



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 27 lutego 2014 r.*

Odwołanie — Pomoc państwa — System pomocy przyznanej na rzecz spółek mieszkalnictwa społecznego — Decyzja o zgodności — Zobowiązania podjęte przez władze krajowe, aby dostosować się do prawa Unii — Artykuł 263 akapit czwarty TFUE — Skarga o stwierdzenie nieważności — Przesłanki dopuszczalności — Interes prawny — Legitymacja procesowa — Beneficjenci, których decyzja dotyczy indywidualnie i bezpośrednio — Pojęcie zamkniętej grupy

W sprawie C-132/12 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 29 lutego 2012 r.,

Stichting Woonpunt, z siedzibą w Maastricht (Niderlandy),

Stichting Havensteder, dawniej Stichting Com.wonen, z siedzibą w Rotterdamie (Niderlandy),

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

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

reprezentowane przez P. Glazenera oraz E. Henny, advocaten,

wnoszące odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez H. van Vlieta, S. Noëgo oraz S. Thomasa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, A. Borg Barthet i E. Levits (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: M. Ferreira, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 kwietnia 2013 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 maja 2013 r.,

* Język postępowania: niderlandzki.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, dawniej Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl wnoszą w swym odwołaniu o uchylenie 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”), w którym 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”).

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

- 2 Okoliczności leżące u podstaw sporu zostały przedstawione przez Sąd w pkt 1–14 zaskarżonego postanowienia w następujący sposób:

„1 [Wnoszące odwołanie] [...] są spółkami mieszkalnictwa społecznego (woningcorporaties, zwanymi dalej »wocos«) z siedzibami w Niderlandach. Wocos są organizacjami typu non profit, których zadaniem jest kupno, budowa i 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.

2 W dniu 15 grudnia 2009 r. Komisja wydała [sporną] decyzję.

3 W pierwszej kolejności w odniesieniu do pomocy E 2/2005 w 2002 r. władze niderlandzkie poinformowały Komisję o ogólnym systemie pomocy państwa wypłaconej na rzecz wocos. Ponieważ Komisja uznała, że środki służące finansowaniu wocos mogą być zakwalifikowane jako pomoc istniejąca, władze niderlandzkie wycofały swoje zgłoszenie.

4 W dniu 14 lipca 2005 r. Komisja przekazała władzom niderlandzkim pismo na podstawie art. 17 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [107 TFUE] (Dz.U. L 83, s. 1), 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. 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 społecznie upośledzonych.

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

6 W dniu 16 kwietnia 2007 r. Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (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.

- 7 Pismem z dnia 3 grudnia 2009 r. władze niderlandzkie zaproponowały Komisji zobowiązania mające na celu wprowadzenie zmian do ogólnego systemu pomocy państwa na rzecz wocos.
- 8 Środki objęte ogólnym systemem pomocy państwa wypłaconej przez [Królestwo Niderlandów] na rzecz wocos i do których odnosi się procedura E 2/2005 są 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.
- 9 Komisja zakwalifikowała w [spornej] decyzji każdy z tych środków jako pomoc państwa 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.
- 10 W motywie 41 [spornej] decyzji Komisja wskazała:

»Władze niderlandzkie zobowiązały się do wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu wocos i w środkach przyznających im korzyści. Co się tyczy poszczególnych zmian, władze niderlandzkie przedstawiły Komisji projekty przepisów. Nowe przepisy są przedmiotem nowego dekretu ministerialnego, który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2010 r., oraz nowej ustawy o mieszkaniach, która wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2011 r. [...]«.
- 11 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 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.
- 12 W drugiej kolejności w odniesieniu do pomocy N 642/2009 w dniu 18 listopada 2009 r. władze niderlandzkie zgłosiły nowy system pomocy dotyczący rewitalizacji podupadłych obszarów miejskich, uznany za »przeznaczoną dla niektórych obszarów pomoc specjalną na projekty«, której beneficjentami są wocos działające w wybranych dzielnicach. Ten nowy system pomocy powinien być przyznany na tych samych zasadach co zasady przewidziane dla środków podlegających istniejącemu systemowi pomocy po zmianach wynikających z podjęcia zobowiązań przez władze niderlandzkie.
- 13 Pomoc N 642/2009 będzie miała 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. Będzie ona finansowana przez nową opłatę uiszczaną przez wocos działające poza wrażliwymi strefami miejskimi.
- 14 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 decyzję o niewnoszeniu sprzeciwu w stosunku do zgłoszonych nowych środków pomocy”.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

