Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

15. března 2017 *

„Kasační opravný prostředek — Státní podpory — Existující podpory — Článek 108 odst. 1 SFEU — Režimy podpor pro společnosti působící v oblasti sociálního bydlení — Nařízení (ES) č. 659/1999 — Články 17, 18 a 19 — Posouzení slučitelnosti existujícího režimu podpor s vnitřním trhem Komisí — Návrh vhodných opatření — Závazky přijaté vnitrostátními orgány za účelem dosažení souladu s unijním právem — Rozhodnutí o slučitelnosti — Rozsah soudního přezkumu — Právní účinky“

Ve věci C-414/15 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 24. července 2015,

Stichting Woonlinie, se sídlem ve Woudrichem (Nizozemsko),

Woningstichting Volksbelang, se sídlem v Wijk bij Duurstede (Nizozemsko),

Stichting Woonstede, se sídlem v Ede (Nizozemsko),

zastoupené L. Hancher, E. Besselink a P. Glazenerem, advocaten,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelky),

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

Evropská komise, zastoupená S. Noëm a P.-J. Loewenthalem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

Belgické království,

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), se sídlem ve Voorburg (Nizozemsko), zastoupené M. Meulenbeltem, advocaat,

vedlejší účastníci řízení v první stupni,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev (zpravodaj) a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

* Jednací jazyk: nizozemština.

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. července 2016,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 27. října 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Svým kasačním opravným prostředkem se Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang a Stichting Woonstede domáhají zrušení usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 12. května 2015, Stichting Woonlinie a další v. Komise (T-202/10 RENV, nezveřejněné, dále jen „napadené usnesení“, EU:T:2015:287), kterým Tribunál zamítl jejich žalobu žádající částečné 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 bydlení (dále jen „sporné rozhodnutí“).

Právní rámec

Nařízení (ES) č. 659/1999

2 Článek 17 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), nadepsaný „Spolupráce podle čl. [108] odst. 1 [SFEU]“, stanoví:

„1. Komise získá od dotyčného členského státu všechny informace nezbytné pro přezkoumání existujících režimů podpory podle čl. [108] odst. 1 [SFEU], které proběhne ve spolupráci s členským státem.

2. Považuje-li Komise existující režim podpory za neslučitelný nebo již neslučitelný se společným trhem, informuje dotyčný členský stát o tomto předběžném názoru a poskytne dotyčnému členskému státu možnost předložit ve lhůtě jednoho měsíce vyjádření. V řádně odůvodněných případech může Komise tuto lhůtu prodloužit.“

3 Článek 18 tohoto nařízení, týkající se návrhu vhodných opatření, stanoví:

„Pokud Komise, z hlediska informací předložených členským státem podle článku 17, dospěje k názoru, že existující režim podpory není nebo již není slučitelný se společným trhem, vydá doporučení navrhující dotyčnému členskému státu vhodná opatření. Doporučení může navrhovat zejména:

a) podstatnou změnu režimu podpory nebo

b) zavedení procesních požadavků nebo

c) zrušení dotyčného režimu podpory.“

4 Článek 19 uvedeného nařízení, týkající se právních následků návrhu vhodných opatření, uvádí:

„1. Pokud 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.

2. Pokud dotyčný členský stát nepřijme navrhovaná opatření a Komise, poté co vzala v úvahu argumenty dotyčného členského státu, stále považuje tato opatření za nezbytná, zahájí Komise postup podle čl. 4 odst. 4. Články 6, 7 a 9 se použijí přiměřeně.“

Skutečnosti předcházející sporu a sporné rozhodnutí

5 Skutkový základ projednávaného sporu, jak vyplývá z bodů 1 až 12 napadeného usnesení, lze shrnout následujícím způsobem.

6 Navrhovatelky jsou společnosti působící v oblasti bydlení (*woningcorporaties*, dále jen „wocos“) se sídlem v Nizozemsku. Wocos jsou 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 a výstavba, jakož i pronájem nemovitostí obecného zájmu.

7 V průběhu roku 2002 nizozemské orgány Komisi Evropských společenství oznámily všeobecný systém státních podpor ve prospěch wocos. Vzhledem k tomu, že se Komise domnívala, že finanční opatření určená wocos mohou být označena za existující podpory, vzaly nizozemské orgány následně své oznámení zpět.

