány mají nově vymezit úkol v rámci veřejných služeb svěřený wocos tak, že oblast sociálního bydlení bude vyhrazena jasně vymezené cílové skupině znevýhodněných osob nebo sociálně znevýhodněných skupin. Dále uvedla, že veškeré obchodní činnosti wocos musí být uskutečňovány za tržních podmínek a že k nim nesmějí být využívány státní podpory. Nakonec musí být podle Komise nabídka sociálního bydlení přizpůsobena poptávce ze strany znevýhodněných osob nebo sociálně znevýhodněných skupin.

8. V návaznosti na zaslání tohoto dopisu zahájily Komise a nizozemské orgány jednání s cílem uvést režim 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 nemovitostí v Nizozemském království) Komisi stížnost ve věci režimu podpor přiznaného wocos. V červnu 2009 k této stížnosti přistoupila společnost Vesteda Groep BV.

10. Dopisem ze dne 3. prosince 2009 se nizozemské orgány zavázaly ke změně obecného systému státních podpor pro wocos a předaly Komisi několik návrhů shodujících se s těmito závazky.

11. Na tomto základě přijaly nová pravidla, která jsou obsažena v novém ministerském nařízení a novém zákoně o bydlení, které vstoupily v platnost dne 1. ledna 2010 a 1. ledna 2011.

2 — K věci, ve které Soudní dvůr takto postupoval, 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).

12. Pokud jde o slučitelnost nového systému financování wocos tak, jak byl navržen nizozemskými orgány, dospěla Komise v bodě 72 odůvodnění sporného rozhodnutí k závěru, že „podpory poskytnuté na činnosti v oblasti sociálního bydlení, tj. spojené s výstavbou a pronájmem bytů určených pro jednotlivce, včetně výstavby a údržby vedlejší infrastruktury, [...] jsou slučitelné s čl. 106 odst. 2 SFEU“. V důsledku toho Komise přijala závazky přijaté nizozemskými orgány a přijala sporné rozhodnutí.

III – Řízení před Tribunálem a napadené usnesení

13. Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 29. dubna 2010 žalobkyně podaly na základě článku 263 SFEU žalobu na neplatnost sporného rozhodnutí v části, v níž se týká podpory E 2/2005.

14. Na podporu své žaloby vznesly žalobkyně různé žalobní důvody. Komise nicméně zpochybnila přípustnost jejich žaloby, když tvrdila, že žalobkyně nejsou ve smyslu článku 263 SFEU sporným rozhodnutím osobně dotčeny. Tribunál tedy rozhodl, že nejprve rozhodne o této otázce.

15. Tribunál konstatoval, že žalobkyním nebylo sporné rozhodnutí v části, v níž se týká podpory E 2/2005, určeno. V tomto ohledu zaprvé připomněl ustálenou judikaturu, podle které podnik nemůže napadnout rozhodnutí Komise zakazující sektorový režim podpor, jestliže je tímto rozhodnutím dotčen pouze z důvodu své příslušnosti k tomuto sektoru nebo svého postavení možného příjemce využívajícího tohoto režimu. Tribunál zadruhé rozhodl, že totéž platí pro žalobu na neplatnost rozhodnutí, kterým Komise, která vzala na vědomí závazky přijaté vnitrostátními orgány, prohlásila takto změněný dotčený režim podpor za slučitelný se společným trhem.

16. V projednávaném případě Tribunál konstatoval jednak v bodech 29 a 30 napadeného usnesení, že postavení wocos bylo přiznáno na základě objektivních kritérií, která může splnit neurčitý počet hospodářských subjektů. Mimoto v bodě 31 uvedeného usnesení připomněl, že wocos mohly být pouze potenciálními příjemci podpory, protože přezkum Komise „představoval předběžný přezkum“ režimu podpor změněného v návaznosti na závazky přijaté vnitrostátními orgány.

17. Tribunál z toho dovodil, že pouhé postavení wocos neumožňuje, aby tyto hospodářské subjekty byly považovány za osobně dotčené sporným rozhodnutím v části, v níž se týká podpory E 2/2005, a prohlásil žalobu za nepřipustnou.

IV – Kasační opravný prostředek

18. Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 9. března 2012 podaly navrhovatelky projednávaný kasační opravný prostředek. Domáhají se, aby Soudní dvůr zcela či zčásti zrušil napadené usnesení a vrátil věc zpět k rozhodnutí Tribunálu. Rovněž se domáhají, aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení.

19. Na podporu svého kasačního opravného prostředku předkládají navrhovatelky dva důvody:

- v rámci svého prvního důvodu se navrhovatelky domnívají, že napadené usnesení je stiženo vadami spočívajícími v nesprávném právním posouzení, v nesprávném posouzení relevantního skutkového stavu a v nedostatku odůvodnění, když Tribunál učinil přípustnost dotčené žaloby závislou na otázce, zda jsou žalobkyně skutečnými či potenciálními příjemci existující podpory, a
- v rámci svého druhého důvodu vytýkají Tribunálu, že se dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že nepatří do uzavřeného kruhu existujících wocos, které jsou příjemci podpory E 2/2005.

20. Ve své odpovědi na otázky Soudního dvora navrhovatelky upřesňují, že i kdyby nemohly být považovány za osobně dotčené sporným rozhodnutím, jsou přesto oprávněny domáhat se jeho zrušení, neboť toto rozhodnutí představuje nařizovací akt, který se jich bezprostředně dotýká a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření.

A – Použitelnost čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU

21. Při svém přezkumu přípustnosti žaloby se Tribunál omezil na konstatování, že sporné rozhodnutí není navrhovatelkám určeno a že tyto nejsou tímto rozhodnutím osobně dotčeny.