- 3 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 29 kwietnia 2010 r. na podstawie art. 263 TFUE wnoszące odwołanie wniosły skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 4 Na poparcie swego żądania wnoszące odwołanie podniosły różne zarzuty.
- 5 Bez formalnego podnoszenia zarzutu niedopuszczalności Komisja zakwestionowała jednak na wstępie dopuszczalność tego żądania, podnosząc, po pierwsze, że sporna decyzja nie dotyczy indywidualnie wnoszących odwołanie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE w zakresie, w jakim odnosi się ona do pomocy E 2/2005, a po drugie, że wspomniane wnoszące odwołanie nie miały interesu prawnego we wniesieniu skargi o stwierdzenie nieważności wobec spornej decyzji w zakresie, w jakim odnosi się ona do pomocy N 642/2009.
- 6 W tym kontekście Sąd postanowił, iż należy orzec w tej kwestii w pierwszej kolejności.
- 7 W pierwszej kolejności Sąd – stwierdziwszy, że wnoszące odwołanie nie są adresatami spornej decyzji w zakresie, w jakim odnosi się ona do pomocy E 2/2005, i przypomniawszy w pkt 29 zaskarżonego postanowienia, iż w tych okolicznościach nie może być dopuszczalne, by przedsiębiorstwo podważało decyzję Komisji zakazującą systemu pomocy sektorowej, jeśli decyzja ta dotyczy go jedynie ze względu na jego przynależność do danego sektora i ze względu na okoliczność, że jest ono potencjalnym beneficjentem wspomnianego systemu – orzekł w pkt 30 tego postanowienia, że to samo dotyczy skargi mającej na celu stwierdzenie nieważności decyzji, w której Komisja, uwzględniając zobowiązania podjęte przez władze krajowe, stwierdziła zgodność z rynkiem wewnętrznym zmian wprowadzonych w rozpatrywanym systemie pomocy.
- 8 W niniejszym przypadku Sąd stwierdził w pkt 31 i 32 zaskarżonego postanowienia, że status wocos jest przyznawany w oparciu o obiektywne kryteria, które może spełniać nieokreślona liczba podmiotów będących potencjalnymi beneficjentami pomocy E 2/2005, o której mowa w spornej decyzji.
- 9 Sąd doszedł na tej podstawie do wniosku, że w przypadku wnoszących odwołanie sam ich status wocos nie pozwala uznać, iż sporna decyzja dotyczy tych podmiotów indywidualnie w odniesieniu do pomocy E 2/2005.
- 10 Następnie w pkt 38–50 zaskarżonego postanowienia Sąd zajął się obaleniem argumentów wnoszących odwołanie.
- 11 W pierwszej kolejności wskazał, że przypadki, w których Trybunał wydał wyroki, na jakie powołały się wnoszące odwołanie na poparcie swego stanowiska, czyli wyroki z dnia 17 stycznia 1985 r. w sprawie 11/82 Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 20, a także 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, różniły się od sprawy wniesionej do Sądu, ponieważ w ramach tych dwóch wyroków Trybunału skarżące należały do grupy, której rozmiar już nie mógł się powiększyć po wydaniu rozpatrywanych decyzji.
- 12 W następnej kolejności Sąd orzekł, że wnoszące odwołanie nie mogą podnosić, iż ryzyko nowego zatwierdzenia podmiotu jako woco jest niewielkie ani że wcześniej zatwierdzone wocos były możliwe do zidentyfikowania w chwili wydania spornej decyzji. Sąd przypomniał w tym kontekście, że fakt, iż można określić ilość czy też nawet tożsamość podmiotów prawnych, do których dany środek ma zastosowanie, wcale nie oznacza, iż należy uznać, że dotyczy on ich indywidualnie.

- 13 Na koniec, odnosząc się do argumentu wnoszących odwołanie, że sporna decyzja nie dotyczy wocos istniejących w taki sam sposób jak wocos, które zostaną zatwierdzone w przyszłości, Sąd najpierw podkreślił, iż system pomocy określony w tej decyzji został uznany za zgodny na przyszłość z rynkiem wewnętrznym. Następnie przypomniał, że dla danego podmiotu fakt, iż dany środek dotyczy go pod względem gospodarczym bardziej niż jego konkurentów, nie umożliwia zindywidualizowania tego podmiotu. Wreszcie Sąd orzekł, że wnoszące odwołanie należą do kategorii podmiotów gospodarczych określonych na podstawie obiektywnych kryteriów, od których wnoszące odwołanie się nie różnią.
- 14 Sąd wywnioskował na tej podstawie w pkt 52 zaskarżonego postanowienia, że sporna decyzja nie dotyczy wnoszących odwołanie indywidualnie w zakresie, w jakim odnosi się ona do pomocy E 2/2005.
- 15 W drugiej kolejności, co się tyczy spornej decyzji w zakresie, w jakim odnosi się ona do pomocy N 642/2009, Sąd stwierdził, że wnoszące odwołanie nie mogą powoływać się w ramach badania nowej pomocy na wcześniejszą rzekomo bardziej korzystną sytuację. Sąd, podkreślając, że sporna decyzja uznaje za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc, której wnoszące odwołanie są potencjalnymi beneficjentami, w pkt 63 zaskarżonego postanowienia zauważa, że wnoszące odwołanie nie wykazały swojego interesu prawnego w stwierdzeniu nieważności spornej decyzji w części, w jakiej dotyczy ona pomocy N 642/2009.
- 16 W konsekwencji Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną.

Żądania stron

- 17 W odwołaniu wnoszące odwołanie wnoszą do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego postanowienia;
 - przekazanie sprawy Sądowi celem ponownego rozpoznania oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 18 Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 19 Na poparcie odwołania wnoszące je podnoszą trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa, błędu w ocenie istotnych okoliczności faktycznych i braku uzasadnienia w zakresie, w jakim Sąd uzależnił dopuszczalność skargi na sporną decyzję w części, w której dotyczy ona pomocy E 2/2005, od tego, czy wnoszące odwołanie mają status rzeczywistych lub potencjalnych beneficjentów. Zarzut drugi dotyczy naruszenia prawa, błędu w ocenie istotnych okoliczności faktycznych i braku uzasadnienia w zakresie, w jakim Sąd uznał względem spornej decyzji, w części, w jakiej dotyczy ona pomocy E 2/2005, że wnoszące odwołanie nie należą do „zamkniętej grupy” istniejących wocos. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia prawa, błędu w ocenie istotnych okoliczności faktycznych i braku uzasadnienia w zakresie, w jakim Sąd stwierdził, że wnoszące odwołanie nie korzystały z interesu prawnego w stwierdzeniu nieważności spornej decyzji, w części, w jakiej dotyczy ona pomocy N 642/2009.
- 20 Ponieważ dwa pierwsze zarzuty podniesione na poparcie odwołania dotyczyły oceny Sądu odnoszącej się do legitymacji procesowej wnoszących odwołanie, należy je rozpatrzeć łącznie, po zbadaniu zarzutu trzeciego.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

- 21 Zdaniem wnoszących odwołanie przede wszystkim w pkt 59 zaskarżonego postanowienia Sąd niesłusznie założył, że warunki zastosowania pomocy N 642/2009 zostały określone przez władze krajowe, a nie przez Komisję.
- 22 Następnie w tym samym punkcie zaskarżonego postanowienia Sąd zdaniem wnoszących odwołanie błędnie stwierdził brak interesu prawnego wnoszących odwołanie ze względu na to, że nie jest pewne, czy Komisja zatwierdziłaby system pomocy w innych warunkach.
- 23 Wreszcie w tych okolicznościach Sąd niesłusznie nie uwzględnił argumentu wnoszących odwołanie opartego na naruszeniu przysługujących im uprawnień procesowych ze względu na to, że wnoszące odwołanie nie mogły mieć statusu strony zainteresowanej.
- 24 Komisja podkreśla, że ponieważ pomoc N 642/2009 jest nowym systemem, wnoszące odwołanie nie mogą powoływać się na fikcyjną bardziej korzystną dla nich sytuację sprzed wydania spornej decyzji.
- 25 Dlatego też zarzut ten należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

- 26 Co się tyczy pierwszego argumentu wnoszących odwołanie, należy stwierdzić, że Sąd nie powiązał ich interesu prawnego w zaskarżeniu spornej decyzji, w zakresie, w jakim odnosi się ona do pomocy N 642/2009, z kwestią, w jakim zakresie przesłanki stosowania tej pomocy zostały sformułowane przez samą Komisję lub przez władze niderlandzkie.
- 27 Natomiast w zakresie, w jakim wspomniana decyzja dotyczyła zgłoszonej nowej pomocy, Sąd uzasadnił brak interesu prawnego, ograniczając się do wskazania w pkt 58 zaskarżonego postanowienia, że wnoszące odwołanie nie mogły powołać się do tego celu na istnienie wcześniejszej sytuacji, w której pomoc zostałaby wypłacona w bardziej korzystnych warunkach niż warunki wymienione w spornej decyzji.
- 28 W odniesieniu do argumentu drugiego należy stwierdzić, że odnosi się on do zawartego w pkt 59 zaskarżonego postanowienia posiłkowego elementu, którego obalenie nie pozwoliłoby na uznanie interesu prawnego wnoszących odwołanie.
- 29 W każdym razie, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 36 opinii, wnoszące odwołanie dokonują oczywiście błędnej analizy tego punktu zaskarżonego postanowienia. Z punktu tego nie wynika bowiem, że wnoszące odwołanie nie miały interesu prawnego ze względu na to, iż nie jest pewne, czy Komisja zatwierdziłaby system pomocy w innych warunkach. Sąd zamierzał jedynie potwierdzić, że wnoszące odwołanie nie mogły w okolicznościach tej sprawy powoływać się na bardziej korzystną dla nich sytuację sprzed wydania spornej decyzji, ponieważ nie dysponowały żadnym prawem nabytym w odniesieniu do planowanej pomocy.
- 30 Co się tyczy argumentu trzeciego, Trybunał orzekł już, że w sytuacji gdy skarżący domaga się stwierdzenia nieważności decyzji Komisji o niewnoszeniu zastrzeżeń ze względu na naruszenie przysługujących skarżącemu uprawnień procesowych, do niego należy wykazanie, że podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka Komisja powinna była mieć wątpliwości co do zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem (zob. podobnie wyrok z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie C-83/09 P Komisja przeciwko Kronoply i Kronotex, Zb.Orz. s. I-4441, pkt 59).

- 31 W niniejszej sprawie sporna decyzja doprowadziła do uznania zgodności nowej pomocy z rynkiem wewnętrznym po zakończeniu wstępnego badania. Ponieważ wnoszące odwołanie są potencjalnymi beneficjentami pomocy, nie mogą podnosić, że Sąd naruszył prawo ze względu na naruszenie przysługujących im uprawnień procesowych.
- 32 Zarzut trzeci należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego

Argumentacja stron

- 33 W pierwszej kolejności wnoszące odwołanie podnoszą, że ponieważ były one beneficjentami pomocy E 2/2005 przed jej zmianą przez sporną decyzję, Sąd niesłusznie oparł się w pkt 44 i 45 zaskarżonego postanowienia na przysługującym wnoszącym odwołanie statusie potencjalnych beneficjentów zmienionego systemu pomocy, aby odmówić im statusu stron, których ta decyzja dotyczy indywidualnie. Ich wcześniejszą sytuację silnie podważają bowiem nowe warunki przyznawania pomocy wynikające ze zmian wprowadzonych sporną decyzją.
- 34 Z jednej strony jeśli pożyczki istniejące, przyznane na podstawie wcześniej obowiązującego systemu i podlegające spłacie po wydaniu spornej decyzji, mają być zrefinansowane, to mogą być gwarantowane tylko w przypadku, gdy woco spełnia warunki określone na nowo w ramach pomocy E 2/2005.
- 35 Z drugiej strony jeśli pożyczki dotyczyły inwestycji wcześniej kwalifikowalnych, które po wydaniu spornej decyzji nie kwalifikują się już do finansowania zagwarantowanego przez fundusz, to inwestycje te musiałyby w dniu upływu terminu spłaty wspomnianych pożyczek być finansowane przez fundusze zewnętrzne bez gwarancji.
- 36 Zdaniem wnoszących odwołanie z powyższego wynika, że ich sytuacja faktyczna różni się od sytuacji wocos, które nie były zatwierdzone przed wydaniem spornej decyzji.
- 37 W drugiej kolejności Sąd oparł się zdaniem skarżących na zbyt ścisłej definicji pojęcia „zamkniętej grupy”.
- 38 I tak, Sąd niesłusznie nie uwzględnił w pkt 46 zaskarżonego postanowienia okoliczności, że w przyszłości nie będzie nowego podmiotu zatwierdzonego jako woco w Niderlandach, uznając tę okoliczność za przypuszczenie.
- 39 Ponadto Sąd naruszył prawo, wymagając w pkt 51 zaskarżonego postanowienia, by wnoszące odwołanie różniły się od pozostałych wocos, które istniały przed wydaniem spornej decyzji.
- 40 Komisja podnosi, że zobowiązania podjęte przez władze niderlandzkie odnoszą się tylko do okresu następującego po wydaniu spornej decyzji. Decyzja ta nie dotyczy zatem pierwotnej sytuacji wnoszących odwołanie. Co więcej, Komisja nie zażądała zwrotu kwot wypłaconych w ramach początkowego systemu pomocy.
- 41 Komisja podkreśla, że przepisy niderlandzkie przewidują zatwierdzenie nowych podmiotów na podstawie obiektywnych kryteriów. Wnoszące odwołanie należą zatem siłą rzeczy do grupy podmiotów gospodarczych, która może zostać rozszerzona.

Ocena Trybunału

- 42 Na wstępie należy podkreślić, że sporna decyzja została wydana w dniu 15 grudnia 2009 r., czyli po wejściu w życie traktatu z Lizbony zmieniającego traktat WE.
- 43 Między innymi zmianami traktat z Lizbony na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE uelastyczył warunki dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby fizyczne i prawne na akty Unii Europejskiej, dodając do art. 263 akapit czwarty TFUE trzeci człon zdania. Na podstawie tej części zdania osoby fizyczne i prawne mogą bowiem również wnosić skargi o stwierdzenie nieważności aktu regulacyjnego niewymagającego środków wykonawczych, który dotyczy skarżącego bezpośrednio, a dopuszczalność takiej skargi nie podlega wymaganiu, by akt ten dotyczył skarżącego indywidualnie (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r. w sprawie C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 57).
- 44 Artykuł 263 akapit czwarty TFUE określa zatem dwie sytuacje, w których uznaje się istnienie po stronie osoby fizycznej lub prawnej legitymacji procesowej do wniesienia skargi na akt, którego nie jest ona adresatem. Po pierwsze, taką skargę można wnieść pod warunkiem, że akt dotyczy tej osoby bezpośrednio i indywidualnie. Po drugie, taka osoba może wnieść skargę na akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych, jeżeli dotyczy on jej bezpośrednio (wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie C-274/12 P Telefónica przeciwko Komisji, pkt 19).
- 45 W tym kontekście należy przypomnieć, że niespełnienie ustanowionych w art. 263 akapit czwarty TFUE przesłanek dopuszczalności skargi wniesionej przez osobę fizyczną lub prawną na decyzję, której osoba ta nie jest adresatem, stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, której występowanie sąd Unii powinien zbadać w każdym czasie, także działając z urzędu (zob. podobnie 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).
- 46 W zaskarżonym postanowieniu Sąd ograniczył się zaś do zbadania przesłanki, by decyzja dotyczyła wnoszących odwołanie indywidualnie, aby uznać ich skargę za niedopuszczalną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty drugi człon zdania TFUE, nie dokonując analizy dopuszczalności wspomnianej skargi w świetle innych, mniej restrykcyjnych przesłanek, wynikających z art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE, a których zbadanie nie było w niczym przesądzone stwierdzeniem braku indywidualnego oddziaływania.
- 47 W związku z tym Sąd naruszył prawo.
- 48 Niemniej błąd ten nie miałby znaczenia, gdyby okazało się, że skarga wnoszących odwołanie nie spełnia przesłanek dopuszczalności, o których mowa w art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE.
- 49 Na podstawie wspomnianego postanowienia środek zaskarżenia w postaci skargi o stwierdzenie nieważności przysługuje w szczególności przeciwko aktom regulacyjnym niewymagającym środków wykonawczych i które dotyczą skarżącego bezpośrednio.
- 50 W tym względzie Trybunał orzekł już, że aby ocenić, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE (ww. wyrok w sprawie Telefónica przeciwko Komisji, pkt 30).
- 51 Ponadto, aby przekonać się, czy zaskarżony akt wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi (ww. wyrok w sprawie Telefónica przeciwko Komisji, pkt 31).

- 52 W niniejszej sprawie, po pierwsze, celem skargi wnoszących odwołanie jest stwierdzenie nieważności spornej decyzji, którą Komisja potwierdza zgodność pomocy E 2/2005 z rynkiem wewnętrznym w następstwie podjętych przez władze niderlandzkie zobowiązań zmieniających system pomocy, z którego korzystały wnoszące odwołanie. Z motywu 41 spornej decyzji wynika, że zobowiązania te zostaną wdrożone w drodze nowego dekretu ministerialnego i w drodze nowej ustawy o mieszkaniach.
- 53 Po drugie, sporna decyzja nie określa szczególnych i konkretnych skutków stosowania zobowiązań podjętych przez władze niderlandzkie w ramach pomocy E 2/2005 dla działalności wnoszących odwołanie. Skutki te objawią się w aktach wydanych w wykonaniu dekretu ministerialnego i nowej ustawy o mieszkaniach, które stanowią jako takie środki wykonawcze wymagane przez sporną decyzję w rozumieniu art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE.
- 54 W związku z powyższym, bez względu na to, czy sporna decyzja jest „aktem regulacyjnym” w rozumieniu wspomnianego postanowienia, ponieważ skarga wnoszących odwołanie nie spełnia przesłanek dopuszczalności ustanowionych w art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE, naruszenie prawa, którego Sąd dopuścił się w zaskarżonym postanowieniu, nie badając dopuszczalności tej skargi również w świetle tych pozostałych przesłanek, nie ma znaczenia dla sprawy.
- 55 Po wyjaśnieniu powyższej kwestii należy zbadać zarzuty pierwszy i drugi wnoszących odwołanie podniesione na poparcie ich odwołania.
- 56 W tym względzie bezsporne jest, że jedynym adresatem spornej decyzji jest Królestwo Niderlandów.
- 57 Jak przypomniał Sąd w pkt 28 zaskarżonego postanowienia, decyzja może dotyczyć indywidualnie osób trzecich innych niż adresat decyzji 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 (wyroki Trybunału: z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. s. 197, 223; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-298/00 P Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4087, pkt 36; ww. wyroki: w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 72; a także w sprawie Telefónica przeciwko Komisji, pkt 46).
- 58 W tym względzie jest prawdą, jak podkreślił Sąd w pkt 47 zaskarżonego postanowienia, że sama możliwość określenia z większą czy mniejszą dokładnością liczby lub nawet tożsamości podmiotów prawa, do których ma zastosowanie dany środek, wcale nie oznacza, że należy uznać, iż środek ten dotyczy tych podmiotów indywidualnie, o ile środek ów podlega zastosowaniu ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej w nim określonej (zob. ww. wyrok w sprawie Telefónica przeciwko Komisji, pkt 47).
- 59 Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że gdy decyzja dotyczy grupy osób, które były lub mogły być zidentyfikowane w chwili wydania tego aktu ze względu na określone cechy właściwe członkom tej grupy, akt ten może dotyczyć tych osób w sposób indywidualny, ponieważ należą one do ograniczonego kręgu podmiotów gospodarczych, i może to mieć miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja zmienia prawa nabyte przez jednostkę przed jej wydaniem (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie C-125/06 P Komisja przeciwko Infront WM, Zb.Orz. s. I-1451, pkt 71, 72 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że jak uznał Sąd w pkt 31 zaskarżonego postanowienia, ponieważ status wocos został przyznany systemem zatwierdzenia w drodze dekretu królewskiego, ich liczba i ich tożsamość były dokładnie określone w chwili wydania spornej decyzji.

- 61 Ponadto nie jest kwestionowane, że sporna decyzja skutkowała 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 zatwierdzone wocos, czyniąc warunki wykonywania ich działalności mniej korzystnymi niż wcześniej, uwzględniając w szczególności, że jak wnoszące odwołanie podkreśliły na rozprawie, pod rządami zmienionego systemu zakres swobody odnośnie do wyboru najemców kwalifikowalnych do mieszkań zarządzanych przez wocos został zmniejszony, a fundusz gwarancji pożyczek, z którego wocos korzystały, przestaje istnieć.
- 62 W tych okolicznościach należy orzec, że wnoszące odwołanie należą do zamkniętej grupy podmiotów, co indywidualizuje je w odniesieniu do tej decyzji w zakresie, w jakim związana jest ona z pomocą E 2/2005.
- 63 Sąd naruszył zatem prawo, orzekając, że sporna decyzja nie dotyczy wnoszących odwołanie indywidualnie w zakresie, w jakim związana jest ona z pomocą E 2/2005.
- 64 Z powyższych rozważań wynika, że należy uchylić zaskarżone postanowienie w zakresie, w jakim orzeczono w nim, że sporna decyzja nie dotyczy wnoszących odwołanie indywidualnie w zakresie, w jakim związana jest ona z pomocą E 2/2005.

W przedmiocie dopuszczalności skargi w pierwszej instancji

- 65 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.
- 66 Wprawdzie stan postępowania nie pozwala na rozstrzygnięcie co do istoty w przedmiocie skargi wniesionej do Sądu, jednakże Trybunał posiada niezbędne informacje, by wydać ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie dopuszczalności tej skargi na sporną decyzję w zakresie, w jakim dotyczy ona pomocy E 2/2005.
- 67 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną jest dopuszczalna jedynie w zakresie, w jakim osoba ta ma interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu. Interes ten zakłada, że stwierdzenie nieważności tego aktu może samo w sobie wywołać skutki prawne i że w wyniku skargi strona skarżąca będzie mogła uzyskać jakąś korzyść (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 17 września 2009 r. w sprawie C-519/07 P Komisja przeciwko Koninklijke FrieslandCampina, Zb.Orz. s. I-8495, pkt 63).
- 68 Po drugie, akt, którego stwierdzenia nieważności domagają się wnoszące odwołanie, powinien zgodnie z art. 263 akapit czwarty drugi człon zdania TFUE dotyczyć ich nie tylko indywidualnie, lecz także bezpośrednio, w tym rozumieniu, że akt ten powinien mieć bezpośredni wpływ na sytuację prawną tych stron i nie pozostawiać jakiegokolwiek zakresu uznania organom zobowiązanym do wprowadzenia w życie tego aktu, które to wprowadzenie ma nastąpić w sposób czysto automatyczny i ma wynikać z samego prawa Unii, bez potrzeby stosowania przepisów pośrednich (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Koninklijke FrieslandCampina, pkt 48, 49).
- 69 W niniejszym przypadku z jednej strony ze względu na to, że z pkt 66 niniejszego wyroku wynika, iż zmiany systemu pomocy E 2/2005 czynią warunki wykonywania działalności przez wocos mniej korzystnymi niż wcześniej, stwierdzenie nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona wspomnianego systemu pomocy, skutkowałoby utrzymaniem wcześniejszych, bardziej korzystnych warunków dla zatwierdzonych wocos.
- 70 W konsekwencji należy uznać, że wnoszące odwołanie mają uzasadniony interes w stwierdzeniu nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona pomocy E 2/2005.

- 71 Z drugiej strony należy przypomnieć, że sporna decyzja została wydana przez Komisję, jak wynika z motywu 74 tej decyzji, zgodnie z art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999.
- 72 Tymczasem jak przypomniiał rzecznik generalny w pkt 43–45 opinii, w ramach procedury określonej w 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.
- 73 W tym względzie okoliczność, że zmiany zatwierdzone w spornej decyzji zostały przejęte w uregulowaniach niderlandzkich, nie pozwala na podważenie tego stwierdzenia. Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 94 i 98 opinii, Królestwo Niderlandów nie ma uprawnień dyskrecjonalnych we wprowadzaniu w życie spornej decyzji.
- 74 Tym samym należy orzec, że sporna decyzja w zakresie, w jakim dotyczy pomocy E 2/2005, wywołuje bezpośrednio skutki w odniesieniu do sytuacji prawnej wnoszących odwołanie.
- 75 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez wnoszące odwołanie do Sądu powinna zostać uznana za dopuszczalną, ponieważ mają one z jednej strony interes prawny w zaskarżeniu spornej decyzji w zakresie, w jakim odnosi się ona do pomocy E 2/2005, a z drugiej strony sporna decyzja dotyczy ich indywidualnie i bezpośrednio w zakresie, w jakim odnosi się do pomocy E 2/2005.

W przedmiocie kosztów

- 76 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 16 grudnia 2011 r. w sprawie T-203/10 Stichting Woonpunt i in. przeciwko Komisji zostaje uchylone w części, w której uznaje ono za niedopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl na decyzję Komisji C(2009) 9963 wersja ostateczna z dnia 15 grudnia 2009 r. dotyczącą pomocy państwa E 2/2005 i N 642/2009 – Niderlandy – Pomoc istniejąca i pomoc specjalna na projekty dla spółek mieszkalnictwa społecznego w zakresie, w jakim decyzja ta dotyczy systemu pomocy E 2/2005.**
- 2) **W pozostałym zakresie odwołanie zostaje oddalone.**
- 3) **Skarga o stwierdzenie nieważności, o której mowa w pkt 1 niniejszej sentencji, jest dopuszczalna.**
- 4) **Sprawa zostaje skierowana do Sądu Unii Europejskiej do ponownego rozpoznania, by orzekł on co do istoty w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności, o której mowa w pkt 1 niniejszej sentencji.**
- 5) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy