



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 15 marca 2017 r.<sup>1</sup>

Odwołanie — Pomoc państwa — Pomoc istniejąca — Artykuł 108 ust. 1 TFUE — System pomocy przyznawanej na rzecz spółek mieszkalnictwa socjalnego — Rozporządzenie (WE) nr 659/1999 — Artykuły 17, 18 i 19 — Przeprowadzona przez Komisję ocena zgodności istniejącego systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym — Propozycja stosownych środków — Zobowiązania podjęte przez władze krajowe w celu dostosowania się do prawa Unii — Decyzja o zgodności — Zakres kontroli sądowej — Skutki prawne

W sprawie C-415/15 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 24 lipca 2015 r.,

**Stichting Woonpunt**, z siedzibą w Maastricht (Niderlandy),

**Woningstichting Haag Wonen**, z siedzibą w Hadze (Niderlandy),

**Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl**, z siedzibą w Eindhoven (Niderlandy),

reprezentowane przez L. Hancher, E. Besselink oraz P. Glazenera, advocaten,

wnoszące odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez S. Noë oraz P.J. Loewenthala, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

**Królestwo Belgii**,

**Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN)**, z siedzibą w Voorburg (Niderlandy), reprezentowane przez M. Meulenbelta, advocaat,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, E. Regan, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev (sprawozdawca) i C.G. Fernlund, sędziowie,

<sup>1</sup> — Język postępowania: niderlandzki.

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 lipca 2016 r.,  
po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 października 2016 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl wnoszą w swym odwołaniu o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 maja 2015 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja, (T-203/10 RENV, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem”, EU:T:2015:286), mocą którego Sąd odrzucił ich skargę o stwierdzenie 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”).

### Ramy prawne

*Rozporządzenie (WE) nr 659/1999*

- 2 Artykuł 17 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 1, s. 339), zatytułowany „Współpraca na podstawie art. [108] ust. 1 [TFUE]”, ma następujące brzmienie:
  - „1. Komisja otrzymuje od zainteresowanego państwa członkowskiego wszelkie konieczne informacje do przeprowadzenia przeglądu, we współpracy z państwem członkowskim, istniejących programów pomocowych [systemów pomocy] na podstawie art. [108] ust. 1 [TFUE].
  2. W przypadku gdy Komisja uważa, że istniejący program pomocowy nie jest lub przestaje być zgodny ze wspólnym rynkiem, informuje zainteresowane państwo członkowskie o opinii wstępnej i umożliwia zainteresowanemu państwu członkowskiemu przedstawienie uwag w terminie jednego miesiąca. W należycie uzasadnionych przypadkach Komisja może ten termin przedłużyć”.
- 3 Artykuł 18 tego rozporządzenia, dotyczący propozycji stosownych środków, stanowi:

„W przypadku gdy w świetle informacji przedłożonych przez państwo członkowskie na podstawie art. 17 Komisja stwierdza, że istniejący program pomocowy [system pomocy] nie jest lub przestaje być zgodny ze wspólnym rynkiem, Komisja wydaje skierowane do zainteresowanego państwa członkowskiego zalecenie zawierające propozycję właściwych [stosownych] środków. Zalecenie może w szczególności zawierać propozycję:

  - a) rzeczowej zmiany programu pomocowego [systemu pomocy]; lub
  - b) wprowadzenia wymogów proceduralnych; lub
  - c) wycofania programu pomocowego [systemu pomocy]”.

- 4 Artykuł 19 tego rozporządzenia, dotyczący skutków prawnych propozycji stosownych środków, stanowi:

„1. W przypadku gdy zainteresowane państwo członkowskie podejmuje proponowane środki i informuje o tym Komisję, Komisja stwierdza to ustalenie i informuje o tym państwo członkowskie. Państwo członkowskie staje się związane zgodą na wdrożenie właściwych [stosownych] środków.

2. W przypadku gdy zainteresowane państwo członkowskie nie przyjmuje proponowanych środków, a Komisja po uwzględnieniu argumentów zainteresowanego państwa członkowskiego nadal uważa, że środki te są konieczne, wszczyna postępowanie na podstawie art. 4 ust. 4. Artykuły 6, 7 i 9 stosuje się *mutatis mutandis*”.