8 Dne 14. července 2005 Komise předala nizozemským orgánům dopis na základě článku 17 nařízení č. 659/1999, kterým tento všeobecný systém státních podpor ve prospěch wocos kvalifikovala jako existující podpory (podpora E 2/2005) a vyjádřila pochybnosti ohledně jejich slučitelnosti s vnitřním trhem (dále jen „dopis na základě článku 17“). Předběžně v něm Komise uvedla, že by nizozemské orgány měly změnit poslání veřejné služby svěřené wocos tak, aby sociální bydlení bylo určeno jasně vymezené cílové skupině znevýhodněných osob nebo sociálně znevýhodněných skupin. Podotkla, že jakékoli obchodní činnosti wocos musí být vykonávány za tržních podmínek a že na ně nemohou být poskytnuty státní podpory. Konečně uvedla, že nabídka sociálního bydlení musí být přizpůsobena poptávce znevýhodněných osob nebo sociálně znevýhodněných skupin.

9 Po zaslání dopisu na základě článku 17 zahájila Komise s nizozemskými orgány postup spolupráce za účelem uvedení dotčeného režimu podpor do souladu s čl. 106 odst. 2 SFEU. Na závěr těchto konzultací Komise, za účelem zajištění slučitelnosti dotčených opatření s unijním právem upravujícím státní podpory, navrhla na základě článku 18 nařízení č. 659/1999 následující vhodná opatření:

— omezení sociálního bydlení na cílovou jasně vymezenou skupinu znevýhodněných osob nebo sociálně znevýhodněných skupin;

— provádění obchodních činností za tržních podmínek s tím, že pro činnosti týkající se služeb ve veřejném zájmu a obchodní činnosti se musí vést samostatné účetnictví a obě kategorie činností se musí náležitě kontrolovat;

— přizpůsobení nabídky sociálního bydlení poptávce znevýhodněných osob nebo sociálně znevýhodněných skupin.

10 Dne 16. dubna 2007 podalo Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (Sdružení institucionálních investorů v oblasti nemovitosti v Nizozemsku) Komisi stížnost týkající se podpor poskytnutých wocos. V červnu 2009 se k této stížnosti připojila Vesteda Groep BV.

11 Dopisem ze dne 3. prosince 2009 přijaly nizozemské orgány vhodná opatření navržená Komisí a předaly jí své závazky mající změnit všeobecný systém státních podpor ve prospěch wocos v souladu s požadavky Komise.

12 Dne 15. prosince 2009 Komise přijala sporné rozhodnutí.

13 Opatření obsažená ve všeobecném systému státních podpor vyplacených Nizozemským královstvím ve prospěch wocos a dotčená postupem E 2/2005 byla následující:

a) státní záruky na půjčky poskytnuté Záručním fondem pro výstavbu sociálního bydlení;

b) podpory Ústředního fondu pro bydlení, podpory na projekty nebo podpory na racionalizaci ve formě půjček se zvýhodněnou sazbou nebo přímých dotací;

c) prodej pozemků obcemi za ceny nižší než tržní ceny;

d) právo na půjčku u Bank Nederlandse Gemeenten.

14 Ve sporném rozhodnutí Komise kvalifikovala každé z těchto opatření jako státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU a měla za to, že nizozemský systém financování sociálního bydlení představuje existující podporu, která byla vytvořena před vstupem Smlouvy o ES v platnost v Nizozemsku, a následující reformy ji podstatně nezměnily.

15 V bodě 41 odůvodnění sporného rozhodnutí Komise uvedla:

„Nizozemské orgány se zavázaly změnit fungování wocos a opatření, která je zvýhodňují. Co se týče jednotlivých změn, nizozemské orgány předložily Komisi návrhy ustanovení. Nová pravidla jsou obsažena v nové ministerské vyhlášce, která vstoupila v platnost dne 1. ledna 2010 a v novém zákoně o bydlení, který vstoupí v platnost dne 1. ledna 2011[…]“

16 Komise přezkoumala slučitelnost podpory E 2/2005 týkající se systému financování wocos změněného na základě závazků přijatých nizozemskými orgány. Komise dospěla v bodě 72 odůvodnění sporného rozhodnutí k závěru, že „podpory poskytované na činnosti související se sociálním bydlením, které jsou například spojeny s výstavbou a pronájmem bytů určených pro jednotlivce, včetně výstavby a údržby související infrastruktury, jsou slučitelné s čl. 106 odst. 2 SFEU“. Komise zaznamenala závazky přijaté nizozemskými orgány týkající se podpory E 2/2005 v souladu s článkem 19 nařízení č. 659/1999.

