



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MELCHIORA WATHELETA  
przedstawiona w dniu 29 maja 2013 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-132/12 P**

**Stichting Woonpunt  
Stichting Havensteder, dawniej Stichting Com.wonen,  
Woningstichting Haag Wonen,  
Stichting Woonbedrijf SWS Hhvl  
przeciwko**

**Komisji Europejskiej**

Odwołanie — System pomocy przyznany przez Królestwo Niderlandów na rzecz spółek mieszkalnictwa społecznego — Decyzja uznająca za wiążące zobowiązania podjęte przez władze niderlandzkie w celu zapewnienia zgodności z prawem Unii — Pomoc planowana przez władze niderlandzkie na rzecz specjalnego projektu dla podupadłych obszarów miejskich — Decyzja uznająca system za zgodny ze wspólnym rynkiem — Artykuł 263 akapit czwarty TFUE — Pojęcie aktu regulacyjnego, który dotyczy bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej i nie wymaga środków wykonawczych

### **I – Wprowadzenie**

1. Przedmiotem niniejszego postępowania jest odwołanie wniesione przez spółki mieszkalnictwa społecznego („woningcorporaties”, zwane dalej „wocos”) Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, dawniej Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS Hhvl od postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie T-203/10 Stichting Woonpunt i in. przeciwko Komisji (zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem”).

2. Zaskarżonym postanowieniem Sąd uznał za niedopuszczalną ich skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C (2009) 9963 wersja ostateczna z dnia 15 grudnia 2009 r. dotyczącej pomocy państwa E 2/2005 i N 642/2009 – Niderlandy – Pomoc istniejąca i pomoc specjalna na projekty dla spółek mieszkalnictwa społecznego (zwanej dalej „sporną decyzją”). Sąd uznał, że w zakresie, w jakim sporna decyzja dotyczy pomocy istniejącej E 2/2005, odnosi się ona do wnoszących odwołanie w taki sam sposób jak do każdego innego podmiotu gospodarczego rzeczywiście lub potencjalnie znajdującego się w takiej samej sytuacji, i że związku z tym sam ich status wocos, określony na podstawie obiektywnych kryteriów, nie wystarcza, aby ustalić ich indywidualne oddziaływanie. W odniesieniu do części spornej decyzji dotyczącej nowej pomocy N 642/2009 Sąd orzekł, że stwierdzenie nieważności nie mogło przynieść korzyści wnoszącym odwołanie i że w konsekwencji nie wykazały one swojego interesu prawnego w stwierdzeniu nieważności tej decyzji.

<sup>1</sup> — Język oryginału: francuski.

3. W zaskarżonym postanowieniu Sąd ograniczył się zatem do zbadania samych przesłanek interesu prawnego oraz indywidualnego oddziaływania, jakie były przewidziane w dawnym art. 230 akapit czwarty WE. Tymczasem od wejścia w życie traktatu z Lizbony (przed wydaniem spornej decyzji) pojawiła się trzecia możliwość dla osób fizycznych lub prawnych zamierzających wnieść skargę o stwierdzenie nieważności decyzji. Obecnie art. 263 akapit czwarty in fine TFUE dopuszcza wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności aktów regulacyjnych, które dotyczą ich bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

4. Ponieważ dopuszczalność skargi wniesionej na podstawie art. 263 TFUE stanowi bezwzględną przesłankę procesową, w niniejszej opinii proponuję Trybunałowi, aby zbadał możliwość zastosowania w tej sprawie art. 263 akapit czwarty in fine TFUE. Wykażę ponadto, że nie dokonując tej analizy, Sąd naruszył prawo. Proponuję następnie, aby Trybunał wydał ostateczne rozstrzygnięcie w tej kwestii, aby uznał skargę za dopuszczalną w zakresie, w jakim dotyczy części decyzji odnoszącej się do pomocy E 2/2005, oraz aby w pozostałym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd celem wydania orzeczenia co do istoty sprawy<sup>2</sup>.

## II – Okoliczności powstania sporu

5. Wnoszące odwołanie są wocos z siedzibami w Niderlandach. Są to organizacje typu non profit, których zadaniem jest kupno, budowa lub wynajem lokali mieszkalnych przeznaczonych głównie dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i grup społecznie upośledzonych. Wocos prowadzą również inne rodzaje działalności takie jak budowa i wynajem mieszkań o wyższym czynszu, budowa mieszkań przeznaczonych na sprzedaż oraz budowa i wynajem budynków użyteczności publicznej.

### A – Pomoc E 2/2005 (pomoc istniejąca)

6. W 2002 r. władze niderlandzkie poinformowały Komisję Europejską o ogólnym systemie pomocy państwa przeznaczonej dla wocos. Ponieważ Komisja uznała, że środki służące finansowaniu wocos mogą być zakwalifikowane jako pomoc istniejąca, władze niderlandzkie wycofały swoje zgłoszenie.

7. Niemniej jednak już w dniu 14 lipca 2005 r. Komisja wystosowała do władz niderlandzkich pismo na podstawie art. 17 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88 WE] (Dz.U. L 83, s. 1), wyrażając wątpliwości co do zgodności pomocy E 2/2005 ze wspólnym rynkiem. Na wstępie Komisja wskazała, że władze niderlandzkie powinny dokonać ponownego określenia zadania z zakresu usług publicznych powierzonego wocos, tak aby mieszkania socjalne były przyznawane wyraźnie określonej grupie docelowej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub złożonej z grup społecznie upośledzonych. Komisja dodała, że cała działalność komercyjna wocos powinna być wykonywana na warunkach rynkowych i że nie mogą one korzystać z pomocy państwa. Wreszcie zdaniem Komisji oferta mieszkań socjalnych powinna być dostosowana do zapotrzebowania osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub grup społecznie upośledzonych.

8. Po przesłaniu tego pisma Komisja i władze niderlandzkie wszczęły negocjacje w celu doprowadzenia do zgodności rozpatrywanego systemu pomocy z art. 106 ust. 2 TFUE.

9. W dniu 16 kwietnia 2007 r. Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (stowarzyszenie instytucjonalnych podmiotów inwestujących w nieruchomości Królestwa Niderlandów) złożyło skargę do Komisji w sprawie systemu pomocy przyznanego na rzecz wocos. W czerwcu 2009 r. do skargi przyłączyła się Vesteda Groep BV.

2 — Odnośnie do sprawy, w której Trybunał postąpił w taki sposób, zob. wyrok z dnia 13 października 2011 r. w sprawach połączonych C-463/10 P i C-475/10 P Deutsche Post i Niemcy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9639, pkt 77–82.

10. W piśmie z dnia 3 grudnia 2009 r. władze niderlandzkie zobowiązały się do wprowadzenia zmian do ogólnego systemu pomocy państwa na rzecz wocos oraz przekazały Komisji kilka propozycji zgodnych z tym zobowiązaniem.

11. Na tej podstawie władze niderlandzkie przyjęły nowe przepisy zawarte w nowym dekrete ministerialnym oraz nowej ustawie o mieszkaniach, których daty wejścia w życie zostały wyznaczone odpowiednio na dzień 1 stycznia 2010 r. oraz 1 stycznia 2011 r.

12. W kwestii zgodności nowego systemu finansowania wocos zaproponowanego przez władze niderlandzkie w pkt 72 uzasadnienia zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że „pomoc wypłacona w ramach działalności w zakresie mieszkalnictwa społecznego, czyli związanej z budową i wynajmem lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób fizycznych, w tym z budową i utrzymaniem infrastruktury pomocniczej, [...] jest zgodna z art. 106 ust. 2 TFUE”. W konsekwencji Komisja zatwierdziła zobowiązania podjęte przez władze niderlandzkie i wydała sporną decyzję.

#### B – *Pomoc N 642/2009 (pomoc nowa)*

13. W dniu 18 listopada 2009 r. władze niderlandzkie zgłosiły nowy system pomocy dotyczący rewitalizacji podupadłych obszarów miejskich. Wocos działające w wybranych dzielnicach są beneficjentami tego nowego systemu uznanego za „przeznaczoną dla niektórych obszarów pomoc specjalną na projekty”. System ten miał być stosowany na tych samych zasadach co przewidziane dla środków podlegających systemowi pomocy E 2/2005 po zmianach wynikających z podjęcia zobowiązań przez władze niderlandzkie.

14. Pomoc N 642/2009 miałyby postać dotacji wypłacanych bezpośrednio przez Centraal Fonds Volkshuisvesting (centralny fundusz mieszkalnictwa) na realizację specjalnych projektów dotyczących budowy i wynajmu lokali mieszkalnych na ograniczonych obszarach geograficznych zajmowanych przez najuboższe ośrodki miejskie. Finansowanie pomocy miało być zapewnione przez nową opłatę ciążącą na wocos działających poza wrażliwymi strefami miejskimi.

15. Komisja uznała w spornej decyzji, że pomoc N 642/2009 jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Stwierdziła, że „[p]omoc wypłacona w ramach działalności związanej z budową i wynajmem lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób fizycznych, w tym budową i utrzymaniem infrastruktury dodatkowej, oraz budową i wynajmem budynków użyteczności publicznej jest zgodna z art. 106 ust. 2 TFUE”. W związku z powyższym Komisja podjęła decyzje o niewnoszeniu sprzeciwu w stosunku do zgłoszonych nowych środków pomocy.