### **Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja**

- 5 Okoliczności faktyczne leżące u podstaw niniejszego sporu, przedstawione w pkt 1–12 zaskarżonego postanowienia, mogą zostać streszczone w następujący sposób.
- 6 Wnoszące odwołanie są spółkami mieszkalnictwa socjalnego (*woningcorporaties*, zwanymi dalej „wocos”) z siedzibami w Niderlandach. Wocos są organizacjami o celach niezarobkowych, których zadaniem jest kupno, budowa i wynajem lokali mieszkalnych przeznaczonych głównie dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i grup zagrożonych społecznie. 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.
- 7 W ciągu 2002 r. władze niderlandzkie poinformowały Komisję Europejską o ogólnym systemie pomocy państwa przeznaczonej dla wocos. Ponieważ Komisja uznała, że środki służące finansowaniu wocos mogą zostać zakwalifikowane jako pomoc istniejąca, władze niderlandzkie wycofały swoje zgłoszenie.
- 8 W 14 lipca 2005 r. Komisja przekazała władzom niderlandzkim pismo na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 659/1999, kwalifikując ogólny system pomocy państwa wypłaconej na rzecz wocos jako pomoc istniejącą (pomoc E 2/2005) i wyrażając wątpliwości co do zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem (zwane dalej „pismem na podstawie art. 17”). Na wstępie Komisja wskazała, że władze niderlandzkie powinny dokonać zmiany zadania z zakresu usług publicznych powierzonego wocos, tak aby mieszkania socjalne były przeznaczone dla wyraźnie określonej grupy docelowej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub złożonej z grup społecznie upośledzonych. Komisja zaznaczyła, że cała działalność komercyjna wocos powinna być prowadzona na warunkach rynkowych i że nie powinny one korzystać z pomocy państwa. Wreszcie, zdaniem Komisji oferta mieszkań socjalnych powinna być dostosowana do zapotrzebowania osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji finansowej lub grup zagrożonych społecznie.
- 9 Po przesłaniu tego pisma na podstawie art. 17 Komisja i władze niderlandzkie wszczęły postępowanie w sprawie konsultacji w celu doprowadzenia do zgodności systemu pomocy z art. 106 ust. 2 TFUE. Na zakończenie tych konsultacji, w celu zagwarantowania zgodności analizowanych środków z przepisami prawa Unii z dziedziny pomocy państwa, Komisja zaproponowała, na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 659/1999, następujące stosowne środki:
- ograniczenie korzystania z mieszkań socjalnych do wyraźnie określonej grupy docelowej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub złożonej z grup zagrożonych społecznie;
  - prowadzenie działalności komercyjnej na warunkach rynkowych, a także prowadzenie odrębnej rachunkowości dla działalności związanej ze świadczeniem usługi publicznej i dla działalności komercyjnej oraz poddawanie ich odpowiedniej kontroli;

- dostosowanie podaży mieszkań socjalnych do popytu wśród osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji finansowej lub grup zagrożonych społecznie.
- 10 W dniu 16 kwietnia 2007 r. Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (stowarzyszenie instytucjonalnych podmiotów inwestujących w nieruchomości Niderlandów) złożyło skargę do Komisji w sprawie systemu pomocy przyznanego na rzecz wocos. W czerwcu 2009 r. do skargi przyłączyła się Vesteda Groep BV.
- 11 Pismem z dnia 3 grudnia 2009 r. władze niderlandzkie zaakceptowały stosowne środki zaproponowane przez Komisję i poinformowały ją o swoich zobowiązaniach mających na celu zmianę ogólnego systemu pomocy państwa na rzecz wocos zgodnie z wymogami Komisji.
- 12 W dniu 15 grudnia 2009 r. Komisja wydała sporną decyzję.
- 13 Środki objęte ogólnym systemem pomocy państwa wypłaconej przez Królestwo Niderlandów na rzecz wocos i do których odnosi się procedura E 2/2005 były następujące:
- a) gwarancje państwa w odniesieniu do pożyczek przyznanych przez fundusz gwarancji na budowę mieszkań socjalnych;
  - b) pomoc centralnego funduszu mieszkalnictwa, pomoc na projekty lub pomoc na racjonalizację w formie pożyczek preferencyjnych lub dotacji bezpośrednich;
  - c) sprzedaż przez organy gminy działek po cenie niższej od ceny rynkowej;
  - d) prawo zaciągania pożyczek od Bank Nederlandse Gemeenten.
- 14 Komisja zakwalifikowała w spornej decyzji każdy z tych środków jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i uznała, że niderlandzki system finansowania mieszkalnictwa społecznego stanowi istniejącą pomoc państwa, ponieważ został utworzony przed wejściem w życie traktatu WE w Niderlandach, a późniejsze reformy nie spowodowały istotnej zmiany.
- 15 W motywie 41 spornej decyzji Komisja wskazała:
- „Władze niderlandzkie zobowiązały się do zmiany funkcjonowania wocos i środków przyznających im korzyści. Odnośnie do różnych zmian władze niderlandzkie przedstawiły Komisji projekty przepisów. Nowe zasady zostały zawarte w nowym dekrete ministra, który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2010 r., i w nowej ustawie w sprawie mieszkalnictwa, która wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2011 r. [...]”.
- 16 Komisja zbadała zgodność pomocy E 2/2005 odnoszącej się do systemu finansowania wocos zmienionego w następstwie zobowiązań podjętych przez władze niderlandzkie. Stwierdziła ona w pkt 72 uzasadnienia spornej decyzji, że „pomoc wypłacona w ramach działalności w zakresie mieszkalnictwa społecznego, czyli związana 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”. Komisja w szczególności uwzględniła zobowiązania władz niderlandzkich dotyczące pomocy E 2/2005 zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 659/1999.
- 17 W dniu 30 sierpnia 2010 r. Komisja wydała decyzję C(2010) 5841 wersja ostateczna w sprawie pomocy państwa E 2/2005, zmieniając pkt 22–24 spornej decyzji. W tej decyzji zmieniającej Komisja uznała, że w oparciu o dostępne dowody nie mogła dojść do wniosku, iż środek d), o którym mowa w spornej decyzji, czyli prawo do zaciągnięcia pożyczki w Bank Nederlandse Gemeenten, spełniał wszystkie kryteria pomocy państwa.