17 Dne 30. srpna 2010 přijala Komise rozhodnutí C(2010) 5841 final o státní podpoře E 2/2005, kterým se mění body 22 až 24 sporného rozhodnutí. V tomto pozměňovacím rozhodnutí se Komise domnívala, že na základě dostupných důkazů nemůže dojít k závěru, že opatření dle písmene d) uvedené ve sporném rozhodnutí, tedy právo na půjčku u Bank Nederlandse Gemeenten, splňuje všechna kritéria státní podpory.

Řízení před Tribunálem a napadené usnesení

18 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 29. dubna 2010 podaly Stichting Woonlinie, Stichting Allee Wonen, Woningstichting Volksbelang, Stichting WoonInvest et Stichting Woonstede podle článku 263 SFEU žalobu, kterou se domáhaly zrušení sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká státní podpory E 2/2005.

19 Usnesením ze dne 16. prosince 2011, Stichting Woonlinie a další v. Komise (T-202/10, nezveřejněné, EU:T:2011:765), Tribunál odmítl tuto žalobu jako nepřípustnou.

20 Rozsudkem ze dne 27. února 2014, Stichting Woonlinie a další v. Komise (C-133/12 P, EU:C:2014:105), Soudní dvůr zrušil usnesení ze dne 16. prosince 2011, Stichting Woonlinie a další v. Komise (T-202/10, nezveřejněné, EU:T:2011:765) v rozsahu, v němž byla prohlášena nepřípustnost žaloby podané

žalobkyněmi proti spornému rozhodnutí, v rozsahu, v němž se toto rozhodnutí týká režimu podpory E 2/2005, a ve zbývající části kasační opravný prostředek zamítl. Soudní dvůr rozhodl, že žaloba podaná proti spornému rozhodnutí je přípustná v rozsahu, v němž se toto rozhodnutí týká režimu podpory E 2/2005 a vrátil věc Tribunálu k rozhodnutí ve věci samé.

21 Věc byla přidělena sedmému senátu Tribunálu.

22 V souladu s čl. 119 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu podala Komise své písemné vyjádření dne 27. března 2014 a žalobkyně v prvním stupni dne 15. dubna 2014.

23 Napadeným usnesením Tribunál žalobu zamítl jako zjevně neopodstatněnou.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

24 Svým kasačním opravným prostředkem žalobkyně v prvním stupni navrhují, aby Soudní dvůr:

— zrušil napadené usnesení v plném rozsahu nebo částečně;

— vrátil věc Tribunálu a

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení o kasačním opravném prostředku a řízení před Tribunálem.

25 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl kasační opravný prostředek a uložil těmto nadacím náhradu nákladů řízení. Podpůrně Komise poznamenává, že pro případ, že by Soudní dvůr považoval důvody kasačního opravného prostředku za opodstatněné, nebyl by žádný důvod napadené usnesení zrušit v plném rozsahu, jelikož uvedené nadace nepodaly žádnou výhradu proti zamítnutí prvního žalobního důvodu v prvním stupni, vycházejícího z toho, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení tím, že všechna opatření označila za součást režimu podpor, a dodává, že je vhodné věc vrátit Tribunálu.

26 Dopisem došlým kanceláři Soudního dvora dne 21. ledna 2016 Stichting Allee Wonen a Stichting WoonInvest informovaly Soudní dvůr, že berou svůj kasační opravný prostředek zpět. Usnesením ze dne 21. března 2016 Stichting Woonlinie a další v. Komise (C-414/15 P, nezveřejněné, EU:C:2016:229), předseda Soudního dvora vyškrtl Stichting Allee Wonen a Stichting WoonInvest z věci C-414/15 P a rozhodl, že uvedené nadace a Komise ponesou vlastní náklady řízení odpovídající kasačnímu opravnému prostředku podanému těmito účastnicemi řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

K prvnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení, z nesprávného posouzení relevantních skutečností a nedostatečného odůvodnění v rozsahu, v němž se Tribunál domníval, že navrhovatelky ve skutečnosti měly na mysli dopis na základě článku 17 a jeho přezkum se na uvedený dopis nevztahuje

Argumentace účastnic řízení

27 V rámci prvního důvodu, mířícího proti bodům 56 až 60, 69 až 74, 81, 82 a 86 až 87 napadeného usnesení, navrhovatelky tvrdí, že se Tribunál chybně domníval, že důvody, které před ním vznesly, se ve skutečnosti týkaly obsahu dopisu na základě článku 17. Kromě toho Tribunál údajně v bodě 59 napadeného usnesení chybně vyvodil ze svého rozsudku ze dne 11. března 2009, TF1 v. Komise (T-354/05, EU:T:2009:66), že je jeho přezkum omezen na posouzení Komise o způsobilosti závazků

učiněných k řešení konstatovaných problémů hospodářské soutěže a netýká se základní otázky nezbytnosti těchto závazků. Ze znění čl. 108 odst. 1 SFEU totiž vyplývá, že konečné rozhodnutí Komise musí obsahovat posouzení této otázky. Toto rozhodnutí se vztahuje k celému řízení stanovenému v článcích 17 až 19 nařízení č. 659/1999. Přezkum unijního soudu se tedy musí týkat rovněž otázky, zda předchozí stav byl v souladu s vnitřním trhem.

28 Komise tvrdí, že rozhodnutí na základě čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 není založeno na konečném konstatování, že existující režim podpor je neslučitelný s vnitřním trhem. Takové rozhodnutí je výrazem spolupráce uvedené v čl. 108 odst. 1 SFEU a jeho základní zásadou je nikoli nutně závazné jednostranné konstatování Komise, nýbrž uznání Komisí a dotyčným členským státem potřeby přizpůsobit existující režim podpor. Komise tedy nemá povinnost v rozhodnutí vysvětlovat, proč se domnívá, že takový režim není nebo již není slučitelný s vnitřním trhem. Kromě toho v projednávaném případě se korespondence, k níž došlo mezi Komisí a nizozemskými orgány po doručení dopisu na základě článku 17, nevztahovala na otázku, zda existující režim podpor je slučitelný s vnitřním trhem, nýbrž na způsob, jakým měl být tento režim přizpůsoben.

Závěry Soudního dvora

29 V bodech 56 a 57 napadeného usnesení se Tribunál v podstatě domníval, s odkazem na body 188 a 189 svého rozsudku ze dne 11. března 2009, TF1 v. Komise (T-354/05, EU:T:2009:66), že Komise má širokou posuzovací pravomoc ke stanovení vhodných opatření, která odpovídají jejímu závěru, že dotčený existující režim podpor není nebo již není slučitelný s vnitřním trhem, a proto přezkum, jehož výkon Tribunálu přísluší, musí být omezen na ověření, zda se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když měla za to, že přijaté závazky mohou napravit problémy týkající se hospodářské soutěže, které byly vyvolány dotčeným režimem podpor.

30 Tribunál z toho v bodě 59 uvedeného usnesení vyvodil, že se přezkum, který mu přísluší vykonat, nevztahuje na Komisí provedené zkoumání režimu podpor předcházejícího přijetí závazků nizozemskými orgány. V podstatě tento závěr připomenul v bodech 73, 82, a 87 uvedeného usnesení.

31 V bodech 58, 72, 74, 81 a 86 téhož usnesení Tribunál v podstatě usoudil, že navrhovatelky napadají nikoli posouzení, provedené Komisí ve sporném rozhodnutí, slučitelnosti existujícího režimu podpor, jak byl změněn závazky přijatými nizozemskými orgány, nýbrž zkoumání, provedené Komisí, systému financování wocos, jak je obsažen v původních nizozemských právních předpisech, před jeho změnou provedenou závazky přijatými těmito orgány, a že toto zkoumání je obsaženo nikoli ve sporném rozhodnutí, nýbrž v dopise na základě článku 17.

32 V důsledku toho Tribunál v bodě 60 napadeného usnesení zamítl jako neúčinné argumenty navrhovatelek uvedené v rámci druhého žalobního důvodu, kterými Komisi vytýkaly, že v dopise na základě článku 17 pouze konstatovala, že služba obecného hospodářského zájmu (SOHZ) není dostatečně vymezena, aniž byla prokázána existence zjevného pochybení v nizozemském systému financování sociálního bydlení, v bodech 69 až 75 tohoto usnesení implicitně zamítl jako neúčinné argumenty navrhovatelek uvedené v rámci třetího žalobního důvodu, v bodech 81 a 82 uvedeného usnesení zamítl jako neúčinný argument uvedený v rámci šestého žalobního důvodu, vycházející z toho, že se Komise dopustila pochybení, když se domnívala, že nizozemský systém sociálního bydlení obsahuje zjevnou chybu, jelikož neobsahuje meze zvláštních příjmů, a v bodech 86 až 88 téhož usnesení zamítl implicitně jako neúčinné pátý a sedmý žalobní důvod navrhovatelek.

33 V tomto ohledu, pokud jde o existující podpory, svěřuje čl. 108 odst. 1 SFEU Komisi pravomoc průběžně ve spolupráci s členskými státy tyto podpory zkoumat. V rámci tohoto zkoumání Komise těmto státům navrhuje vhodná opatření vyžadovaná postupným rozvojem nebo fungováním vnitřního

trhu. Kromě toho čl. 108 odst. 2 SFEU stanoví, že zjistí-li Komise poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek, že podpora není slučitelná s vnitřním trhem podle článku 107 SFEU nebo že je zneužívána, rozhodne, že dotyčný stát ve lhůtě stanovené Komisí takovou podporu zruší nebo upraví.

34 Podle čl. 17 odst. 2 nařízení č. 659/1999, považuje-li Komise existující režim podpory za neslučitelný nebo již neslučitelný se společným trhem, informuje o tomto předběžném názoru dotyčný členský stát a poskytne mu možnost předložit ve lhůtě jednoho měsíce vyjádření.

35 Podle článku 18 tohoto nařízení, pokud Komise dospěje ve světle informací předložených členským státem podle výše uvedeného článku 17 k názoru, že existující režim podpor není nebo již není slučitelný se společným trhem, vydá doporučení navrhující dotyčnému členskému státu vhodná opatření.

36 Podle čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999, pokud dotyčný členský stát přijme navrhovaná opatření a uvědomí o tom Komisi, Komise toto zjištění zaznamená a uvědomí o tom členský stát.

37 Pokud Komise přijímá rozhodnutí, jak formulováno v článku 26 nařízení č. 659/1999, „podle […] článku 18 [tohoto nařízení] ve spojení s čl. 19 odst. 1 [tohoto nařízení]“, přijme v rámci výkonu své pravomoci posoudit slučitelnost státních podpor s vnitřním trhem, závazky státu přijaté ve vztahu k vhodným opatřením, která mu Komise navrhla v doporučení zaslaném na základě článku 18 téhož nařízení jako způsobilá reagovat na její výhrady ohledně slučitelnosti zkoumaného existujícího režimu podpor s tímto trhem, a ukončí přezkumné řízení stanovené v čl. 108 odst. 1 SFEU.

38 Takové rozhodnutí nutně předpokládá, že Komise předtím posoudila slučitelnost dotčeného režimu podpor s vnitřním trhem a po zohlednění informací, které předložil dotyčný členský stát, dospěla k závěru, že tento režim není nebo již není slučitelný s vnitřním trhem, a proto jsou nezbytná vhodná opatření k nápravě této neslučitelnosti.

39 Na rozdíl od konstatování Tribunálu v bodě 59 napadeného usnesení, nelze posouzení, které tak Komise provedla, a závěr, který z něj vyvodila, vyjmout z přezkumu unijními soudy, jinak by bylo narušeno právo příjemců existujícího režimu podpor na účinnou soudní ochranu, tak jak ho zaručuje článek 47 Listiny základních práv Evropské unie.

40 Rozhodnutí přijaté Komisí podle článku 18 tohoto nařízení ve spojení s čl. 19 odst. 1 uvedeného nařízení může v rozsahu, v jakém je založeno na předchozím konstatování neslučitelnosti existujícího režimu podpor s vnitřním trhem, poškodit zájmy příjemců tohoto režimu.

41 V tomto ohledu Soudní dvůr v bodě 48 rozsudku ze dne 27. února 2014, Stichting Woonlinie a další v. Komise (C-133/12 P, EU:C:2014:105) uvedl, že sporné rozhodnutí změnilo od 1. ledna 2011, dne vstupu nového zákona o bydlení v platnost, režim podpor, kterého až do tohoto dne využívaly navrhovatelky, a tím znevýhodnilo podmínky výkonu jejich činností ve srovnání s předchozím stavem.

42 Právě z toho důvodu Soudní dvůr v bodech 56 a 57 uvedeného rozsudku v podstatě rozhodl, že navrhovatelky mají legitimní zájem na zrušení sporného rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká podpory E 2/2005, protože by zrušení tohoto rozhodnutí vedlo k zachování předchozích podmínek, které pro ně byly příznivější.

43 Právo na účinnou soudní ochranu příjemců existujícího režimu podpor proto předpokládá, že v rámci žaloby podané proti rozhodnutí přijatému podle článku 18 nařízení č. 659/1999 ve spojení s čl. 19 odst. 1 tohoto nařízení, mohou uvedení příjemci zpochybnit rovněž posouzení tohoto režimu provedené Komisí, jakož i závěr tohoto orgánu, podle kterého uvedený režim není slučitelný s vnitřním trhem, a že tudíž k nápravě této neslučitelnosti jsou nezbytná vhodná opatření.

44 Pokud jde o okolnost, z níž v bodech 58, 74 a 86 napadeného usnesení vycházel Tribunál, že toto posouzení se nenachází ve sporném rozhodnutí, nýbrž v dopise na základě článku 17, je zajisté třeba uvést, že podle ustálené judikatury Soudního dvora mezitímní opatření, která slouží k přípravě konečného rozhodnutí, v zásadě nejsou akty, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost (rozsudek ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 50).

45 Podání žaloby na neplatnost vůči aktům vyjadřujícím mezitímní stanovisko Komise by totiž unijní soud mohlo vést k posuzování otázek, ke kterým ještě dotčený orgán neměl příležitost se vyslovit, a mohlo by tak vést k předjímání diskuse o meritu věci a k riziku směšování jednotlivých fází správních a soudních řízení (rozsudek ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 51).

46 Z judikatury vyplývá, že mezitímní akt nemůže být předmětem žaloby také tehdy, když je konstatováno, že lze jeho protiprávnost uplatnit na podporu žaloby proti konečnému rozhodnutí, jehož je přípravnou fází. Za takových podmínek zajistí žaloba podaná proti rozhodnutí, kterým se končí řízení, dostatečnou soudní ochranu (rozsudek ze dne 13. října 2011, Deutsche Post a Německo v. Komise, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 53, jakož i citovaná judikatura).

47 V projednávané věci ze sporného rozhodnutí vyplývá, že vhodná opatření navržená Komisí podle článku 18 nařízení č. 659/1999, se v podstatě překrývají s informacemi, které tento orgán předběžně poskytl nizozemským orgánům v dopise na základě článku 17. Sporné rozhodnutí tedy potvrdilo analýzu, ze které tento dopis vycházel.

48 Jelikož dopis na základě článku 17 představuje první etapu vypracování sporného rozhodnutí, nelze navrhovatelkám bránit, aby na podporu své žaloby proti uvedenému rozhodnutí tvrdily protiprávnost, kterou je stiženo posouzení obsažené v tomto dopise.

49 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když odmítl argumenty navrhovatelek z důvodů, že zaprvé přezkum, který mu přísluší, se nevztahuje na zkoumání režimu podpor provedené Komisí, který předcházel závazkům přijatým nizozemskými orgány, a zadruhé v podstatě toto zkoumání ze strany Komise není součástí sporného rozhodnutí.

50 Toto konstatování není vyvráceno argumentem Komise, podle kterého závěr, že existující režim podpor není slučitelný s vnitřním trhem, a který je základem rozhodnutí přijatého Komisí podle článku 18 nařízení č. 659/1999 ve spojení s čl. 19 odst. 1 tohoto nařízení, nemá konečnou povahu.

51 Je totiž nutno konstatovat, že z důvodu mechanismu spolupráce mezi Komisí a členskými státy, zakotveného v čl. 108 odst. 1 SFEU a na kterém je založen systém kontroly existujících režimů podpor, postup podle tohoto ustanovení nevede na rozdíl od postupu podle čl. 108 odst. 2 prvního pododstavce SFEU k formálnímu konstatování neslučitelnosti režimu podpor s vnitřním trhem.

52 Nic to nemění na tom, že závěr, že existující režim podpor je neslučitelná s vnitřním trhem, jakož i návrh vhodných opatření, který z něj vyplývá, nezbytně vyvolává poté, co Komise zaznamenala přijetí těchto opatření dotyčným členským státem, stejné právní účinky, jaké vyvolává takové formální konstatování vůči tomuto státu.

53 Avšak vzhledem k tomu, že zkoumání slučitelnosti existujících podpor s vnitřním trhem zahrnuje komplexní hodnocení hospodářské a sociální povahy, má Komise široký prostor pro uvážení. V tomto rámci se soudní přezkum výkonu této posuzovací pravomoci omezuje na ověření toho, zda byla dodržena procesní pravidla a pravidla týkající se odůvodnění, a na kontrolu věcné správnosti skutkových zjištění, neexistence nesprávného právního posouzení, zjevně nesprávného posouzení skutkových okolností či zneužití pravomoci (obdobně viz rozsudek ze dne 26. září 2002, Španělsko v. Komise, C-351/98, EU:C:2002:530, bod 74).

54 Z předcházejících úvah vyplývá, že první důvod kasačního opravného prostředku musí být přijat.

K druhému důvodu, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení, nepřesného posouzení relevantních skutkových okolností a nedostatku odůvodnění, jelikož Tribunál měl za to, že vhodná opatření navrhovaná Komisí představují jen návrhy a závaznou povahu získala až přijetím nizozemskými orgány

Argumentace účastnic řízení

55 V rámci druhého důvodu namířeného proti bodům 61 až 66, 78 až 80 a 90 až 95 napadeného usnesení, navrhovatelky vytýkají Tribunálu, že porušil čl. 108 odst. 1 SFEU a nařízení č. 659/1999, když v souvislosti s odmítnutím jejich tvrzení týkajících se vhodných opatření požadovaných Komisí rozhodl, že tato opatření představovala pouze návrhy, které se staly závaznými až jejich přijetím nizozemskými orgány. Rozsudek ze dne 22. října 1996, Salt Union v. Komise (T-330/94, EU:T:1996:154), ze kterého vycházel Tribunál v bodě 63 napadeného usnesení, se týkal otázky přípustnosti a není relevantní. Kromě toho napadené usnesení zbavuje účinku rozsudek ze dne 27. února 2014, Stichting Woonlinie a další v. Komise (C-133/12 P, EU:C:2014:105), ve kterém Soudní dvůr uznal legitimní zájem navrhovatelek na dosažení zrušení sporného rozhodnutí.

56 Komise uvádí, že Tribunál zohlednil čl. 108 odst. 1 SFEU a úlohu Komise v rámci postupu spolupráce ohledně zkoumání slučitelnosti existujících režimů podpor s vnitřním trhem. Komise tvrdí, že její úloha v rámci tohoto postupu se omezuje na ověření, zda jsou závazky dotyčného členského státu dostatečné k tomu, aby z nich vyplývala slučitelnost existujícího režimu podpor s vnitřním trhem, a dodává, že doporučení vhodných opatření nejsou závazná.

57 Kromě toho napadené usnesení nezbavuje účinku rozsudek ze dne 27. února 2014, Stichting Woonlinie a další v. Komise (C-133/12 P, EU:C:2014:105), protože navrhovatelky měly možnost zpochybnit způsob, jakým Komise použila pojem „státní podpora“, jakož i slučitelnost změněného režimu s vnitřním trhem.

58 Kromě toho zrušení sporného rozhodnutí nezbytně nepovede k zachování situace, která existovala před změnou všeobecného systému státních podpor ve prospěch wocos, jelikož rozhodnutí nizozemského zákonodárce přistoupit k takové změně má politickou povahu a je založeno na několika úvahách. Členské státy totiž mají možnost zrušit existující režim podpor, změnit ho nebo ho nahradit jiným režimem slučitelným s vnitřním trhem.

Závěry Soudního dvora

59 V bodech 63 a 64 napadeného usnesení se Tribunál v podstatě domníval, že vhodná opatření, která Komise může navrhnout podle čl. 108 odst. 1 SFEU a článku 18 nařízení č. 659/1999, jsou pouze návrhy, které dotyčný členský stát může přijmout nebo odmítnout, a pokud je přijme, je na základě tohoto přijetí povinen je provést.

60 V bodě 65 tohoto usnesení měl Tribunál s odkazem na bod 28 rozsudku ze dne 18. června 2002, Německo v. Komise (C-242/00, EU:C:2002:380), jakož i na bod 52 rozsudku ze dne 4. prosince 2013, Komise v. Rada (C-121/10, EU:C:2013:784) za to, že tyto návrhy vhodných opatření jsou vůči členskému státu závazné, pokud je tento členský stát přijme. Tribunál toto konstatování zopakoval v bodě 79 uvedeného usnesení.

61 Proto Tribunál v bodě 66 napadeného usnesení odmítl jako zjevně neopodstatněný argument navrhovatelek formulovaný v rámci druhého žalobního důvodu, podle kterého Komise překročila svou pravomoc, když požadovala vhodná opatření a ve sporném rozhodnutí je učinila závaznými, přičemž

konstatoval, že navrhovatelky nesprávně tvrdí, že Komise požadovala vhodná opatření požadovala a v uvedeném rozhodnutí je učinila závaznými, a dále v bodech 78 až 80 uvedeného usnesení zamítl jako zjevně neopodstatněné argumenty formulované v rámci čtvrtého a šestého žalobního důvodu, kterými navrhovatelky vytýkaly Komisi, že zaprvé se dopustila nesprávného právního posouzení a zneužila své pravomoci, když od nizozemských orgánů požadovala novou definici „sociálního bydlení“, a že zadruhé nesprávně vyložila rozhodnutí Komise 2005/842/ES ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (Úř. věst. 2005, L 312, s. 67), když požadovala zvláštní definici SOHZ.

62 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že Soudní dvůr rozhodl, že se návrhy členských států v rámci postupu podle čl. 19 odst. 1 nařízení č. 659/1999 stávají závaznými právě rozhodnutím, kterým Komise tyto návrhy zaznamenává (rozsudek ze dne 27. února 2014, Stichting Woonlinie a další v. Komise, C-133/12 P, EU:C:2014:105, bod 59).

63 Z judikatury uvedené v bodě 60 tohoto rozsudku a citované v bodě 65 napadeného usnesení totiž vyplývá, že vhodná opatření, která Komise navrhuje podle čl. 108 odst. 1 SFEU, mají v případě, že jsou přijata členským státem, vůči tomuto členskému státu závazný účinek, jak stanoví čl. 19 odst. 1 druhá věta nařízení č. 659/1999. Toto přijetí však má právní účinky pouze v případě, že o něm byl uvedený orgán uvědomen, že jej tento orgán zaznamenal a uvědomil o tom uvedený členský stát podle čl. 19 odst. 1 první věty tohoto nařízení.

64 Tribunálu tedy přísluší, aby přezkoumal opodstatněnost tvrzení navrhovatelek uvedených v bodě 61 tohoto rozsudku, mimo jiné bez ohledu na otázku daných úloh Komise a členských států pro přijímání vhodných opatření.

65 Tribunál se proto v bodě 65 napadeného usnesení dopustil nesprávného právního posouzení, a proto nesprávně jako zjevně neopodstatněné odmítl argumenty navrhovatelek uvedené v bodě 61 tohoto rozsudku.

66 Pokud jde o body 90 až 95 napadeného usnesení, je nutno konstatovat, že na rozdíl od tvrzení navrhovatelek Tribunál v těchto bodech neodmítl jejich tvrzení týkající se vhodných opatření vyžadovaných Komisí, ale zkoumal ta tvrzení, která byla uvedena na podporu jejich osmého žalobního důvodu. V tomto žalobním důvodu přitom navrhovatelky vytýkaly Komisi, že zneužila postup týkající se existujících podpor a překročila své pravomoci, když schválila taxativní seznam budov, které lze označit za „nemovitosti pro sociální účely“, ačkoli ani v dopise na základě článku 17 ani v návrzích vhodných opatření neuvedla doporučení týkající se vypracování takového seznamu.

67 Proto nemůže druhý důvod v rozsahu, v němž jím navrhovatelky Tribunálu vytýkají, že měl za to, že vhodná opatření navrhovaná Komisí představují jen návrhy, které se stávají závaznými až přijetím nizozemskými orgány, zpochybnit posouzení obsažená v bodech 90 až 95 napadeného usnesení.

68 Za těchto okolností musí být druhému důvodu vyhověno v rozsahu, v němž se týká posouzení obsažených v bodech 61 až 66 a 78 až 80 tohoto usnesení.

69 Ze všech předcházejících úvah vyplývá, že napadené usnesení musí být zrušeno.

K vrácení věci Tribunálu

70 Podle čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může posledně jmenovaný v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo vrátit věc Tribunálu k rozhodnutí.

71 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci Tribunál nepřezkoumal sporné rozhodnutí, jak mu příslušelo, a nezkoumal opodstatněnost argumentů navrhovatelek uvedených v bodě 61 tohoto rozsudku bez ohledu na otázku příslušných úloh Komise a členských států pro přijímání vhodných opatření, má Soudní dvůr za to, že stav řízení nedovoluje ve věci rozhodnout. Věc je tedy třeba vrátit Tribunálu.

K nákladům řízení

72 Vzhledem k tomu, že se věc vrací Tribunálu, je třeba stanovit, že o nákladech řízení souvisejících s tímto řízením o kasačním opravném prostředku bude rozhodnuto později.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) Usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 12. května 2015, Stichting Woonlinie a další v. Komise (T-202/10 RENV, nezveřejněné, EU:T:2015:287), se zrušuje.

2) Věc se vrací Tribunálu Evropské unie.

3) O nákladech řízení bude rozhodnuto později.

Podpisy.