### **III – Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie**

16. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 kwietnia 2010 r. na podstawie art. 263 TFUE wnoszące odwołanie wniosły skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

17. Na poparcie swojej skargi wnoszące ją podniosły różne zarzuty. Ponieważ jednak Komisja zakwestionowała dopuszczalność ich skargi, Sąd postanowił orzec w tej kwestii w pierwszej kolejności.

18. W tym zakresie Komisja podniosła, że po pierwsze, sporna decyzja nie dotyczy indywidualnie wnoszących odwołanie w rozumieniu art. 263 TFUE w zakresie, w jakim odnosi się do pomocy E 2/2005, a po drugie, że wnoszące odwołanie nie miały interesu prawnego we wniesieniu skargi na część spornej decyzji dotyczącą pomocy N 642/2009.

19. Sąd stwierdził, że wnoszące odwołanie nie są adresatami spornej decyzji w zakresie, w jakim odnosi się ona do pomocy E 2/2005. W tym względzie Sąd przypomniał w pierwszej kolejności utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym nie może być dopuszczalne podważenie przez przedsiębiorstwo decyzji Komisji zakazującej systemu pomocy sektorowej, jeśli decyzja ta go dotyczy jedynie ze względu na jego przynależność do danego sektora lub ze względu na okoliczność, że jest ono potencjalnym beneficjentem wspomnianego systemu. Sąd stwierdził w drugiej kolejności, że to samo dotyczy skargi zmierzającej do stwierdzenia nieważności decyzji, w której Komisja, uwzględniając zobowiązania podjęte przez władze krajowe, stwierdza zgodność ze wspólnym rynkiem zmienionego w ten sposób rozpatrywanego systemu pomocy.

20. W niniejszym przypadku Sąd stwierdził w pkt 31 i 32 zaskarżonego postanowienia, po pierwsze, że status wocos jest przyznawany w oparciu o obiektywne kryteria, które może spełniać nieokreślona liczba podmiotów. Po drugie, w pkt 33 wspomnianego postanowienia Sąd przypomniał, że wocos mogą być jedynie potencjalnymi beneficjentami środków pomocowych, ponieważ badanie Komisji „stanowi wstępne badanie” systemu pomocy zmienionego w wyniku zobowiązania władz krajowych.

21. Sąd doszedł na tej podstawie do wniosku, że sam status wocos nie pozwala uznać, że sporna decyzja dotyczy tych podmiotów indywidualnie w odniesieniu do pomocy E 2/2005.

22. Ponadto w odniesieniu do spornej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy nowej pomocy N 642/2009 i uznaje ją za zgodną ze wspólnym rynkiem, w pkt 63 zaskarżonego postanowienia Sąd orzekł, że wnoszące odwołanie nie wykazały swojego interesu prawnego w stwierdzeniu nieważności, ponieważ stwierdzenie nieważności tej części decyzji nie może przysporzyć im żadnej korzyści.

23. W konsekwencji Sąd stwierdził niedopuszczalność skargi w całości.

#### **IV – Odwołanie**

24. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 9 marca 2012 r. wocos wniosły rozpatrywane odwołanie, żądając w nim uchylecia w całości lub w części zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania. Wnoszą również o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

25. Na poparcie swojego odwołania wnoszące je podnoszą trzy zarzuty. Zarzuty pierwszy i drugi powiązane są z rozważaniami Sądu dotyczącymi części decyzji odnoszącej się do pomocy E 2/2005. Zarzut trzeci dotyczy rozważań Sądu odnoszących się do pomocy N 642/2009:

- w pierwszym zarzucie wnoszące odwołanie uważają, że zaskarżone postanowienie narusza prawo, uzależniając dopuszczalność skargi od tego, czy wnoszące odwołanie są rzeczywistymi lub potencjalnymi beneficjentami istniejących środków, jest obarczone błędem w ocenie odnośnych okoliczności faktycznych oraz brakiem uzasadnienia,
- w drugim zarzucie wnoszące odwołanie zarzucają Sądowi, że naruszył prawo, uznając, iż nie należą one do zamkniętej grupy istniejących wocos będących beneficjentami pomocy E 2/2005, oraz
- w trzecim zarzucie wnoszące odwołanie uważają wreszcie, że Sąd naruszył prawo, uznając, iż nie miały one interesu prawnego w stwierdzeniu nieważności spornej decyzji w odniesieniu do pomocy N 642/2009.

26. W pisemnych odpowiedziach na pytania Trybunału wnoszące odwołanie wyjaśniają, że o ile nie można uznać, iż sporna decyzja dotyczy ich indywidualnie, o tyle mogą one żądać stwierdzenia jej nieważności, gdyż decyzja ta stanowi akt regulacyjny, który dotyczy ich bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych.

A – W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego interesu prawnego wnoszących odwołanie

27. Interes prawny odpowiada interesowi w uzyskaniu stwierdzenia nieważności przyjętego aktu. To stwierdzenie nieważności może samo w sobie mieć skutki prawne dla strony skarżącej<sup>3</sup>, czyli ściślej mówiąc, może przynieść jej korzyść<sup>4</sup>.

28. W zaskarżonym postanowieniu Sąd wyraźnie się wypowiedział w przedmiocie interesu prawnego wnoszących odwołanie w odniesieniu do pomocy N 642/2009, jako że Komisja podważyła istnienie tego interesu. Nie zbadał natomiast tej przesłanki, jeśli chodzi o aspekt spornej decyzji odnoszący się do pomocy E 2/2005.

29. Interes prawny stanowi pierwszą i podstawową przesłankę skargi do sądu<sup>5</sup>. Jego brak stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, która może zostać uwzględniona przez Trybunał z urzędu<sup>6</sup>. W związku z tym na wypadek, gdyby Trybunał podzielił moją opinię w przedmiocie innych możliwych zarzutów niedopuszczalności, uważam za konieczne zbadanie tej kwestii w przypadku obu spornych programów pomocy.

1. Pomoc N 642/2009 i interes prawny

30. Podkreślając, że sporna decyzja uznawała za zgodną ze wspólnym rynkiem nową pomoc, której wnoszące odwołanie są potencjalnymi beneficjentami, w pkt 63 zaskarżonego postanowienia Sąd uznał, iż stwierdzenie nieważności spornej decyzji nie może przynieść im korzyści i że w związku z tym wnoszące odwołanie nie udowodniły swojego interesu prawnego.

31. Zgodnie z trzecim zarzutem podniesionym przez wnoszące odwołanie na jego poparcie, taka ocena Sądu narusza prawo. Uważają one, że mają interes w żądaniu stwierdzenia nieważności spornej decyzji, gdyż Komisja uznała pomoc N 642/2009 za niezgodną ze wspólnym rynkiem jedynie w zakresie, w jakim podlega takim samym warunkom przyznawania jak objęte istniejącym systemem pomocy E 2/2005. Sporna decyzja wywołuje zatem skutki prawne niekorzystne dla nich jako beneficjentów, ponieważ rozpatrywana nowa pomoc mogłaby być przyznawana tylko na warunkach określonych enumeratywnie w spornej decyzji.

32. Przedstawione zostały trzy argumenty. Przede wszystkim, zdaniem wnoszących odwołanie, Sąd niesłusznie założył, że warunki zastosowania systemu pomocy N 642/2009 zostały określone z inicjatywy władz krajowych, a nie Komisji. Następnie Sąd nie mógł stwierdzić braku interesu prawnego wnoszących odwołanie ze względu na to, że nie jest pewne, czy Komisja zatwierdziłaby system pomocy w innych warunkach. Wreszcie w tych okolicznościach Sąd nie uwzględnił argumentu wnoszących odwołanie w sprawie ochrony przysługujących im uprawnień procesowych.

33. Na wstępie przypomnieć należy, że jak wynika z art. 256 TFUE i art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odwołanie jest ograniczone do kwestii prawnych. Jedynie Sąd jest zatem właściwy, po pierwsze, w przedmiocie ustalenia okoliczności faktycznych, o ile merytoryczne błędy w ustaleniach nie wynikają ze znajdujących się w aktach dokumentów, które mu przedstawiono, a po drugie, w przedmiocie oceny tego stanu faktycznego. Po dokonaniu ustaleń lub oceny okoliczności faktycznych przez Sąd Trybunał jest uprawniony na podstawie art. 256 TFUE do kontroli kwalifikacji prawnej tych okoliczności i skutków prawnych, które wywiódł z nich Sąd.

3 — Wyrok z dnia 24 czerwca 1986 r. w sprawie 53/85 AKZO Chemie i AKZO Chemie UK przeciwko Komisji, Rec. s. 1965, pkt 21.

4 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie C-17/07 P Neirinck przeciwko Komisji, pkt 45; a także ww. wyrok z dnia 13 października 2011 r. w sprawie Deutsche Post i Niemcy przeciwko Komisji, pkt 37.

5 — Postanowienie z dnia 31 lipca 1989 r. w sprawie C-206/89 R S. przeciwko Komisji, Rec. s. 2841, pkt 8.

6 — Postanowienie z dnia 7 października 1987 r. w sprawie 108/86 d. M. przeciwko Radzie i KES, Rec. s. 3933, pkt 10.

34. Trybunał nie jest zatem właściwy do ustalania okoliczności faktycznych ani też zasadniczo do badania dowodów, które Sąd dopuścił na poparcie tych okoliczności. Jeżeli bowiem dowody te uzyskano w prawidłowy sposób przy poszanowaniu ogólnych zasad prawa i wymogów proceduralnych dotyczących ciężaru dowodu i postępowania dowodowego, wyłącznie do Sądu należy ocena, jaką wagę należy przywiązywać do przedstawionych dowodów. Ocena okoliczności faktycznych nie stanowi – z zastrzeżeniem przypadków przeinaczenia tych elementów – kwestii prawnej podlegającej, jako taka, kontroli Trybunału w ramach odwołania<sup>7</sup>.

35. Otóż w niniejszej sprawie, utrzymując, że Sąd niesłusznie uznał, iż warunki przyznania pomocy N 642/2009 zostały określone przez władze niderlandzkie, a nie przez Komisję, wnoszące odwołanie kwestionują dokonaną przez Sąd ocenę okoliczności wydania spornej decyzji, nie podnosząc jednak zarzutu przeinaczenia okoliczności faktycznych.

36. W drugim argumencie wnoszące odwołanie zarzucają Sądowi, że w celu stwierdzenia braku interesu prawnego oparł się na tym, że nie jest pewne, czy Komisja zatwierdziłaby system pomocy w innych warunkach. Należy stwierdzić, że argument ten odnosi się do posiłkowego elementu uzasadnienia Sądu, którego obalenie nie pozwoliłoby na uznanie interesu prawnego wnoszących odwołanie. Uważam ponadto, że wnoszące odwołanie dokonują oczywiście błędnej analizy pkt 59 zaskarżonego postanowienia. Nie wynika bowiem z analizy tego punktu, że nie mają one interesu prawnego ze względu na to, iż nie jest pewne, czy Komisja zatwierdziłaby system pomocy w innych, korzystniejszych dla nich warunkach. Sąd zamierzał jedynie podkreślić, że w okolicznościach tej sprawy wnoszące odwołanie nie mogą powoływać się na korzystniejszą dla nich sytuację sprzed przyjęcia spornej decyzji, ponieważ z definicji nie dysponowały żadnym prawem nabytym do uzyskania nowej pomocy, która pozostawała jeszcze na etapie wstępnego badania przez Komisję.

37. Jeżeli chodzi o trzeci argument na poparcie zarzutu trzeciego, w zakresie, w jakim sporna decyzja została wydana po zakończeniu wstępnego badania i stwierdza zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem, wnoszące odwołanie jako potencjalni beneficjenci tego nowego programu pomocy nie mogą podnosić, że Sąd naruszył prawo, nie gwarantując ochrony uprawnień procesowych przewidzianych przez art. 6 rozporządzenia nr 659/1999 w przypadku postępowania, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE.

38. Po zakończonej analizie uważam, że Sąd nie naruszył w żaden sposób prawa przy ocenie interesu prawnego wnoszących odwołanie do zaskarżenia części spornej decyzji dotyczącej pomocy N 642/2009. W konsekwencji zarzut trzeci należy uznać w części za oczywiście niedopuszczalny i w pozostałym zakresie za oczywiście bezzasadny.

## 2. Pomoc E 2/2005 i interes prawny

39. Komisja uznała w spornej decyzji, że nawet zmieniony niderlandzki system finansowania mieszkalnictwa społecznego stanowi istniejącą pomoc państwa. Po zbadaniu zakresu zmian wprowadzonych przez rząd niderlandzki Komisja stwierdziła, że „pomoc wypłacona w ramach działalności w zakresie mieszkalnictwa społecznego, czyli związanej z budową i wynajmem lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób fizycznych, w tym budową i utrzymaniem infrastruktury pomocniczej [była] zgodna z art. 106 ust. 2 TFUE”<sup>8</sup>.

7 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-413/06 P Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impala, Zb.Orz. s. I-4951, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

8 — Punkt 72 uzasadnienia spornej decyzji.

40. Zgodnie z pismem przesłanym w dniu 3 grudnia 2009 r. do Komisji przez Królestwo Niderlandów nowe zasady miały zostać wprowadzone w drodze dekretu ministerialnego oraz nowej ustawy o mieszkaniach, które wchodziły w życie, odpowiednio, z dniem 1 stycznia 2010 r. oraz z dniem 1 stycznia 2011 r. Ponadto nowe zasady miały mieć zastosowanie tylko do działalności w przyszłości.

41. Pierwsza analiza postępowania pozwala zatem sądzić, że stwierdzenie nieważności spornej decyzji nie przyniesie żadnej korzyści wnoszącym odwołanie, ponieważ stwierdzenie nieważności nie doprowadzi do uchylecia przyjętych przez władze niderlandzkie nowych przepisów ustawy i dekretu.

42. Z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 wynika jednak, że zmiany, które doprowadziły do zgodności systemu pomocy z prawem Unii, zostały wywołane przez Komisję i stały się wiążące w wyniku jej czynności.

43. Przepis ten stanowi bowiem, że „[w] przypadku gdy zainteresowane państwo członkowskie akceptuje proponowane środki i informuje o tym Komisję, Komisja przyjmuje to zawiadomienie do wiadomości i informuje o tym państwo członkowskie. Państwo członkowskie staje się związane zgodą na wprowadzenie w życie właściwych środków”.

44. Wiążący charakter decyzji opartej na art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 został potwierdzony przez Trybunał w wyroku z dnia 18 czerwca 2002 r. w sprawie C-242/00 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5603.

45. Trybunał przypomniał w tej sprawie, że w wykonywaniu uprawnień przysługujących jej na mocy art. 87 WE i 88 WE [obecnie art. 107 TFUE i 108 TFUE] Komisja może przyjąć wytyczne mające na celu wskazanie sposobu, w jaki na podstawie tychże przepisów zamierza korzystać ze swobodnego uznania w odniesieniu do nowej pomocy lub istniejących systemów pomocy. W przypadku gdy są oparte na art. 88 ust. 1 WE [obecnie art. 108 ust. 1 TFUE], owe wytyczne stanowią element zwykłej, okresowej współpracy, w ramach której Komisja dokonuje wraz z państwami członkowskimi stałej analizy istniejących programów pomocy i proponuje im stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Trybunał dodał jeszcze, że „[p]onieważ te propozycje stosownych środków zostały zaakceptowane przez państwo członkowskie, są one wiążące względem niego [...]”<sup>9</sup>, i stwierdził, że „prawodawca wspólnotowy przejął zasady ustanowione przez orzecznictwo [...], przewidując art. 19 ust. 1 w rozporządzeniu [nr 659/1999]”<sup>10</sup>.

46. W niniejszej sprawie pragnę zauważyć, że w pkt 74 uzasadnienia spornej decyzji Komisja wyraźnie wskazała, że „[w] związku z powyższym Komisja akceptuje zobowiązania podjęte przez władze niderlandzkie” oraz że „[z]godnie z art. 19 rozporządzenia [nr 659/1999] Komisja odnotowuje zobowiązania w drodze niniejszej decyzji, czyniąc w ten sposób wprowadzenie właściwych środków wiążącym”.

47. W ramach ograniczonego badania interesu prawnego uważam zatem, że wnoszące odwołanie mogą spodziewać się uzyskania korzyści ze stwierdzenia nieważności spornej decyzji. Uważam bowiem, że „nie powinno stawiać się nadmiernych wymagań dla stwierdzenia [...] korzyści [wynikającej ze stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu] w sytuacji, gdy spełnione są już rygorystyczne przesłanki z drugiego lub trzeciego wariantu z art. 263 akapit czwarty TFUE”<sup>11</sup>. Gdyby należało stwierdzić

9 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 28.

10 — Ibidem, pkt 29. Sąd zastosował niedawno to orzecznictwo: „[...] należy odrzucić podejście prezentowane co do istoty przez Komisję, która twierdzi w oparciu o literalną wykładnię ww. art. 19 ust. 1 i w oderwaniu od innych przepisów, że nie podejmuje ona żadnej decyzji w przypadku postępowania w przedmiocie badania istniejącej pomocy prowadzącego do akceptacji przez państwo członkowskie zaproponowanych przez nią stosownych środków [...]. Jeśli chodzi o wiążące skutki prawne zaskarżonej decyzji [wydanej przez Komisję na podstawie art. 19 ust. 1 in fine rozporządzenia nr 659/1999], wystarczy stwierdzić, że zgodnie z [tym przepisem] zainteresowane państwo członkowskie, które w momencie publikacji przewidzianej w art. 26 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 musiało już zaakceptować stosowne środki, staje się »związane zgodą na wprowadzenie w życie« tych środków” (wyrok z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie T-354/05 TF1 przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-471, pkt 68, 73 i przytoczone tam orzecznictwo Trybunału).

11 — W tej kwestii zob. pkt 86 opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie C-274/12 P Telefónica przeciwko Komisji, w toku.

nieważność spornej decyzji w niniejszej sprawie, Królestwo Niderlandów mogłoby odzyskać autonomię w przyjmowaniu stosownych środków w celu doprowadzenia systemu pomocy do zgodności z prawem Unii. Tym samym stwierdzenie nieważności spornej decyzji stanowiłoby korzyść dla wnoszących odwołanie. W tych okolicznościach wnoszące odwołanie wykazują interes prawny we wniesieniu skargi oraz w żądaniu stwierdzenia nieważności spornej decyzji w odniesieniu do pomocy E 2/2005.

#### B – *Możliwość zastosowania art. 263 TFUE akapit czwarty in fine TFUE*

48. W ramach badania dopuszczalności skargi w zakresie dotyczącym części spornej decyzji odnoszącej się do pomocy E 2/2005 Sąd ograniczył się do stwierdzenia, że wnoszące odwołanie nie są adresatami spornej decyzji i że decyzja ta nie dotyczy ich indywidualnie. Dwa pierwsze zarzuty podniesione na poparcie odwołania dotyczą zresztą wyłącznie tych względów.

49. Pragnę wskazać, że Sąd nie zweryfikował, czy sporna decyzja jest aktem regulacyjnym, który dotyczy bezpośrednio wnoszących odwołanie i nie wymaga środków wykonawczych. Innymi słowy, Sąd nie dokonał analizy art. 263 akapit czwarty in fine TFUE, które to postanowienie dodaje nowy środek odwoławczy.

50. O ile same wnoszące odwołanie nie podniosły tej kwestii przed Sądem (ani nawet w swoim odwołaniu), o tyle dotyczy ona dopuszczalności skargi na podstawie art. 263 TFUE oraz bezwzględnej przesłanki procesowej. Z tego względu Trybunał musi ją zbadać z urzędu<sup>12</sup>, przy czym strony zostały wezwane do wypowiedzenia się w tej kwestii podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 17 kwietnia 2013 r.

#### 1. Trzecia możliwość stworzona przez art. 263 akapit czwarty in fine TFUE

51. Artykuł 263 akapit czwarty TFUE stanowi obecnie, że „[k]ażda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, *oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych*”<sup>13</sup>.

52. Podmiot indywidualny może zatem obecnie żądać stwierdzenia nieważności aktu bez konieczności wykazania, że akt dotyczy go indywidualnie, pod warunkiem jednak, że dany akt jest aktem regulacyjnym, który dotyczy go bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych.

#### a) Akt regulacyjny

53. Zgodnie z postanowieniem Sądu z dnia 6 września 2011 r. w sprawie T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. II-5599, nie każdy akt o charakterze generalnym może zostać zakwalifikowany jako „akt regulacyjny” w rozumieniu art. 263 TFUE. Odnosi się to również do aktów ustawodawczych.

54. Wychodząc z tego założenia i w zakresie, w jakim traktat z Lizbony zastosował w art. 289 ust. 3 TFUE czysto proceduralne kryterium do określenia aktów ustawodawczych<sup>14</sup>, Sąd ograniczył akty regulacyjne jedynie do aktów o charakterze generalnym, które nie są przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej.

12 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-362/06 P Sahlstedt i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2903, pkt 22.

13 — Podkreślenie moje.

14 — Zgodnie z art. 289 ust. 3 TFUE „[a]kty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej stanowią akty ustawodawcze”.



55. Od wspomnianego postanowienia Sądu zostało wniesione odwołanie<sup>15</sup>. Wprawdzie Trybunał nie wydał jeszcze orzeczenia, jednak rzecznik generalna J. Kokott potwierdziła w swojej opinii wykładnię Sądu<sup>16</sup>.

56. O ile mogę zgodzić się z przedstawionymi przez rzecznik generalną J. Kokott licznymi argumentami historycznymi lub dotyczącymi brzmienia przepisów, nie uważam jednak, aby z zastosowania wyrażenia „akty ustawodawcze” w art. 263 akapit pierwszy TFUE można było wywnioskować znaczenie przeciwne, w ramach aktów o charakterze generalnym, do wyrażenia „akt regulacyjny” z art. 263 akapit czwarty TFUE. Przeciwnieństwem aktu ustawodawczego niekoniecznie jest bowiem akt regulacyjny, ale raczej akt wykonawczy, które to określenie zostało wyraźnie użyte w art. 291 TFUE<sup>17</sup>.

57. Ponadto traktat FUE nie używa słowa „regulacyjny” na określenie aktów niemających charakteru ustawodawczego, art. 297 ust. 2 TFUE mówi natomiast o „aktach o charakterze nieustawodawczym”.

58. Nie wydaje mi się w każdym razie, by taka wykładnia, niepoparta jednomyślnie przez doktrynę, była odpowiedzią na dążenia, które doprowadziły do zmiany art. 230 WE. Najbardziej znamieną w tym względzie sprzeczność polega niewątpliwie na tym, że zgodnie z zaproponowaną przez Sąd wykładnią zawężającą, sprawa *Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie*<sup>18</sup> zakończyłaby się ponownie stwierdzeniem niedopuszczalności odwołania, choć właśnie ta sprawa doprowadziła do reformy.

59. Ponadto nie można sądzić – jak uważają niektórzy autorzy opowiadający się za wykładnią zawężającą – że pytanie prejudycjalne każdorazowo stanowi mechanizm wystarczający dla zapewnienia skutecznej ochrony prawnej. Gdyby tak było, nie istniałyby powody, aby zmieniać art. 230 WE, którego niedogodności z samej definicji będą trwały nadal, o ile zostanie uznane, że akty ustawodawcze są wyłączone z art. 263 TFUE.

60. Niektórzy twierdzą jednak, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE usunął występujące luki. Tak nie jest. Przepis ten stanowi bowiem jedynie formalne usankcjonowanie zasady wyrażonej w tym samym brzmieniu przez sam Trybunał w ww. wyroku w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie*<sup>19</sup>. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie wniósł zatem nic do istniejącego prawa. I znowu, gdyby coś wniósł, zmiana dawnego art. 230 WE była niepotrzebna.

61. Wreszcie moim zdaniem obowiązek lojalnej współpracy nie może sięgać tak daleko, aby nakładać na państwa członkowskie obowiązek umożliwienia dostępu do sądu krajowego, w sytuacji gdy przedmiotem sprawy nie jest akt państwowy. Zaskakujące jest zresztą to, że pośród osób przywołujących art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w celu nałożenia na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony sądowej podmiotów indywidualnych, niektóre śmiało powołują się z drugiej strony na brak krajowych środków odwoławczych od państwowych aktów ustawodawczych w większości państw członkowskich w celu uzasadnienia podobnego braku na szczeblu Unii. Czyż nie ma pewnego paradoksu w tym, że uznaje się za normalne, iż traktat nie zezwala podmiotom

15 — Sprawa C-583/11 P *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie*, w toku.

16 — Opinia rzecznik generalnej J. Kokott przedstawiona w dniu 17 stycznia 2013 r. w ramach odwołania od ww. postanowienia w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie*.

17 — Zgodnie z art. 291 ust. 1 TFUE „[p]aństwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii”. Artykuł 291 ust. 2 TFUE przewiduje natomiast, że „[j]eżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach [...], Radzie”. W każdym razie art. 291 ust. 4 TFUE wymaga, by „[w] nagłówku aktów wykonawczych [został dodany] przmiotnik »wykonawcze« albo »wykonawcza«”.

18 — Wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. sprawie C-50/00 P, Rec. s. I-6677.

19 — Trybunał uściśla w pkt 41 wspomnianego wyroku:

„Zatem na państwach członkowskich spoczywa obowiązek przewidzenia systemu środków prawnych i procedur pozwalającego na zapewnienie poszanowania prawa do skutecznej ochrony prawnej”.

indywidualnym na zaskarżanie aktów ustawodawczych Unii z tego względu, że większość państw członkowskich nie zezwala na to w stosunku do swoich własnych uregulowań prawnych, nakazując jednocześnie tym samym państwom czynienie tego, choćby pośrednio, w stosunku do aktów prawnych Unii?

62. Nie wydaje mi się ponadto, aby można było rozsądnie uznać, że ochrona sądowa stałaby się skuteczna, ponieważ podmiot indywidualny mógłby teoretycznie zwrócić się do administracji krajowej z pytaniem o możliwość zastosowania aktu ustawodawczego Unii do swojej sytuacji osobistej w nadziei, że otrzyma odpowiedź, którą będzie mógł zaskarżyć do sądu, a sąd ten z kolei będzie mógł wszcząć procedurę prejudycjalną. Jak tu nie wątpić w rzeczywistą skuteczność takich teoretycznych konstrukcji opartych na istnieniu aktu, którego jedynym uzasadnieniem jest możliwość jego zaskarżenia i który tym samym okazuje się bardzo sztuczny? Ponadto co by się działo, gdyby organy krajowe wstrzymały się z udzieleniem odpowiedzi?

63. Przypomnijmy, że Trybunał uznał, iż skuteczna ochrona sądowa nie jest zapewniona w przypadku, gdy podmiot indywidualny nie ma innego wyboru jak tylko naruszyć prawo, aby sprowokować właściwy organ krajowy do wydania aktu wykonawczego, wobec którego musiałby podjąć obronę przed sądem, a sąd ten mógłby przedstawić pytanie prejudycjalne<sup>20</sup>. Co przemawiałoby za tym, aby było inaczej w przypadku, gdy organ krajowy nie musi zasadniczo wydawać żadnego aktu?

64. Wykładnia art. 263 akapit czwarty in fine TFUE, wyłączająca akty ustawodawcze, wydaje mi się zatem zbyt zawężająca oraz nieodpowiadająca powodom, które uzasadniały zmianę art. 230 akapit czwarty WE.

65. Wobec takiego stwierdzenia skłaniam się ku innej interpretacji aktu regulacyjnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE. Uważam, że akt regulacyjny należy interpretować jako akt o charakterze generalnym, niezależnie od tego, czy jest to akt ustawodawczy, czy nie.

#### b) Bezpośrednio dotyczący skarżącego

66. O ile warunek oddziaływania indywidualnego znika w trzeciej możliwości do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, pozostaje przesłanka oddziaływania bezpośredniego. Jej zakres nie wydaje się sprawiać trudności: pojęcie bezpośredniego interesu jest identyczne w wariantach drugim i trzecim z art. 263 akapit czwarty TFUE<sup>21</sup>.

67. Oznacza to zatem, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem dotyczącym art. 263 czwarty akapit TFUE, że akt Unii dotyczy bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej, jeśli wywiera „bezpośrednio skutki na sytuację prawną jednostki i nie pozostawia żadnej uznaniowości swoim adresatom, którzy są zobowiązani do jego wykonania, co ma mieć charakter czysto automatyczny i wynikać z samych uregulowań Unii, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich”<sup>22</sup>.

20 — Wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 64.

21 — Taka jest wykładnia Sądu. Zobacz podobnie wyrok Sądu z dnia 25 października 2011 r. w sprawie T-262/10 Microban International i Microban (Europe) przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-7697, pkt 32. Takie jest również stanowisko przedstawione przez rzecznik generalną J. Kokott w ww. opinii w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie (pkt 69) oraz w ww. opinii w sprawie Telefónica przeciwko Komisji (pkt 59). W doktrynie zob. między innymi A. Albers-Llorens, 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, vol. 71, s. 52–55; a także C. Werkmeister, St. Pötters i J. Traut, Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU – A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants, *Cambridge yearbook of European legal studies*, vol. 13, 2010–2011, s. 311–332, szczególnie, s. 329.

22 — Wyrok z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie C-125/06 P Komisja przeciwko Infront WM, Zb.Orz. s. I-1451, pkt 47.

68. Trybunał miał już również okazję wyjaśnić w tym zakresie, że brak marginesu swobodnego uznania państw członkowskich prowadzi do eliminacji wyraźnego braku bezpośredniego związku między aktem Unii i stroną postępowania sądowego. Innymi słowy, w celu uniemożliwienia bezpośredniego oddziaływania, zakres swobodnego uznania autora aktu pośredniego mającego na celu wykonanie aktu Unii nie może być czysto formalny. Powinien być źródłem oddziaływania prawnego wobec skarżącego<sup>23</sup>.

c) Niezawierający środków wykonawczych

69. Pozostaje zatem określić zakres ostatniego członu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE, mianowicie braku środków wykonawczych. Czy jest to trzeci warunek, czy zwykle wytlumaczenie bezpośredniego oddziaływania?

70. Dotychczas Trybunał nie miał możliwości przedstawienia swojego stanowiska. Natomiast Sąd stwierdził, że decyzja Komisji uznająca pomoc za niezgodną z prawem i nakazująca jej odzyskanie „nie może zostać uznana za akt nieobejmujący środków wykonawczych [w zakresie, w jakim] w art. 6 ust. 2 zaskarżonej decyzji jest mowa o »środkach podejmowanych na szczeblu krajowym w celu [jej] wykonania [...] aż do momentu całkowitego odzyskania pomocy udzielonej w ramach [spornego] programu«. Samo tylko istnienie tych zmierzających do odzyskania pomocy środków, które stanowią środki wykonawcze, uzasadnia uznanie zaskarżonej decyzji za akt obejmujący środki wykonawcze. Środki te zaś mogą zostać zakwestionowane przez ich adresatów przed sądem krajowym”<sup>24</sup>.

71. W tej sprawie Sąd odmówił zatem spółce skarżącej uprawnienia do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie rozszerzenia przewidzianego przez traktat z Lizbony ze względu na to, że w ocenie Sądu nieuchronnie istnieją środki wykonawcze na szczeblu krajowym.

72. Uważam, że taka wykładnia nadmiernie redukuje skutki dodatku wprowadzonego przez art. 263 akapit czwarty TFUE w stosunku do byłego art. 230 WE, gdyż zawsze jest możliwy do wyobrażenia krajowy środek wykonawczy aktu regulacyjnego Unii, taki jak publikacja, notyfikacja, potwierdzenie lub przypomnienie. Tymczasem zgodnie z wykładnią Sądu te zwykle czynności formalne, które mogą być nieprzewidywalne lub fakultatywne, powinny doprowadzić do odstąpienia od stosowania tego artykułu.

73. Taka wykładnia wydaje mi się również sprzeczna z celem zamierzonym przez autorów traktatu. Jak przypominała rzecznik generalna J. Kokott w opinii w sprawie Telefónica przeciwko Komisji, „[d]odanie słów dotyczących »środków wykonawczych« miało ograniczyć rozszerzenie uprawnienia do wnoszenia skarg do przypadków, w których jednostka »najpierw powinna naruszyć prawo, aby móc zwrócić się do sądu«”<sup>25</sup>.

74. Podzielam ponadto zdanie rzecznik generalnej J. Kokott, że „wymóg dotyczący środków wykonawczych aktu regulacyjnego powinien być rozumiany w ten sposób, że akt prawny [...] oddziałuje bezpośrednio na jednostkę, nie wymagając zastosowania środków wykonawczych”<sup>26</sup>. Mamy tu do czynienia z taką samą definicją jak definicja bezpośredniego oddziaływania<sup>27</sup>.

23 — W odniesieniu do zastosowania tej zasady zob. na przykład wyrok z dnia 17 września 2009 r. w sprawie C-519/07 P Komisja przeciwko Koninklijke FrieslandCampina, Zb.Orz. s. I-8495, pkt 48–49.

24 — Wyrok Sądu z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie T-221/10 Iberdrola przeciwko Komisji, pkt 46. Zobacz także postanowienie Sądu z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie T-228/10 Telefónica przeciwko Komisji, pkt 42. Odwołanie od tego postanowienia jest obecnie rozpatrywane przez Trybunał (ww. sprawa C-274/12 P).

25 — Wyżej wymieniona opinia, pkt 40.

26 — Ibidem, pkt 41.

27 — Zobacz definicja bezpośredniego oddziaływania przedstawiona przez rzecznik generalną J. Kokott w pkt 59 ww. opinii w sprawie Telefónica przeciwko Komisji.

75. Jestem więc zdania, że zastosowany w art. 263 akapit czwarty in fine TFUE termin „środki wykonawcze” należy wyłączyć ze sfery prawa krajowego w celu ograniczenia go do zakresu prawa Unii lub co najmniej wyłączyć z tego pojęcia środki przyjmowane przez władze krajowe bez swobodnego uznania. Jak bowiem wyjaśniłem wcześniej, brak zakresu swobody działania państw członkowskich prowadzi do eliminacji wyraźnego braku bezpośredniego związku między aktem Unii i stroną postępowania sądowego.

76. Podsumowując, uważam, że warunek związany z brakiem środków wykonawczych jest wyłącznie powtórzeniem przesłanki bezpośredniego oddziaływania<sup>28</sup>.

77. Taka wykładnia jest według mnie tym bardziej odpowiednia w dziedzinie pomocy państwa, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zniesienie bezprawnie przyznanej pomocy poprzez jej odzyskanie jest logiczną konsekwencją stwierdzenia jej bezprawnego charakteru<sup>29</sup>. Jedynym argumentem, jaki państwo członkowskie może przytoczyć na swoją obronę wobec skargi Komisji o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE, jest całkowita niemożliwość prawidłowego wykonania przedmiotowej decyzji<sup>30</sup>. Środki windykacyjne podjęte przez państwo członkowskie będą zatem w pewnym sensie jedynie koniecznym uzupełnieniem spornej decyzji.

78. Zaproponowana wykładnia oferuje ponadto możliwość koncentracji wszystkich sporów związanych z pomocą państwa w sądach Unii Europejskiej. Wydaje mi się, że taka koncentracja jest korzystna z dwóch powodów. Po pierwsze, zwiększa pewność prawa poprzez wyeliminowanie kwestii bezpośredniego oddziaływania, a tym samym zezwolenie potencjalnym beneficjentom programu pomocy lub konkurentom przedsiębiorstwa korzystającego z pomocy na podważenie decyzji Komisji bezpośrednio przed Trybunałem. Koncentracja ta odsuwa bowiem niepewność związaną z orzecznictwem zapoczątkowanym w wyroku w sprawie TWD Textilwerke Deggendorf, który zobowiązywał do wcześniejszego rozwiązania kwestii indywidualnego oddziaływania pod rygorem powołania zarzutu niedopuszczalności późniejszego pytania prejudycjalnego<sup>31</sup>. Po drugie, koncentracja eliminuje konieczność wszczęcia postępowania krajowego, aby móc uzyskać dostęp do Trybunału za pomocą pytania prejudycjalnego. Innymi słowy, dopuszcza postępowanie bardziej bezpośrednie, a zatem skuteczniejsze, szybsze i tańsze.

79. Zastanawiam się wreszcie w bardziej ogólnym ujęciu nad zasadnością odróżnienia warunku bezpośredniego oddziaływania od wyjaśnienia dotyczącego braku środka wykonawczego. Jak można bowiem wyobrazić sobie, że akt Unii może dotyczyć jednostki bezpośrednio, skoro wymaga on faktycznego środka wykonawczego na szczeblu unijnym lub krajowym, podczas gdy zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, aby akt Unii dotyczył jednostki bezpośrednio, musi wywoływać „bezpośredni wpływ na sytuację prawną tej jednostki [...] [a jego wykonanie ma] wynikać z samego aktu wspólnotowego, bez potrzeby stosowania przepisów pośrednich”<sup>32</sup>?

28 — Zobacz definicja bezpośredniego interesu przedstawiona w pkt 67 niniejszej opinii. Zobacz podobnie A. Creus, *Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban*, *Cahiers de droit européen*, 2011, s. 659, szczególnie s. 677; a także S. Peers i M. Costa, *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, vol. 8, s. 82–104, szczególnie s. 96.

29 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie C-331/09 Komisja przeciwko Polsce, *Zb.Orz.* s. I-2933, pkt 54.

30 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-304/09 Komisja przeciwko Włochom, *Zb.Orz.* s. I-13903, pkt 35.

31 — Wyrok z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie C-188/92, *Rec. s.* I-833. W pkt 17 tego wyroku Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „[...] wymogi pewności prawa prowadzą – w odniesieniu do beneficjenta pomocy stanowiącej przedmiot decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 93 traktatu, który posiadał możliwość zaskarżenia tej decyzji i który dopuścił do upływu terminu zawitego przewidzianego dla tej czynności w art. 173 akapit trzeci traktatu – do wykluczenia możliwości podważenia jej zgodności z prawem przed sądami krajowymi przy okazji skargi na środki wykonawcze do tej decyzji podjęte przez władze krajowe”.

32 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Infront WM, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

## 2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

80. Sporna decyzja jest decyzją Komisji uznającą dwa systemy pomocy (istniejący system pomocy i nowy system pomocy) za zgodne z art. 106 ust. 2 TFUE i wspólnym rynkiem.

81. W spornej decyzji Komisja zbadała w pierwszej kolejności zgodność pomocy E 2/2005 odnoszącej się do systemu finansowania wocos zmienionego w następstwie zobowiązań podjętych przez władze niderlandzkie. W drugiej kolejności dokonała analizy nowego systemu odnoszącego się do pomocy N 642/2009.

82. Należy zatem określić, czy ten akt skierowany przez Komisję do Królestwa Niderlandów jest, po pierwsze, aktem regulacyjnym oraz, po drugie, czy dotyczy wnoszących odwołanie bezpośrednio bez środków wykonawczych.

### a) Czy sporna decyzja Komisji jest aktem regulacyjnym?

83. O ile nie ulega wątpliwości, że sporna decyzja została wydana w następstwie procedury nieustawodawczej, Komisja kwestionuje charakter generalny tego aktu. Ponieważ jego wyłącznym adresatem jest Królestwo Niderlandów, może mieć on jedynie charakter indywidualny.

84. Kwestia charakteru decyzji skierowanej do państwa członkowskiego została niedawno zbadana w sposób dogłębny i odpowiedni przez rzecznik generalną J. Kokott w ww. opinii w sprawie Telefónica przeciwko Komisji<sup>33</sup>.

85. Podzielał stanowisko rzecznik, że ten rodzaj decyzji stanowi szczególną kategorię, gdyż państwa członkowskie ucieleśniają także krajowy porządek prawny i decyzje skierowane do nich są wiążące dla wszystkich organów tych państw. Rzecznik generalna J. Kokott uściśliła zatem, że „[d]ecyzje skierowane do państw członkowskich mogą zatem kształtować krajowy porządek prawny i w ten sposób uzyskać charakter generalny mimo tego, że są one skierowane tylko do jednego adresata”<sup>34</sup>.

86. Sam Trybunał uznawał już zresztą w niektórych przypadkach, że ten rodzaj decyzji ma charakter generalny<sup>35</sup>, w szczególności w dziedzinie pomocy państwa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, które to zostało również przypomniane przez Sąd w zaskarżonym postanowieniu, decyzja Komisji zabraniająca stosowania systemu pomocy jest bowiem uznawana, w przypadku potencjalnych beneficjentów, za środek o charakterze ogólnym, stosowany w określonych obiektywnie sytuacjach oraz wywołujący skutki prawne pod względem pewnej kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny. Tym samym dla potencjalnych beneficjentów systemu pomocy decyzja Komisji ma charakter środka o „charakterze generalnym”<sup>36</sup>. Z tego właśnie powodu beneficjentów tych nie uważa się zasadniczo za podmioty, których decyzja dotyczy indywidualnie. Uważam, że w niniejszej sprawie to samo rozumowanie można zastosować do decyzji przyjętej przez Komisję na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, w której uznaje ona zobowiązania podjęte przez władze krajowe i stwierdza zgodność ze wspólnym rynkiem zmian wprowadzonych do istniejącego systemu pomocy.

33 — Ibidem, pkt 21–29.

34 — Ibidem, pkt 25.

35 — Zobacz wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie C-80/06 Carp, Zb.Orz. s. I-4473, pkt 21; postanowienie z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie C-503/07 P Saint-Gobain Glass Deutschland przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2217, pkt 71.

36 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-298/00 P Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4087, pkt 37.

87. Ponieważ zmieniony system pomocy może znajdować zastosowanie w odniesieniu do określonych obiektywnie sytuacji oraz wywiera skutki prawne wobec określonej w sposób ogólny i abstrakcyjny kategorii osób, to samo dotyczy decyzji Komisji, która zezwala na jego stosowanie. Wbrew opinii wyrażonej przez Komisję, w tym względzie nie widzę powodu wprowadzenia podziału na decyzje zezwalające na stosowanie systemu pomocy i decyzje go zakazujące.

88. W związku z powyższym, niezależnie od szerokiej czy zawężającej wykładni pojęcia aktu regulacyjnego, sporna decyzja jako akt o charakterze ogólnym wydany zgodnie z procedurą nieustawodawczą spełnia pierwszy wymóg określony w art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

b) Czy decyzja dotyczy wnoszących odwołanie bezpośrednio bez środków wykonawczych?

89. W odpowiedzi na pytanie pisemne Komisja uważa, że środki wykonawcze są niezbędne w celu nadania skuteczności spornej decyzji. Komisja ma na myśli nie tylko dekret ministerialny i ustawę, o których mowa w pkt 41 uzasadnienia spornej decyzji, ale powołuje się także na tymczasowe rozporządzenie z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przez zatwierdzone spółki mieszkalnictwa socjalnego (opublikowane w *Nederlandse Staatcourant* nr 17515 w dniu 8 listopada 2010 r.).

90. Nie można zaprzeczyć istnieniu środków wykonawczych. Wiązą się one nieodłącznie z postępowaniem dotyczącym istniejących systemów pomocy, takim jak określone w rozporządzeniu nr 659/1999. Artykuł 19 ust. 1 wyjaśnia bowiem jednoznacznie, że w przypadku gdy państwo członkowskie podejmuje środki proponowane przez Komisję, informuje ją o tym. Komisja stwierdza to ustalenie, a wówczas państwo członkowskie staje się „związane zgodą na wprowadzenie w życie właściwych środków”.

91. Jak jednak podkreśliłem poprzednio, uważam, że wymóg związany z brakiem środków wykonawczych jest wyłącznie potwierdzeniem wpływu bezpośredniego, a aby nie został ustalony taki wpływ, zakres swobody działania organu, który musi przyjąć środek wykonawczy, nie może być czysto formalny.

92. Jak już miałem okazję zwrócić uwagę w ramach badania interesu prawnego wnoszących odwołanie, w zakresie, w jakim sporna decyzja opiera się na art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, nie pozostawia żadnego marginesu swobodnego uznania Królestwu Niderlandów.

93. Zgodnie z tym przepisem zmiany, które doprowadziły do zgodności systemu pomocy z prawem Unii, stały się wiążące tylko wskutek ich zatwierdzenia przez Komisję. W pkt 74 uzasadnienia spornej decyzji Komisja wskazała zresztą wyraźnie, że „akceptuje zobowiązania podjęte przez władze niderlandzkie” oraz że „[z]godnie z art. 19 rozporządzenia [nr 659/1999], [Komisja] odnotowuje zobowiązania w drodze niniejszej decyzji, czyniąc w ten sposób wprowadzenie właściwych środków wiążącym”. Stwierdzenie zostało powtórzone w sentencji spornej decyzji (w jej pkt 108).

94. Komisja przywołała pogląd, zgodnie z którym Królestwo Niderlandów zachowa zakres swobodnego uznania po wydaniu spornej decyzji w zakresie, w jakim państwo to ma zawsze możliwość ostatecznej rezygnacji z danego systemu pomocy. Nie sądzę, by tak było, ponieważ ze względu na to, że Królestwo Niderlandów zaproponowało Komisji zmiany, które w spornej decyzji zostały uznane za wiążące, możliwość zdecydowania o neutrzymani systemu pomocy była czysto teoretyczna. Przeciwnie, nie było wątpliwości co do zamiaru zastosowania tej decyzji przez władze niderlandzkie<sup>37</sup>.

37 — W odniesieniu do podobnej oceny Trybunału w przedmiocie złożonego przez Republikę Francuską wniosku o zarządzanie środkami ochronnymi (kontyngent przywozowy) zob. wyrok z dnia 17 stycznia 1985 r. w sprawie 11/82 Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 207, pkt 9.

95. Ponadto wbrew temu, co twierdzi Komisja, w swoich odpowiedziach na pytania pisemne wnoszące odwołanie wskazują, że nie istnieje żaden środek, który mogłyby zaskarżyć przed sądem krajowym. Twierdzenie to zostało bardzo zdecydowanie powtórzone na rozprawie, mianowicie że w przypadku wiążącego aktu o charakterze ogólnym, takiego jak art. 4 rozporządzenia tymczasowego z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przez zatwierdzone spółki mieszkalnictwa socjalnego, w krajowym porządku prawnym jednostce nie przysługuje prawo do wniesienia skargi.

96. Dodatkowo, powtórzony w art. 4 ww. rozporządzenia krajowego obowiązek przeznaczenia 90% zasobów mieszkalnych dla osób, których dochody nie przekraczają określonego progu, nie wymaga żadnej innej decyzji. Przeciwnie, samo naruszenie tej zasady może wywołać reakcję organu władzy, taką jak odmowa przyznania danej pomocy. Pozwolę sobie w tym względzie nie zgodzić się z wysuniętym przez Komisję wymogiem, że aby pozostać w ramach ww. orzecznictwa w sprawie Unibet, bezwzględnie musi wystąpić zagrożenie postępowaniem karnym. Niezależnie od grożącej sankcji taki mechanizm w żadnym wypadku nie odpowiada wymogowi skutecznej ochrony sądowej.

97. W tych okolicznościach wydaje mi się, że odmowa prawa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w przypadku wnoszących odwołanie prowadzi do braku ochrony prawnej.

98. Uważam zatem, że sporna decyzja dotyczy bezpośrednio wnoszących odwołanie oraz nie zawiera środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty in fine TFUE, ponieważ wywołuje bezpośrednio skutki w odniesieniu do sytuacji prawnej wnoszących odwołanie i nie pozostawia żadnego zakresu swobodnego uznania adresatowi zobowiązanemu do jej wykonania, tj. Królestwu Niderlandów.

99. W związku z tym wydaje mi się, że wymogi ustalone w art. 263 akapit czwarty in fine TFUE zostały spełnione, a zatem Sąd powinien był przyjąć do rozpoznania skargę wnoszących odwołanie w oparciu o ten przepis. Stwierdzając jej niedopuszczalność, naruszył moim zdaniem prawo.

*C – W przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego dotyczących tego, że zaskarżony akt musi dotyczyć skarżącego indywidualnie*

100. Gdyby Trybunał uznał, że wymogi z art. 263 akapit czwarty in fine TFUE nie zostały spełnione, należałoby wówczas zbadać dwa pierwsze zarzuty powołane przez wnoszące odwołanie wobec spornej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona pomocy E 2/2005.

101. Oba te zarzuty dotyczą zastosowania w tym przypadku przez Sąd warunku, aby sporna decyzja „dotyczyła skarżącego indywidualnie”. Przeanalizuję je łącznie.

## 1. Pojęcie

102. Warunek indywidualnego oddziaływania w ramach skargi o stwierdzenie nieważności jest niewątpliwie jednym z pojęć trudniejszych do zakreślenia. Od wydania wyroku w sprawie Plaumann przeciwko Komisji utrwalone orzecznictwo przypomina, że „podmioty inne niż adresaci decyzji mogą utrzymywać, iż decyzja ta dotyczy ich indywidualnie, tylko wtedy, gdy ma ona wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata decyzji”<sup>38</sup>.

38 — Wyrok z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. s. 197, 223. Ostatnio, zob. ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Infront WM, pkt 70; a także w sprawie Sahlstedt i in. przeciwko Komisji, pkt 26.

103. Zakres zastosowania tej zasady został jednak okrojony. I tak okoliczność, że dany przepis ze swej natury oraz ze względu na swój skutek ma charakter ogólny, albowiem znajduje zastosowanie do ogółu zainteresowanych przedsiębiorców, nie wyklucza jednak, że może dotyczyć on w sposób indywidualny niektórych spośród nich. Sytuacja taka będzie miała miejsce wówczas, „gdy decyzja dotyczy grupy osób, które zostały zidentyfikowane lub mogły zostać zidentyfikowane w chwili wydania tego aktu ze względu na określone cechy właściwe członkom tej grupy, ten akt może [bowiem] dotyczyć tych osób w sposób indywidualny, ponieważ należą one do ograniczonego kręgu przedsiębiorców”<sup>39</sup>. Dla Trybunału „może to mieć miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja zmienia prawa nabyte przez jednostkę przed jej wydaniem”<sup>40</sup>.

104. Nie jest tak jednak w przypadku, „gdy pozostaje bezsporne, że [zastosowanie aktu do podmiotów prawa, których liczba lub tożsamość mogą być określone z przybliżoną dokładnością, odbywa się] ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej w nim określonej”<sup>41</sup>.

## 2. Ocena

105. Z orzecznictwa tego wynika zatem, że indywidualne oddziaływanie w rozumieniu art. 263 TFUE zależy od tego, czy kryterium umożliwiające określenie członków grupy ma charakter zindywidualizowany, czy – przeciwnie – obiektywny.

106. W zaskarżonym postanowieniu Sąd uznał, że akt nie dotyczył indywidualnie wnoszących odwołanie, ponieważ status wocos jest przyznawany ze względu na obiektywne kryteria, którym mogła odpowiadać nieokreślona liczba podmiotów gospodarczych jako potencjalnych beneficjentów pomocy E 2/2005 określonej w spornej decyzji.

107. W pkt 31 zaskarżonego postanowienia Sąd słusznie zauważa, że „przyznanie statusu wocos odpowiada obiektywnym kryteriom. [...] [S]tatus wocos jest bowiem przyznawany w ramach systemu zatwierdzeń przewidzianego w art. 70 ust. 1 Woningwet (ustawy o mieszkaniach z 1901 r.). Takie zatwierdzenie jest udzielane na mocy dekretu królewskiego tym instytucjom, które odpowiadają określonym obiektywnym warunkom: posiadanie formy prawnej stowarzyszenia lub fundacji, brak celu zarobkowego, posiadanie jedynego przedmiotu działalności w zakresie mieszkalnictwa socjalnego i wykorzystywanie majątku przedsiębiorstwa w interesie mieszkalnictwa socjalnego. Wocos stanowią zatem kategorię adresatów określoną w sposób generalny i abstrakcyjny”.

108. W tych okolicznościach Sąd słusznie uznał, że sporna decyzja dotyczy wnoszących odwołanie w zakresie, w jakim odnosi się ona do pomocy E 2/2005, w taki sam sposób jak każdego innego podmiotu gospodarczego rzeczywiście lub potencjalnie znajdującego się w takiej samej sytuacji.

109. W związku z powyższym uważam podniesiony przez wnoszące odwołanie zarzut pierwszy za bezzasadny.

110. Jestem natomiast bardziej ostrożny w stosunku do oceny Sądu dotyczącej (nie)istnienia zamkniętej grupy przedsiębiorstw, których liczba jest zidentyfikowana lub możliwa do zidentyfikowania. Rozważania te są przedmiotem zarzutu drugiego.

39 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Sahlstedt i in. przeciwko Komisji, pkt 30. Podkreślenie moje. Zobacz także wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03 Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5479, pkt 60. W wyroku z dnia 18 listopada 1975 r. w sprawie 100/74 CAM przeciwko EWG, Rec. s. 1393, pkt 18, Trybunał orzekł, że zaskarżony akt dotyczy „określonej liczby podmiotów zidentyfikowanych ze względu na indywidualne zachowanie”, jakie przejawiały lub jakie uważa się, że przejawiały (podkreślenie moje).

40 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Infront WM, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo.

41 — Ibidem, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo. Podkreślenie moje.



111. Według Sądu orzecznictwo przywołane przez wnoszące odwołanie nie może znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ w ww. wyrokach w sprawach połączonych Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji oraz w sprawie Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji skarżące należały do grupy, która już nie mogła się powiększyć po przyjęciu rozpatrywanych decyzji.

112. Jak przypomniałem powyżej<sup>42</sup>, Trybunał orzekł, że dany akt może indywidualnie dotyczyć grupy osób, w sytuacji gdy zostały one „zidentyfikowane lub mogły zostać zidentyfikowane w chwili wydania tego aktu ze względu na określone cechy właściwe członkom tej grupy [...]”<sup>43</sup>.

113. Właśnie to orzecznictwo zostało zastosowane w ww. wyrokach w sprawie Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji oraz w sprawach połączonych Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji<sup>44</sup>. W tej ostatniej sprawie Trybunał uznał, że Forum 187 miało prawo wnieść skargę jako reprezentujące centra koordynacyjne, których sporny akt dotyczył w sposób indywidualny. Rozpatrywany akt był decyzją Komisji uznającą belgijski system podatkowy dotyczący istniejącej pomocy państwa za niezgodny z prawem Unii. Według Trybunału skutkiem tego aktu było ograniczenie czasu trwania zezwolenia dla centrów koordynacyjnych, które zostało przedłużone w 2001 r. i 2002 r. Te trzydzieści centrów można było dokładnie zidentyfikować w momencie wydania zaskarżonej decyzji. Ponadto w zaskarżonej decyzji nie przewidziano środków przejściowych dla centrów koordynacyjnych, których zezwolenie utraciło ważność z chwilą notyfikacji tej decyzji i których wnioski o zezwolenie nie zostały jeszcze rozpatrzone w chwili wydania tej decyzji. W ocenie Trybunału owe osiem centrów stanowiło zamknięty krąg podmiotów, których decyzja szczególnie dotyczy, ponieważ ich zezwolenie nie mogło zostać przedłużone<sup>45</sup>.

114. Tak jak w niniejszej sprawie, chodziło o decyzję Komisji dotyczącą istniejącej pomocy państwa. Wprawdzie tamta decyzja nakładała obowiązek zmiany systemu w przyszłości, nie nakazując zwrotu, podczas gdy sporna decyzja uznaje zmieniony system za zgodny z prawem Unii. Jednakże nie wydaje mi się, żeby ta różnica między stanami faktycznymi miała decydujące znaczenie w ocenie dopuszczalności skargi.

115. W celu rozpatrzenia dopuszczalności skargi wniesionej przez Forum 187 Trybunał wziął pod uwagę, po pierwsze, centra koordynacyjne, których zezwolenia zostały przedłużone w 2001 r. lub w 2002 r., oraz po drugie, te centra koordynacyjne, których wnioski nie zostały jeszcze rozpatrzone w chwili notyfikacji decyzji Komisji.

116. Mimo że kryteria te wydają się obiektywne, zostały one uznane przez Trybunał za zindywidualizowane, czyli zgodnie z określeniem Trybunału właściwe dla członków zainteresowanych grup. W każdym razie nie różnią się zasadniczo od kryteriów odnoszących się do wnoszących odwołanie w niniejszej sprawie. W chwili wydania spornej decyzji w dekrete królewskim zostało wskazanych 410 wocos. Sporna decyzja, w której Komisja zatwierdza propozycje zmian przedstawione przez Królestwo Niderlandów, nieuchronnie oznacza, że wskazane wocos, i tylko one, w sposób nieunikniony nie otrzymają już takich samych korzyści jak te, które zostały uzyskane w czasie obowiązywania poprzedniego systemu i które wygasają (jak np. uchylenie udzielania gwarancji na pożyczki). Nie wydaje mi się zatem, że okoliczność, iż inne wocos mogą zostać zatwierdzone po wydaniu spornej decyzji, ma duże znaczenie. Jak przypomniano wcześniej, Trybunał zakwalifikował już jako należące do ograniczonego kręgu przedsiębiorcę, którego dotyczy „decyzja [zmieniająca] prawa nabyte przez jednostkę przed jej wydaniem”<sup>46</sup>.

42 — Zobacz pkt 103 niniejszej opinii.

43 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Sahlstedt i in. przeciwko Komisji, pkt 30.

44 — Zobacz pkt 31 wyroku w sprawie Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji oraz pkt 60 wyroku w sprawach połączonych Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji.

45 — Zobacz ww. wyrok w sprawach połączonych Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji, pkt 61–63.

46 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Infront WM, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo.

117. W związku z powyższym uważam zarzut drugi za zasadny, ponieważ Sąd naruszył prawo, uznając, że wnoszące odwołanie nie tworzyły zamkniętego kręgu podmiotów, które mogły być zidentyfikowane w chwili wydania spornej decyzji. Przeciwnie, wydaje mi się, że sporna decyzja dotyczyła ich bezpośrednio<sup>47</sup> i indywidualnie.

118. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał stwierdził dopuszczalność skargi wnoszących odwołanie i w związku z tym uchylił zaskarżone postanowienie w zakresie, w jakim dotyczy ono części spornej decyzji odnoszącej się do pomocy E 2/2005. Proponuję ponadto, aby Trybunał przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania i orzekł, iż rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

## V – Podsumowanie

### A – W kwestii pomocy N 642/2009

119. W świetle powyższych rozważań uważam tak jak Sąd, że wnoszące odwołanie nie mają interesu prawnego w stwierdzeniu nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona pomocy N 642/2009.

120. Dlatego proponuję, żeby Trybunał uznał zarzut trzeci częściowo za oczywiście niedopuszczalny i w pozostałym zakresie za oczywiście bezzasadny.

### B – W kwestii pomocy E 2/2005

121. Przede wszystkim, w przeciwieństwie do pomocy N 642/2009, uważam, że wnoszące odwołanie mają interes prawny w stwierdzeniu nieważności spornej decyzji.

122. Uważam również, że Sąd naruszył prawo przez to, że nie zbadał możliwości zastosowania w niniejszym wypadku art. 263 akapit czwarty in fine TFUE. W związku z tym proponuję, aby Trybunał uwzględnił odwołanie.

123. W tym kontekście z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał może, jeśli stan postępowania na to pozwala, wydać ostateczne orzeczenie w sprawie bądź skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

124. Uważam, że w niniejszym przypadku Trybunał posiada informacje konieczne do wydania orzeczenia ostatecznego w przedmiocie kwestii dopuszczalności skargi.

125. Zaznaczam w tym względzie, iż wystąpiły przesłanki wymagane do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności na tej podstawie, tj. istnieje akt regulacyjny, który dotyczy bezpośrednio wnoszących odwołanie i nie zawiera środków wykonawczych.

126. Gdyby jednak Trybunał nie podzielił mojego zdania, sądzę, że Sąd naruszył prawo przy ocenie wymogu dotyczącego indywidualnego oddziaływania. Uważam, że został on spełniony w przypadku wnoszących odwołanie. Wobec powyższego, ponieważ zarzut drugi jest zasadny, skarga wnoszących odwołanie powinna zostać uznana przez Sąd za dopuszczalną, a odwołanie należy uwzględnić.

47 — Zobacz ww. rozważania dotyczące bezpośredniego oddziaływania w ramach badania nowego art. 263 akapit czwarty in fine TFUE.

127. Uważam natomiast, że Trybunał nie jest w stanie rozpoznać istoty skargi wniesionej przez wnoszące odwołanie, ponieważ dokonana przez Sąd ocena dotyczy wyłącznie dopuszczalności skargi bez rozpatrywania istoty sprawy.

128. Niniejszą sprawę należy zatem zwrócić Sądowi do ponownego rozpoznania w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie podniesionego przez wnoszące odwołanie żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy pomocy E 2/2005.

## **VI – W przedmiocie kosztów**

129. Ze względu na to, iż sprawa zostaje przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania, rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

## **VII – Wnioski**

130. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby orzekł w następujący sposób:

- 1) Odwołanie zostaje oddalone w zakresie, w jakim dotyczy wywodów postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie T-203/10 Stichting Woonpunt i in. przeciwko Komisji poświęconych części spornej decyzji Komisji C (2009) 9963 wersja ostateczna z dnia 15 grudnia 2009 r. dotyczącej pomocy państwa E 2/2005 i N 642/2009 – Niderlandy – Pomoc istniejąca i pomoc specjalna na projekty dla spółek mieszkalnictwa społecznego, odnoszącej się do pomocy N 642/2009.
- 2) Wyżej wymienione postanowienie Sądu Unii Europejskiej w sprawie Stichting Woonpunt i in. przeciwko Komisji zostaje uchylone w zakresie, w jakim dotyczy części spornej decyzji C (2009) 9963 wersja ostateczna odnoszącej się do pomocy E 2/2005.
- 3) Skarga jest dopuszczalna w zakresie, w jakim dotyczy części spornej decyzji C (2009) 9963 wersja ostateczna odnoszącej się do pomocy E 2/2005.
- 4) Sprawa zostaje skierowana do Sądu Unii Europejskiej w celu ponownego rozpoznania zasadności skargi w zakresie, w jakim dotyczy ona części spornej decyzji C (2009) 9963 wersja ostateczna odnoszącej się do pomocy E 2/2005.
- 5) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.