

WONINGSTICHTING SINT SERVATIUS

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 1. oktobra 2009*

V zadevi C-567/07,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska) z odločbo z dne 19. decembra 2007, ki je prispela na Sodišče 27. decembra 2007, v postopku

Minister voor Wonen, Wijken en Integratie

proti

Woningstichting Sint Servatius,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann, predsednik senata, A. Tizzano (poročevalec), A. Borg Barthet, E. Levits in J.-J. Kasel, sodniki,

* Jezik postopka: nizozemščina.

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. marca 2009,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Woningstichting Sint Servatius M. de Boer, J. de Pree in P. Slot, odvetniki,
- za nizozemsko vlado C. Wissels in Y. de Vries, zastopnika,
- za nemško vlado M. Lumma, zastopnik,
- za irsko vlado D. O'Hagan, zastopnik, skupaj z M. Gray, barrister,
- za madžarsko vlado J. Fazekas, R. Somssich in K. Borvölgyi, zastopnice,

- za poljsko vlado M. Dowgielewicz, P. Kucharski in K. Majcher, zastopniki,

- za švedsko vlado S. Johannesson, zastopnica,

- za Komisijo Evropskih skupnosti E. Traversa, V. Di Bucci, H. van Vliet in A. Nijenhuis, zastopniki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 56 ES, 58 ES, 86(2) ES, 87 ES in 88 ES.

- ² Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (minister za stanovanjske zadeve, lokalne skupnosti in integracijo, v nadaljevanju: minister) in Woningstichting Sint Servatius (v nadaljevanju: Servatius), ker je minister zadnjenavedenemu, ki je pooblaščenno združenje, ki deluje na področju socialnih stanovanj na Nizozemskem, zavrnil odobritev za investiranje v nepremičninski projekt v Liègeu (Belgija).

Nacionalni pravni okvir

3 Člen 22(2) nizozemske ustave določa, da „[si morajo] državni organi [...] prizadevati za večjo ponudbo na področju stanovanj“. Značilnosti in obseg te naloge so opredeljene v stanovanjskem zakonu (Woningwet) in odredbi o upravljanju sektorja socialnih najemnih stanovanj (Besluit beheer sociale-huursector, v nadaljevanju: BBSH).

4 Člen 70(1) stanovanjskega zakona določa:

„Združenja z neomejeno pravno sposobnostjo in ustanove, ki so namenjeni opravljanju dejavnosti na področju stanovanjske politike in lahko razdeljujejo sredstva zgolj v skladu z interesi stanovanjske politike, so lahko s kraljevim odlokom pooblaščen kot združenja, ki delujejo izključno v interesu stanovanjske politike.“

5 Člen 70c navedenega zakona določa:

„Pooblaščen združenja dajejo pri zagotavljanju stanovanj prednost osebam, ki imajo zaradi svojih dohodkov ali drugih okoliščin težave pri iskanju primerne stanovanja. [...]“

6 Člen 70d tega zakona določa:

„1. Pooblaščenca združenja v skladu s členom 71a(1), začetek odstavka in točka (b), nadzoruje pristojni minister.

2. Dodatna pravila v zvezi z nadzorom se sprejmejo z javnoupravno uredbo ali na podlagi take uredbe. [...]“

7 Člen 120a(1) stanovanjskega zakona določa:

„Z javnoupravno uredbo ali na podlagi take uredbe se lahko določi, da lahko pristojni minister poskusno začasno odstopi oziroma odobri odstop od določb, predvidenih s tako uredbo ali na podlagi take uredbe.“

8 V skladu s členom 9 BBSH mora spremembe statotov pooblaščenega združenja, vključno s spremembo v zvezi z geografskim območjem njegovega delovanja, odobriti pristojni minister.

9 Člen 11(1) BBSH določa, da „[p]ooblaščenca združenje opravlja svojo dejavnost zgolj na področju stanovanjske politike“.

10 Končno, člen 49(1) BBSH določa:

„Pristojni minister lahko odstopa ali odobri odstopanja od te odredbe v korist poskusnih ukrepov, ki so po njegovem mnenju skladni z interesi stanovanjske politike.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

11 Servatius je pooblaščenno združenje v smislu člena 70(1) stanovanjskega zakona. Njegov družbeni namen je v skladu z njegovim statutom delovanje na področju stanovanjske politike, to delovanje pa je omejeno na nekatere nizozemske občine. Združenje Servatius je edini lastnik in upravitelj družbe Servatius Holding Maastricht BV.

