



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 15. marca 2017*

„Pritožba — Državne pomoči — Obstoječe pomoči — Člen 108(1) PDEU — Sheme pomoči zadrugam za socialna stanovanja — Uredba (ES) št. 659/1999 — Členi 17, 18 in 19 — Presoja združljivosti obstoječe sheme pomoči z notranjim trgov, ki jo opravi Komisija — Predlog za primerne ukrepe — Zaveze, ki jih sprejmejo nacionalni organi za uskladitev s pravom Unije — Odločba o združljivosti — Obseg sodnega nadzora — Pravni učinki“

V zadevi C-414/15 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 24. julija 2015,

Stichting Woonlinie s sedežem v kraju Woudrichem (Nizozemska),

Woningstichting Volksbelang s sedežem v kraju Wijk bij Duurstede (Nizozemska),

Stichting Woonstede s sedežem v kraju Ede (Nizozemska),

ki jih zastopajo L. Hancher, E. Besselink in P. Glazener, odvetniki,

pritožnice,

druge stranke v postopku so

Evropska komisija, ki jo zastopata S. Noë in P.-J. Loewenthal, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

Kraljevina Belgija,

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) s sedežem v kraju Voorburg (Nizozemska), ki jo zastopa M. Meulenbelt, odvetnik,

intervenientki na prvi stopnji,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (poročevalec) in C.G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

* Jezik postopka: nizozemščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. julija 2016,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. oktobra 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Zadruga za socialna stanovanja Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang in Woonstede s pritožbo predlagajo razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 12. maja 2015, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (T-202/10, RENV, neobjavljen, v nadaljevanju: izpodbijani sklep, EU:T:2015:287), s katerim je to zavrglo njihovo tožbo za razglasitev delne ničnosti Odločbe Evropske komisije C(2009) 9963 final z dne 15. decembra 2009 o državnih pomočeh E 2/2005 in N 642/2009 – Nizozemska – obstoječa in posebna projektna pomoč stanovanjskim zadrugam (v nadaljevanju: sporna odločba).

Pravni okvir

Uredba (ES) št. 659/1999

- 2 Člen 17 Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339), naslovljen „Sodelovanje na podlagi člena [108](1) [PDEU]“, določa:

„1. Komisija v sodelovanju z državo članico od zadevne države članice pridobi vse potrebne podatke za pregled veljavnih shem pomoči na podlagi člena [108](1) [PDEU].

2. Če Komisija meni, da veljavna shema ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, o svojem predhodnem stališču obvesti zadevno državo članico in ji omogoči, da predloži svoje pripombe v roku enega meseca. V ustrezno upravičenih primerih lahko Komisija predpisano obdobje podaljša.“

- 3 Člen 18 te uredbe, ki se nanaša na predlog za primerne ukrepe, določa:

„Če Komisija, glede na podatke, ki jih je država članica predložila na podlagi člena 17, ugotovi, da veljavna shema pomoči ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, izda priporočilo, v katerem zadevni državi članici predlaga primerne ukrepe. Priporočilo lahko predlaga predvsem:

- (a) vsebinsko spremembo sheme pomoči, ali
- (b) uvedbo postopkovnih zahtev, ali
- (c) odpravo sheme pomoči.“

- 4 Člen 19 navedene uredbe, ki se nanaša na pravne posledice predloga za primerne ukrepe, določa:

„1. Če zadevna država članica sprejme predlagane ukrepe in o tem obvesti Komisijo, Komisija to zabeleži in o tem obvesti državo članico. Državo članico to sprejetje zavezuje, da primerne ukrepe tudi izvaja.

2. Če država članica ne sprejme predlaganih ukrepov in Komisija potem, ko je upoštevala razloge zadevne države članice, še vedno meni, da so ukrepi potrebni, Komisija sproži postopek na podlagi člena 4(4). Členi 6, 7 in 9 se uporabljajo smiselno.“

Dejansko stanje in sporna odločba

- 5 Dejansko stanje spora, kot izhaja v bistvu iz točk od 1 do 12 izpodbijanega sklepa, je mogoče povzeti, kot sledi.
- 6 Pritožnice so zadruga za socialna stanovanja (woningcorporaties, v nadaljevanju: wocos) s sedežem na Nizozemskem. Zadruga wocos so nepridobitne organizacije, katerih cilj je nakup, gradnja in oddajanje v najem stanovanj, namenjenih zlasti prikrajšanim osebam in socialno prikrajšanim skupinam. Zadruga wocos opravljajo tudi druge dejavnosti, kot so gradnja in oddajanje v najem stanovanj z višjimi najemninami, gradnja stanovanj za prodajo ter gradnja in oddajanje v najem nepremičnin v splošnem interesu.
- 7 Nizozemski organi so leta 2002 Komisiji Evropskih skupnosti priglasili splošni sistem državnih pomoči, dodeljenih zadrugam wocos. Ker je Komisija presodila, da je mogoče ukrepe financiranja zadrug wocos opredeliti kot obstoječe pomoči, so nizozemski organi svojo priglasitev umaknili.
- 8 Komisija je 14. julija 2005 nizozemskim organom poslala dopis na podlagi člena 17 Uredbe št. 659/1999, v katerem je splošni sistem državnih pomoči, dodeljenih zadrugam wocos (pomoč E 2/2005), opredelila za obstoječe pomoči in podvomila o njihovi združljivosti s skupnim trgom (v nadaljevanju: dopis na podlagi člena 17). Komisija je najprej navedla, da bi morali nizozemski organi spremeniti cilj javnih storitev, ki jih opravljajo zadruga wocos, tako da bi bila socialna stanovanja namenjena le jasno opredeljeni ciljni skupini prikrajšanih oseb ali socialno prikrajšanim skupinam. Poudarila je, da morajo zadruga wocos vse komercialne dejavnosti opravljati v skladu s tržnimi pogoji in da zanje ne smejo prejemati državnih pomoči. Nazadnje, Komisija je navedla, da mora biti ponudba socialnih stanovanj v skladu s povpraševanjem prikrajšanih oseb ali socialno prikrajšanih skupin.
- 9 Komisija in nizozemski organi so, potem ko je bil poslan dopis na podlagi člena 17, začeli postopek sodelovanja, da bi shemo pomoči uskladili s členom 106(2) PDEU. Ob koncu teh posvetovanj je Komisija, da bi zagotovila skladnost zadevnih ukrepov z določbami prava Unije, ki urejajo državne pomoči, v skladu s členom 18 Uredbe št. 659/1999 predlagala te primerne ukrepe:
 - omejitev socialnih stanovanj na jasno opredeljeno ciljno skupino prikrajšanih oseb ali socialno prikrajšanih skupin;
 - opravljanje poslovnih dejavnosti v skladu s tržnimi pogoji, pri čemer je treba za dejavnosti javnih storitev in poslovne dejavnosti voditi ločena računa ter te dejavnosti ustrezno nadzirati;
 - prilagoditev ponudbe socialnih stanovanj povpraševanju prikrajšanih oseb ali socialno prikrajšanih skupin.
- 10 Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (nizozemsko združenje institucionalnih vlagateljev v nepremičnine) je 16. aprila 2007 pri Komisiji vložilo pritožbo v zvezi s pomočmi, odobrenimi zadrugam wocos. Tej pritožbi se je junija 2009 pridružila družba Vesteda Groep BV.
- 11 Nizozemski organi so z dopisom z dne 3. decembra 2009 sprejeli primerne ukrepe, ki jih je predlagala Komisija, in jo obvestili o svojih zavezah o spremembi splošnega sistema državnih pomoči, namenjenih zadrugam wocos, v skladu z zahtevami Komisije.
- 12 Komisija je 15. decembra 2009 sprejela sporno odločbo.

- 13 Ukrepi, zajeti v splošnem sistemu državnih pomoči, ki jih je Kraljevina Nizozemska dodelila zadrugam wocos in na katere se nanaša postopek v zadevi E 2/2005, so bili:
- (a) državna poročstva za posojila jamstvenega sklada za gradnjo socialnih stanovanj;
 - (b) pomoči centralnega stanovanjskega sklada, projektne pomoči ali pomoči za racionalizacijo v obliki posojil s prednostnimi obrestnimi merami ali neposredne subvencije;
 - (c) prodaja zemljišč s strani občin po cenah, ki so nižje od tržnih cen;
 - (d) pravica izposojanja od Bank Nederlandse Gemeenten.
- 14 Komisija je v sporni odločbi vse te ukrepe opredelila za državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU in menila, da je nizozemski sistem financiranja socialnih stanovanj obstoječa pomoč, pri čemer je bil ta sistem uveden pred začetkom veljavnosti pogodbe ES na Nizozemskem in s poznejšimi reformami niso bile uvedene bistvene spremembe.
- 15 Komisija je v točki 41 obrazložitve sporne odločbe navedla:
- „Nizozemski organi so se zavezali, da bodo spremenili delovanje zavodov wocos in ukrepe, s katerimi se jim dodeljujejo prednosti. Nizozemski organi so Komisiji v zvezi z različnimi spremembami predstavili osnutke določb. Nova pravila so bila vključena v novo ministrsko uredbo, ki je začela veljati 1. januarja 2010, in nov stanovanjski zakon, ki bo začel veljati 1. januarja 2011. [...]“
- 16 Komisija je preverila združljivost pomoči E 2/2005 v zvezi s sistemom financiranja zadrug wocos, kot je bil spremenjen po zavezah, ki so jih sprejeli nizozemski organi. V točki 72 obrazložitve sporne odločbe je ugotovila, da so „pomoči, dodeljene za dejavnosti v zvezi s socialnimi stanovanji, torej povezane z gradnjo in oddajanjem v najem stanovanj, namenjenih posameznikom, vključno z gradnjo in vzdrževanjem pomožne infrastrukture, združljive s členom 106(2) PDEU“. Zato je Komisija v skladu s členom 19 Uredbe št. 659/1999 zabeležila zaveze nizozemskih organov v zvezi s pomočjo E 2/2005.
- 17 Komisija je 30. avgusta 2010 sprejela Odločbo C(2010) 5841 final o državni pomoči E 2/2005, s katero so bile spremenjene točke od 22 do 24 sporne odločbe. V tej odločbi o spremembi je Komisija ugotovila, da na podlagi dokazov, ki so na voljo, ne more šteti, da ukrep (d) iz sporne odločbe, torej pravica izposojanja od Bank Nederlandse Gemeenten, izpolnjuje vsa merila za državno pomoč.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

- 18 Zadruga Stichting Woonlinie, Stichting Allee Wonen, Woningstichting Volksbelang, Stichting WoonInvest in Stichting Woonstede so 29. aprila 2010 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča na podlagi člena 263 PDEU vložile tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe v delu, v katerem se nanaša na državno pomoč E 2/2005.
- 19 Splošno sodišče je s sklepom z dne 16. decembra 2011, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (T-202/10, neobjavljen, EU:T:2011:765), tožbo zavrglo kot nedopustno.
- 20 Sodišče je s sodbo z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105), razveljavilo sklep z dne 16. decembra 2011, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (T-202/10, neobjavljen, EU:T:2011:765), v delu, v katerem je bila za nedopustno razglašena tožba, ki so jo tožeče stranke na prvi stopnji vložile zoper sporno odločbo v delu, v katerem se je ta odločba nanašala na shemo pomoči E 2/2005, v preostalem pa je pritožbo zavrnilo. Sodišče je razsodilo, da je tožba, ki je bila vložena zoper sporno odločbo v delu, v katerem se je ta odločba nanašala na shemo pomoči E 2/2005, dopustna, in zadevo vrnilo Splošnemu sodišču v meritorno odločanje.

- 21 Zadeva je bila dodeljena sedmemu senatu Splošnega sodišča.
- 22 V skladu s členom 119(1) Poslovnika Splošnega sodišča so Komisija in tožeče stranke na prvi stopnji 27. marca oziroma 15. aprila 2014 podale pisna stališča.
- 23 Splošno sodišče je z izpodbijanem sklepom tožbo zavrnilo kot očitno neutemeljeno.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

- 24 Tožeče stranke na prvi stopnji s pritožbo Sodišču predlagajo, naj:
- izpodbijani sklep v celoti ali delno razveljavi;
 - zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču in
 - Komisiji naloži plačilo stroškov pritožbenega postopka in postopka pred Splošnim sodiščem.
- 25 Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in tem zadrugam naloži plačilo stroškov. Komisija zaradi celovitosti opozarja, da če bi Sodišče presodilo, da so pritožbeni razlogi utemeljeni, ne bi bilo nobenega razloga za razveljavitev izpodbijanega sklepa v celoti, ker navedene zadruge niso navedle nobenega očitka zoper zavrnitev prvega tožbenega razloga na prvi stopnji, ki bi se nanašal na to, da je Komisija s tem, da je vse ukrepe opredelila kot del sheme pomoči, napačno uporabila pravo, in dodaja, da bi bilo torej primerno zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču.
- 26 Zadrugi Stichting Allee Wonen in Stichting WoonInvest sta z dopisom, vloženim v sodnem tajništvu Sodišča 21. januarja 2016, Sodišče obvestili, da pritožbo umikata. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 21. marca 2016, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-414/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:229), zadrugi Stichting Allee Wonen in Stichting WoonInvest izbrisal iz zadeve C-414/15 P in odredil, da ti zadrugi in Komisija nosijo svoje stroške v zvezi s pritožbo, ki sta jo vložili ti stranki.

Pritožba

Prvi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava, napačna presoja upoštevni dejstev in neobstoje obrazložitve, ker je Splošno sodišče štelo, da so pritožnice v resnici izpodbijale dopis na podlagi člena 17 in da njegov nadzor ne obsega navedenega dopisa

Trditve strank

- 27 Pritožnice v okviru prvega pritožbenega razloga, ki je vložen zoper točke od 56 do 60, od 69 do 74, 81, 82, 86 in 87 izpodbijanega sklepa, trdijo, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da se tožbeni razlogi, ki so jih navedle pri njem, v resnici nanašajo na vsebino dopisa na podlagi člena 17. Poleg tega naj bi Splošno sodišče v točki 59 izpodbijanega sklepa na podlagi sodbe tega sodišča z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija (T-354/05, EU:T:2009:66), napačno sklepalo, da je njegov nadzor omejen na presojo Komisije o tem, ali se lahko s sprejetimi zavezami rešujejo ugotovljene težave, povezane s konkurenco, in da se ne nanaša na temeljno vprašanje glede nujnosti zavez. Iz besedila člena 108(1) PDEU naj bi namreč izhajalo, da mora dokončna odločba Komisije vsebovati presojo o tem vprašanju. Ta odločba naj bi zajemala celoten postopek iz členov od 17 do 19 Uredbe (ES) št. 659/1999. Nadzor sodišča Unije naj bi se zato moral nanašati tudi na vprašanje, ali je bil prejšnji položaj združljiv z notranjim trgovom.

28 Komisija meni, da odločba na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999 ne temelji na dokončni ugotovitvi, da je obstoječa shema pomoči nezdržljiva z notranjim trgov. Ta odločba naj bi bila izraz sodelovanja iz člena 108(1) PDEU in njeno osnovno načelo naj ne bi bila zavezujoča enostranska ugotovitev Komisije, temveč priznanje Komisije in zadevne države članice, da obstaja potreba po prilagoditvi obstoječe sheme pomoči. Komisiji naj torej v svoji odločbi ne bi bilo treba pojasnjevati, zakaj meni, da ta shema ni ali ni več združljiva z notranjim trgov. Poleg tega naj se v obravnavani zadevi dopisovanje med Komisijo in nizozemskimi organi po dopisu na podlagi člena 17 ne bi nanašalo na vprašanje, ali je obstoječa shema pomoči združljiva z notranjim trgov, temveč na to, kako bi bilo treba to shemo prilagoditi.

Presoja Sodišča

29 Splošno sodišče je v točkah 56 in 57 izpodbijanega sklepa ob sklicevanju na točki 188 in 189 sodbe tega sodišča z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija (T-354/05, EU:T:2009:66), v bistvu štelo, da ima Komisija široko diskrecijsko pravico pri določitvi primernih ukrepov za odziv na njegovo ugotovitev, da zadevna obstoječa shema pomoči ni ali ni več združljiva z notranjim trgov, in da je treba zato nadzor, ki bi ga moralo izvajati, omejiti na preverjanje, ali ni Komisija s tem, da je štela, da je s sprejetimi zavezami mogoče rešiti težave, povezane s konkurenco, ki jih je povzročila zadevna shema pomoči, storila očitno napako pri presoji.

30 Splošno sodišče je na podlagi tega v točki 59 tega sklepa ugotovilo, da nadzor, ki ga mora izvajati, ne obsega preverjanja Komisije v zvezi s shemo pomoči pred zavezami, ki so jih sprejeli nizozemski organi. Na to ugotovitev je v bistvu opozorilo v točkah 73, 82 in 87 navedenega sklepa.

31 Splošno sodišče je v točkah 58, 72, 74, 81 in 86 tega sklepa v bistvu menilo, da pritožnice ne izpodbijajo presoje, ki jo je opravila Komisija v sporni odločbi o združljivosti obstoječe sheme pomoči, kakor je bila spremenjena z zavezami, ki so jih sprejeli nizozemski organi, temveč preverjanje, ki ga je opravila Komisija v zvezi s sistemom financiranja zadrug wocos, kakor je bil naveden v prvotni nizozemski zakonodaji, preden je bil spremenjen z zavezami, ki so jih sprejeli ti organi, in da tega preverjanja ni v sporni odločbi, temveč v dopisu na podlagi člena 17.

32 Zato je Splošno sodišče v točki 60 izpodbijanega sklepa kot brezpredmetne zavrglo trditve pritožnic, podane v okviru drugega tožbenega razloga, s katerim so Komisiji očitale, da je v dopisu na podlagi člena 17 zgolj ugotovila, da storitve splošnega gospodarskega pomena (SIEG) niso dovolj opredeljene, ne da bi dokazala obstoj očitne napake v nizozemskem sistemu financiranja socialnih stanovanj, v točkah od 69 do 75 tega sklepa kot delno brezpredmetne implicitno zavrglo trditve pritožnic, podane v okviru tretjega tožbenega razloga, v točkah 81 in 82 navedenega sklepa kot brezpredmetno zavrglo trditve, podano v okviru šestega tožbenega razloga, ki se je nanašala na to, da je Komisija s tem, da je štela, da je v nizozemskem sistemu socialnih stanovanj očitna napaka, ker ne vključuje omejitve posebnih dohodkov, storila napako, in v točkah od 86 do 88 tega sklepa kot brezpredmetna implicitno zavrglo peti in sedmi tožbeni razlog pritožnic.

33 V zvezi s tem je Komisija na podlagi člena 108(1) PDEU pristojna, da skupaj z državami članicami redno preverja obstoječe pomoči. V okviru tega preverjanja Komisija državam članicam predlaga primerne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga. Poleg tega člen 108(2) PDEU določa, da če Komisija, potem ko je pozvala zadevne stranke k predložitvi pripomb, ugotovi, da dodeljena pomoč ni združljiva z notranjim trgov glede na člen 107 PDEU, ali če se takšna pomoč zlorablja, odloči, da mora zadevna država takšno pomoč odpraviti ali spremeniti v roku, ki ji ga določi.

34 Člen 17(2) Uredbe št. 659/1999 določa, da če Komisija meni, da obstoječa shema pomoči ni ali ni več združljiva s skupnim trgov, o svojem predhodnem stališču obvesti zadevno državo članico in ji omogoči, da predloži pripombe v enomesečnem roku.

- 35 Člen 18 te uredbe določa, da če Komisija glede na podatke, ki jih je država članica predložila na podlagi člena 17 navedene uredbe, ugotovi, da obstoječa shema pomoči ni ali ni več združljiva s skupnim trgov, izda priporočilo, v katerem zadevni državi članici predlaga primerne ukrepe.
- 36 Člen 19(1) Uredbe št. 659/1999 določa, da če zadevna država članica sprejme predlagane ukrepe in o tem obvesti Komisijo, Komisija to zabeleži in o tem obvesti državo članico.
- 37 Komisija tako pri sprejetju odločbe v skladu s členom 26 Uredbe št. 659/1999 „na podlagi [...] člena 18 [te uredbe] v povezavi s členom 19(1) [navedene uredbe]“ v okviru izvajanja pristojnosti, ki jo ima pri presoji združljivosti državnih pomoči z notranjim trgov, sprejme zaveze države, ki so bile sprejete v zvezi s primernimi ukrepi, ki ji jih je predlagala v priporočilu, naslovljenem v skladu s členom 18 te uredbe, kot ustrezne glede na njene pomisleke v zvezi z združljivostjo te preverjene obstoječe sheme pomoči s tem trgov in konča postopek preverjanja iz člena 108(1) PDEU.
- 38 Taka odločba nujno pomeni, da je Komisija predhodno opravila presojo o združljivosti zadevne sheme pomoči z notranjim trgov ter da je, potem ko je upoštevala informacije, ki ji jih je posredovala zadevna država članica, ugotovila, da ta shema ni ali ni več združljiva z notranjim trgov in da so zato potrebni primerni ukrepi, da se ta nezdržljivost odpravi.
- 39 V nasprotju s tem, kar je razsodilo Splošno sodišče v točki 59 izpodbijanega sklepa, presoja, ki jo je tako opravila Komisija, in ugotovitev, do katere je na podlagi te presoje prišla, ne moreta biti izvzeti iz nadzora sodišč Unije, ne da bi bila kršena pravica do učinkovitega sodnega varstva – kakor ga zagotavlja člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – upravičencev do obstoječe sheme pomoči.
- 40 Odločba, ki jo sprejme Komisija na podlagi člena 18 te uredbe v povezavi s členom 19(1) navedene uredbe in ki temelji na predhodni ugotovitvi nezdržljivosti obstoječe sheme pomoči z notranjim trgov, pa lahko posega v interese upravičencev do te sheme.
- 41 V zvezi s tem je Sodišče v točki 48 sodbe z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105), poudarilo, da sporna odločba učinkuje tako, da se s 1. januarjem 2011, datumom začetka veljavnosti novega stanovanjskega zakona, shema pomoči, do katere so bile do tega datuma upravičene pritožnice, spremeni, in sicer tako, da postanejo pogoji za opravljanje njihovih dejavnosti manj ugodni kot prej.
- 42 Zato je Sodišče v točkah 56 in 57 te sodbe v bistvu razsodilo, da imajo pritožnice pravni interes za razglasitev ničnosti sporne odločbe v delu, v katerem se nanaša na pomoč E 2/2005, ker bi bil učinek razglasitve ničnosti te odločbe ohranitev prejšnjih pogojev, ki so bili zanje ugodnejši.
- 43 Pravica do učinkovitega sodnega varstva upravičencev do obstoječe sheme pomoči torej predpostavlja, da lahko ti s tožbo zoper odločbo, sprejeto na podlagi člena 18 Uredbe št. 659/1999 v povezavi s členom 19(1) te uredbe, izpodbijajo tudi presojo, ki jo je Komisija opravila glede te sheme, pa tudi ugotovitev te institucije, v skladu s katero navedena shema ni združljiva z notranjim trgov in so zato nujni primerni ukrepi, da se ta nezdržljivost odpravi.
- 44 V zvezi z okoliščino, na katero se je oprlo Splošno sodišče v točkah 58, 74 in 86 izpodbijanega sklepa, in sicer da v obravnavani zadevi ta presoja ni navedena v sporni odločbi, temveč v dopisu na podlagi člena 17, je treba sicer res poudariti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča vmesni ukrepi, katerih cilj je priprava končne odločbe, načeloma ne pomenijo aktov, ki so lahko predmet ničnostne tožbe (sodba z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 50).

- 45 Ničnostna tožba, vložena zoper akte, ki izražajo začasno stališče Komisije, bi namreč lahko od sodišča Unije zahtevala, da opravi presojo vprašanj, o katerih se zadevna institucija še ni imela priložnosti izreči, in bi tako povzročila predčasnost vsebinskih razprav ter pomešanje različnih faz upravnega in sodnega postopka (sodba z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 51).
- 46 Iz sodne prakse izhaja, da zoper vmesni akt ni mogoče vložiti tožbe niti takrat, ko bi se bilo na nezakonitost tega akta mogoče sklicevati v utemeljitev tožbe zoper končno odločbo, glede na katero ta akt predstavlja pripravljalni akt. V tem primeru bi tožba zoper odločbo, s katero se postopek konča, zagotavljala zadostno sodno varstvo (sodba z dne 13. oktobra 2011, Deutsche Post in Nemčija/Komisija, C-463/10 P in C-475/10 P, EU:C:2011:656, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 47 V obravnavani zadevi je iz sporne odločbe razvidno, da primerni ukrepi, ki jih je predlagala Komisija na podlagi člena 18 Uredbe št. 659/1999, v bistvu sovpadajo z navedbami, ki jih je ta institucija predhodno podala nizozemskim organom v dopisu na podlagi člena 17. Analiza, na kateri je ta dopis temeljil, je bila torej potrjena s sporno odločbo.
- 48 Ker pa dopis na podlagi člena 17 pomeni prvo fazo priprave sporne odločbe, pritožnicam ne bi smelo biti onemogočeno, da se v utemeljitev svoje pritožbe zoper navedeno odločbo sklicujejo na nezakonitost presoje, ki jo ta dopis vsebuje.
- 49 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče s tem, da je zavrnilo trditve pritožnic, ker, prvič, nadzor, ki ga mora izvajati, ne zajema preverjanja, ki ga je Komisija opravila v zvezi s shemo pomoči, ki je bila sprejeta pred zavezami nizozemskih organov, in drugič, v bistvu, ker to preverjanje ni bilo del sporne odločbe, napačno uporabilo pravo.
- 50 Te ugotovitve ne more ovreči trditev Komisije, da ugotovitev, da obstoječa shema pomoči ni združljiva z notranjim trgov, na kateri temelji odločba, ki jo je sprejela Komisija na podlagi člena 18 Uredbe št. 659/1999 v povezavi s členom 19(1) te uredbe, ni bila dokončna.
- 51 Ugotoviti je namreč treba, da zaradi mehanizma sodelovanja med Komisijo in državami članicami, ki je bil uveden s členom 108(1) PDEU in na katerem temelji sistem nadzora obstoječih shem pomoči, postopek, ki poteka na podlagi te določbe, v nasprotju s postopkom na podlagi člena 108(2), prvi pododstavek, PDEU ne pripelje do formalne ugotovitve nezdržljivosti sheme pomoči z notranjim trgov.
- 52 Vendar so pravni učinki ugotovitve, da obstoječa shema pomoči ni združljiva z notranjim trgov, in predloga za primerne ukrepe, ki ga ta ugotovitev nujno zajema, potem ko Komisija zabeleži, da je zadevna država članica te ukrepe sprejela, za to državo enaki kot pravni učinki take formalne ugotovitve.
- 53 Ker pa preverjanje združljivosti obstoječih pomoči z notranjim trgov zahteva zapletene ocene na ekonomski in socialni ravni, ima Komisija široko diskrecijsko pravico. V okviru tega je sodni nadzor, ki se uporablja za uresničevanje te diskrecijske pravice, omejen na preverjanje upoštevanja postopkovnih pravil in pravil obrazložitve, pravilnosti dejstev ter neobstoja zmotne uporabe prava, očitne napake pri presoji ali zlorabe pooblastil (glej po analogiji sodbo z dne 26. septembra 2002, Španija/Komisija, C-351/98, EU:C:2002:530, točka 74).
- 54 Iz navedenega izhaja, da je treba prvemu pritožbenemu razlogu ugoditi.

Drugi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava, nenatančna presoja upoštevnih dejstev in neobstoja obrazložitve, ker je Splošno sodišče menilo, da so primerni ukrepi, ki jih je predlagala Komisija, le predlogi in da so navedeni ukrepi postali zavezujoči takrat, ko so jih sprejeli nizozemski organi

Trditve strank

- 55 Pritožnice v okviru drugega pritožbenega razloga, ki je vložen zoper točke od 61 do 66, od 78 do 80 in od 90 do 95 izpodbijanega sklepa, Splošnemu sodišču očitajo, da je s tem, da je ob zavrnitvi trditvev, ki so se nanašale na primerne ukrepe, ki jih zahteva Komisija, razsodilo, da so ti ukrepi le predlogi in da so ti ukrepi postali zavezujoči s tem, da so jih sprejeli nizozemski organi, kršilo člen 108(1) PDEU in Uredbo št. 659/1999. Sodba z dne 22. oktobra 1996, Salt Union/Komisija (T-330/94, EU:T:1996:154), na katero se je Splošno sodišče oprlo v točki 63 izpodbijanega sklepa, naj bi se nanašala na vprašanje dopustnosti in naj ne bi bila upoštevana. Poleg tega naj bi bil učinek izpodbijanega sklepa odvzem učinka sodbi z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105), v kateri naj bi Sodišče priznalo pravni interes pritožnic, da dosežejo razglasitev ničnosti sporne odločbe.
- 56 Komisija trdi, da je Splošno sodišče upoštevalo člen 108(1) PDEU in vlogo Komisije v postopku sodelovanja v zvezi s preverjanjem združljivosti obstoječih shem pomoči z notranjim trgov. Trdi, da je njeno poslanstvo v okviru tega postopka zgolj preverjanje, ali so zaveze zadevne države članice zadostne, da lahko postane obstoječa shema pomoči združljiva z notranjim trgov, in dodaja, da priporočila glede primernih ukrepov niso zavezujoča.
- 57 Poleg tega naj izpodbijani sklep ne bi odzemał učinka sodbi z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105), saj naj bi pritožnice imele možnost izpodbijati uporabo pojma državne pomoči s strani Komisije in združljivost spremenjene sheme z notranjim trgov.
- 58 Tudi razglasitev ničnosti sporne odločbe naj ne bi nujno povzročila ohranitve položaja, ki je prevladoval pred spremembo splošnega sistema državnih pomoči v korist zadrug wocos, ker naj bi bila odločitev nizozemskega zakonodajalca, da izvede to spremembo, politična in naj bi temeljila na več preudarkih. Države članice naj bi namreč lahko svobodno ukinile, zmanjšale ali nadomestile obstoječo shemo pomoči z drugo shemo, ki je združljiva z notranjim trgov.

Presoja Sodišča

- 59 Splošno sodišče je v točkah 63 in 64 izpodbijanega sklepa v bistvu štelo, da so primerni ukrepi, ki jih Komisija lahko predlaga na podlagi člena 108(1) PDEU in člena 18 Uredbe št. 659/1999, zgolj predlogi, ki jih zadevna država članica lahko sprejme ali zavrne, in da jih je ta država članica, če jih sprejme, s tem sprejetjem dolžna izvajati.
- 60 Splošno sodišče je v točki 65 tega sklepa ob sklicevanju na točko 28 sodbe z dne 18. junija 2002, Nemčija/Komisija (C-242/00, EU:C:2002:380), in na točko 52 sodbe z dne 4. decembra 2013, Komisija/Svet (C-121/10, EU:C:2013:784), menilo, da če država članica te predloge za primerne ukrepe sprejme, imajo ti do nje zavezujoč učinek. To trditev je ponovilo v točki 79 navedenega sklepa.
- 61 Zato je Splošno sodišče v točki 66 izpodbijanega sklepa kot očitno neutemeljeno zavrnilo trditve pritožnic, podane v okviru drugega tožbenega razloga, da je Komisija s tem, da je zahtevala primerne ukrepe in jim pripisala zavezujočo naravo v sporni odločbi, prekoračila svoja pooblastila, ter razsodilo, da pritožnice neupravičeno trdijo, da je Komisija zahtevala primerne ukrepe in jim pripisala zavezujočo naravo v tej odločbi, v točkah od 78 do 80 navedenega sklepa pa kot očitno neutemeljene zavrnilo trditve, podane v okviru četrtega in šestega tožbenega razloga, s katerima so pritožnice Komisiji očitale, prvič, da je napačno uporabila pravo in da je s tem, da je od nizozemskih organov zahtevala

novo opredelitev „socialnih stanovanj“, zlorabila svoja pooblastila, in drugič, da je napačno razlagala 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 (UL 2005, L 312, str. 67), ker je zahtevala posebno opredelitev storitev splošnega gospodarskega pomena.

- 62 V zvezi s tem je treba poudariti, da je Sodišče razsodilo, da v okviru postopka iz člena 19(1) Uredbe št. 659/1999 postanejo predlogi države članice zavezujoči s sklepom Komisije, s katerim se navedeni predlogi potrdijo (sodba z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija, C-133/12 P, EU:C:2014:105, točka 59).
- 63 Iz sodne prakse, omenjene v točki 60 te sodbe in navedene v točki 65 izpodbijanega sklepa, namreč izhaja, da imajo primerni ukrepi, ki jih Komisija predlaga na podlagi člena 108(1) PDEU, če jih država članica sprejme, zavezujoč učinek do te države članice, kot določa člen 19(1), drugi stavek, Uredbe št. 659/1999. Vendar ima to sprejetje pravne učinke le, če je bila ta institucija o tem obveščena in če je ta to zabeležila ter o tem obvestila navedeno državo članico v skladu s členom 19(1), prvi stavek, te uredbe.
- 64 Tako bi morale Splošno sodišče preučiti utemeljenost trditev pritožnic, navedenih v točki 61 te sodbe, ne glede na vprašanje vlog, ki jih imajo Komisija in države članice pri sprejetju primernih ukrepov.
- 65 Splošno sodišče je zato v točki 65 izpodbijanega sklepa napačno uporabilo pravo in je zato neupravičeno zavrnilo trditve pritožnic, navedene v točki 61 te sodbe, kot očitno neutemeljene.
- 66 V zvezi s točkami od 90 do 95 izpodbijanega sklepa je treba ugotoviti, da v nasprotju s tem, kar zatrjujejo pritožnice, Splošno sodišče v teh točkah ni zavrnilo njihovih trditev v zvezi s primernimi ukrepi, ki jih zahteva Komisija, temveč je preučilo trditve, navedene v utemeljitev njihovega osmega tožbenega razloga. S tem tožbenim razlogom pa so pritožnice Komisiji očitale, da je zlorabila postopek v zvezi z obstoječimi pomočmi in prekoračila svoja pooblastila, ker je odobrila izčrpen seznam stavb, ki jih je bilo mogoče opredeliti kot „socialne nepremičnine“, čeprav ni podala priporočil v zvezi s pripravo takega seznama niti v dopisu na podlagi člena 17 niti v predlogih za primerne ukrepe.
- 67 Zato drugi pritožbeni razlog v delu, v katerem pritožnice Splošnemu sodišču očitajo, da je menilo, da so primerni ukrepi, ki jih je predlagala Komisija, zgolj predlogi in da so navedeni ukrepi postali zavezujoči, ko so jih sprejeli nizozemski organi, ne more ovreči presoji iz točk od 90 do 95 izpodbijanega sklepa.
- 68 V teh okoliščinah je treba drugemu pritožbenemu razlogu ugoditi v delu, v katerem se nanaša na presojo iz točk od 61 do 66 in od 78 do 80 tega sklepa.
- 69 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da je treba izpodbijani sklep razveljaviti.

Vrnitev zadeve Splošnemu sodišču v razsojanje

- 70 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča, lahko to v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča, če stanje postopka to dovoljuje, samo dokončno odloči o zadevi ali pa zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.
- 71 Ker Splošno sodišče v obravnavani zadevi ni izvedlo nadzora nad sporno odločbo, ki bi ga morale izvajati, in ker ni preučilo utemeljenosti trditev pritožnic, navedenih v točki 61 te sodbe, ne glede na vprašanje vlog, ki jih imajo Komisija in države članice pri sprejemanju primernih ukrepov, Sodišče meni, da stanje postopka ne dovoljuje, da bi odločilo o zadevi. Zato je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču.

Stroški

72 Ker se zadeva vrne Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških tega pritožbenega postopka pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Sklep Splošnega sodišča Evropske unije z dne 12. maja 2015, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (T-202/10 RENV, neobjavljen, EU:T:2015:287), se razveljavi.**
- 2. Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije.**
- 3. Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi