



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JÁNA MAZÁKA,
predstavljeni 4. oktobra 2012¹

Združeni zadevi C-197/11 in C-203/11

Eric Libert,
Christian Van Eycken,
Max Bleeckx,
Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (ASBL),
Olivier de Clippele (C-197/11)
proti
Gouvernement flamand
in
All Projects & Developments NV,
Bouw- en Coördinatiekantoor Andries NV,
Belgische Gronden Reserve NV,
Bouwonderneming Ooms NV,
Bouwwerken Taelman NV,
Brummo NV,
Cordeel Zetel Temse NV,
DMI Vastgoed NV,
Dumobil NV,
Durabrik Bouwbedrijven NV,
Eijssen NV,
Elbeko NV,
Entro NV,
Extensa NV,
Flanders Immo JB NV,
Green Corner NV,
Huysman Bouw NV,
Imano BVBA,
Impact Ontwikkeling NV,
Invest Group Dewaele NV,
Invimmo NV,
Kwadraat NV,
Liburni NV,
Lotinvest NV,
Matexi NV,
Novus NV,
Plan & Bouw NV,
7Senses Real Estate NV,
Sibomat NV,
Tradiplan NV,
Uma Invest NV,
Versluys Bouwgroep BVBA,
Villabouw Francis Bostoen NV,
Willemen General Contractor NV,
Wilma Project Development NV,
Woningbureau Paul Huyzentruyt NV (C-203/11)
proti
Vlaamse Regering

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour constitutionnelle (Belgija))

¹ — Jezik izvirnika: francoščina.

„Regionalna ureditev, ki za prenos zemljišč in zgradb na njih določa pogoj, da je kandidat za kupca ali najemnika zadostno povezan s ciljno občino — Socialna obveznost, naložena lastnikom zemljišča in nosilcem projekta — Davčne spodbude in mehanizmi subvencioniranja — Omejitev temeljnih svoboščin — Utemeljitev — Načelo sorazmernosti — Državne pomoči — Pojem ‚javno naročilo gradenj‘“

I – Uvod

1. Sodišče je v teh združenih zadevah pozvano, da odloči o razlagi več členov primarnega prava in več določb sekundarnega prava Unije. V okviru primarnega prava gre za člene 21 PDEU, 45 PDEU, 49 PDEU, 56 PDEU, 63 PDEU, 107 PDEU in 108 PDEU. Pri sekundarnem pravu se postavljena vprašanja nanašajo na Direktivo 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev², Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravicah državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC³, Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu⁴ ter Odločbo Komisije 2005/842/ES z dne 28. novembra 2005 o uporabi člena 86(2) Pogodbe ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena⁵.

2. Odgovor bi moral Cour constitutionnelle (Belgija), ki je predložilo vprašanja za predhodno odločanje, pomagati pri odločanju o tožbi za razglasitev ničnosti različnih določb dekreta flamske regije z dne 27. marca 2009 o zemljiški in nepremičninski politiki (v nadaljevanju: dekret o zemljiščih in nepremičninah).

3. Tožeče stranke v postopku v zadevi C-197/11 opozarjajo na določbe dekreta o zemljiščih in nepremičninah, ki v nekaterih flamskih občinah za prenos zemljišč in zgradb na njih določajo pogoj, da kandidat za kupca ali najemnika izkaže zadostno povezanost z zadevno občino, kar naj bi omejevalo možnost prostega razpolaganja z nepremičninami.

4. Tožeče stranke v postopku v zadevi C-203/11 predlagajo razglasitev ničnosti dekreta o zemljiščih in nepremičninah ne samo zaradi pogoja zadostne povezanosti kandidata za kupca ali najemnika z zadevno občino, ampak tudi zaradi socialne obveznosti, ki jo imajo lastniki zemljišča in nosilci projekta, ter davčnih spodbud in mehanizmov subvencioniranja, ki delno izravnavajo navedeno socialno obveznost.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132.

3 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46.

4 — UL L 376, str. 36.

5 — UL L 312, str. 67.

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Direktiva 2004/18

5. Člen 1 Direktive 2004/18 z naslovom „Definicije“ določa:

„1. Za namene te direktive se uporabljajo definicije iz odstavkov [od] 2 do 15.

2.

- (a) ‚Javna naročila‘ so proti plačilu pisno sklenjene pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali izvajanje storitev v skladu s pomenom iz te direktive.
- (b) ‚Javna naročila gradenj‘ so javna naročila, katerih predmet je bodisi izvedba bodisi izvedba in projektiranje gradenj, povezanih z eno od dejavnosti v skladu s pomenom iz Priloge I, ali gradnja ali izvedba neke gradnje s katerimi koli sredstvi, ki ustreza zahtevam naročnika. ‚Gradnja‘ pomeni zaključeno visoko ali nizko gradnjo kot celoto, ki je samozadostna pri izpolnjevanju svoje gospodarske in tehnične funkcije.[...]“

2. Direktiva 2004/38

6. Člen 22 Direktive 2004/38 z naslovom „Ozemeljsko področje uporabe“ določa:

„Pravica do prebivanja in pravica do stalnega prebivanja zajema celotno ozemlje države članice gostiteljice. Države članice lahko pravico do prebivanja in pravico do stalnega prebivanja ozemeljsko omejijo samo takrat, kadar enake omejitve veljajo tudi za njihove lastne državljane.“

7. Člen 24 navedene direktive z naslovom „Enako obravnavanje“ v odstavku 1 določa:

„Ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji, bi morali vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe. Uživanje te pravice se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki imajo pravico do prebivanja ali do stalnega prebivanja.“

3. Odločba 2005/842

8. Člen 1 Odločbe 2005/842 z naslovom „Predmet urejanja“ določa:

„Ta odločba določa pogoje, pod katerimi se državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, šteje za združljive s skupnim trgom in izvzame iz zahteve po priglasitvi iz člena 88(3) Pogodbe.“

9. Člen 2(1) te odločbe z naslovom „Področje uporabe“ v odstavku 1 določa:

„Ta odločba se uporablja za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene podjetjem, ki so povezana s storitvami splošnega gospodarskega pomena iz člena 86(2) Pogodbe, ki spadajo v eno izmed naslednjih kategorij:

[...]

(b) nadomestilo za javne storitve, dodeljeno bolnišnicam in podjetjem za socialna stanovanja, ki opravljajo dejavnosti, ki jih zadevna država članica opredeli kot storitve splošnega gospodarskega pomena;

[...]“

10. Člen 3 navedene odločbe z naslovom „Združljivost in izvzetje iz priglasitve“ določa:

„Državna pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, ki izpolnjuje pogoje iz te odločbe, je združljiva s skupnim trgom in izvzeta iz obveznosti predhodne priglasitve, določene v členu 88(3) Pogodbe, brez poseganja v uporabo strožjih določb, ki se nanašajo na obveznosti javnih storitev iz sektorske zakonodaje Skupnosti.“

B – Belgijsko pravo

11. Knjiga 4 dekreta o zemljiščih in nepremičninah, ki se nanaša na ukrepe v zvezi s cenovno dostopnim stanovanjem, ima v poglavju 3 z naslovom „Socialne obveznosti“ člen 4.1.16, ki določa:

„§ 1. Kadar za načrt parcelacije ali gradnje na zemljiščih velja standard, opredeljen v poglavju 2, oddelek 2, je socialna obveznost *ex lege* povezana z dovoljenjem za parcelacijo oziroma urbanističnim soglasjem.

Socialna obveznost [...] zavezuje lastnika zemljišča in nosilca projekta, da sprejme ukrepe za uresničitev ponudbe socialnih stanovanj, ki je usklajena z odstotkom načrta parcelacije ali gradnje.“

12. Člen 4.1.17 dekreta o zemljiščih in nepremičninah določa:

„Lastnik zemljišča in nosilec projekta lahko socialno obveznost izpolnita na naslednje načine:

1. v naravi, v skladu s členi od 4.1.20 do 4.1.24;
2. s prodajo zemljišč, ki se zahtevajo zaradi ponudbe socialnih stanovanj, podjetjem za socialna stanovanja v skladu s členom 4.1.25;
3. z oddajo stanovanj, zgrajenih v okviru načrta parcelacije ali gradnje, v najem agencijam za oddajanje socialnih stanovanj v skladu s členom 4.1.26;
4. s kombinacijo točk 1, 2 in/ali 3.“

13. Člen 4.1.19 dekreta o zemljiščih in nepremičninah določa:

„Lastnik zemljišča in nosilec projekta lahko socialno obveznost v celoti ali delno izpolni s plačilom socialnega prispevka občini, v kateri se izvaja načrt parcelacije ali gradnje. Socialni prispevek se izračuna tako, da se število socialnih stanovanj ali načeloma predvidenih enot pomnoži s 50.000 EUR in se ta znesek indeksira z indeksom ABEX, pri čemer je osnovni indeks tisti iz decembra 2008.

[...]“

14. Dekret o zemljiščih in nepremičninah za zasebna podjetja, ki „socialno obveznost“ izpolnjujejo v naravi, določa naslednje davčne spodbude in subvencijske sheme: znižanje stopnje davka na dodano vrednost in znižanje takse za vpis v register (člen 4.1.20(3) drugi pododstavek); subvencije za infrastrukturo (člen 4.1.23) in obveznost odkupa zgrajenih stanovanj (členu 4.1.21).

15. Poleg tega knjiga 3 dekreta o zemljiščih in nepremičninah z naslovom „Aktiviranje zemljišč in zgradb“ določa subvencije, ki nimajo nobene povezave s „socialno obveznostjo“. Podrobneje gre za subvencije za „projekte aktivacije“ (člen 3.1.2 navedenega dekreta), znižanje dohodnine v okviru sklenitve dogovorov o obnovi (člen 3.1.3 in naslednji navedenega dekreta) in pavšalno znižanje davčne osnove za takse za vpis v register (člen 3.1.10 navedenega dekreta).

16. Člen 5.1.1 dekreta o zemljiščih in nepremičninah, ki je del njegove knjige 5 z naslovom „Stanovati v svoji regiji“, določa:

„Flamska vlada vsaka tri leta, prvič pa v mesecu, ki sledi tistemu, ko začne veljati ta dekret, sestavi seznam občin, ki v skladu z najnovejšimi statističnimi podatki izpolnjujejo naslednji merili:

1. občina spada med 40 % flamskih občin, v katerih so najvišje povprečne cene zemljišč na kvadratni meter;
2. občina spada:
 - (a) bodisi med 25 odstotkov flamskih občin z najvišjo stopnjo notranjih migracij;
 - (b) bodisi med 10 odstotkov občin z najvišjo stopnjo zunanjih migracij.

Seznam, določen v odstavku 1, se objavi v *Moniteur Belge*.

[...]“

17. Člen 5.2.1 dekreta o zemljiščih in nepremičninah, ki je prav tako del njegove knjige 5 z naslovom „Stanovati v svoji regiji“, določa:

„§ 1. Določen je poseben pogoj za prenos zemljišč in zgradb na njih v regijah, ki izpolnjujejo spodaj navedena pogoja:

1. da so na ‚območju stanovanjske širitve‘, določenem v kraljevem dekretu z dne 28. decembra 1972 o predstavitvi in izvedbi osnutka načrta in sektorskega načrta ter o datumu začetka veljavnosti tega dekreta;
2. da so ob podpisu zasebnega akta o prenosu v ciljnih občinah, ki so na najnovejšem seznamu, objavljenem v *Moniteur Belge*, določenem v členu 5.1.1, ob upoštevanju tega, da se šteje, da je bil zasebni akt o prenosu podpisan šest mesecev pred seznanitvijo s točnim datumom začetka uporabe te določbe, če je med dnem podpisa in dnem seznanitve s točnim datumom začetka veljavnosti preteklo več kot šest mesecev.

Pogoj za prenos zemljišč določa, da je mogoče zemljišča in zgradbe na njih prenesti le na osebe, ki so po mnenju ocenjevalne komisije province dovolj povezane z občino. Izraz ‚prenos‘ je treba razumeti kot: prodajo, več kot devetletni najem ali obremenitev z emfitevzo (dolgoročni zakup) ali stavbno pravico.

[...]

Posebni pogoj za prenos dokončno preneha in ga ni mogoče podaljšati po dvajsetih letih od dneva, ko je bil določen točni datum za prvotni prenos, za katerega velja ta pogoj.

[...]

§ 2. Za namene drugega pododstavka prvega odstavka je oseba dovolj povezana z občino, kadar izpolnjuje enega ali več od teh pogojev:

1. ima stalno prebivališče v občini ali v sosednji občini nepretrgano najmanj šest let, če je ta občina hkrati na seznamu, določenem v členu 5.1.1;
2. na dan prenosa opravlja dejavnosti v občini, če te dejavnosti v povprečju pomenijo najmanj polovico delovnega tedna;
3. z občino je iz pomembnega razloga dolgoročno poslovno, družinsko, socialno ali gospodarsko povezana.

[...]“

18. Na podlagi člena 5.1.1 dekreta o zemljiščih in nepremičninah sklep flamske vlade z dne 19. junija 2009 določa seznam 69 občin, za katere velja poseben pogoj za prenos zemljišč v smislu člena 5.2.1 dekreta o zemljiščih in nepremičninah (v nadaljevanju: ciljne občine).

III – Vprašanja za predhodno odločanje

19. Vprašanje v zadevi C-197/11 je:

„Ali je treba člene 21 PDEU, 45 PDEU, 49 PDEU, 56 PDEU in 63 PDEU ter člena 22 in 24 Direktive [2004/38/ES] razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi iz knjige 5 [dekreta o zemljiščih in nepremičninah] z naslovom ‚Stanovati v svoji regiji‘ (Wonen in eigen streek), ki v nekaterih tako imenovanih ciljnih občinah za prenos zemljišč in zgradb na njih določa pogoj, da kupec ali najemnik izkaže zadostno povezanost s temi občinami v smislu člena 5.2.1, § 2, dekreta?“

20. Vprašanja v zadevi C-203/11 so:

- „1. Ali je treba člena 107 [PDEU] in 108 [PDEU] samostojno ali v povezavi z Odločbo [2005/842] razlagati tako, da je treba ukrepe v členih 3.1.3, 3.1.10, 4.1.20(3), drugi pododstavek, 4.1.21 in 4.1.23 [dekreta o zemljiščih in nepremičninah] pred sprejetjem ali začetkom veljavnosti teh določb priglasiti Evropski komisiji?
2. Ali je treba predpis, ki zasebnim subjektom, katerih razdelitev zemljišča ali gradbeni projekt ima določeno najmanjšo velikost, *ex lege* nalaga ‚socialno obveznost‘ v najmanj 10- in največ 20-odstotnem deležu te razdelitve zemljišča ali tega gradbenega projekta, ki se lahko poravna *in natura* ali z izplačilom denarnega zneska 50.000 EUR na nepozidano socialno zemljišče ali nezgrajeno socialno stanovanje, preveriti na podlagi svobode ustanavljanja, prostega pretoka storitev ali prostega pretoka kapitala ali pa gre za zapleten predpis, ki ga je treba preveriti na podlagi vsake od teh svoboščin?
3. Ali se člen 2(2)(a) in (j) Direktive [2006/123] uporablja za obvezno dajatev zasebnih subjektov za gradnjo socialnih stanovanj in apartmajev, ki je *ex lege* naložena kot ‚socialna obveznost‘ v povezavi z vsakim gradbenim dovoljenjem ali dovoljenjem za razdelitev zemljišča za projekt, ki ima zakonsko določen najmanjši obseg, pri čemer zgrajena socialna stanovanja kupujejo socialna

gradbena podjetja po vnaprej določenih najvišjih cenah za oddajanje v najem široki kategoriji posameznikov, ali se s prenosom pravic v korist socialnih gradbenih podjetij prodajajo zasebnikom iz iste kategorije?

4. Če je odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali je treba izraz ‚zahteva, ki je predmet ocenjevanja‘ v členu 15 Direktive 2006/123 razlagati tako, da morajo zasebni subjekti poleg običajne dejavnosti ali kot njen del prispevati h gradnji socialnih stanovanj in zgrajena stanovanja prenesti po najvišjih cenah na delno javnopravne organe ali s prenosom njihovih pravic, čeprav ti zasebni subjekti na trgu socialnih stanovanj nimajo nobene druge pravice do pobude?
5. Če je odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali mora nacionalno sodišče z
 - a) ugotoviti, da nova zahteva, ki je predmet ocenjevanja, v skladu s členom 15 Direktive 2006/123 ni bila posebej preverjena v skladu s členom 15(6) te direktive, in
 - b) ugotoviti, da ta nova zahteva ni bila sporočena v skladu s členom 15(7) te direktive, povezati sankcijo – in če je odgovor pritrdilen – katero?
6. Če je odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali je treba izraz ‚prepovedana zahteva‘ v členu 14 Direktive 2006/123 razlagati tako, da nacionalnega predpisa ne prepoveduje le pod predpostavkami, opisanimi v tem členu, če ta začetek ali izvajanje storitvene dejavnosti pogojuje z zahtevo, temveč tudi, če ta predpis določa le, da zaradi neizpolnjevanja te zahteve propade finančno nadomestilo za opravljanje zakonsko predpisane storitve, finančno poroštvo za opravljanje te storitve pa se ne povrne?
7. Če je odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali je treba izraz ‚konkurenčni izvajalec‘ v členu 14(6) Direktive 2006/123 razlagati tako, da se uporablja tudi za javno ustanovo, katere naloge se delno prekrivajo z nalogami ponudnikov storitev, če sprejme odločitve iz navedenega člena in mora obenem kot zadnja stopnja v večstopenjskem sistemu kupovati socialna stanovanja, ki jih je zgradil ponudnik storitev zaradi izpolnjevanja njemu naložene ‚socialne obveznosti‘?
8. a) Če je odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali je treba izraz ‚sistem dovoljenj‘ v členu 4(6) Direktive 2006/123 razlagati tako, da se lahko uporablja za potrdila, ki jih izda javna ustanova, potem ko je bilo prvotno gradbeno dovoljenje ali dovoljenje za razdelitev zemljišča že izdano, potrebna za upravičenost do izplačila nadomestil za izvajanje ‚socialne obveznosti‘, ki je bila *ex lege* povezana s tem prvotnim dovoljenjem in hkrati potrebna za upravičenost do povrnitve finančnega poroštva, ki ga mora ponudnik storitev obvezno dati tej javni ustanovi?
 - b) Če je odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali je treba izraz ‚sistem dovoljenj‘ v členu 4(6) Direktive 2006/123 razlagati tako, da se lahko uporablja za dogovor, ki ga na podlagi zakonskega predpisa sklene zasebni subjekt z javno ustanovo v okviru prenosa pravic v korist te javne ustanove za prodajo socialnega stanovanja, ki ga je zgradil ta zasebni subjekt, in sicer za izvajanje ‚socialne obveznosti‘ *in natura*, ki je *ex lege* povezana z gradbenim dovoljenjem ali dovoljenjem za razdelitev zemljišča, ob upoštevanju, da je sklenitev tega dogovora pogoj za izvedljivost tega dovoljenja?

9. Ali je treba člena 49 PDEU in 56 PDEU razlagati tako, da prepovedujeta predpis, s katerim se z izdajo gradbenega dovoljenja ali dovoljenja za razdelitev zemljišča pri projektu od določenega najmanjšega obsega *ex lege* povezuje ‚socialna obveznost‘ gradnje socialnih stanovanj v določenem odstotnem deležu projekta, ki jih je nato treba prodati javni ustanovi po navzgor omejenih cenah ali s prenosom njihovih pravic?
10. Ali je treba člen 63 PDEU razlagati tako, da prepoveduje predpis, s katerim se z izdajo gradbenega dovoljenja ali dovoljenja za razdelitev zemljišča pri projektu od določenega najmanjšega obsega *ex lege* povezuje ‚socialna obveznost‘ gradnje socialnih stanovanj v določenem odstotnem deležu projekta, ki jih je nato treba prodati javni ustanovi po navzgor omejenih cenah ali s prenosom njihovih pravic?
11. Ali je treba izraz ‚javno naročilo gradenj‘ v členu 1(2)(b) Direktive [2004/18] razlagati tako, da se uporablja za predpis, s katerim se z izdajo gradbenega dovoljenja ali dovoljenja za razdelitev zemljišča pri projektu od določenega najmanjšega obsega *ex lege* povezuje ‚socialna obveznost‘ gradnje socialnih stanovanj v določenem odstotnem deležu projekta, ki jih je nato treba prodati javni ustanovi po navzgor omejenih cenah ali s prenosom njihovih pravic?
12. Ali je treba člene 21 [PDEU], 45 [PDEU], 49 [PDEU], 56 [PDEU] in 63 [PDEU] ter člena 22 in 24 Direktive [2004/38] razlagati tako, da nasprotujejo predpisu, uvedenemu s knjigo 5 [dekreta o zemljiščih in nepremičninah] z naslovom ‚Stanovati v svoji regiji‘, v skladu s katerim mora kupec ali najemnik za prenos zemljišč in na njih zgrajenih gradenj v določenih tako imenovanih ciljnih občinah dokazati zadostno povezavo z zadevno občino v smislu člena 5.2.1(2) dekreta?“

IV – Presoja

A – Vprašanje v zadevi C-197/11 in dvanajsto vprašanje v zadevi C-203/11

21. Vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-197/11 je enako dvanajstemu vprašanju za predhodno odločanje v zadevi C-203/11 in se nanaša na to, ali je treba določbe Pogodbe o delovanju Evropske unije, iz katerih je razvidna prepoved omejitev temeljnih svoboščin, in člena 22 in 24 Direktive 2004/38 razlagati tako, da nasprotujejo zakonodaji države članice, v skladu s katero mora kandidat za kupca ali najemnika v ciljnih občinah, to je v občinah, v katerih so najvišje povprečne cene zemljišč na kvadratni meter in ki imajo najvišjo stopnjo notranjih ali zunanjih migracij, za prenos zemljišč dokazati zadostno povezanost z zadevno občino.
22. V zvezi s tem vprašanjem je flamska vlada opozorila na dejstvo, da se spora pred predložitvenim sodiščem nanašata na popolnoma notranji položaj, ker imajo vse tožeče stranke v postopkih v glavni stvari bodisi sedež bodisi stalno prebivališče v Belgiji.
23. V zvezi s tem je treba priznati, da postopek v glavni stvari ne vsebuje čezmejnih elementov. Vendar ne smemo pozabiti, da so bila vprašanja za predhodno odločanje zastavljena v okviru posebnega postopka pred predložitvenim sodiščem. Gre za postopek za razglasitev ničnosti zakonodajnega akta nacionalnega prava, ki velja tako za belgijske državljane kot za državljane drugih držav članic. Očitno je, da ima odločitev predložitvenega sodišča v okviru tega postopka učinke *erga omnes*, vključno za državljane drugih držav članic.
24. Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari se sklicujejo na pravo Unije, Sodišče pa ni pristojno, da ugotovi, ali lahko predložitveno sodišče v postopku za razglasitev ničnosti preveri skladnost zadevnega zakonodajnega akta nacionalnega prava ne samo glede na nacionalno pravo, ampak tudi glede na pravo EU. V obravnavanih zadevah bi moralo Sodišče po mojem mnenju zaupati nacionalnemu sodišču, da je

predhodna odločba potrebna, da bi zadnjenavedeno sodišče lahko izdalo sodbo,⁶ in zato podati obrazložitev določb Pogodbe o temeljnih svoboščinah na notranjem trgu⁷, za katero je zaproseno.

25. Predložitveno sodišče meni, da pogoj zadostne povezanosti s ciljno občino pomeni omejitev temeljnih svoboščin.

26. S tem se strinjam. Ob upoštevanju sodne prakse je dostop do stanovanj in drugih nepremičnin pogoj za uresničevanje temeljnih svoboščin⁸. Pogoj zadostne povezanosti s ciljno občino v bistvu pomeni prepoved določenim osebam, in sicer tistim, ki ne izpolnjujejo navedenega pogoja, da zemljišča in zgradbe na njih kupijo ali najamejo za več kot devet let. Nobenega dvoma ni, da lahko ta pogoj državljane Unije odvrča od uresničevanja njihovih temeljnih svoboščin, določenih v Pogodbi.

27. Menim, da okoliščina, da pogoj zadostne povezanosti s ciljno občino velja le v nekaterih občinah, ki jih je trenutno 69, in dejstvo, da velja le v nekaterih delih teh občin, ne vpliva na to, ali navedeni pogoj pomeni omejitev temeljnih svoboščin. Omejeno področje uporabe pogoja zadostne povezanosti s ciljno občino je mogoče upoštevati pri presoji utemeljitve te omejitve temeljnih svoboščin.

28. Ob upoštevanju ustaljene sodne prakse se lahko nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo ali naredijo manj privlačno izvajanje temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, vendarle dopusti, če sledijo ciljem v javnem interesu, če so primerni za zagotovitev uresničitve teh ciljev in če ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za uresničitev cilja, ki mu sledijo⁹.

29. Zato je treba preučiti, ali dekret o zemljiščih in nepremičninah, s katerim je uveden pogoj zadostne povezanosti s ciljno občino, uresničuje cilj splošnega interesa, in ali je pogoj zadostne povezanosti s ciljno občino primeren za zagotovitev uresničitve navedenega cilja ter ali ta ukrep ne presega tega, kar je nujno potrebno za uresničitev cilja, ki mu sledi.

30. Predložitveno sodišče se v zvezi s ciljem, ki mu sledi dekret o zemljiščih in nepremičninah, sklicuje na pripravljalne dokumente v zvezi z dekretom o zemljiščih in nepremičninah in navaja cilj izpolnitve nepremičninskih potreb endogenega prebivalstva. Samo si postavlja vprašanje, ali je navedeni cilj mogoče opredeliti kot nujni razlog v splošnem interesu, s katerim se lahko utemelji omejitev temeljnih svoboščin.

31. Da bi bolje razumeli cilj dekreta o zemljiščih in nepremičninah, je predložitveno sodišče navedlo pripravljalne dokumente, v katerih je pojasnjeno, da „visoke cene zemljišč v nekaterih flamskih občinah peljejo k spreminjanju sestave prebivalstva (gentrifikacija). Ta ugotovitev pomeni, da so manj premožne skupine prebivalstva izključene s trga zaradi prihoda premožnejših skupin prebivalstva iz drugih občin. Manj premožne skupine prebivalstva niso samo socialno šibke osebe, ampak pogosto mlade družine ali samske osebe, ki imajo veliko stroškov in ki si same še niso sposobne zagotoviti dovolj kapitala.“

32. Flamska vlada navaja, da se zadevna nacionalna ureditev nanaša predvsem na spodbujanje endogenega življenjskega prostora na območju stanovanjske širitve, kar je izdajatelj dekreta štel za potrebno, da bi se lahko zagotovila pravica do primerne stanovanja in v širšem pomenu socialna kohezija, pri čemer se spodbuja prostorsko načrtovanje in ne dopušča opustitev družbene in gospodarske strukture.

6 — V zvezi s tem je treba opozoriti, da je na obravnavi zastopnik vlade Francoske skupnosti poudaril, da je predložitveno sodišče večkrat razsodilo, da tožeča stranka, ki je dokazala pravni interes, ni bila zavezana, da poleg tega dokaže posebni interes za kakršen koli tožbeni razlog, ki bi bil naveden na obravnavi.

7 — Glej v tem smislu sodbo z dne 19. julija 2012 v zadevi Garkalns (C-470/11, točka 17 in navedena sodna praksa.)

8 — Glej v tem smislu sodbi z dne 14. januarja 1988 v zadevi Komisija proti Italiji (63/86, Recueil, str. 29, točka 15) in z dne 1. decembra 2011 v zadevi Komisija proti Madžarski (C-253/09, ZOdl., str. I-12391, točka 67).

9 — Glej v opombi 8 navedeno sodbo Komisija proti Madžarski (točka 69).

33. Menim, da če bi bil cilj dekreta o zemljiščih in nepremičninah dejansko spodbujanje naselitev manj premožnega endogenega prebivalstva v ciljnih občinah, bi bilo mogoče ta cilj opredeliti kot družbeni cilj, povezan s politiko prostorskega načrtovanja. Sodišče je v zvezi s tem že razsodilo, da tak cilj pomeni nujni razlog v splošnem interesu¹⁰.

34. Vendar moramo upoštevati, da obstajajo še druga mnenja o cilju dekreta o zemljiščih in nepremičninah. V tem smislu zastopnik vlade Francoske skupnosti trdi, da dejanski namen dekreta ni omejitev učinkov spreminjanja sestave prebivalstva (gentrifikacija), ampak ohraniti flamski značaj prebivalstva ciljnih občin. Očitno je, da tega cilja ni mogoče opredeliti kot nujni razlog v splošnem interesu. V zvezi s tem želim poudariti, da mora predložitveno sodišče natančno opredeliti cilj dekreta o zemljiščih in nepremičninah.

35. Zdaj bom preučil, ali je pogoj zadostne povezanosti s ciljno občino primeren za zagotovitev uresničevanja cilja izpolnitve nepremičninskih potreb manj premožnega endogenega prebivalstva in ali ta ukrep ne presega tistega, kar je nujno za dosego navedenega cilja.

36. Člen 5.2.1(2) dekreta o zemljiščih in nepremičninah določa tri alternativna merila za izpolnjevanje pogoja zadostne povezanosti s ciljno občino. Prvo merilo zahteva, da ima oseba, kateri naj bi bila odsvojena nepremičnina, stalno prebivališče v ciljni občini najmanj šest let pred prenosom. V skladu z drugim merilom mora kandidat za kupca ali najemnika na dan prenosa opravljati dejavnosti v zadevni občini. Tretje merilo določa, da je kandidat za kupca ali najemnika iz pomembnega razloga dolgoročno poslovno, družinsko, socialno ali gospodarsko povezan z zadevno občino. Ocenjevalna komisija province presodi, ali kandidat za kupca ali najemnika nepremičnine izpolnjuje eno ali več navedenih meril.

37. Ugotoviti je mogoče, da nobeno izmed meril ne odraža družbeno-gospodarskega vidika v zvezi s ciljem varstva manj premožnega endogenega prebivalstva na nepremičninskem trgu. Zadevna merila niso le v korist manj premožnemu endogenemu prebivalstvu, ampak tudi v korist tistemu delu endogenega prebivalstva, ki ima na voljo dovolj sredstev in zato ne potrebuje varstva na nepremičninskem trgu.

38. Kot sem že omenil, je pogoj zadostne povezanosti s ciljno občino v bistvu prepoved nekaterim osebam, in sicer tistim, ki ne izpolnjujejo navedenega pogoja, da zemljišča in zgradbe na njih kupijo ali za več kot devet let najamejo. Strinjam se namreč z mnenjem, ki ga je zastopnik tožečih strank v postopku v zadevi C-197/11 podal v pisnih stališčih, in sicer da bi bilo cilje, ki jih uresničuje dekret o zemljiščih in nepremičninah, mogoče doseči z drugimi ukrepi, ne da bi se drugim osebam nujno prepovedal nakup ali oddaja v najem. Lahko bi se, na primer, uvedle subvencije za nakup, regulirale cene v ciljnih občinah ali pa bi organ, pristojen za varovanje endogenega prebivalstva, odločil o spremljevalnih ukrepih.

39. Iz navedenega je razvidno, da pogoj zadostne povezanosti kandidata za kupca ali najemnika nepremičnine s ciljno občino, ki določa bodisi stalno prebivališče kandidata za kupca ali najemnika nepremičnine v ciljni občini najmanj šest let pred prenosom bodisi to, da kandidat za kupca ali najemnika opravlja dejavnosti v občini, bodisi dolgoročno poslovno, družinsko, socialno ali gospodarsko povezavo kandidata za kupca ali najemnika iz pomembnega razloga, ni primeren ukrep za uresničevanje cilja zadovoljevanja nepremičninskih potreb manj premožnega endogenega prebivalstva. Tudi če bi šteli, da je pogoj zadostne povezanosti kandidata za kupca ali najemnika nepremičnine primeren za uresničevanje cilja dekreta o zemljiščih in nepremičninah, ta ukrep presega to, kar je potrebno za uresničitev navedenega cilja.

10 — Glej v tem smislu sodbe 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 34); z dne 23. septembra 2003 v zadevi Ospelt in Schlössle Weissenberg (C-452/01, Recueil, str. I-9743, točki 38 in 39); z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, ZOdl., str. I-9021, točka 30) in z dne 24. marca 2011 v zadevi Komisija proti Španiji (C-400/08, ZOdl., str. I-1915, točka 74).

40. Glede členov 22 in 24 Direktive 2004/38, katerih namen je olajšanje izvrševanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je državljanom Unije neposredno priznana s Pogodbo¹¹, dvomim, da je treba nacionalno zakonodajo preizkusiti ob upoštevanju navedenih določb, ker ne zajemajo novih posebnih razlogov, ki bi utemeljevali omejitve pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Člen 24 Direktive 2004/38 je poseben izraz splošne prepovedi diskriminacije, določene v členu 18 PDEU.

41. Člen 22 Direktive 2004/38 opredeljuje ozemeljsko področje uporabe pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. V zvezi s tem se lahko porajajo nekateri dvomi glede drugega stavka navedenega člena, v skladu s katerim lahko „[d]ržave članice [...] pravico do prebivanja in pravico do stalnega prebivanja ozemeljsko omejijo samo takrat, kadar enake omejitve veljajo tudi za njihove lastne državljane.“ Vendar na podlagi tega ni mogoče sklepati, da so ozemeljske omejitve na splošno dovoljene, če veljajo tudi za državljane države članice gostiteljice, in da se torej z navedeno določbo uvaja nov razlog, ki utemeljuje omejitve pravice, ki je državljanom Unije priznana s Pogodbo. Kot je pravilno navedla Komisija, drugi stavek člena 22 Direktive 2004/38 vsebuje dodatni pogoj za to, da bi lahko bila omejitev pravice do prebivanja in pravice do stalnega prebivanja utemeljena zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja v smislu člena 27 te direktive.

42. Ob upoštevanju zgoraj navedenih stališč Sodišču predlagam, naj odgovori tako, da je treba člene 21 PDEU, 45 PDEU, 56 PDEU in 63 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki v nekaterih občinah za prenos zemljišč in zgradb na njih določa pogoj, da kupec ali najemnik izkaže zadostno povezanost s temi občinami, če se obstoj navedene povezanosti presoja ob upoštevanju teh alternativnih meril:

- zahteva, da ima oseba, ki bi nepremičnino pridobila, stalno prebivališče v zadevni občini vsaj šest let pred prenosom;
- obveznost kandidata za kupca ali najemnika, da na dan prenosa opravlja dejavnosti v občini, in
- dolgoročna poslovna, družinska, socialna ali gospodarska povezanost z zadevno občino iz pomembnega razloga.

B – Prvo vprašanje v zadevi C-203/11

43. To vprašanje se nanaša na davčne spodbude in mehanizme subvencioniranja, določene v dekretu o zemljiščih in nepremičninah. Zadevni ukrepi se lahko razdelijo v dve skupini z različnimi cilji. Cilj ukrepov, ki so del prve skupine, je ponovno aktiviranje nekaterih zemljišč in nepremičnin. Gre za znižanje davka, ki se odobri posojilodajalcu, ki je sklenil dogovor o obnovi iz člena 3.1.3 dekreta o zemljiščih in nepremičninah, in znižanje davčne osnove za takse za vpis v register iz člena 3.1.10 dekreta o zemljiščih in nepremičninah¹². Ukrepi, ki so del druge skupine, izravnajo socialno obveznost, ki jo imajo lastniki zemljišča in nosilci projekta. V to skupino spadajo znižane stopnje davka na dodano vrednost na prodajo stanovanj, znižane postavke taks za vpis v register za nakup gradbenih parcel, navedene v členu 4.1.20(3), drugi pododstavek, dekreta o zemljiščih in nepremičninah, subvencije za infrastrukturo, navedene v členu 4.1.23 dekreta o zemljiščih in nepremičninah, ter obveznost odkupa – s strani podjetja za socialna stanovanja – zgrajenih socialnih stanovanj, navedena v členu 4.1.21 dekreta o zemljiščih in nepremičninah.

11 — Glej sodbo z dne 15. novembra 2011 v zadevi Dereci in drugi (C-256/11, ZOdl., str. I-11315, točka 50 in navedena sodna praksa).

12 — Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so pred predložitvenim sodiščem izpodbijale tudi subvencije za projekte aktivacije iz člena 3.1.2 dekreta o zemljiščih in nepremičninah. Predložitveno sodišče je že ugotovilo, da ta ukrep pomeni pomoč *de minimis* v smislu Uredbe Komisije (ES) št. 1998/2006 z dne 15. decembra 2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči *de minimis* (UL L 379, str. 5), ki je izvzet iz pojma državna pomoč.

44. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba sporne ukrepe opredeliti kot državne pomoči v smislu člena 107 PDEU in kdaj jih je treba, ob pritrilnem odgovoru, prigrasiti Komisiji, oziroma ali so navedeni ukrepi, če je to potrebno, izvzeti iz obveznosti prigrasitve državnih pomoči na podlagi Odločbe 2005/842.

1. Opredelitev ukrepov

45. Predložitveno sodišče v zvezi z opredelitvijo spornih ukrepov kot državna pomoč pravilno navaja sodno prakso Sodišča, v kateri je določeno, da gre za državno pomoč, če so izpolnjeni ti pogoji. Prvič, ukrep mora biti državen ali iz državnih sredstev. Drugič, ukrep mora biti tak, da lahko vpliva na trgovino med državami članicami. Tretjič, pomeniti mora prednost za prejemnika. Četrtič, mora izkrivljati konkurenco ali bi jo lahko izkrivljal.¹³

46. Iz obrazložitve predložitvene odločbe je razvidno, da predložitveno sodišče dvomi glede drugega pogoja, povezanega z vplivom na trgovino med državami članicami, in tretjega pogoja, ki se nanaša na prednost, ki izhaja iz spornih ukrepov.

47. Glede vpliva spornih ukrepov na trgovino med državami članicami bi želel spomniti, da mora predložitveno sodišče ob upoštevanju vseh upoštevnihih pravnih in dejanskih okoliščin v obravnavani zadevi presoditi, ali lahko konkretni ukrepi vplivajo na trgovino med državami članicami. Menim, da obstoječa sodna praksa ponuja zadostno podlago za to, da lahko predložitveno sodišče to stori¹⁴.

48. V skladu s to sodno prakso mora predložitveno sodišče preizkusiti, ali sporni ukrepi krepijo položaj podjetjih, upravičenih do državnih pomoči, v primerjavi z drugimi konkurenti v trgovini med državami članicami¹⁵. Vendar upravičenim podjetjem ni treba nujno sodelovati pri sami trgovini med državami članicami. Kadar namreč država članica dodeli pomoč podjetju, lahko s tem ohrani ali poveča njegovo notranjo dejavnost, tako da zmanjša možnosti podjetij s sedežem v drugih državah članicah, da vstopijo na trg te države članice¹⁶. Tudi pomoči, ki so razmeroma majhne, lahko vplivajo na trgovino med državami članicami, predvsem če je za zadevni sektor značilen oster konkurenčni boj¹⁷. Nazadnje se ne sme pozabiti, da ni treba ugotoviti dejanskega vpliva spornih ukrepov na trgovino med državami članicami niti dejanskega izkrivljanja konkurence, ampak je treba le preučiti, ali navedeni ukrepi lahko vplivajo na to trgovino in izkrivljajo konkurenco¹⁸.

49. Glede ugodne narave spornih ukrepov menim, da se s tem delom vprašanja za predhodno odločanje v bistvu predlaga pojasnilo sodne prakse¹⁹, v skladu s katero ukrep države ne pomeni državne pomoči v smislu prava Unije, če ga je treba šteti za izravnavo v zameno za storitve, ki so jih opravila upravičena podjetja pri izvajanju obveznosti javnih služb, tako da taka podjetja v resnici ne

13 — Glej sodbi z dne 29. marca 2012 v zadevi 3M Italia (C-417/10, točka 37) in z dne 10. junija 2010 v zadevi Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, ZOdl., str. I-5243, točka 31 in navedena sodna praksa).

14 — Analiza v predložitveni odločbi dokazuje dejstvo, da je predložitveno sodišče dobro seznanjeno s to sodno prakso.

15 — Glej v tem smislu sodbi z dne 30. aprila 2009 v zadevi Komisija proti Italiji in Wamu (C-494/06 P, ZOdl., str. I-3639, točka 52) in z dne 10. januarja 2006 v zadevi Cassa di Risparmio di Firenze in drugi (C-222/04, ZOdl., str. I-289, točka 141 in navedena sodna praksa).

16 — Glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2011 v združenih zadevah Paint Graphos in drugi (od C-78/08 do C-80/08, ZOdl., str. I-7611, točka 80 in navedena sodna praksa).

17 — Glej v tem smislu sodbo z dne 21. marca 1991 v zadevi Italija proti Komisiji (303/88, Recueil, str. 1433, točka 27).

18 — Glej v tem smislu v opombi 15 navedeno sodbo z dne 10. januarja 2006 v zadevi Cassa di Risparmio di Firenze in drugi (točka 140 in navedena sodna praksa).

19 — V zvezi s tem želim poudariti, da predložitveno sodišče ne predlaga razlage določb prava EU, ampak uporabe razlage, ki je že bila podana, v konkretnem primeru. Dokaz za to je podrobna analiza upoštevne sodne prakse, vsebovane v predložitveni odločbi. Vendar Sodišče ni pristojno niti za presojanje dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari niti za uporabo pravil prava Unije, katerih razlago je podalo, glede nacionalnih ukrepov ali položajev, saj je za ta vprašanja izključno pristojno nacionalno sodišče (glej v opombi 13 navedeno sodbo Fallimento Traghetti del Mediterraneo, točka 22).

uživajo finančne koristi in navedeni ukrep torej ne učinkuje tako, da ta podjetja postavi v ugodnejši konkurenčni položaj glede na konkurenčna podjetja²⁰. Vendar morajo biti za to, da bi bili konkretni ukrepi izvzeti iz opredelitve državnih pomoči, izpolnjeni štirje pogoji imenovani „pogoji iz sodbe Altmark“.

50. Pred analiziranjem teh pogojev je treba spomniti, da je mogoče navedeno sodno prakso uporabiti le v zvezi z ukrepi za izpolnitev socialne obveznosti, ki jo imajo lastniki zemljišča in nosilci projekta. Vlaamse Regering (flamska vlada) je v pisnih stališčih sama navedla, da socialna obveznost, ki jo imajo lastniki zemljišča in nosilci projekta, pomeni tudi pošteno ceno, ki jo morajo plačati za izvrševanje dovoljenja in za pridobitev pomembnih gospodarskih prednosti, ki izhajajo iz njih.

51. V skladu s prvim pogojem iz sodbe Altmark mora biti upravičeno podjetje dejansko pooblaščen za izvajanje obveznosti javne službe, ki morajo biti jasno opredeljene²¹. Iz tega je razvidno, da je treba preučiti, ali je mogoče socialno obveznost, ki jo imajo lastniki zemljišča in nosilci projekta, šteti za obveznost javne službe.

52. Kot je pojasnila flamska vlada v pisnih stališčih, je lastnikom zemljišča in nosilcem projekta socialna obveznost naložena v okviru politike, katere cilj je zagotoviti skupinam, ki imajo na voljo manj sredstev, in socialno prikrajšanim skupinam enakopravnejši dostop do socialnih stanovanj z ozemeljsko porazdelitvijo, ki temelji na dejanskih potrebah in ni odvisna izključno od prostovoljne pobude in pripravljenosti udeležencev. Glede tega ni ovir, da socialna obveznost, določena z dekretom o zemljiščih in nepremičninah, ne bi veljala za obveznost javne službe. Dejstvo, da od navedene socialne obveznosti nimajo neposredne koristi posamezniki, prosilci za socialna stanovanja, ampak podjetja za socialna stanovanja (ki poseblyajo javne organe), v zvezi s tem ni pomembno. Kot je poudarila nemška vlada v pisnih stališčih, je treba za to, da bi bila na voljo neka stvar, nujno ustvariti materialno osnovo. Podjetja za socialna stanovanja so torej udeležena le kot administrativni in tehnični posredniki.

53. Drugi pogoj iz sodbe Altmark določa, da morajo biti parametri, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, predhodno objektivno in pregledno določeni²². Ta pogoj se zdi problematičen predvsem pri subvencijah za infrastrukturo in obveznostih odkupa zgrajenih stanovanj. Čeprav nacionalna ureditev, ki jo navaja predložitveno sodišče, omogoča določitev upravičencev do teh ukrepov, ne omogoča določitve parametrov, na podlagi katerih se izračuna to nadomestilo. Vendar flamska vlada v pisnih stališčih opisuje način izračuna tega nadomestila. Zato mora predložitveno sodišče presoditi, ali parametri, ki jih flamska vlada uporablja pri izračunu navedenih nadomestil, izpolnjujejo drugi pogoj iz sodbe Altmark.

54. V skladu s tretjim pogojem iz sodbe Altmark nadomestilo ne sme preseči tega, kar je nujno za kritje vseh ali dela stroškov, povzročenih z izvajanjem obveznosti javnih služb²³. Zdi se, da v obravnavani zadevi ukrepi, s katerimi se izravnava socialna obveznost, niso izračunani glede na dejanske stroške njenega izvajanja. Zato menim, da je mogoče, da končni strošek kombinacije različnih ukrepov, s katerimi se izravnava socialna obveznost, presega znesek stroškov izvajanja navedene obveznosti.

55. Četrty pogoj iz sodbe Altmark določa, da če podjetje, ki se mu naloži izpolnjevanje obveznosti javne službe, v konkretnem primeru ni izbrano s postopkom oddaje javnega naročila, ki omogoča, da se izbere tisti ponudnik, ki lahko te storitve opravlja z najnižjimi stroški za skupnost, se mora raven potrebnega nadomestila določiti na podlagi analize stroškov, ki bi jih povprečno, dobro vodeno

20 — Glej sodbo z dne 24. julija 2003 v zadevi Altmark Trans in Regierungspräsidentium Magdeburg (C-280/00, Recueil, str. I-7747, točka 87) in v opombi 13 navedeno sodbo z dne 10. junija 2010 v zadevi Traghetti del Mediterraneo (točka 35 in navedena sodna praksa).

21 — Glej v opombi 13 navedeno sodbo Fallimento Traghetti del Mediterraneo (točka 35).

22 — Glej v opombi 13 navedeno sodbo Fallimento Traghetti del Mediterraneo (točka 35).

23 — Glej v opombi 13 navedeno sodbo Fallimento Traghetti del Mediterraneo (točka 35).

podjetje, ki je ustrezno opremljeno s prevoznimi sredstvi, zato da lahko zadosti zahtevam javne službe, imelo pri izpolnjevanju teh obveznosti ob upoštevanju dejanskih prejemkov in razumnega dobička zaradi izpolnjevanja teh obveznosti²⁴. V obravnavani zadevi je jasno, da upravičenci do socialnih ukrepov, s katerimi se izravnava socialna obveznost, niso bili določeni v okviru postopka oddaje javnega naročila. Vendar iz spisa ni razvidno, da je bila izvedena analiza, ki se zahteva na podlagi četrtega pogoja, in da so bili sporni ukrepi določeni na podlagi stroškov ustrezno vodene povprečnega podjetja pri izpolnjevanju socialne obveznosti.

2. Čas priglasitve državne pomoči Komisiji

56. Člen 108(3) PDEU določa, da mora biti Komisija obveščena o načrtih za dodelitev ali spremembo pomoči dovolj zgodaj, da lahko predloži pripombe. Če meni, da takšen načrt glede na člen 107 PDEU ni združljiv z notranjim trgov, nemudoma sproži postopek iz odstavka 2. Zadevna država članica ne sme izvajati svojih predlaganih ukrepov, dokler v tem postopku ni sprejet dokončen sklep.

57. Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da obveznost priglasitve nove državne pomoči pomeni enega od temeljnih elementov nadzornega sistema, vzpostavljenega s Pogodbo na področju državnih pomoči. V okviru tega sistema so države članice dolžne Komisiji priglasiti vsak ukrep, s katerim se podeli ali spremeni pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, dolžne pa so tudi, da v skladu s členom 108(3) PDEU takega ukrepa ne izvedejo, dokler ta institucija ne sprejme dokončne odločitve glede navedenega ukrepa²⁵. Namen določbe, uvedene s členom 108(3) PDEU, ni le obveznost priglasitve, ampak obveznost predhodne priglasitve, ki kot taka vsebuje in pomeni odložilni učinek, določen v zadnjem stavku tega odstavka²⁶.

58. Predložitveno sodišče želi v zvezi s tem izvedeti, ali bi bilo treba, če bi bile subvencije za infrastrukturo opredeljene kot državne pomoči, Komisiji priglasiti člen 4.1.23 dekreta o zemljiščih in nepremičninah, ki določa subvencije za infrastrukturo, ali sklep flamske vlade o izvajanju, v katerem so opredeljeni pogoji za dodelitev navedenih subvencij.

59. Menim, da je odgovor dovolj jasen. Sporni ukrep je bil predviden že v dekretu o zemljiščih in nepremičninah, čeprav so bile podrobnosti določene v sklepu o izvajanju. Zato bi moral biti, da bi bila izpolnjena ena izmed obveznosti iz člena 108(3) PDEU, predlog dekreta o zemljiščih in nepremičninah priglašen Komisiji.

3. Izvzete iz obveznosti priglasitve novih državnih pomoči Komisiji

60. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali je mogoče ukrepe, s katerimi se izravnava socialna obveznost, ki jo imajo lastniki zemljišča in nosilci projekta, če jih je treba opredeliti kot državne pomoči, izvzeti iz obveznosti priglasitve Komisiji v smislu Direktive 2005/842.

61. Člen 3 Odločbe 2005/842 določa, da je državna pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, ki izpolnjuje pogoje iz členov od 4 do 6 te odločbe, združljiva s skupnim trgov in izvzeta iz obveznosti priglasitve. Strinjam se z mnenjem predložitvenega sodišča, da se zdi, da ti pogoji temeljijo na prvih treh pogojih iz sodbe Altmark.

24 — Glej v opombi 20 navedeno sodbo Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (točka 93).

25 — Glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2011 v zadevi France Télécom proti Komisiji (C-81/10 P, ZOdl., str. I-12899, točka 58).

26 — Glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2000 v zadevi Francija proti Komisiji (C-332/98, Recueil, str. I-4833, točka 32).

62. Kot je že bilo navedeno, menim, da v obravnavani zadevi ni izpolnjen predvsem tretji pogoj iz sodbe Altmark. Ta pogoj, ki določa, da nadomestilo ne sme preseči tega, kar je nujno za kritje stroškov, povzročenih z izvajanjem obveznosti javnih služb, je zajet tudi v členu 5 Odločbe 2005/842. Iz tega je razvidno, da če je treba ukrepe, s katerimi se izravnava socialna obveznost, opredeliti kot državne pomoči, ker ne izpolnjujejo tretjega pogoja iz sodbe Altmark, jih je še manj mogoče izvzeti iz obveznosti priglasitve Komisiji v smislu Odločbe 2005/842.

63. Ob upoštevanju zgoraj navedenih stališč Sodišču predlagam, naj odgovori tako, da je treba člena 107 PDEU in 108 PDEU v povezavi z Odločbo 2005/842 razlagati tako, da zahtevata, da se ukrepi iz členov 3.1.3, 3.1.10, 4.1.20(3), drugi pododstavek, 4.1.21 in 4.1.23 dekreta o zemljiških in nepremičninah priglasijo Komisiji pred sprejetjem teh določb, če se ugotovi, da ti ukrepi lahko vplivajo na trgovino med državami članicami in da ne izpolnjujejo pogojev iz sodbe Altmark.

C – Drugo, deveto in deseto vprašanje v zadevi C-203/11

64. Ta vprašanja se nanašajo na socialno obveznost, ki v smislu člena 4.1.16 dekreta o zemljiških in nepremičninah zavezuje lastnike zemljišča in nosilce projekta, da sprejmejo ukrepe za izvedbo ponudbe socialnih stanovanj.

65. Zdi se, da predložitveno sodišče nima nobenih dvomov glede opredelitve socialne obveznosti kot nediskriminacijske omejitve temeljnih svoboščin. Dvomi pa, prvič, ob upoštevanju katere temeljne pravice je treba preveriti navedeno socialno obveznost in, drugič, ali je mogoče socialno obveznost, kot omejitev temeljnih svoboščin, utemeljiti z nujnim razlogom v splošnem interesu.

66. Uvodoma je treba v zvezi z vprašanjem iz zadeve C-197/11 in drugim vprašanjem iz zadeve C-203/11 spomniti, da flamska vlada opozarja na dejstvo, da se spora pred predložitvenim sodiščem nanašata na povsem notranji položaj. V zvezi s tem se sklicujem na že navedene ugotovitve²⁷.

67. Glede svoboščine, ob upoštevanju katere je treba preveriti ureditev socialne obveznosti, je res, da je mogoče določiti vpliv socialne obveznosti na svobodo ustanavljanja, prosti pretok storitev in prosti pretok kapitala.

68. Vendar se strinjam s Komisijo, ki meni, da pri socialni obveznosti prosti pretok kapitala prevlada, ker sta omejitev svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev le neizogibni posledici omejitve prostega pretoka kapitala.

69. Nacionalna ureditev določa, da je mogoče socialno obveznost izpolniti v naravi, to je z izgradnjo socialnih stanovanj, s prodajo zemljišč podjetjem za socialna stanovanja, z oddajo v najem agencijam za oddajanje socialnih stanovanj ali nenazadnje s plačilom socialnega prispevka. Priznati je treba, kot je navedlo predložitveno sodišče, da taka ureditev državljanke ene države članice odvrča od vlaganja v nepremičninski sektor v drugi državi članici ob upoštevanju tega, da ne morejo prosto uporabljati zemljišča za namene, zaradi katerih so jih želeli kupiti. Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da pojem pretoka kapitala zajema transakcije, s katerimi nerezidenti vlagajo v nepremičnine na ozemlju druge države članice. Z drugimi besedami, pravica pridobiti, izkoriščati in prenesti nepremičnine na ozemlju druge države članice ustvarja, če se uveljavlja, pretok kapitala²⁸.

70. Čeprav socialna obveznost pomeni omejitev prostega pretoka kapitala, jo je mogoče utemeljiti z nujnim razlogom v splošnem interesu, če je primerna za zagotovitev uresničitve cilja, ki ga uresničuje, in če ne presega tega, kar je nujno potrebno za njegovo uresničitev²⁹.

27 — Glej točki 23 in 24 teh sklepnih predlogov.

28 — Glej v opombi 10 navedeno sodbo *Woningstichting Sint Servatius* (točka 20 in navedena sodna praksa).

29 — *Ibidem* (točka 25 in navedena sodna praksa).

71. Zato je treba določiti cilj zadevne ureditve in presoditi, ali ga je mogoče opredeliti kot nujni razlog v splošnem interesu.

72. Flamska vlada meni, da je ureditev, ki lastnikom zemljišča in nosilcem projekta nalaga socialno obveznost, odgovor na resničen problem, natančneje na resno pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj. Zato se zdi, da je socialna obveznost povezana s politiko socialnih stanovanj države članice in njenim financiranjem, za katero je Sodišče že ugotovilo, da je nujni razlog v splošnem interesu³⁰. Vendar mora predložitveno sodišče ugotoviti natančen cilj zadevne ureditve.

73. Predložitveno sodišče mora tudi presoditi, ali socialna obveznost ustreza načelu sorazmernosti, drugače rečeno, ali je primerna za zagotovitev povečanje ponudbe socialnih stanovanj, in ali opredeljenega cilja ne bi bilo mogoče zagotoviti z ukrepi, ki so glede prostega pretoka kapitala manj omejevalni.

74. Pri tej presoji bi lahko bili statistični podatki flamskih organov, ki jih je na obravnavi navedel zastopnik tožečih strank v postopku v glavni stvari v zadevi C-203/11, koristni. Iz teh statističnih podatkov je namreč razvidno, da dekret o zemljiščih in nepremičninah, s katerim je bila uvedena socialna obveznost lastnikov zemljišča in nosilcev projekta, dejansko negativno vpliva na sektor socialnih stanovanj.

75. Ob upoštevanju zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj odgovori tako, da je treba člen 63 PDEU razlagati tako, da nasprotuje ureditvi, s katero se z izdajo gradbenega dovoljenja ali dovoljenja za parcelacijo pri projektu od določenega najmanjšega obsega *ex lege* povezuje „socialna obveznost“ gradnje socialnih stanovanj v določenem odstotnem deležu projekta, ki jih je nato treba prodati javni ustanovi po navzgor omejenih cenah ali se jih proda prek te ustanove, če se ugotovi, da ta ureditev ne ustreza načelu sorazmernosti.

D – Tretje, četrto, peto, šesto, sedmo in osmo vprašanje iz zadeve C-203/11

76. S temi vprašanji predložitveno sodišče prosi za razlago nekaterih določb Direktive 2006/123.

77. Vendar se v skladu z uvodno izjavo 9 Direktive 2006/123 ta direktiva ne uporablja niti za predpise glede razvoja ali uporabe zemlje niti za predpise v zvezi z načrtovanjem mest in podeželja. Poleg tega člen 2(2)(j) Direktive 2006/123 izrecno določa, da se navedena direktiva ne uporablja za socialne storitve v zvezi s socialnimi stanovanji.

78. Menim, da je dekret o zemljiščih in nepremičninah predpis glede razvoja in uporabe zemlje ter predpis v zvezi z načrtovanjem mest in podeželja.

79. Zato menim, da na vprašanja v zvezi z Direktivo 2006/123 ni treba odgovoriti.

E – Enajsto vprašanje v zadevi C-203/11

80. Predložitveno sodišče s tem vprašanjem Sodišče prosi za razlago pojma „javna naročila gradenj“ iz člena 1(2)(b) Direktive 2004/18. Podrobneje, izvedeti želi, ali gre za javna naročila gradenj v primeru ureditve, s katero se z izdajo gradbenega dovoljenja ali dovoljenja za parcelacijo povezuje socialna obveznost gradnje socialnih stanovanj, ki jih je nato treba prodati javni ustanovi po navzgor omejenih cenah ali se jih proda prek te ustanove.

30 — Glej v opombi 28 navedeno sodbo Woningstichting Sint Servatius (točka 30).

81. V dekretu o zemljiščih in nepremičninah se socialna obveznost šteje za pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja ali dovoljenja za parcelacijo. Čeprav člen 4.1.17 navedenega dekreta določa več možnosti izpolnitve navedene obveznosti, se enajsto vprašanje nanaša le na izpolnitev navedene obveznosti v naravi, to je z izgradnjo socialnih stanovanj.

82. Opozoriti je treba, da je opredelitev javnega naročila gradenj predmet prava Unije³¹. V smislu člena 1(2)(a) in (b) Direktive 2004/18 mora imeti naročilo štiri značilnosti, da je mogoče govoriti o javnem naročilu gradenj. Prvič, dokazati je treba obstoj pisno sklenjene pogodbe. Drugič, sklenjena mora biti proti plačilu. Tretjič, stranke pogodbe so eden ali več gospodarskih subjektov na eni strani ter eden ali več naročnikov na drugi strani. Četrto, predmet pogodbe mora biti bodisi izvedba bodisi projektiranje in izvedba gradbenih del, povezanih z eno od dejavnosti, navedenih v Prilogi I, ali gradnje ali izvedba gradnje s katerimi koli sredstvi, ki ustreza zahtevam naročnika.

83. Menim, da je v obravnavani zadevi problematična prva od navedenih značilnosti, in sicer obstoj pisno sklenjene pogodbe, in to z vidika dejstva, da je socialna obveznost lastnikom zemljišča in nosilcem projekta naložena z dekretom o zemljiščih in nepremičninah. Kot je navedlo predložitveno sodišče, nacionalna ureditev določa dogovor, sklenjen med nosilcem projekta ali lastnikom zemljišča in podjetjem za socialna stanovanja. Vendar hkrati navaja, da se ta dogovor nanaša le na dajanje že zgrajenih socialnih stanovanj na trg in ne na njihovo gradnjo.

84. Čeprav mora v obravnavani zadevi predložitveno sodišče preveriti, ali je pogodba sklenjena pisno, lahko navedem nekaj elementov, ki so razvidni iz sodne prakse Sodišča in ki bi mu lahko bili v pomoč.

85. Najprej želim opozoriti na sodbo v zadevi Ordine degli Architetti in drugi³². Sodišče je v tej sodbi razsodilo, da dejstvo, da javni organi ne izbirajo prosto svojega sopogodbenika, samo po sebi ne more utemeljiti neuporabe Direktive 2004/18, ker bi to lahko pripeljalo do izvzetja izvedbe del, za katera bi se ta direktiva sicer uporabljala, iz konkurenčnega prava Skupnosti³³.

86. V obravnavani zadevi gre za podoben položaj, ker je socialna obveznost, to je gradnja socialnih stanovanj, *ex lege* povezana z dovoljenjem za parcelacijo oziroma urbanističnim soglasjem. Vendar se ne sme pozabiti, da je Sodišče v zadevi, v kateri je bilo odločeno s sodbo Ordine degli Architetti in drugi, izpostavilo dejstvo, da mora biti dogovor o parcelaciji vedno sklenjen med občinskimi organi in gospodarskim subjektom. Menim, da v obravnavani zadevi nacionalna ureditev ne določa sklenitve pogodbe zaradi izpolnitve socialne obveznosti. Predložitveno sodišče mora preizkusiti, ali je res tako.

87. Menim, da je koristno navesti še eno ugotovitev iz sodbe Ordine degli Architetti in drugi. Sodišče je v tej sodbi navedlo, da je „primarni cilj direktive [...] uporaba konkurenčnega prava za javna naročila gradenj. Uporaba konkurenčnega prava v skladu s postopki, ki jih določa Direktiva 2004/18, namreč zagotavlja neobstoj tveganja favoriziranja s strani javnih organov³⁴“. V zvezi s tem imam zagotovo nekaj dvomov glede vprašanja, kako bi lahko javni organi favorizirali lastnike zemljišča in nosilce projekta. Iz tožbe v postopku v glavni stvari v zadevi C-203/11 je razvidno, da celo gospodarski subjekti, katerim je naložena socialna obveznost, menijo, da obveznost škoduje njihovem položaju. Podobno je samo predložitveno sodišče v predložitveni odločbi navedlo, da je socialna obveznost, izpolnjena v naravi, vedno v škodo lastnikov zemljišča in nosilcev projekta.

31 — Glej v tem smislu sodbo z dne 18. januarja 2007 v zadevi Auroux in drugi (C-220/05, ZOdl., str. I-385, točka 40).

32 — Sodba z dne 12. julija 2001 (C-399/98, Recueil, str. I-5409).

33 — *Ibidem* (točka 75).

34 — V opombi 32 navedena sodba Ordine degli Architetti in drugi (točka 75).

88. Druga sodba, na katero bi rad opozoril, je sodba Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia³⁵. Sodišče je v tej sodbi razsodilo, da bo moralo predložitveno sodišče zato, da bi ugotovilo neobstoj pogodbe v smislu ureditve o javnih naročilih, preizkusiti, ali se lahko gospodarski subjekt z naročnikom pogaja o konkretni vsebini storitev, ki jih bo opravljal, in o njihovih cenah, ter ali se lahko ta subjekt glede storitev, ki niso rezervirane, razbremeni obveznosti, ki izhajajo iz sporazuma o sodelovanju, ob spoštovanju roka, ki je v njem določen³⁶.

89. Tako kot v zadevi, v kateri je bilo odločeno z zgoraj navedeno sodbo Ordine degli Architetti in drugi, in po mojem mnenju nasprotno kot v obravnavani zadevi, je bila v zadevi, v kateri je bilo odločeno z zgoraj navedeno sodbo Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia, med javnimi organi in zasebnim subjektom sklenjena nekakšna pogodba. Natančneje, šlo je za sporazum o sodelovanju. Postavlja se vprašanje, ali tak sporazum dejansko pomeni pogodbo v smislu ureditve o javnih naročilih glede na to, da gospodarski subjekt sklenitve takšnega sporazuma nikakor ne bi mogel zavriniti.

90. Iz sodbe Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia je razvidno, da če bi predložitveno sodišče v obravnavani zadevi ugotovilo, da je obstajalo določeno pogodbeno razmerje med subjektom, ki bi ga bilo mogoče opredeliti kot naročnika, in lastnikom zemljišča in nosilcem projekta glede socialne obveznosti, bi moralo preizkusiti, ali je bila v tem primeru pogodbeno svoboda lastnika zemljišča in nosilca projekta omejena tako, da se ni mogel pogajati o konkretni vsebini storitev, ki jih bo opravljal, in o njihovih cenah.

91. Ob upoštevanju tega, kako je mogoče razumeti sporno nacionalno ureditev, menim, da je omejena predvsem sposobnost pogajanja o cenah za opravljena dela. V obravnavani zadevi je cena opravljenih del prodajna cena socialnega stanovanja podjetju za socialna stanovanja. Navedena cena je omejena z nacionalno ureditvijo in torej ni tržna cena.

92. Ob upoštevanju zgoraj navedenega menim, da je treba na enajsto vprašanje odgovoriti, da je treba pojem „javna naročila gradenj“ iz člena 1(2)(b) Direktive 2004/18 razlagati tako, da se uporablja za ureditev, s katero se z izdajo gradbenega dovoljenja ali dovoljenja za parcelacijo pri projektu od določenega najmanjšega obsega *ex lege* povezuje socialna obveznost gradnje socialnih stanovanj v določenem odstotnem deležu projekta, ki jih je nato treba prodati javni ustanovi po navzgor omejenih cenah ali se jih proda prek te ustanove, če, prvič, navedena ureditev določa, da mora med naročnikom in gospodarskim subjektom obstajati pogodba in, drugič, da ima gospodarski subjekt dejansko možnost, da se z naročnikom pogaja o vsebini navedene pogodbe in o cenah za opravljena dela.

V – Predlog

93. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je postavilo Cour constitutionnelle, odgovori:

1. Člene 21 PDEU, 45 PDEU, 56 PDEU in 63 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki v nekaterih občinah za prenos zemljišč in zgradb na njih določa pogoj, da kupec ali najemnik izkaže zadostno povezanost s temi občinami, če se obstoj navedene povezanosti presoja ob upoštevanju teh alternativnih meril:

— zahteva, da ima oseba, ki bi nepremičnino pridobila, stalno prebivališče v zadevni občini najmanj šest let pred prenosom;

35 — Sodba z dne 18. decembra 2007 (C-220/06, ZOdl., str. I-12175).

36 — V opombi 35 navedena sodba Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (točka 55).

- obveznost kandidata za kupca ali najemnika, da na dan prenosa opravlja dejavnosti v občini, in
- dolgoročna poslovna, družinska, socialna ali gospodarska povezanost z zadevno občino iz pomembnega razloga.

2. Člena 107 PDEU in 108 PDEU v povezavi z Odločbo Komisije 2005/842/ES z dne 28. novembra 2005 o uporabi člena 86(2) Pogodbe ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, je treba razlagati tako, da zahtevata, da se ukrepi iz členov 3.1.3, 3.1.10, 4.1.20(3), drugi pododstavek, 4.1.21 in 4.1.23 dekreta o zemljiščih in nepremičninah priglasijo Komisiji pred sprejetjem teh določb, če se ugotovi, da ti ukrepi lahko vplivajo na trgovino med državami članicami in da ne izpolnjujejo pogojev iz sodbe v zadevi Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Recueil, str. I-7747).

3. Člen 63 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje ureditvi, s katero se z izdajo gradbenega dovoljenja ali dovoljenja za parcelacijo pri projektu od določenega najmanjšega obsega *ex lege* povezuje „socialna obveznost“ gradnje socialnih stanovanj v določenem odstotnem deležu projekta, ki jih je nato treba prodati javni ustanovi po navzgor omejenih cenah ali se jih proda prek te ustanove, če se ugotovi, da ta ureditev ne ustreza načelu sorazmernosti.

4. Pojem „javna naročila gradenj“ iz člena 1(2)(b) Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev je treba razlagati tako, da se uporablja za ureditev, s katero se z izdajo gradbenega dovoljenja ali dovoljenja za parcelacijo pri projektu od določenega najmanjšega obsega *ex lege* povezuje socialna obveznost gradnje socialnih stanovanj v določenem odstotnem deležu projekta, ki jih je nato treba prodati javni ustanovi po navzgor omejenih cenah ali se jih proda prek te ustanove, če, prvič, navedena ureditev določa obstoj pogodbe med naročnikom in gospodarskim subjektom in, drugič, da ima gospodarski subjekt dejansko možnost, da se z naročnikom pogaja o vsebini navedene pogodbe in o cenah za opravljena dela.