22. Podotýkám, že Tribunál nepřezkoumal, zda je sporné rozhodnutí nařizovacím aktem, který se bezprostředně dotýká navrhovatelek a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření. Jinými slovy, Tribunál neprovedl analýzu čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU v části, v níž zavádí nový procesní prostředek.

23. I když je skutečností, že samy navrhovatelky před Tribunálem nevznesly otázku (dokonce ani ve svém kasačním opravném prostředku), tato otázka se dotýká přípustnosti žaloby podané na základě článku 263 SFEU a patří mezi nepominutelné podmínky řízení. Z toho důvodu musí Soudní dvůr tuto otázku přezkoumat z úřední povinnosti³ s tím, že účastnice řízení byly vyzvány, aby se k tomuto bodu vyjádřily při jednání konaném dne 17. dubna 2013.

1. Třetí prostředek stanovený čl. 263 čtvrtým pododstavcem *in fine* SFEU

24. Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU nyní stanoví, 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*“⁴.

25. Jednotlivec tedy může nyní podat žalobu na neplatnost, aniž musí prokazovat, že je osobně dotčen, ovšem za podmínky, že dotčený akt představuje nařizovací akt, který se jej bezprostředně dotýká a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření.

a) Nařizovací akt

26. 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), nelze jako „nařizovací akt“ ve smyslu článku 263 SFEU kvalifikovat jakýkoli akt s obecnou působností. To platí rovněž v případě legislativních aktů.

27. Na základě tohoto zjištění a v rozsahu, v němž Lisabonská smlouva použila v čl. 289 odst. 3 SFEU za účelem vymezení legislativních aktů výhradně procesní kritérium⁵, Tribunál vymezil nařizovací akty pouze jako akty s obecnou působností, které nejsou přijaty legislativním postupem.

28. Uvedené usnesení Tribunálu bylo napadeno kasačním opravným prostředkem⁶. Soudní dvůr sice dosud nerozhodl, avšak generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku potvrdila výklad Tribunálu⁷.

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

4 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

5 — Podle čl. 289 odst. 3 SFEU „[p]rávní akty přijaté legislativním postupem jsou legislativními akty“.

6 — Věc Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P), projednávaná před Soudním dvorem.

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

29. Přestože mohu sdílet některé historické či textové argumenty uvedené generální advokátkou J. Kokott, nejsem toho názoru, že by bylo možné vyvodit z použití výrazu „legislativní akty“ v čl. 263 prvním pododstavci SFEU v rámci aktů s obecnou působností opačný smysl vůči výrazu „nařizovací akt“ uvedenému ve čtvrtém pododstavci tohoto článku. Výrazem s opačným významem k výrazu „legislativní akt“ totiž nemusí být nutně výraz „nařizovací akt“, ale půjde spíše o výraz „prováděcí akt“, který je výslovně použit v článku 291 SFEU⁸.

30. Za účelem kvalifikace aktů, které nejsou legislativní, ostatně Smlouva o FEU nepoužívá slovo „nařizovací“, ale v čl. 297 odst. 2 SFEU užívá výraz „nelegislativní akty“.

31. V každém případě se mi nezdá, že by tento výklad, který v právní nauce není zdaleka jednotně podporovaný, odpovídal hlavním důvodům, které vedly ke změně článku 230 ES. Nejsymboličtější paradox v tomto ohledu spočívá nepochybně ve skutečnosti, že podle restriktivního výkladu navrženého Tribunálem věc *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada*⁹ skončila znovu nepřipustností kasačního opravného prostředku, i když byla důvodem k reformě.

32. Mimoto se nelze domnívat, jak to činí někteří autoři podporující restriktivní výklad, že předběžná otázka představuje vždy dostatečný mechanismus k zajištění účinné soudní ochrany. Pokud by tomu tak bylo, nebyl by důvod ke změně článku 230 ES, jehož nevýhody z podstaty věci přetrvávají, pokud bude stanoveno, že legislativní akty jsou vyloučeny z čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU.

33. Někteří nicméně tvrdí, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU vyplnil existující mezery. Právě naopak. Tento článek je totiž pouhým formálním zakotvením zásady stanovené v tomtéž znění samotným Soudním dvorem v jeho výše uvedeném rozsudku *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada*¹⁰. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU tedy nijak nedoplnil existující právo. Opakuji, že pokud by tomu tak bylo, byla by změna původního článku 230 ES zbytečná.

34. Konečně se domnívám, že povinnost loajální spolupráce nemůže zajít až tak daleko, že by členským státům ukládala, aby vytvořily přístup k vnitrostátnímu soudu, i když neexistuje dotčený státní akt. Ostatně je překvapující, že někteří z těch, kteří se dovolávají čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU k tomu, aby byla členským státům uložena povinnost zajistit účinnou soudní ochranu jednotlivců, se současně na druhé straně neváhají dovolávat neexistence vnitrostátních opravných prostředků proti státním legislativním aktům ve většině členských států proto, aby odůvodnili podobnou neexistenci na úrovni Unie. Není paradoxem považovat za běžné, že Smlouva jednotlivce neopravňuje k podání žaloby proti unijním legislativním aktům z toho důvodu, že je k tomu neopravňuje – pokud jde o jejich vlastní zákony – většina členských států, a současně těmto státům uložit, aby tak učinily, byť nepřímo, pokud jde o unijní akty?

35. Nezdá se mi ostatně důvodné domnívat se, že se soudní ochrana stane účinnou, neboť by bylo teoreticky možné, aby se jednotlivec obrátil na vnitrostátní správní orgán ohledně použitelnosti unijního legislativního aktu na jeho osobní situaci, a to ve víře, že obdrží odpověď, kterou bude moci napadnout před soudem, jenž bude moci zahájit řízení o předběžné otázce. Jak nepochybovat o skutečné účinnosti takových teoretických konstrukcí založených na aktu, jehož jediným důvodem existence je, aby mohl být napadnut, a jeví se tak jako zcela vykonstruovaný? Ostatně co by se dělo, pokud by vnitrostátní orgán neodpověděl?

8 — Podle čl. 291 odst. 1 SFEU „[čl]enské 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“. V každém případě odstavec 4 ukládá, aby „součástí názvu prováděcích aktů [bylo] slovo „prováděcí““.

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

10 — Soudní dvůr upřesňuje v bodě 41 uvedeného rozsudku:

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

36. Připomínám, že Soudní dvůr rozhodl, že účinná soudní ochrana nebyla zajištěna, pokud jednotlivce musel porušit právo proto, aby přiměl příslušný vnitrostátní orgán k přijetí prováděcího aktu, jenž by jej vedl k obraně před soudem, který by mohl položit předběžnou otázku¹¹. Jaké důvody ospravedlňují, aby tomu bylo jinak, nemusí-li vnitrostátní orgán v zásadě přijmout žádný akt?

37. Zdá se mi, že výklad čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU, který vede k vyloučení legislativních aktů, je příliš restriktivní a nenaplnuje důvody, které odůvodňovaly změnu čl. 230 čtvrtého pododstavce ES.

38. Toto zjištění mě v důsledku toho vede k upřednostnění jiného výkladu pojmu „nařizovací akt“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU. Domnívám se, že pojem „nařizovací akt“ je třeba vykládat tak, že se jedná o akt s obecnou působností bez ohledu na to, zda je legislativní či nikoliv.

b) Který se bezprostředně dotýká žalobce

39. I když podmínka osobního dotčení v případě třetí možnosti žaloby na neplatnost zmizela, podmínka spojená s bezprostředním dotčením zůstává zachována. Zdá se, že její dosah nepřináší žádné obtíže: pojem „bezprostřední zájem“ je totožný ve druhém i ve třetím případě uvedeném v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU¹².

40. To tedy podle ustálené judikatury týkající se čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU znamená, že fyzická nebo právnická osoba je bezprostředně dotčena unijním aktem, má-li „bezprostřední účinky na právní postavení jednotlivce a svým adresátům pověřeným jeho provedením neponechává žádnou volnost uvážení, přičemž toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z [unijní] právní úpravy, aniž [je] třeba použít další prováděcí předpisy“¹³.

41. Soudní dvůr měl rovněž příležitost v tomto ohledu upřesnit, že neexistence prostoru pro volné uvážení členských států maří zjevnou neexistenci přímé souvislosti mezi unijním aktem a jednotlivcem. Jinými slovy, proto, aby bylo zabráněno bezprostřednímu dotčení, nesmí být prostor pro volné uvážení autora prováděcího aktu k provedení unijního aktu pouze formální. Musí být zdrojem právního dotčení žalobce¹⁴.

c) Který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření

42. Zbývá tedy určit dosah poslední části věty čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, a sice neexistence prováděcích opatření. Jedná se o třetí podmínku nebo o pouhé vysvětlení bezprostředního dotčení?

43. Soudní dvůr neměl dosud příležitost se k tomu vyjádřit. Tribunál rozhodl, že rozhodnutí Komise, kterým je podpora prohlášena za protiprávní a je uloženo její vrácení, „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

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

12 — Takový je výklad Tribunálu. Viz v tomto smyslu rozsudek Tribunálu ze dne 25. října 2011, Microban International a Microban (Europe) v. Komise (T-262/10, Sb. rozh. s. II-7697, bod 32). Tento názor zastává rovněž generální advokátka J. Kokott ve výše uvedené věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (bod 69), jakož i ve věci Telefónica v. Komise (C-274/12 P, bod 59) projednávané před Soudním dvorem. V právní nauce, viz mimo jiné, Albors-Llorens, A., „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, sv. 71, s. 52 až 55, jakož i Werkmeister, C., Pöters, 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*, sv. 13, 2010–2011, s. 311 až 332, zvláště s. 329.

13 — Rozsudek ze dne 13. března 2008, Komise v. Infront WM (C-125/06 P, Sb. rozh. s. I-1451, bod 47).

14 — K použití 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).

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 totiž budou moci být jejich příjemci napadena před vnitrostátním soudem"¹⁵.

44. V této věci tedy Tribunál nepřiznal žalující společnosti právo podat žalobu na neplatnost na základě rozšíření stanoveného Lisabonskou smlouvou z toho důvodu, že podle něj nutně musí existovat vnitrostátní prováděcí opatření.

45. Domnívám se, že takový výklad nadměrně omezuje účinky doplnění provedeného čl. 263 čtvrtým pododstavcem SFEU v původním článku 230 ES, neboť si lze vždy představit existenci vnitrostátního prováděcího opatření unijního nařizovacího aktu, jako je zveřejnění, oznámení, potvrzení nebo připomenutí. Přitom podle výkladu Tribunálu by tyto pouhé formality, které mohou být nepředvídatelné nebo fakultativní, musely vést k odmítnutí použití tohoto článku.

46. Takový výklad se mi ostatně zdá být v rozporu s cílem sledovaným autory Smlouvy. Jak připomněla generální advokátka J. 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‘“¹⁶.

47. Rovněž souhlasím se stanoviskem generální advokátky J. Kokott, podle kterého „je nutno požadavek týkající se prováděcích opatření nařizovacího aktu chápat v tom smyslu, že tento právní akt [...] vyvolává účinky přímo vůči jednotlivci, aniž jsou nezbytná prováděcí opatření“¹⁷. Jedná se přitom o definici totožnou s definicí bezprostředního dotčení¹⁸.

48. Domnívám se tedy, že je třeba vyloučit výrazy „prováděcích opatření“ použité v čl. 263 čtvrtém pododstavci *in fine* SFEU z vnitrostátní sféry za účelem jejich vymezení v unijním právu nebo, přinejmenším, vyloučit z tohoto pojmu opatření přijatá vnitrostátními orgány bez posuzovací pravomoci. Jak bylo totiž vysvětleno výše, neexistence prostoru pro volné uvážení členských států maří zjevnou neexistenci přímé souvislosti mezi unijním aktem a jednotlivcem.

49. Závěrem se domnívám, že podmínka spojená s nepřijetím prováděcích opatření je pouhým zopakováním bezprostředního dotčení¹⁹.

50. Tento výklad se mi zdá o to relevantnější v oblasti státních podpor, když je v souladu s ustálenou judikaturou zrušení protiprávní podpory prostřednictvím jejího navrácení logickým důsledkem konstatování její protiprávnosti²⁰. 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 provedení daného rozhodnutí²¹. Opatření o navrácení přijatá členským státem jsou tedy pouze určitým způsobem nutným doplňkem sporného rozhodnutí.

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

16 — Uvedená výše (bod 40).

17 — Tamtéž (bod 41).

18 — Viz definice bezprostředního dotčení provedená generální advokátkou J. Kokott v bodě 59 jejího stanoviska ve výše uvedené věci *Telefónica v. Komise*.

19 — Viz definice bezprostředního zájmu provedená v bodě 40 tohoto stanoviska. Viz v tomto smyslu 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 Peers, S. 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, sv. 8, s. 82 až 104, zvláště s. 96.

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

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

51. Navržený výklad poskytuje mimoto výhodu spočívající v tom, že soustředí všechny spory týkající se státních podpor u soudů Evropské unie. Taková centralizace se mi zdá příznivá ze dvou důvodů. Jednak tím, že ruší otázku osobního dotčení a opravňuje tak potenciální příjemce podpory nebo soutěžitele podniku, který je příjemcem podpory, zpochybnit rozhodnutí Komise přímo před Soudním dvorem, zvyšuje právní jistotu. Odstraňuje totiž nejistotu spojenou s judikaturou TWD Textilwerke Deggendorf, která ukládala vyřešit předem otázku osobního dotčení, neboť jinak by byla namítána nepřípustnost následné předběžné otázky²². Mimoto zrušuje nutnost zahájit vnitrostátní řízení k dosažení řízení u Soudního dvora prostřednictvím předběžné otázky. Jinými slovy, povoluje přímější, a tedy účinnější, rychlejší a hospodárnější řízení.

52. Nakonec se obecněji táži na potřebnost odlišovat podmínku bezprostředního dotčení od upřesnění týkajícího se nepřijetí prováděcích opatření. Jak je totiž možné si představit, že by jednotlivec mohl být bezprostředně dotčen unijním aktem, pokud tento akt vyžaduje skutečné prováděcí opatření, ať již evropské nebo vnitrostátní, zatímco podle ustálené judikatury Soudního dvora musí mít unijní akt proto, aby se bezprostředně dotýkal jednotlivce, „bezprostřední účinky na právní postavení jednotlivce [...], [jeho provedení] [...] musí vyplývat výlučně z právní úpravy Společenství, aniž by bylo třeba použít další prováděcí předpisy“²³?

2. Použití na projednávanou věc

53. Sporným rozhodnutím je rozhodnutí Komise, kterým se prohlašují dva režimy podpory (existující režim podpor a nový režim podpor) za slučitelné s čl. 106 odst. 2 SFEU a společným trhem.

54. V části sporného rozhodnutí, která je předmětem žaloby, Komise přezkoumala slučitelnost podpory E 2/2005 týkající se systému financování wocos, ve znění závazků přijatých nizozemskými orgány.

55. Je tedy třeba určit, zda je tento akt, určený Komisí Nizozemskému království, zaprvé nařizovacím aktem, a dále, zda se bez přijetí prováděcích opatření bezprostředně dotýká navrhovatelek.

a) Je sporné rozhodnutí nařizovacím aktem?

56. I když je skutečností, že sporné rozhodnutí bylo přijato nelegislativním postupem, Komise zpochybňuje obecnou působnost aktu. Vzhledem k tomu, že byl určen výlučně Nizozemskému království, může mít pouze individuální působnost.

57. Otázka působnosti rozhodnutí, které je určeno členskému státu, byla v nedávné době důkladným a relevantním způsobem přezkoumána ve výše uvedené věci Telefónica v. Komise generální advokátkou J. Kokott²⁴.

58. Souhlasím s její myšlenkou, 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 J. Kokott tak uvedla, že „[r]ozhodnutí určená členskému státu tedy mohou – přestože mají jen jediného adresáta – utvářet vnitrostátní právní řád a tímto způsobem nabývat obecnou působnost“²⁵.

22 — Rozsudek ze dne 9. března 1994 (C-188/92, Recueil, s. I-833). V bodě 17 tohoto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že „[...] požadavek právní jistoty znemožňuje příjemci podpory, která je předmětem rozhodnutí Komise přijatého na základě článku 93 Smlouvy, jenž ho mohl napadnout, ale nechal uplynout lhůtu závazně stanovenou v tomto ohledu čl. 173 třetím pododstavcem Smlouvy, aby zpochybnil legalitu tohoto aktu u vnitrostátních soudních orgánů v rámci žaloby, kterou podá proti prováděcím opatřením, která přijaly vnitrostátní orgány“.

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

24 — Tamtéž (body 21 až 29).

25 — Tamtéž (bod 25).

59. Samotný Soudní dvůr již ostatně přiznal v některých případech obecnou působnost tomuto druhu rozhodnutí²⁶, a zejména v oblasti státních podpor. Podle ustálené judikatury, již ostatně Tribunál připomněl v napadeném usnesení, je totiž rozhodnutí Komise, kterým je zakázán režim podpor, považováno ve vztahu k potenciálním příjemcům režimu podpor 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 tak má ve vztahu k potenciálním příjemcům režimu podpor povahu opatření „s obecnou působností“²⁷. To je právě důvod, proč tito příjemci v zásadě nejsou považováni za osobně dotčení. V projednávané věci se domnívám, že stejné uvažování lze použít v případě rozhodnutí přijatého Komisí na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, kterým schvaluje závazky přijaté vnitrostátními orgány a prohlašuje změny existujícího režimu podpor za slučitelné se společným trhem.

60. Vzhledem k tomu, že se změněný režim podpor vztahuje na objektivně vymezené situace a má právní účinky vůči určité kategorii osob vymezených obecně a abstraktně, platí totéž pro rozhodnutí Komise, kterým tento režim povoluje. Na rozdíl od stanoviska Komise nevidím v tomto ohledu důvod, proč by bylo třeba rozlišovat rozhodnutí, která povolují režim podpor, a rozhodnutí, která jej zakazují.

61. V důsledku toho, bez ohledu na to, zda přijmeme extenzivní či restriktivní výklad pojmu „nařizovací akt“, splňuje sporné rozhodnutí jakožto akt s obecnou působností přijatý nelegislativním postupem první podmínku stanovenou čl. 263 čtvrtým pododstavcem *in fine* SFEU.

b) Jsou navrhovatelky bezprostředně dotčeny bez prováděcích opatření?

62. Ve své odpovědi na písemnou otázku se Komise domnívá, že pro nabytí účinnosti sporného rozhodnutí jsou nutná prováděcí opatření. Má na mysli nejen ministerské nařízení a zákon, uvedené v bodě 41 odůvodnění sporného rozhodnutí, ale uvádí rovněž prozatímní nařízení ze dne 3. listopadu 2010 o službách v obecném hospodářském zájmu poskytovaných schválenými společnostmi v oblasti bydlení (zveřejněné v *Nederlandse Staatscourant* č. 17515 ze dne 8. listopadu 2010).

63. Existenci prováděcích opatření nelze popřít. Jsou vlastní postupu týkajícímu se existujících režimů podpor, upravenému nařízením č. 659/1999. Článek 19 odst. 1 totiž výslovně stanoví, že pokud členský stát přijme navrhovaná opatření, uvědomí o tom Komisi. Komise toto zjištění zaznamená, a členský stát je tedy „svým přijetím provést vhodná opatření vázán“.

64. Jak jsem však uvedl výše, domnívám se, že podmínka spojená s nepřijetím prováděcích opatření je pouhým zopakováním bezprostředního dotčení a proto, aby nebyla splněna, nesmí být prostor pro volné uvážení orgánu, který musí přijmout prováděcí opatření, ryze formální.

65. Vzhledem k tomu, že sporné rozhodnutí je přitom založeno na čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, neponechává Nizozemskému království žádný prostor pro volné uvážení.

66. Z tohoto ustanovení totiž vyplývá, že změny, které učinily systém slučitelný s unijním právem, byly vyvolány Komisí a Komise je prohlásila za závazné.

67. Podle čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, „[p]okud dotyčný 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“.

26 — 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).

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

68. Závazná povaha rozhodnutí založeného na čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 je ostatně potvrzena Soudním dvorem v rozsudku ze dne 18. června 2002, Německo v. Komise (C-242/00, Recueil, s. I-5603).

69. V uvedené věci Soudní dvůr připomněl, že Komise byla v rámci výkonu pravomocí, které má na základě článků 87 ES a 88 ES (nyní články 107 SFEU a 108 SFEU), oprávněna přijmout pokyny, jejichž předmětem bylo stanovit způsob, jakým hodlá na základě uvedených článků vykonávat svou posuzovací pravomoc ve vztahu k novým podporám nebo ve vztahu k existujícím režimům podpor. Jelikož tyto pokyny byly založeny na čl. 88 odst. 1 ES [nyní čl. 108 odst. 1 SFEU], představovaly prvek řádné a pravidelné spolupráce, v jejímž rámci Komise provádí s členskými státy neustálý přezkum existujících režimů podpor a navrhuje jim potřebná opatření vyžadovaná postupným vývojem nebo fungováním společného trhu. Soudní dvůr dále dodal, že „pokud jsou tyto návrhy potřebných opatření odsouhlaseny členským státem, jsou vůči tomuto členskému státu závazné [...]“²⁸, a rozhodl, že „zákonodárce Společenství převzal zásady stanovené judikaturou [...], když v nařízení [č. 659/1999] uvedl čl. 19 odst. 1“²⁹.

70. Na základě tohoto ustanovení se změny, které činí systém slučitelný s unijním právem, stanou závazné jen jejich schválením ze strany Komise. Komise ostatně v bodě 74 odůvodnění sporného rozhodnutí výslovně uvedla, že „souhlasí se závazky přijatými nizozemskými orgány“ a že „[v] souladu s článkem 19 nařízení [č. 659/1999] schvaluje prostřednictvím tohoto rozhodnutí závazky, a činí tak provedení vhodných opatření závazným“. Toto je převzato ve výroku rozhodnutí (v bodě 108).

71. Komise rovněž uvedla myšlenku, že Nizozemské království si zachovalo prostor pro volné uvážení po přijetí sporného rozhodnutí, neboť se stále mohlo rozhodnout, že s konečnou platností zruší dotčený režim podpor. To se však nedomnívám, neboť s ohledem na skutečnost, že Nizozemské království Komisi navrhlo změny, které byly sporným rozhodnutím prohlášeny za závazné, byla možnost, že se rozhodne nezachovat režim podpor, čistě teoretická. Naopak, o vůli nizozemských orgánů uplatnit rozhodnutí nejsou žádné pochybnosti³⁰.

72. Navrhovatelky mimoto – na rozdíl od toho, co tvrdí Komise – ve své odpovědi na písemné otázky uvádějí, že neexistuje žádné opatření, které by mohly napadnout u vnitrostátního soudu. Tvrzení bylo kategoricky zopakováno při jednání, a sice že v případě existence aktu závazné povahy s obecnou působností, jako je článek 4 prozatímního nařízení ze dne 3. listopadu 2010 o službách v obecném hospodářském zájmu poskytovaných schválenými společnostmi v oblasti bydlení, nemá jednotlivec v rámci vnitrostátního soudního pořádku k dispozici žádný opravný prostředek.

73. Povinnost přidělit 90 % bytů osobám, jejichž příjmy nepřekračují určitou částku, která je převzata v článku 4 výše uvedeného vnitrostátního nařízení, navíc nevyžaduje žádné další rozhodnutí. Naopak, pouze porušení tohoto pravidla by mohlo vyvolat reakci orgánu, například ve formě odmítnutí poskytnout dotčenou podporu. V tomto ohledu se nepřipojuji k požadavku Komise, podle kterého je třeba být nutně vystaven riziku trestního stíhání k tomu, aby se uplatnila výše uvedená judikatura Unibet. Bez ohledu na hrozící sankci takové schéma v žádném případě neodpovídá požadavku na účinnou soudní ochranu.

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

29 — Tamtéž (bod 29). Tribunál v poslední době uplatnil 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 dotčený členský stát, který při zveřejnění upraveném čl. 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, jakož i citovaná judikatura).

30 — K podobnému posouzení Soudního dvora ohledně návrhu na nařízení zajišťovacího opatření podaného Francouzskou republikou (kvóta pro dovoz) viz rozsudek ze dne 17. ledna 1985, Piraiki-Patraiki a další v. Komise (11/82, Recueil, s. 207, bod 9).

74. Za těchto okolností se mi zdá, že odepřít právo podat žalobu na neplatnost proti spornému rozhodnutí znamená pro navrhovatelky neexistenci soudní ochrany.

75. V důsledku toho se domnívám, že se sporné rozhodnutí navrhovatelek bezprostředně dotýká a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU, jelikož má bezprostředně účinky na právní postavení navrhovatelek a neponechává žádnou posuzovací pravomoc adresátovi pověřenému jeho provedením, a sice Nizozemskému království.

76. Zdá se mi tedy, že podmínky stanovené uvedeným čtvrtým pododstavcem *in fine* jsou splněny, a Tribunál měl tedy přijmout žalobu žalobek na základě použití tohoto ustanovení. Tím, že Tribunál prohlásil žalobu za nepřipustnou, se podle mého názoru dopustil nesprávného právního posouzení.

B – K prvnímu a druhému důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícím z nutnosti být napadeným aktem osobně dotčen

77. Pokud by se Soudní dvůr měl domnívat, že podmínky čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU nebyly splněny, bylo by třeba přezkoumat důvody dovolávané navrhovatelkami proti spornému rozhodnutí v části, v níž se týká podpory E 2/2005.

78. Oba důvody se týkají použití podmínky být sporným rozhodnutím „osobně dotčen“ ze strany Tribunálu na projednávanou věc. Přezkoumám je společně.

1. Pojem

79. Podmínka osobního dotčení v rámci žaloby na neplatnost je nepochybně jedním z nejsložitějších pojmů k uchopení. Od 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“³¹.

80. Dosah zásady byl nicméně zmírněn. Skutečnost, že ustanovení, které má svou povahou a působností obecný charakter vzhledem k tomu, že se použije na všechny zúčastněné hospodářské subjekty, tak nevylučuje, že by se tak mohlo některých z nich osobně dotýkat. Tak tomu bude v případě, „pokud 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 mohou být [totiž] dotčeny aktem osobně dotčeny, neboť patří k omezenému okruhu hospodářských subjektů“³². Podle Soudního dvora „tomu tak [může] být zejména v případě, že dané rozhodnutí mění práva, která jednotlivec nabyt před jeho přijetím“³³.

81. Naopak tomu tak nebude v případě „je-li nesporné, že se [použití opatření na právní subjekty, jejichž počet nebo totožnost lze určit s větší či menší přesností] provádí *na základě objektivní* právní nebo faktické *situace* definované dotčeným aktem“³⁴.

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

32 — Výše uvedený rozsudek Sahlstedt a další v. Komise (bod 30). Kurziva provedena 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 hospodářských subjektů, které byly známy z *důvodu individuálního jednání*“, které prováděly nebo o kterém se mělo za to, že jej prováděly (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

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

34 — Tamtéž (bod 31 a citovaná judikatura). Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

2. Posouzení

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

83. V napadeném usnesení Tribunál konstatoval, že žalobkyně nejsou osobně dotčeny z toho důvodu, že postavení wocos bylo přiznáno na základě objektivních kritérií, které mohl splnit neurčitý počet subjektů jakožto potenciálních příjemců podpory E 2/2005 uvedené ve sporném rozhodnutí.

84. Tribunál v bodě 29 napadeného usnesení správně uvádí, že „přiznání postavení wocos odpovídá objektivních kritériím. [...] postavení wocos je totiž přiznáno na základě schválení upraveného čl. 70 odst. 1 zákona z roku 1901 o bydlení (Woningwet). Toto schválení je poskytováno královskou vyhláškou institucím, které splní určité objektivní podmínky: mají právní formu sdružení nebo nadace, jsou neziskové, jejich jediným předmětem činnosti je činnost v oblasti sociálního bydlení a používají svůj majetek v zájmu sociálního bydlení. Wocos tedy představují kategorii osob vymezených obecně a abstraktně“.

85. Za těchto okolností Tribunál právem rozhodl, že žalobkyně byly dotčeny sporným rozhodnutím v části, v níž se týká podpory E 2/2005, stejně jako každý jiný hospodářský subjekt, který se skutečně nebo potenciálně nachází ve stejné situaci.

86. V důsledku toho se domnívám, že první důvod dovolávaný navrhovatelkami není opodstatněný.

87. Jsem naopak obezřetnější vůči závěrům Tribunálu týkajícím se (ne)existence uzavřené skupiny institucí, které byly nebo mohly být určeny. Tyto úvahy jsou obsaženy v druhém důvodu.

88. Podle Tribunálu judikaturu dovolávanou žalobkyněmi nelze použít na projednávanou věc, neboť ve výše uvedených rozsudcích Belgie a Forum 187 v. Komise, jakož i Piraiki-Patraiki a další v. Komise žalobkyně patřily do skupiny, která nemohla být po přijetí dotčených rozhodnutí rozšířena.

89. Jak jsem připomněl výše³⁵, Soudní dvůr rozhodl, že skupina osob může být osobně dotčena aktem, pokud byly tyto osoby „známy nebo mohly být známy v okamžiku přijetí tohoto aktu, a na základě kritérií vlastních členům této skupiny [...]“³⁶.

90. Tato judikatura byla použita ve výše uvedených rozsudcích Piraiki-Patraiki a další v. Komise, jakož i Belgie a Forum 187 v. Komise³⁷. V této posledně uvedené věci Soudní dvůr rozhodl, že Forum 187 mělo aktivní legitimaci, neboť zastupovalo koordinační centra osobně dotčená sporným aktem. Dotčeným aktem bylo rozhodnutí Komise, kterým byl belgický daňový režim existující státní podpory prohlášen za neslučitelný s unijním právem. Podle Soudního dvora měl tento akt za následek omezení doby trvání schválení koordinačních center, které bylo v letech 2001 a 2002 obnoveno. Těchto třicet center bylo v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí zcela známo. Mimoto 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. Pro Soudní dvůr představovalo těchto osm dalších center uzavřenou skupinu, jejíž členové byli zvláště dotčeni rozhodnutím, jelikož již nemohli získat obnovení schválení³⁸.

35 — Viz bod 80 tohoto stanoviska.

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

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

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

91. Stejně jako v projednávané věci se jednalo o rozhodnutí Komise týkající se existující státní podpory. Ukládalo sice změnu režimu do budoucna, aniž ukládalo navrácení, zatímco sporné rozhodnutí prohlašuje pozměněný režim za slučitelný s unijním právem. Tento faktický rozdíl se však nezdá být určující při posouzení přípustnosti žaloby.

92. K tomu, aby Soudní dvůr prohlásil za přípustnou žalobu podanou Forum 187, totiž zohlednil jednak koordinační centra, jejichž schválení bylo obnoveno v letech 2001 nebo 2002, a dále ta centra, jejichž žádost byla v okamžiku oznámení rozhodnutí Komise vyřizována.

93. I když se tato kritéria jevila jako objektivní, byla Soudním dvorem posouzena jako zosobnitelná, tedy podle výrazu Soudního dvora „vlastní členům dotčené skupiny“. V každém případě nejsou podstatně odlišná od kritérií, která se dotýkají navrhovatelek v projednávané věci. V okamžiku přijetí sporného rozhodnutí bylo totiž královskou vyhláškou určeno 410 wocos. Sporné rozhodnutí, kterým Komise schvaluje návrhy na změnu předložené Nizozemským královstvím, nutně předpokládá, že pouze dotčené wocos již nebudou mít nutně stejné výhody, jako měly v rámci původního režimu, jehož platnost uplynula (jako například zrušení záruky za půjčky). Nezdá se mi proto, že by skutečnost, že po přijetí sporného rozhodnutí mohly být schváleny další wocos, měla zásadní dopad. Jak bylo připomenuto výše, Soudní dvůr již akceptoval kvalifikaci hospodářského subjektu, který byl dotčen „rozhodnutím, [které] mění práva, která nabyt před jeho přijetím“, jako člena omezeného okruhu³⁹.

94. Druhý důvod tedy považuji za opodstatněný, neboť Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že navrhovatelky nepatří do uzavřené skupiny institucí, které mohly být známy při přijetí sporného rozhodnutí. Naopak, navrhovatelky se mi zdají bezprostředně⁴⁰ a osobně dotčené sporným rozhodnutím.

95. S přihlédnutím k těmto úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl o přípustnosti žaloby navrhovatelek, a tudíž zrušil napadené usnesení. Mimoto navrhuji, aby Soudní dvůr věc vrátil zpět Tribunálu k rozhodnutí o opodstatněnosti žaloby a o nákladech řízení.

C – K právnímu zájmu navrhovatelek na podání žaloby

96. Právní zájem na podání žaloby odpovídá zájmu na dosažení zrušení přijatého aktu. Toto zrušení musí mít samo o sobě právní následky pro žalobce⁴¹, tedy přesněji, může mu přinést prospěch⁴².

97. V napadeném usnesení Tribunál tuto podmínku nepřezkoumal. Nicméně právní zájem na podání žaloby je základní a první podmínkou jakéhokoliv opravného prostředku⁴³. Jeho neexistence představuje nepřípustnost z důvodu nedostatku nepominutelných podmínek řízení, kterou může Soudní dvůr vznést z úřední povinnosti⁴⁴. Považuji tedy za nutné – v případě, že Soudní dvůr bude souhlasit s mými závěry ohledně ostatních příčin nepřípustnosti – tuto otázku přezkoumat. Účastnice řízení byly ostatně vyzvány, aby se vyjádřily v tomto ohledu při jednání, které se konalo 17. dubna 2013.

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

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

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

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

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

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

98. Ve sporném rozhodnutí se Komise domnívala, že i pozměněný nizozemský systém financování sociálního bydlení byl existující státní podporou. Poté, co přezkoumala dosah změn provedených nizozemskou vládou, dospěla k závěru, že „podpory poskytnuté na činnosti v oblasti sociálního bydlení, tj. spojené s výstavbou a pronájmem bytů určených pro jednotlivce, včetně výstavby a údržby vedlejší infrastruktury, jsou slučitelné s čl. 106 odst. 2 SFEU“⁴⁵.

99. Podle dopisu, který Nizozemské království zaslalo Komisi dne 3. prosince 2009, měla být nová pravidla zavedena ministerskou vyhláškou a novým zákonem o bydlení, které měly vstoupit v platnost dne 1. ledna 2010 a 1. ledna 2011. Nová pravidla navíc měla být použita pouze pro budoucí činnosti.

100. Z prvního přezkumu řízení by tedy mohlo vyplývat, že ze zrušení sporného rozhodnutí by navrhovatelky neměly žádný prospěch, jelikož by nemohlo mít za následek zrušení nových znění zákona a nařízení, přijatých nizozemskými orgány.

101. Jak jsem uvedl výše, z čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 nicméně vyplývá, že změny, které učinily systém slučitelný s unijním právem, byly vyvolány Komisí a jí prohlášeny za závazné. V tomto ohledu si dovoluji odkázat na úvahy věnované této otázce při přezkumu neexistence prováděcích opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU⁴⁶ a pouze připomínám, že Komise v bodě 74 odůvodnění sporného rozhodnutí výslovně uvedla, že „[v] důsledku toho Komise souhlasí se závazky přijatými nizozemskými orgány“ a že „[v] souladu s článkem 19 nařízení [č. 659/1999] bere Komise závazky na vědomí prostřednictvím tohoto rozhodnutí a činí tak provedení vhodných opatření závazným“.

102. Domnívám se tedy, že v rámci omezeného přezkumu právního zájmu na podání žaloby mohou navrhovatelky tvrdit, že by měly ze zrušení sporného rozhodnutí výhodu. Domnívám se totiž, že „[n]a konstatování prospěchu [v návaznosti na zrušení napadeného aktu] by neměly být kladeny přehnané požadavky, když jsou již splněny restriktivní podmínky druhé nebo třetí alternativy čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU“⁴⁷. Pakliže by v projednávané věci mělo být sporné rozhodnutí zrušeno, Nizozemské království by mělo opět volný prostor při přijetí opatření, které je nutné přijmout proto, aby bylo dosaženo slučitelnosti systému s unijním právem. Ze zrušení sporného rozhodnutí by tedy navrhovatelky měly určitým způsobem prospěch. Za těchto podmínek navrhovatelky prokazují právní zájem na podání žaloby na neplatnost sporného rozhodnutí v části, v níž se týká podpory E 2/2005.

V – Shrnutí

103. Především se domnívám, že navrhovatelky mají aktivní legitimaci k podání žaloby na neplatnost.

104. Dále se domnívám, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když nepřezkoumal použitelnost čl. 263 čtvrtého pododstavce *in fine* SFEU na projednávanou věc. Navrhuji proto Soudnímu dvoru, aby vyhověl kasačnímu oprávněnému prostředku.

105. V tomto ohledu z čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný, může Soudní dvůr vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí.

106. Mám za to, že v projednávaném případě má Soudní dvůr všechny nezbytné podklady, aby mohl sám vydat konečné rozhodnutí v otázce přípustnosti.

45 — Bod 72 odůvodnění sporného rozhodnutí.

46 — Viz body 65 až 70 tohoto stanoviska.

47 — V tomto smyslu viz bod 86 stanoviska generální advokátky J. Kokott ve výše uvedené věci *Telefónica v. Komise*.

107. V tomto ohledu uvádím, že podmínky stanovené pro aktivní legitimaci k podání žaloby na neplatnost na tomto základě – a sice existence nařizovacího aktu, který se bezprostředně dotýká navrhovatelek a nevyžaduje přijetí prováděcích opatření – jsou splněny.

108. Pokud by Soudní dvůr neměl souhlasit s mým názorem, pak se domnívám, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení při posouzení podmínky týkající se osobního dotčení. Domnívám se, že tato podmínka je v případě navrhovatelek splněna. Žaloba navrhovatelek tudíž měla být Tribunálem prohlášena za přípustnou a jejich kasačnímu opravnému prostředku by mělo být vyhověno, jelikož druhý důvod kasačního opravného prostředku je opodstatněný.

109. Naproti tomu se domnívám, že Soudní dvůr nemůže rozhodnout o meritu žaloby podané navrhovatelkami, jelikož závěry Tribunálu se týkají výlučně přípustnosti žaloby, aniž se zabývá věcí samou.

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

VI – K nákladům řízení

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

VII – Závěry

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

- „1) Usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 16. prosince 2011, Stichting Woonlinie a další v. Komise (T-202/10), se zrušuje.
- 2) Žaloba je přípustná.
- 3) Věc se vrací zpět k rozhodnutí Tribunálu Evropské unie, aby rozhodl o opodstatněnosti žaloby.
- 4) O nákladech řízení bude rozhodnuto později.“