12 Za gradnjo stanovanj v mestu Liège, ki je od nizozemske meje oddaljeno 30 km, je združenje Servatius s posredovanjem družbe Servatius Holding Maastricht BV ustanovilo dve družbi belgijskega prava in pristojnemu nizozemskemu ministru predlagalo, naj mu poskusno izdaodobritev v skladu s členom 120a stanovanjskega zakona in členom 49 BBSH. Ta projekt se je nanašal na vsa stanovanja za prodajo in najem, na parkirna mesta in na poslovne prostore.

13 Za financiranje tega projekta je združenje Servatius posodilo denar eni od svojih belgijskih hčerinskih družb po 1,5-odstotni obrestni meri, potem ko je kot pooblaščenno združenje na Nizozemskem vzelo posojilo pod posebej ugodnimi pogoji.

- 14 Minister je z odločbo z dne 5. decembra 2002 zavrnil odobritev projekta združenja Servatius, ker je šlo za projekt v Belgiji. Minister je menil, da združenje Servatius ni dokazalo, da bi navedeni projekt lahko koristil nizozemskemu stanovanjskemu trgu in natančneje osebam, ki iščejo stanovanje v maastrichtski regiji (Nizozemska). Gradbenemu projektu združenja Servatius zato ni bil dodeljen status poskusnega projekta v smislu člena 120a stanovanjskega zakona in člena 49 BBSH, kar bi omogočilo izvršitev predvidene gradnje v Belgiji.
- 15 Minister je z odločbo z dne 29. decembra 2003 ugovor, ki ga je združenje Servatius vložilo zoper odločbo o zavrnitvi odobritve njegovega gradbenega projekta, zavrnil kot neutemeljen.
- 16 Rechtbank Maastricht (okrajno sodišče v Maastrichtu) je s sodbo z dne 19. maja 2006 pritožbo združenja Servatius zoper navedeno odločbo razglasilo za utemeljeno in je, potem ko je to odločbo razglasilo za nično, zadevo ponovno poslalo ministru in mu naročilo, naj sprejme novo odločbo na podlagi ugovora združenja Servatius.
- 17 Minister je 29. junija 2006 zoper to sodbo vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču.
- 18 Ker je bilo Raad van State v dvomih glede razlage členov 56 ES, 58 ES, 86(2) ES, 87 ES in 88 ES, je prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali gre za omejitev prostega pretoka kapitala v smislu člena 56 ES, če brez predhodne ministrove odobritve čezmejne dejavnosti ne sme opravljati podjetje, ki je bilo na podlagi zakona pooblaščen za varstvo interesov stanovanjske politike na Nizozemskem in lahko v ta namen zaprosi za javna sredstva ter sme v skladu

z zakonom delovati izključno na tem področju, njegovo področje delovanja pa je načeloma na Nizozemskem (pooblaščenno združenje)?

2. (a) Ali je mogoče interes stanovanjske politike države članice šteti za interes javnega reda v smislu člena 58 ES?

 - (b) Ali je mogoče interes stanovanjske politike države članice šteti za nujni razlog v splošnem interesu, priznan s sodno prakso Sodišča?

 - (c) Natančneje, ali je mogoče interes za učinkovitost in financiranje stanovanjske politike v državi članici šteti za razlog javnega reda v smislu člena 58 ES ali za nujni razlog v splošnem interesu, priznan s sodno prakso Sodišča?
-
3. (a) Ali je zahteva po predhodni odobritvi, ki velja za pooblaščenno združenje v smislu prvega vprašanja – če ta zahteva pomeni omejitve, za katero obstaja upravičen razlog v smislu drugega vprašanja, točke (a), (b) in (c) – nujna in sorazmerna?

 - (b) Ali ima država članica pri sklicevanju na ta upravičen razlog široko polje proste presoje za določitev obsega zadevnega splošnega interesa in načina, kako se ta interes uresničuje? Je ob tem tudi pomembno, da [Evropska] skupnost na področju stanovanjske politike nima ali skoraj nima pristojnosti?

4. (a) Ali lahko država članica zaradi utemeljitve omejitve prostega pretoka kapitala – poleg nujnih razlogov v splošnem interesu, navedenih v členu 58 ES in priznanih s sodno prakso Sodišča, ali v povezavi z njimi – navaja tudi člen 86(2) ES, če so zadevnemu podjetju priznane posebne pravice in je pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena?
- (b) Ali so splošni interesi iz člena 58 ES in nujni razlogi v splošnem interesu, ki so priznani s sodno prakso Sodišča, vsebinsko enaki splošnemu gospodarskemu pomenu iz člena 86(2) ES?
- (c) Ali je sklicevanje zadevne države članice na člen 86(2) ES z utemeljitvijo, da zadevna podjetja, ki so jim bile priznane posebne pravice, opravljajo naloge splošnega gospodarskega pomena, tehtnejše od sklicevanja na splošne interese v smislu člena 58 ES in na nujne razloge v splošnem interesu, priznane s sodno prakso Sodišča?
5. (a) Ali je mogoče podjetja – kot so pooblaščená združenja v smislu prvega vprašanja – ki morajo, na eni strani, svoje celotno premoženje nameniti za interese stanovanjske politike, ki pa, na drugi strani, za potrebe stanovanjske politike izvajajo tudi gospodarske dejavnosti, glede vseh ali dela njihovih nalog šteti za podjetja, pooblaščená za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena v smislu člena 86(2) ES?
- (b) Ali je za pritrtilen odgovor na peto vprašanje, točka (a), nujno, da zadevna podjetja vodijo ločeno računovodstvo, na podlagi katerega je mogoče zanesljivo ugotoviti, kateri stroški in kateri izdatki so povezani z njihovimi, na eni strani, socialnimi in, na drugi strani, gospodarskimi dejavnostmi, in da je ta obveznost določena v nacionalni zakonski določbi? Ali mora biti pri tem

zagotovljeno, da se finančna sredstva države članice porabljajo izključno za socialne dejavnosti in za njihovo neprekinjeno zagotavljanje?

6. (a) Ali lahko – če je mogoče pooblaščenno združenje v smislu prvega vprašanja glede vseh ali dela njegovih dejavnosti šteti za podjetje, ki mu je poverjeno opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena v smislu člena 86(2) ES – zaradi okoliščine, da mu je poverjeno opravljanje takih storitev, za pooblaščenno združenje velja omejitev prostega pretoka kapitala v smislu člena 56 ES?
- (b) Ali ima država članica ob sklicevanju na to utemeljitev široko diskrecijsko pravico pri določitvi obsega zadevnega splošnega gospodarskega pomena in načina, kako je treba ta pomen varovati? Je ob tem pomembno, da Skupnost na področju stanovanjske politike nima ali skoraj nima pristojnosti?
7. (a) Ali mora biti zaradi okoliščine, da država članica določenim podjetjem v smislu člena 86(2) ES da na razpolago finančna sredstva, njihova dejavnost ozemeljsko omejena, da ta finančna sredstva ne bi pomenila nedovoljene državne pomoči in da podjetja z uporabo teh sredstev v drugi državi članici ne bi konkurirala podjetjem v tej državi članici pod netržnimi pogoji?
- (b) Ali lahko država članica, v obravnavani zadevi Kraljevina Nizozemska, od pooblaščenih združenj v smislu prvega vprašanja, ki nameravajo opravljati socialne in gospodarske dejavnosti gradnje stanovanj v drugi državi članici, zahteva pridobitev predhodne odobritve, če v prvonavedeni državi članici še ne obstaja nikakršna zakonska obveznost razlikovanja teh dveh vrst dejavnosti? Ali je v tem primeru zahteva po predhodni odobritvi nujen in sorazmeren ukrep za zagotovitev spoštovanja členov 87 ES in 88 ES?“

Vprašanja od prvega do tretjega

- 19 Predložitveno sodišče s prvimi tremi vprašanji, ki jih je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali dejstvo, da država članica zahteva, da združenje, kakršno je Servatius, ki je v smislu člena 70(1) stanovanjskega zakona pooblaščen kot združenje, ki opravlja dejavnost na področju stanovanjske politike, pridobi predhodno odobritev za investiranje na področju gradbeništva v drugi državi članici, pomeni omejitev prostega pretoka kapitala v smislu člena 56 ES. Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, predložitveno sodišče sprašuje, prvič, ali je tako omejitev mogoče na podlagi odstopanja, ki je izrecno dovoljeno s členom 58 ES, upravičiti z razlogi, povezanimi s potrebami stanovanjske politike v zadevni državi članici in financiranjem te politike, ali z razlogom v splošnem interesu, priznanim s sodno prakso Sodišča, in, drugič, ali je taka omejitev ukrep, ki je za uresničitev zelenega cilja nujen in sorazmeren.
- 20 Za odgovor na ta vprašanja je treba najprej opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso pretok kapitala zajema transakcije, s katerimi nerezidenti investirajo v nepremičnine na ozemlju države članice, kot to izhaja med drugim iz nomenklature pretoka kapitala v Prilogi I k Direktivi Sveta 88/361/EGS z dne 24. junija 1988 o izvajanju člena 67 Pogodbe [ES, (člen razveljavljen z Amsterdamsko pogodbo)] (UL L 178, str. 5), pri čemer je ta nomenklatura še vedno napolnilo za opredelitev pojma pretok kapitala (glej zlasti sodbo z dne 25. januarja 2007 v zadevi Festersen, C-370/05, ZOdl., str. I-1129, točka 23 in navedena sodna praksa). Z drugimi besedami, pravica pridobiti, izkoriščati in odsvojiti nepremičnine na ozemlju druge države članice, ustvarja, če se uveljavlja, pretok kapitala (glej zlasti sodbo z dne 5. marca 2002 v združenih zadevah Reisch in drugi, C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 in od C-526/99 do C-540/99, Recueil, str. I-2157, točka 29, in zgoraj navedeno sodbo Festersen, točka 22).

- 21 Kot je Sodišče že razsodilo, torej ukrepi, ki so v skladu s členom 56(1) ES prepovedani, ker omejujejo pretok kapitala, obsegajo vse ukrepe, ki bi lahko odvrnili državljane države članice od investiranja v nepremičnine v drugih državah članicah (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Festersen, točka 24).
- 22 To velja zlasti za nacionalne ukrepe, ki za investicije v nepremičnine določajo predhoden postopek odobritve in tako prav s tem omejujejo prosti pretok kapitala (glej v tem smislu sodbo z dne 1. junija 1999 v zadevi Konle, C-302/97, Recueil, str. I-3099, točka 39, in zgoraj navedeno sodbo Reisch in drugi, točka 32).
- 23 V zadevi v glavni stvari ni sporno, da morajo v skladu z obravnavanimi nacionalnimi določbami nizozemska pooblaščenca združenja natančno predložiti svoje projekte čezmejnih investicij v nepremičnine v upravni postopek predhodne odobritve, v katerem morajo dokazati, da so zadevne investicije skladne z interesi stanovanjske politike na Nizozemskem.
- 24 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da obveznost teh združenj, da za investiranje v nepremičnine v državah članicah, kjer nimajo sedeža, pridobijo predhodno odobritev pristojnega ministra, pomeni omejitev prostega pretoka kapitala.
- 25 Toda spomniti je treba, da je mogoče v skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalne ukrepe, ki omejujejo prosti pretok kapitala, upravičiti z razlogi, navedenimi v členu 58 ES, ali z nujnimi razlogi v splošnem interesu, če zagotavljajo uresničevanje zelenih ciljev in ne presegajo tistega, kar je nujno za njihovo doseganje (glej sodbo z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-112/05, ZOdl., str. I-8995, točki 72 in 73 ter navedena sodna praksa).

- 26 V zadevi v glavni stvari nizozemska vlada trdi, da obravnavani sistem predhodne odobritve upravičujejo zahteve v zvezi s stanovanjsko politiko te države članice in financiranjem te politike, interes javnega reda v smislu člena 58 ES in nujni razlog v splošnem interesu, priznan s sodno prakso Sodišča.
- 27 Tako je namen tega sistema zagotavljanje, da pooblaščen zruženja v skladu s svojim statutom investirajo v projekte v skladu z interesi stanovanjske politike na Nizozemskem, zlasti za zagotovitev zadostne ponudbe stanovanj za osebe z nizkimi prihodki ali druge ogrožene sloje prebivalstva. Namenjen naj bi bil tudi preprečevanju uporabe finančnih ugodnosti, do katerih so ta združenja upravičena na podlagi svojega statutarnega cilja, za druge gospodarske dejavnosti, saj bi to ogrozilo učinkovitost in financiranje navedene stanovanjske politike.
- 28 Vendar na začetku glede odstopanj, dovoljenih v členu 58 ES, zadostuje ugotovitev, da se tudi ob priznanju, da je potreba države članice po spodbujanju ponudbe socialnih stanovanj lahko temeljni družbeni interes, v obravnavanem primeru ni mogoče sklicevati na javni red, ker hipotetično neizpolnjevanje predpisanih dolžnosti pooblaščenih združenj in njihova morebitna zloraba prejetih sredstev za dejavnosti, ki niso socialne, vseeno ne moreta pomeniti dejanske in dovolj resne grožnje za tak temeljni interes (glej v tem smislu sodbo z dne 14. marca 2000 v zadevi Église de scientologie, C-54/99, Recueil, str. I-1335, točka 17 in navedena sodna praksa).
- 29 Dalje je treba glede utemeljitev v zvezi z nujnimi razlogi v splošnem interesu spomniti, da je Sodišče že priznalo, da se lahko z nacionalnimi predpisi omeji prosti pretok kapitala zaradi ciljev, ki so povezani z bojem proti pritiskom nepremičninskega trga ali z ohranitvijo stalnega prebivalstva na kmetijskem območju pri sledenju ciljem prostorskega načrtovanja (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Konle, točka 40; Reisch in drugi, točka 34, in Festersen, točki 27 in 28).

- 30 Po analogiji je treba torej ugotoviti, da lahko tudi zahteve v zvezi s socialno stanovanjsko politiko države članice in financiranjem te politike pomenijo nujne razloge v splošnem interesu in tako upravičujejo omejitve, kakršna je ta, določena z nacionalnimi predpisi, obravnavanimi v postopku v glavni stvari. Kot je upravičeno poudarila nizozemska vlada, so lahko take ugotovitve zgolj potrjene z nekaterimi posebnostmi, ki so značilne za razmere na nacionalnem trgu, obravnavane v sporu o glavni stvari, kot sta strukturna stanovanjska stiska in posebej velika gostota prebivalstva.
- 31 Poleg tega je Sodišče, kakor je upravičeno poudarila navedena vlada, v nekaterih primerih že priznalo, da bi lahko nevarnost resnega porušenia finančnega ravnovesja socialne politike pomenila nujni razlog v splošnem interesu, ki lahko upravičuje ovire za prosti pretok (glej po analogiji, glede sistema socialne varnosti, sodbo z dne 16. maja 2006 v zadevi *Watts*, C-372/04, ZOdl., str. I-4325, točka 103 in navedena sodna praksa).
- 32 Ob tem pojasnilu je treba še preučiti, ali je obveznost, da pooblaščenno združenje v upravnem postopku pridobi predhodno odobritev, preden lahko izvede nepremičninski projekt v državi članici, v kateri nima sedeža, nujen in primeren ukrep za doseg ciljev iz točk 26 in 27 te sodbe.
- 33 Glede tega je treba spomniti, da je lahko sistem predhodne odobritve v nekaterih primerih nedvomno nujen in sorazmeren z zastavljenimi cilji, če teh ni mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi, med drugim s primernim sistemom poročanja (glej v tem smislu sodbo z dne 14. decembra 1995 v združenih zadevah *Sanz de Lera* in drugi, C-163/94, C-165/94 in C-250/94, Recueil, str. I-4821, točke od 23 do 28, zgoraj navedeno sodbo *Konle*, točka 44, in sodbo z dne 20. februarja 2001 v zadevi *Analir* in drugi, C-205/99, Recueil, str. I-1271, točka 35).

- 34 Ni pa mogoče izključiti, da to velja za stanovanjsko politiko, ki sledi ciljem, kakršne določata stanovanjski zakon in BBSH. Predhodni nadzor, ki ga opravlja pristojna uprava, bi namreč lahko celo bolje zagotavljal, da bi se sredstva pooblaščenih združenj najprej namenila zadovoljevanju stanovanjskih potreb nekaterih slojev prebivalstva na Nizozemskem, medtem ko bi se sistem naknadnega preverjanja lahko odzval prepozno, zlasti kadar bi bilo veliko odhodkov že porabljenih in bi jih bilo težko povrniti.
- 35 Vendar je Sodišče že večkrat razsodilo tudi, da sistem predhodne odobritve s strani upravnega organa ne more vzpostaviti legitimnosti diskrecijskega ravnanja nacionalnih organov, tako da določbam Skupnosti, zlasti tistim v zvezi s temeljno svoboščino, kakršna se obravnava v postopku v glavni stvari, odvzame polni učinek. Zato mora tak sistem – da bi bil utemeljen, čeprav krši tako temeljno svoboščino – temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki zagotavljajo, da lahko dovolj omejuje izvajanje diskrecijske pravice nacionalnih organov (glej zlasti sodbo z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 36 Vendar ob upoštevanju vsebine spisa, ki je bil predložen Sodišču, ni mogoče izključiti, da določbe stanovanjskega zakona in BBSH, obravnavane v postopku v glavni stvari, ne izpolnjujejo vseh teh zahtev.
- 37 Glede tega je, prvič, iz odgovora nizozemske vlade na pisna vprašanja Sodišča zlasti razvidno, da v skladu z navedenimi nacionalnimi določbami pristojni minister izda predhodno odobritev zgolj pod enim pogojem, in sicer da mora biti načrtovani projekt

izveden v skladu z interesi socialne stanovanjske politike na Nizozemskem, kot to določa člen 49(1) BBSH. Drugič, glede vprašanja, ali je tak pogoj izpolnjen, je razvidno, da se je to preverjalo od primera do primera, brez opredelitve tega pogoja v pravnem predpisu in brez kakršnih koli drugih posebnih in objektivnih dejavnikov, s katerimi bi lahko bila zadevna združenja vnaprej seznanjena z okoliščinami, v katerih bo ugodeno njihovi zahtevi za odobritev, in s katerimi bi lahko sodišča, ki bi odločala o pritožbi zoper zavrnitev odobritve, izvajala popoln sodni nadzor.

38 V teh okoliščinah, ne glede na preverjanje takih dokazov ob upoštevanju meril iz sodne prakse, navedene v točki 35 te sodbe, ki ga mora opraviti predložitveno sodišče, ne bi bilo mogoče šteti, da sistem predhodne odobritve s strani upravnega organa, obravnavan v postopku v glavni stvari, temelji na pogojih, s katerimi je mogoče dovolj omejiti izvajanje diskrecijske pravice nacionalnih organov in tako upravičiti odstopanje od prostega pretoka kapitala.

39 Glede na vse navedeno je treba na prva tri vprašanja odgovoriti, da je treba člen 56 ES razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, kakršni so ti, ki so obravnavani v postopku v glavni stvari, ki pogojujejo opravljanje čezmejnih dejavnosti pooblaščenih združenj na področju stanovanjske politike v smislu člena 70(1) stanovanjskega zakona s pridobitvijo predhodne odobritve upravnega organa, če taki predpisi ne temeljijo na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, s katerimi se lahko dovolj omeji izvajanje diskrecijske pravice nacionalnih organov, kar preverja predložitveno sodišče.

Vprašanja od četrtega do šestega

- 40 Predložitveno sodišče s četrtem, petim in šestim vprašanjem, ki jih je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali se lahko država članica, da bi upravičila ukrep, ki omejuje prosti pretok kapitala in se nanaša na podjetja, ki so pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena in so jim priznane posebne pravice, sklicuje na člen 86(2) ES.
- 41 V okviru te problematike se navedeno sodišče sprašuje, prvič, ali je mogoče podjetja, kakršno je združenje Servatius, medtem ko opravljajo tudi gospodarske dejavnosti na področju stanovanjske politike, glede vseh ali dela njihovih nalog šteti za podjetja, pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena v smislu člena 86(2) ES, in ali je za to nujno, da zadevno podjetje vodi ločeno računovodstvo, na podlagi katerega lahko zanesljivo razlikuje stroške in izdatke socialnih dejavnosti od stroškov in izdatkov gospodarskih dejavnosti. Drugič, sprašuje se o obsegu diskrecijske pravice držav članic pri določitvi obsega zadevnega splošnega gospodarskega pomena v smislu navedene določbe in o podrobnih pravilih varstva takega pomena.
- 42 Glede tega je treba najprej spomniti, da čeprav mora glede na delitev pristojnosti v okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe nacionalno sodišče opredeliti predmet vprašanj, ki jih namerava postaviti Sodišču, je to razsodilo, da mora v izjemnih okoliščinah samo preučiti okoliščine, v katerih mu je zadevo predložilo nacionalno sodišče, da bi preverilo, ali je pristojno.
- 43 Tako je zlasti, kadar je Sodišču predložen popolnoma hipotetičen problem ali kadar razlaga prava Skupnosti, ki jo predlaga nacionalno sodišče, nima nikakršne zveze z resničnostjo ali predmetom spora o glavni stvari (glej v tem smislu sodbe z dne

15. decembra 1995 v zadevi Bosman, C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 61; z dne 15. junija 2006 v zadevi Acereda Herrera, C-466/04, ZOdl., str. I-5341, točka 48, in z dne 31. januarja 2008 v zadevi Centro Europa 7, C-380/05, ZOdl., str. I-349, točka 53). Sodišče je tako izključilo svojo pristojnost, kadar je očitno, da se določba prava Skupnosti, ki je Sodišču predložena v razlago, ne uporablja (sodba z dne 5. decembra 1996 v zadevi Reisdorf, C-85/95, Recueil, str. I-6257, točka 16 in navedena sodna praksa).

44 Vendar je treba poudariti, da člen 86(2) ES v povezavi z odstavkom 1 tega člena lahko upraviči dejstvo, da država članica podjetju, pooblaščenemu za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, dodeli posebne ali izključne pravice, ki so v nasprotju z določbami Pogodbe, če se izvršitev posebne naloge, ki mu je bila dodeljena, lahko zagotovi le z dodelitvijo teh pravic in če razvoj trgovine ni ogrožen v obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Skupnosti (sodbi z dne 17. maja 2001 v zadevi TNT Traco, C-340/99, Recueil, str. I-4109, točka 52, in z dne 18. decembra 2007 v zadevi Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, C-220/06, ZOdl., str. I-12175, točka 78).

45 Vendar je v obravnavanem primeru treba ugotoviti, da sistem predhodne odobritve, določen z zadevnimi nacionalnimi predpisi, obravnavanimi v sporu o glavni stvari, nima takega namena.

46 Navedeni spor se tako ne nanaša na dodelitev posebnih ali izključnih pravic združenju Servatius niti na opredelitev njegovih dejavnosti kot storitev splošnega gospodarskega pomena, temveč se nanaša zgolj na zakonitost omejitve, ki je naložena temu združenju in ima obliko obveznosti sodelovanja v upravnem postopku predhodne odobritve.

47 Iz tega je razvidno, da na četrto, peto in šesto vprašanje predložitvenega sodišča, ki se nanašajo na razlago člena 86(2) ES, ni treba odgovoriti, saj se ta določba ne uporabi v primeru, kakršen je tisti v postopku v glavni stvari.

Sedmo vprašanje

48 Predložitveno sodišče s tem vprašanjem v bistvu sprašuje, prvič, ali je treba, kadar država članica zagotovi finančna sredstva podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, ozemeljsko omejiti dejavnosti teh podjetij, da ta finančna sredstva ne bi pomenila nedovoljene državne pomoči, ki je v nasprotju s členom 87 ES, in da podjetja z uporabo teh sredstev v drugi državi članici ne bi izkrivljala konkurence. Drugič, ali je dejstvo, da država članica, v kateri ni zakonske dolžnosti razlikovanja med gospodarskimi in socialnimi dejavnostmi, zahteva, da pooblaščenca združenja, ki želijo izvajati svoje dejavnosti v drugi državi članici, pridobijo predhodno odobritev, nujen in sorazmeren ukrep za zagotovitev spoštovanja členov 87 ES in 88 ES.

49 Kot je bilo opozorjeno v točkah 42 in 43 te sodbe, je domnevo upoštevnosti, povezano z vprašanji za predhodno odločanje, ki jih predložijo nacionalna sodišča, mogoče zavrniti samo v izjemnih primerih. Kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Skupnosti, Sodišče o njih načeloma mora odločiti.

50 Toda iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da mora nacionalno sodišče za razlago prava Skupnosti, ki bi bila koristna zanj, opredeliti dejanske in pravne okoliščine, v katerih se postavljajo vprašanja, ki jih predloži, ali da vsaj razloži dejanske primere, na katerih ta

vprašanja temeljijo (sodbi z dne 26. januarja 1993 v združenih zadevah Telemarsica-bruzzo in drugi, od C-320/90 do C-322/90, Recueil, str. I-393, točka 6, in z dne 7. septembra 2006 v zadevi N, C-470/04, ZOdl., str. I-7409, točka 69, ter sklep z dne 9. aprila 2008 v zadevi RAI, C-305/07, ZOdl., str. I-55, točka 16).

- 51 Pomembno je tudi, da nacionalno sodišče navede natančne razloge, iz katerih se je nacionalno sodišče spraševalo o razlagi prava Skupnosti in iz katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanja za predhodno odločanje. V teh okoliščinah je nujno, da nacionalno sodišče vsaj minimalno pojasni izbiro določb Skupnosti, katerih razlago predlaga, in povezavo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (sodbi z dne 6. decembra 2005 v združenih zadevah ABNA in drugi, C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, ZOdl., str. I-10423, točka 46, in z dne 6. marca 2007 v združenih zadevah Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, ZOdl., str. I-1891, točka 34, ter zgoraj navedena sodba Centro Europa 7, točka 54).
- 52 Podatki, poslani v predložitvenih odločbah, namreč ne samo omogočajo Sodišču, da poda ustrezne odgovore, ampak tudi dajejo vladam držav članic in drugim zainteresiranim strankam možnost, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča predstavijo svoja stališča. Sodišče je dolžno skrbeti za varstvo te možnosti glede na dejstvo, da se na podlagi te določbe zainteresiranim strankam vročijo le predložitvene odločbe (glej sodbo z dne 1. aprila 1982 v združenih zadevah Holdijk in drugi, od 141/81 do 143/81, Recueil, str. 1299, točka 6, in sklep z dne 28. junija 2000 v zadevi Laguillaumie, C-116/00, Recueil, str. I-4979, točka 14).
- 53 Poleg tega je treba dodati, da je zahteva po natančnosti, zlasti glede dejanskih in pravnih okoliščin postopka v glavni stvari, posebej velika na področju konkurence, za katero so značilni kompleksni dejanski in pravni položaji (glej v tem smislu sodbo z dne 23. novembra 2006 v zadevi Asnef-Équifax in Administración del Estado, C-238/05, ZOdl., str. I-11125, točka 23, in zgoraj navedeni sklep RAI, točka 18).

- 54 Toda v obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da sedmo vprašanje temelji na predpostavki, da bi se lahko v zadevi v glavni stvari državna pomoč v smislu člena 87(1) ES dodelila združenju Servatius, če bi to uporabilo javna sredstva za izvedbo projekta v prihodnosti. Vendar niti predložitvena odločba niti stališča strank ne vsebujejo dokazov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, da bi bila taka ugodnost dejansko dodeljena v okviru nepremičninske transakcije, obravnavane v postopku v glavni stvari, ki se sicer ni izvedla, ker združenje Servatius ni pridobilo zahtevane predhodne odobritve.
- 55 Poleg tega je treba poudariti, da se spor o glavni stvari ne nanaša na pogoje, pod katerimi bi se oziroma bi se lahko taka pomoč dodelila združenju Servatius, temveč zgolj na popolnoma ločeno in neodvisno vprašanje, in sicer da to združenje izpodbija zakonitost zavrnitve njegove zahteve za predhodno odobritev, ki jo je vložilo, da bi izvedlo nepremičninski projekt zunaj nizozemskega ozemlja.
- 56 Ugotoviti je torej treba, da sedmo vprašanje predložitvenega sodišča ni dopustno.

Stroški

- 57 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 56 ES je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalnim predpisom, kakršni so ti, ki so obravnavani v postopku v glavni stvari, ki pogojujejo opravljanje čezmejnih dejavnosti pooblaščenih združenj na področju stanovanjske politike v smislu člena 70(1) stanovanjskega zakona (Woningwet) s pridobitvijo predhodne odobritve upravnega organa, če taki predpisi ne temeljijo na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, s katerimi se lahko dovolj omeji izvajanje diskrecijske pravice nacionalnih organov, kar preverja predložitveno sodišče.

Podpisi