## **Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok**

- 18 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 30 kwietnia 2010 r., Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen, Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl i Stichting Havensteder złożyły, na podstawie art. 263 TFUE, skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w zakresie dotyczącym pomocy państwa E 2/2005.
- 19 Postanowieniem z dnia 16 grudnia 2011 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (T-203/10, niepublikowanym, EU:T:2011:766), Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną.
- 20 Wyrokiem z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100), Trybunał uchylił postanowienie z dnia 16 grudnia 2011 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (T-203/10, niepublikowane, EU:T:2011:766), w zakresie, w jakim stwierdzało ono niedopuszczalność wniesionej przez skarżących w pierwszej instancji skargi na sporną decyzję, jako że ta decyzja dotyczyła systemu pomocy E 2/2005, i oddalił skargę w pozostałym zakresie. Trybunał orzekł, że skarga wniesiona na sporną decyzję była dopuszczalna, jako że decyzja ta dotyczyła systemu pomocy E 2/2005, i przekazał sprawę do Sądu w celu wydania orzeczenia co do istoty sprawy.
- 21 Sprawa została przydzielona siódmej izbie Sądu.
- 22 Zgodnie z art. 119 ust. 1 regulaminu postępowania przed Sądem Komisja i skarżące w pierwszej instancji złożyły swoje uwagi na piśmie, odpowiednio, w dniach 27 marca i 15 kwietnia 2014 r.
- 23 Zaskarżonym postanowieniem Sąd oddalił skargę jako oczywiście bezzasadną.

## **Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem**

- 24 Skarżące w pierwszej instancji wnoszą w swoim odwołaniu do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości albo w części;
  - przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania oraz
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania odwoławczego i kosztami postępowania przed Sądem.
- 25 Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania. Posiłkowo, na wypadek gdyby Trybunał orzekł o zasadności żądań, Komisja zauważa, że nie istnieje jakikolwiek powód dla uchylenia zaskarżonego postanowienia w całości, ponieważ rzezone podstawy nie sformułowały żadnego argumentu przeciwko odrzuceniu zarzutu w pierwszej instancji, opartego na tym, że Komisja dopuściła się naruszenia prawa, dokonując kwalifikacji wszystkich środków jako tworzących system pomocy, i dodaje, iż należy skierować sprawę do Sądu do ponownego rozpoznania.
- 26 Pismem złożonym w dniu 21 stycznia 2016 r. w sekretariacie Trybunału Stichting Havensteder poinformował Trybunał o wycofaniu swojego odwołania. Postanowieniem z dnia 21 marca 2016 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-415/15 P, niepublikowanym, EU:C:2016:231), prezes Trybunału wykreślił Stichting Havensteder ze sprawy C-415/15 P i orzekł, że podmiot ten wraz z Komisją ponoszą własne koszty związane z odwołaniem wniesionym przez Stichting Havensteder.



## W przedmiocie odwołania

*W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu prawa, nieprawidłowej ocenie istotnych faktów i braku uzasadnienia w zakresie, w jakim Sąd stwierdził, że skarżący w istocie mieli na myśli pismo sporządzone na podstawie art. 17 i że jego kontrola nie obejmowała tego pisma*

### Argumentacja stron

- 27 W ramach zarzutu pierwszego, skierowanego przeciwko pkt 56–60, 69–74, 81, 82, 86 i 87 zaskarżonego postanowienia, wnoszące odwołanie zauważają, że Sąd niesłusznie stwierdził, iż podniesione przed nim zarzuty w istocie dotyczyły treści pisma na podstawie art. 17. Ponadto Sąd w pkt 59 zaskarżonego postanowienia niesłusznie wywodzi ze swojego wyroku z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja (T-354/05, EU:T:2009:66), że jego kontrola była ograniczona do oceny Komisji dotyczącej zdolności w zakresie zobowiązań zaciągniętych w celu rozwiązania stwierdzonych problemów konkurencji i że nie dotyczyła powiązanej kwestii konieczności zobowiązań. Z brzmienia art. 108 ust. 1 TFUE wynikało bowiem, że ostateczna decyzja Komisji musi zawierać ocenę odnośnie do tej kwestii. Decyzja ta obejmowałaby całość procedury przewidzianej w art. 17–19 rozporządzenia nr 659/1999. Kontrola sądu Unii powinna w konsekwencji również dotyczyć kwestii, czy poprzednia sytuacja była zgodna z rynkiem wewnętrznym.
- 28 Komisja utrzymuje, że decyzja na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 nie jest oparta na definitywnym stwierdzeniu, iż istniejący system pomocy jest niezgodny z rynkiem wewnętrznym. Taka decyzja byłaby wyrazem współpracy, o której mowa w art. 108 ust. 1 TFUE, i jej podstawowa zasada sprowadzałaby się nie do jednostronnej konstatacji Komisji o charakterze wiążącym, lecz do uznania przez nią i przez dane państwo członkowskie potrzeby dostosowania systemu istniejącej pomocy. Komisja nie może więc mieć obowiązku wyjaśnienia w swojej decyzji, dlaczego uważa, że taki system nie jest lub przestaje być zgodny z rynkiem wewnętrznym. Ponadto w niniejszej sprawie wymiana pism, jaka miała miejsce między Komisją i władzami niderlandzkimi w następstwie pisma na podstawie art. 17, nie dotyczyła zagadnienia, czy system istniejącej pomocy był zgodny z rynkiem wewnętrznym, lecz sposobu, według którego system ten powinien być dostosowany.

### Ocena Trybunału

- 29 W pkt 56 i 57 zaskarżonego postanowienia Sąd zasadniczo stwierdził, odwołując się do pkt 188 i 189 swojego wyroku z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja (T-354/05, EU:T:2009:66), że Komisji przysługiwał szeroki zakres swobody uznania dla określenia stosownych środków mogących sprostać jego wnioskowi, zgodnie z którym system istniejącej pomocy w niniejszej sprawie nie był, względnie już nie był, zgodny z rynkiem wewnętrznym, i że w konsekwencji ciężąca na nim kontrola powinna ograniczyć się do zbadania, czy Komisja nie dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, gdy uznała, że przyjęte zobowiązania były w stanie rozwiązać problemy konkurencji, jakie stwarzał system pomocy w niniejszej sprawie.
- 30 Sąd wywiódł stąd w pkt 59 tego postanowienia, że kontrola, której przeprowadzenie do niego należało, nie rozciągała się na zbadanie systemu pomocy sprzed zobowiązań przyjętych przez władze niderlandzkie. Wniosek ten zasadniczo powtórzył on w pkt 73, 82 i 87 tego postanowienia.
- 31 W pkt 58, 72, 74, 81 i 86 tego samego postanowienia Sąd zasadniczo stwierdził, że skarżący nie podważali oceny Komisji w spornej decyzji odnośnie do zgodności istniejącego systemu pomocy z uwzględnieniem zobowiązań władz niderlandzkich, lecz podważali przeprowadzony przez Komisję

system finansowania wocos według kształtu wynikającego z pierwotnych przepisów niderlandzkich, przed zmianą wynikającą ze zobowiązań przyjętych przez te władze, i że analiza ta znajdowała się nie w spornej decyzji, lecz w piśmie na podstawie art. 17.

- 32 Sąd zatem oddalił w pkt 60 zaskarżonego postanowienia jako nieskuteczne argumenty skarżących przytoczone w ramach zarzutu drugiego, w drodze których zarzucali oni Komisji ograniczenie się, w piśmie na podstawie art. 17, do stwierdzenia, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (zwane dalej „UOIG”) nie były dostatecznie zdefiniowane bez wykazania istnienia oczywistego błędu w niderlandzkim systemie finansowania mieszkań socjalnych, w pkt 69–75 tego postanowienia, w sposób dorozumiany jako nieskuteczne argumenty wysunięte przez skarżących w ramach zarzutu trzeciego w pkt 81 i 82 tego postanowienia, jako nieskuteczny argument przytoczony w ramach zarzutu szóstego, opartego na tym, że Komisja dopuściła się błędu, uznając, iż niderlandzki system mieszkań socjalnych zawierał oczywisty błąd, ponieważ nie zawierał specjalnego pułapu dochodowego, i w pkt 86–88 tego samego rozporządzenia, w sposób dorozumiany jako nieskuteczne piąty i siódmy z zarzutów skarżących.
- 33 W tym względzie, jeśli chodzi o pomoc istniejącą, art. 108 ust. 1 TFUE przyznaje Komisji kompetencję do jej stałego badania we współpracy z państwami członkowskimi. W ramach tego badania instytucja ta proponuje państwom członkowskim stosowne środki konieczne ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Ponadto art. 108 ust. 2 TFUE stanowi, że jeśli po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag Komisja stwierdzi, iż pomoc nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 TFUE lub też iż pomoc ta jest nadużywana, decyduje ona o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane państwo w określonym przez siebie terminie.
- 34 Zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, w przypadku gdy Komisja uważa, że istniejący system pomocy nie jest lub przestaje być zgodny ze wspólnym rynkiem, informuje zainteresowane państwo członkowskie o tej wstępnej opinii i umożliwia mu przedstawienie uwag w terminie jednego miesiąca.
- 35 Zgodnie z art. 18 tego rozporządzenia, w przypadku gdy w świetle informacji przedłożonych przez państwo członkowskie na podstawie art. 17 rzeczonoego rozporządzenia Komisja dochodzi do wniosku, że istniejący system pomocy nie jest lub przestaje być zgodny ze wspólnym rynkiem, wydaje ona skierowane do zainteresowanego państwa członkowskiego zalecenie zawierające propozycję stosownych środków.
- 36 Zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999, 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.
- 37 Tak więc w wypadku gdy wydaje ona decyzję zgodnie z art. 26 rozporządzenia nr 659/1999, „na podstawie [...] art. 18 [tego rozporządzenia] w związku z art. 19 ust. 1 [tego rozporządzenia]”, Komisja „w ramach wykonywania swoich uprawnień, w jakie została wyposażona w celu dokonywania oceny zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, akceptuje zobowiązania państw członkowskich przyjęte w związku z zaproponowanymi mu stosownymi środkami w zaleceniu skierowanym na podstawie art. 18 tego samego rozporządzenia jako nadające się jako odpowiedź na obawy odnośnie do zgodności systemu istniejącej pomocy z tym rynkiem i stanowi zakończenie przewidzianej w art. 108 ust. 1 TFUE procedury w sprawie badania.
- 38 Taka decyzja nieuchronnie zakłada, że Komisja uprzednio dokonała oceny odnośnie do zgodności systemu danej pomocy ze wspólnym rynkiem i po uwzględnieniu informacji przekazanych przez zainteresowane państwo członkowskie doszła do wniosku, że system ten nie jest, lub już nie jest, zgodny z rynkiem wewnętrznym i że w konsekwencji niezbędne są stosowne środki w celu zaradzenia tej niezgodności.

- 39 Wbrew temu, co orzekł w Sąd w pkt 59 zaskarżonego postanowienia, ocena dokonana przez Komisję i wywiedziony stąd wniosek nie mogą zastąpić kontroli sądu Unii bez naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej, takiego jak zagwarantowany w art. 47 Karty podstawowych Unii Europejskiej, przysługującego beneficjentom istniejącego systemu pomocy.
- 40 Tymczasem decyzja Komisji wydana na podstawie art. 18 tego rozporządzenia w związku z art. 19 ust. 1 tego rozporządzenia, w zakresie, w jakim jest oparta na uprzednim stwierdzeniu niezgodności z rynkiem wewnętrznym istniejącego systemu, może naruszać interesy beneficjentów tego systemu.
- 41 W tym względzie Trybunał zauważył w pkt 61 wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100), że sporna decyzja skutkowałą wprowadzeniem począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r. – daty wejścia w życie nowej ustawy o mieszkaniach – zmiany do systemu pomocy, z którego korzystały do tego dnia skarżące, czyniąc warunki wykonywania ich działalności mniej korzystnymi niż wcześniej.
- 42 Z tego powodu Trybunał orzekł zasadniczo w pkt 69 i 70 tego wyroku, że skarżące mają uzasadniony interes w stwierdzeniu nieważności spornej decyzji w zakresie dotyczącym pomocy E 2/2005, ponieważ stwierdzenie nieważności tej decyzji pociągałoby za sobą utrzymanie wcześniejszych, bardziej korzystnych dla nich warunków.
- 43 Prawo do skutecznej ochrony sądowej beneficjentów istniejącego systemu pomocy zakłada zatem, że mogą oni podważyć – przy okazji skargi skierowanej przeciwko decyzji wydanej na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 659/1999 w związku z art. 19 ust. 1 tego rozporządzenia – także dokonaną przez Komisję ocenę tego systemu oraz wniosek tej instytucji, zgodnie z którym system ten jest niezgodny z rynkiem wewnętrznym, i że w konsekwencji niezbędne są stosowne środki w celu zaradzenia tej niezgodności.
- 44 Odnośnie do okoliczności, na której oparł się Sąd w pkt 58, 74 i 86 zaskarżonego postanowienia, że ta ocena znajduje się w niniejszym wypadku nie w spornej decyzji, lecz w piśmie na podstawie art. 17, należy z pewnością zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału środki pośrednie, których celem jest przygotowanie decyzji końcowej, nie stanowią co do zasady aktów zaskarżalnych za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności (wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 50).
- 45 Skarga o stwierdzenie nieważności na akt wyrażający tymczasową opinię Komisji mogłaby bowiem zobowiązać sąd Unii do dokonania oceny zagadnień, co do których ta instytucja nie miała jeszcze możliwości się wypowiedzieć, co doprowadziłoby do sytuacji, w której nastąpiłoby uprzedzenie dyskusji merytorycznej, a także przemieszanie poszczególnych etapów postępowania administracyjnego i sądowego (wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 51).
- 46 Z orzecznictwa wynika, że akt pośredni również nie może być zaskarżony, jeżeli zostanie wykazane, że bezprawność, jaką jest on dotknięty, może być także powołana na poparcie skargi skierowanej przeciwko decyzji końcowej, względem której akt ten ma charakter aktu przygotowawczego. W takich okolicznościach skarga na decyzję kończącą postępowanie zapewnia wystarczającą ochronę sądową (wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 W niniejszej sprawie ze spornej decyzji wynika, że stosowne środki zaproponowane przez Komisję na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 659/1999 zbiegają się co do istoty ze wskazówkami, jakich ta instytucja udzieliła na wstępie władzom holenderskim w piśmie na podstawie art. 17. Analiza leżąca u podstaw tego pisma została zatem potwierdzona przez sporną decyzję.



- 48 Tymczasem, skoro pismo na podstawie art. 17 stanowi pierwszy etap opracowania spornej decyzji, to wnosząc odwołanie nie można uniemożliwić podniesienia niezgodności z prawem, jaką dotknięta jest ocena zawarta w tym piśmie na poparcie ich skargi skierowanej przeciwko tej decyzji.
- 49 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Sąd, odrzucając argumenty wnoszących odwołanie z tych powodów, po pierwsze, że spoczywająca na nim kontrola nie rozciągała się na przeprowadzone przez Komisję badanie systemu pomocy poprzedzającego zobowiązania przyjęte przez władze niderlandzkie, i po drugie, że co do zasady badanie to nie było częścią spornej decyzji, dopuścił się naruszenia prawa.
- 50 Dla tej konstatacji nie stanowi wsparcia argument Komisji, zgodnie z którym wniosek, że system istniejącej pomocy jest niezgodny z rynkiem wewnętrznym, na którym to wniosku opiera się decyzja wydana przez Komisję na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 659/1999 w związku z art. 19 ust. 1 tego rozporządzenia, nie miał charakteru ostatecznego.
- 51 Należy bowiem stwierdzić, że zapewne z uwagi na mechanizm współpracy między Komisją i państwami członkowskimi, ustanowiony przez art. 108 ust. 1 TFUE i na którym opiera się tryb kontroli istniejących systemów pomocy, postępowanie prowadzone na podstawie tego przepisu nie prowadzi, w odróżnieniu od postępowania na podstawie art. 108 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, do formalnego stwierdzenia niezgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym.
- 52 Niemniej jednak wniosek, że system istniejącej pomocy jest niezgodny z rynkiem wewnętrznym oraz że propozycja stosownych środków, jakie wniosek ten nieuchronnie za sobą pociąga, powoduje – gdy tylko Komisja dowie się o zaakceptowaniu przez zainteresowane państwo członkowskie tych środków – te same skutki prawne co takie formalne stwierdzenie względem tego państwa.
- 53 Niemniej jednak, ponieważ badanie zgodności z rynkiem wewnętrznym istniejącej pomocy oznacza złożone oceny o charakterze ekonomicznym i społecznym, Komisja dysponuje szerokim zakresem uprawnień dyskrecjonalnych. W tym kontekście sprawowana przez sąd kontrola wykonywania tego zakresu uznania ogranicza się do weryfikacji, czy przestrzegane były reguły proceduralne oraz zasady dotyczące obowiązku uzasadnienia aktu, a także czy nie wystąpił błąd co do okoliczności faktycznych, czy brak jest niezgodności z prawem oraz czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie faktów i czy nie doszło do nadużycia uprawnień (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 26 września 2002 r., Hiszpania/Komisja, C-351/98, EU:C:2002:530, pkt 74).
- 54 Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy należy uwzględnić.

***W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu prawa, nieprawidłowej ocenie istotnych faktów i braku uzasadnienia w zakresie, w jakim Sąd stwierdził, że stosowne środki zaproponowane przez Komisję były jedynie propozycjami i że to zaakceptowanie przez władze niderlandzkie tych środków uczyniło je wiążącymi***

#### *Argumentacja stron*

- 55 W ramach zarzutu drugiego, skierowanego przeciwko pkt 61–66, 78–80 i 90–95 zaskarżonego postanowienia, wnoszące odwołanie zarzucają Sądowi naruszenie art. 108 ust. 1 TFUE i rozporządzenia nr 659/1999 poprzez orzeczenie, w celu oddalenia ich argumentów dotyczących stosownych środków wymaganych przez Komisję, że środki te stanowią jedynie propozycje i że to władze niderlandzkie, poprzez zaakceptowanie tych środków, uczyniły je wiążącymi. Wyrok z dnia 22 października 1996 r., Salt Union/Komisja (T-330/94, EU:T:1996:154), na którym oparł się Sąd w pkt 63 zaskarżonego postanowienia, dotyczył kwestii dopuszczalności i nie miał znaczenia dla sprawy. Ponadto zaskarżone postanowienie w konsekwencji pozbawiło skutków wyrok z dnia

27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100), w którym Trybunał uznał uzasadniony interes wnoszących odwołanie w uzyskaniu stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

- 56 Komisja utrzymuje, że Sąd właściwie uwzględnił art. 108 ust. 1 TFUE i rolę Komisji w procedurze współpracy odnośnie do badania zgodności z rynkiem wewnętrznym istniejących systemów pomocy. Podnosi ona, że jej zadania w ramach tego postępowania ograniczają się do sprawdzenia, czy zobowiązania zainteresowanego państwa członkowskiego są wystarczające w celu doprowadzenia do zgodności z rynkiem wewnętrznym, i dodaje, że zalecenia dotyczące stosownych środków nie mają wiążącego charakteru.
- 57 Ponadto zaskarżone postanowienie nie pozbawia skutków wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100), ponieważ wnoszące odwołanie miały możliwość podważenia zastosowania przez Komisję pojęcia pomocy państwa oraz zgodności zmienionego systemu z rynkiem wewnętrznym.
- 58 Ponadto stwierdzenie nieważności spornej decyzji niekoniecznie pociąga za sobą utrzymanie sytuacji, która występowała przed zmianą ogólnego systemu pomocy państwa na rzecz wocos, zatem decyzja prawodawcy niderlandzkiego o przeprowadzeniu takiej zmiany miałyby polityczny charakter i opierałyby się na wielu względach. Państwa członkowskie miały bowiem swobodę w zakresie zlikwidowania istniejącego systemu pomocy, jego zmiany lub zastąpienia go innym systemem zgodnym z rynkiem wewnętrznym.

### *Ocena Trybunału*

- 59 W pkt 63 i 64 zaskarżonego postanowienia Sąd zasadniczo stwierdził, że stosowne środki, jakie może zaproponować Komisja na podstawie art. 108 ust. 1 TFUE i art. 18 rozporządzenia nr 659/1999, stanowią jedynie propozycje, które zainteresowane państwo członkowskie może zaakceptować lub odrzucić, oraz że – w wypadku akceptacji – owo państwo członkowskie ma obowiązek wprowadzenia ich w życie.
- 60 W pkt 65 tego rozporządzenia Sąd uznał, odnosząc się do pkt 28 wyroku z dnia 18 czerwca 2002 r., Niemcy/Komisja (C-242/00, EU:C:2002:380), jak również do pkt 52 wyroku z dnia 4 grudnia 2013 r., Komisja/Rada (C-121/10, EU:C:2013:784), że mają one skutek wiążący względem państwa członkowskiego w zakresie, w jakim te propozycje stosownych środków zostały zaakceptowane przez to państwo. Powtórzył on to twierdzenie w pkt 79 tego rozporządzenia.
- 61 Sąd zatem w pkt 66 zaskarżonego postanowienia oddalił jako oczywiście bezzasadny przytoczony w ramach zarzutu drugiego argument skarżących, zgodnie z którym Komisja przekroczyła swoje uprawnienia poprzez ustanowienie wymogu stosownych środków i nadanie im mocy wiążącej w spornej decyzji, orzekając, że skarżący niesłusznie utrzymują, iż Komisja ustanowiła wymóg takich środków i nadała im moc wiążącą w spornej decyzji, a także – w pkt 78–80 tego postanowienia – argumenty przytoczone w ramach zarzutów czwartego i szóstego, w drodze których skarżący zarzucali Komisji, po pierwsze, naruszenie prawa i przekroczenie jej uprawnień poprzez wymaganie od władz niderlandzkich nowej definicji „mieszkania socjalnego”, a po drugie, dokonanie błędnej wykładni decyzji Komisji 2005/842/WE z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania UOIG (Dz.U. 2005, L 312, s. 67).
- 62 W tym względzie należy zauważyć, że Trybunał orzekł, iż w ramach procedury na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 to właśnie decyzja Komisji przyjmująca do wiadomości propozycje państwa członkowskiego prowadzi do tego, że propozycje te stają się wiążące (wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja, C-132/12 P, EU:C:2014:100, pkt 72).

- 63 Z orzecznictwa, o którym mowa w pkt 60 niniejszego wyroku i przytoczonego w pkt 65 zaskarżonego postanowienia, wynika bowiem, że stosowne środki, jakie proponuje Komisja na podstawie art. 108 ust. 1 TFUE, w zakresie, w jakim zostały zaakceptowane przez państwo członkowskie, mają skutek wiążący względem tego państwa, jak stanowi o tym art. 19 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999. Niemniej jednak owa akceptacja wywołuje skutki prawne jedynie wówczas, jeśli została zakomunikowana tej instytucji i jeśli ta instytucja uwzględniła to oraz poinformowała o tym owo państwo członkowskie zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze tego rozporządzenia.
- 64 Na Sądzie spoczywał zatem obowiązek zbadania zasadności argumentów skarżących opisanych w pkt 61 niniejszego wyroku, niezależnie zresztą od zagadnienia odpowiednich ról Komisji i państw członkowskich w ramach przyjmowania stosownych środków.
- 65 W związku z powyższym Sąd w pkt 65 zaskarżonego postanowienia dopuścił się naruszenia prawa i w konsekwencji niesłusznie oddalił jako oczywiście bezzasadne argumenty skarżących opisane w pkt 61 niniejszego wyroku.
- 66 Odnośnie do pkt 90–95 zaskarżonego postanowienia należy stwierdzić, że wbrew twierdzeniom wnoszących odwołanie, Sąd nie oddalił w tym punkcie ich argumentów dotyczących stosownych środków wymaganych przez Komisję, lecz zbadał ich argumenty przytoczone na poparcie podniesionego przez nie zarzutu ósmego. Tymczasem w drodze tego zarzutu wnoszące odwołanie zarzucały Komisji nadużycia w ramach procedury dotyczącej istniejącej pomocy i przekroczenie uprawnień poprzez zatwierdzenie ograniczonej listy budynków, które mogły zostać zakwalifikowane jako „budynki socjalne”, podczas gdy instytucja ta nie sporządziła wytycznych w celu utworzenia takiej listy ani w piśmie na podstawie art. 17, ani w propozycji w przedmiocie stosownych środków.
- 67 W związku z powyższym zarzut drugi, w zakresie, w jakim skarżący za jego pomocą zarzucają Sądowi stwierdzenie, że zaproponowane przez Komisję stosowne środki stanowiły jedynie propozycję i że to zaakceptowanie przez władze niderlandzkie tych środków nadało im moc wiążącą, nie powinno podważać ocen zawartych w pkt 90–95 zaskarżonego postanowienia.
- 68 W tych okolicznościach należy uwzględnić zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczy ocen zawartych w pkt 61–66 i 78–80 tego rozporządzenia.
- 69 Z całości powyższych rozważań wynika, że zaskarżone postanowienie należy uchylić.

### **W przedmiocie przekazania sprawy Sądowi**

- 70 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylecia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.
- 71 Ponieważ w tej sprawie Sąd nie przeprowadził kontroli spornej decyzji, do czego był zobowiązany, i nie zbadał zasadności wymienionych w pkt 61 niniejszego wyroku argumentów wnoszących odwołanie, niezależnie od zagadnienia ról, odpowiednio, Komisji i państw członkowskich przy przyjęciu stosownych środków, Trybunał jest zdania, że stan niniejszego sporu nie nadaje się do wydania orzeczenia. W związku z tym należy skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

### **W przedmiocie kosztów**

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

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Postanowienie Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 maja 2015 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (T-203/10 RENV, niepublikowane, EU:T:2015:286), zostaje uchylone.**
- 2) **Sprawa zostaje przekazana Sądowi Unii Europejskiej do ponownego rozpoznania.**
- 3) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy