



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 29. svibnja 2013.¹

Predmet C-132/12 P

**Stichting Woonpunt
Stichting Havensteder, ranije Stichting Com.wonen,
Woningstichting Haag Wonen
Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl
protiv**

Europske komisije

„Žalba – Sustav potpora koje Nizozemska dodjeljuje u korist stambenih društava – Odluka koja čini pravno obvezujućim obveze koje su preuzela nizozemska tijela radi postupanja u skladu s pravom Europske unije – Planirana potpora nizozemskih tijela u korist posebnog projekta vezanog za zapuštena gradska područja – Odluka kojom se utvrđuje da je sustav spojiv sa zajedničkim tržištem – Članak 263. stavak 4. UFEU-a – Pojam „regulatornog akta koji se izravno odnosi na fizičku ili pravnu osobu, a ne podrazumijeva provedbene mjere“

I – Uvod

1. Predmet ovoga postupka je žalba koju su podnijela stambena društva („woningcorporaties“, u daljnjem tekstu: društva *wocos*) Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, ranije Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS Hhvl protiv rješenja Općeg suda Europske unije od 16. prosinca 2011., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (T-203/10, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje).

2. Opći sud je pobijanim rješenjem proglasio nedopuštenom tužbu za poništenje Odluke Komisije C (2009) 9963 *final* od 15. prosinca 2009. o državnim potporama E 2/2005 i N 642/2009 – Nizozemska – Postojeća potpora i specifična potpora po projektima u korist stambenih društava (u daljnjem tekstu: sporna odluka). Opći sud je smatrao da se sporna odluka u dijelu u kojem se odnosi na postojeću potporu E 2/2005, jednako odnosi na žalitelje kao i na bilo koji drugi gospodarski subjekt koji se stvarno ili potencijalno nalazi u identičnoj situaciji te da se stoga ne može zaključiti da se odluka na njih osobno odnosi samo na temelju toga što imaju status društava *wocos*, koji se određuje prema objektivnim kriterijima. Što se tiče dijela sporne odluke o novoj potpori N 642/2009, Opći sud je smatrao da poništenje žaliteljima ne može donijeti neku korist i da oni stoga nisu dokazali svoj pravni interes za traženje poništenja te odluke.

¹ — Izvorni jezik: francuski

3. Opći sud se stoga u pobijanom rješenju ograničio na ispitivanje samo uvjeta pravnog interesa i osobnog utjecaja kako su bili propisani u bivšem članku 230. stavku 4. UEZ-a. No, stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona (prije donošenja sporne odluke) za pravne i fizičke osobe koje žele podići tužbu za poništenje otvorena je treća mogućnost. Članak 263. zadnji dio stavka 4. UFEU-a takvim osobama sada dopušta pokretanje postupka radi poništenja regulatornih akata koji se na njih izravno odnose, a ne podrazumijevaju provedbene mjere.

4. U ovom mišljenju ću, u mjeri u kojoj se dopuštenost tužbe podnesene na temelju članka 263. UFEU-a tiče javnog poretka, predložiti da Sud ispita primjenjuje li se članak 263. zadnji dio stavka 4. UFEU-a na konkretni slučaj. Također, iznijet ću mišljenje da je Opći sud počinio pogrešku u pogledu prava jer je propustio provesti takvu analizu. Nadalje, predložiti ću Sudu da donese konačnu odluku o tom pitanju, da proglasi tužbu dopuštenom u dijelu u kojem se odnosi na dio odluke o potpori E 2/2005 i da predmet u preostalom dijelu uputi Općem sudu kako bi on odlučio o meritumu².

II – Pozadina spora

5. Žalitelji su društva *wocos* s poslovnim nastanom u Nizozemskoj. Riječ je o neprofitnim organizacijama kojima je cilj stjecanje, izgradnja i iznajmljivanje stambenih objekata namijenjenih prije svega osobama slabog imovinskog stanja i ranjivim društvenim skupinama. Društva *wocos* bave se i drugim djelatnostima, kao što su izgradnja i iznajmljivanje stanova s višim najamninama, izgradnja stanova namijenjenih prodaji te izgradnja i iznajmljivanje nekretnina od općeg interesa.

A – Potpora E 2/2005 (postojeća potpora)

6. Nizozemska nadležna tijela Europskoj komisiji su 2002. prijavila opći sustav državnih potpora koje se isplaćuju u korist društava *wocos*. S obzirom na to da je Komisija smatrala da se mjere financiranja društava *wocos* mogu kvalificirati kao postojeće potpore, nizozemska nadležna tijela su potom povukla prijavu.

7. Međutim, Komisija je 14. srpnja 2005. uputila dopis nizozemskim tijelima sukladno članku 17. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [88. UEZ-a] (SL L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), u kojemu je izrazila sumnju u spojivost potpore E 2/2005 sa zajedničkim tržištem. Komisija je ponajprije istaknula da su nizozemska tijela trebala izmijeniti svrhu javne službe koja je povjerena društvima *wocos*, na način da stambeni objekti za socijalno stanovanje budu namijenjeni jasno definiranoj ciljanoj skupini osoba slabog imovinskog stanja ili ranjivim društvenim skupinama. Komisija je dodala da su se sve poslovne aktivnosti društava *wocos* trebale odvijati u tržišnim uvjetima te da ona nisu smjela koristiti državne potpore. Konačno, Komisija je smatrala da je ponuda stambenih objekata za socijalno stanovanje trebala biti prilagođena zahtjevima osoba slabog imovinskog stanja ili ranjivih društvenih skupina.

8. Nakon upućivanja spomenutog dopisa Komisija i nizozemska nadležna tijela pokrenuli su pregovore u cilju usklađivanja programa potpora s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a.

9. Dana 16. travnja 2007. Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (Udruga institucionalnih ulagača u nekretnine Kraljevine Nizozemske) Komisiji je podnijela pritužbu u vezi sa sustavom potpora koje se dodjeljuju društvima *wocos*. U lipnju 2009. pritužbi se pridružila Vesteda Groep BV.

2 — U pogledu predmeta u kojem je Sud postupio na taj način, vidjeti presudu od 13. listopada 2011., *Deutsche Post i Njemačka/Komisija* (C-463/10 P i C-475/10 P, Zb., str. I-9639., t. 77. do 82.).

10. Nizozemska tijela su se u dopisu upućenom Komisiji 3. prosinca 2009. obvezala izmijeniti opći sustav državnih potpora u korist društava *wocos* te su dostavila nekoliko prijedloga u skladu s tim obvezama.

11. Na toj osnovi nizozemska tijela usvojila su nova pravila sadržana u novoj ministarskoj uredbi i u novom Zakonu o stanovanju, čije je stupanje na snagu bilo određeno za 1. siječnja 2010. i 1. siječnja 2011.

12. Kada je riječ o spojivosti novog sustava financiranja društava *wocos*, kako su ga predložila nizozemska tijela, Komisija je u točki 72. obrazloženja sporne odluke zaključila da su „potpore koje se isplaćuju na ime djelatnosti stambenog smještaja za socijalno stanovanje, to jest one koje su vezane uz izgradnju i iznajmljivanje stambenih objekata za građane, uključujući izgradnju i održavanje pomoćne infrastrukture, [...] spojive s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a“. Slijedom navedenoga Komisija je prihvatila obveze koje su preuzela nizozemska tijela te je usvojila spornu odluku.

B – Potpora N 642/2009 (nova potpora)

13. Dana 18. studenoga 2009. nadležna nizozemska tijela prijavila su novi program potpora za obnovu zapuštenih gradskih četvrti. Društva *wocos* koja djeluju u odabranim četvrtima korisnici su novog programa kvalificiranog kao „posebna potpora po projektu namijenjena određenim četvrtima“. Taj program se trebao primjenjivati prema istim uvjetima koji su bili predviđeni za mjere pokrivene programom potpora E 2/2005, s izmjenama koje su uslijedile nakon što su nizozemska nadležna tijela preuzela obveze.

14. Potpora N 642/2009 trebala je imati oblik izravnih subvencija koje isplaćuje Centraal Fonds Volkshuisvesting (Središnji stambeni fond) za realizaciju posebnih projekata vezanih za izgradnju i iznajmljivanje stambenih objekata u zemljopisno ograničenim područjima koja odgovaraju najsiriromašnijim gradskim zajednicama. Njegovo financiranje trebalo je biti osigurano novim porezom na teret društava *wocos* koja svoju djelatnost obavljaju izvan osjetljivih gradskih područja.

15. Komisija je u spornoj odluci smatrala da je potpora N 642/2009 spojiva sa zajedničkim tržištem. Držala je da su „potpore koje se isplaćuju na ime djelatnosti izgradnje i iznajmljivanja stambenih objekata za građane, uključujući izgradnju i održavanje pomoćne infrastrukture, i izgradnje i iznajmljivanja nekretnina od općeg interesa spojive s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a“. Stoga je odlučila da neće prigovarati novim prijavljenim mjerama.

III – Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

16. U tužbi koju su 30. travnja 2010. predali tajništvu Općeg suda žalitelji su istaknuli tužbeni zahtjev na temelju članka 263. UFEU-a kojim se zahtijeva poništenje sporne odluke.

17. U prilog svojem zahtjevu žalitelji su istaknuli nekoliko različitih tužbenih razloga. Međutim, kako je Komisija osporila dopuštenost zahtjeva, Opći sud je odlučio da najprije treba donijeti odluku o tom pitanju.

18. U tom pogledu Komisija s jedne strane ističe da se sporna odluka nije, u smislu članka 263. UFEU-a, osobno odnosila na žalitelje u dijelu u kojem je riječ o potpori E 2/2005 i s druge strane da nemaju pravni interes protiv dijela sporne odluke u kojem je riječ o potpori N 642/2009.

19. Opći sud je utvrdio da sporna odluka u dijelu u kojemu se tiče potpore E 2/2005 nije bila upućena žaliteljima. S tim u vezi on je, kao prvo, podsjetio na sudsku praksu prema kojoj nije dopušteno pobijati Komisijinu odluku kojom se zabranjuje program sektorskih potpora ako se odluka odnosi na to poduzeće samo zato što ono pripada dotičnom sektoru ili zbog njegovog potencijalnog statusa korisnika tog programa. Opći sud je, kao drugo, smatrao da isto vrijedi i kada se radi o tužbi za poništenje odluke kojom je Komisija, prihvaćajući obveze koje su preuzela tijela države članice, utvrdila da je tako izmijenjeni program potpora spojiv sa zajedničkim tržištem.

20. U konkretnom slučaju Opći sud je s jedne strane u točkama 31. i 32. pobijanog rješenja zaključio da je status društava *wocos* bio odobran prema objektivnim kriterijima, koje je mogao ispunjavati neograničen broj gospodarskih subjekata. S druge strane, on je u točki 33. tog rješenja podsjetio da društva *wocos* mogu biti samo potencijalni korisnici mjera potpore s obzirom na to da je ispitivanje Komisije „predstavljalo preliminarno ispitivanje“ izmijenjenog programa potpora nakon što su tijela države članice preuzela obveze.

21. Opći sud iz toga je zaključio da se ne može smatrati da se sporna odluka u dijelu u kojemu se tiče potpore E 2/2005 osobno odnosila na te gospodarske subjekte samo zbog činjenice da imaju status društava *wocos*.

22. Usto, u dijelu u kojem se sporna odluka odnosi na novu potporu N 642/2009 i utvrđuje da je spojiva sa zajedničkim tržištem, Opći sud je u točki 63. pobijane odluke utvrdio da žalitelji nisu dokazali svoj pravni interes i da im poništenje tog dijela odluke ne bi moglo donijeti nikakvu korist.

23. Stoga je Opći sud utvrdio da je tužba u cijelosti nedopuštena.

IV – Žalba

24. Žalitelji su predmetnu žalbu podnijeli putem zahtjeva dostavljenog tajništvu Suda 9. ožujka 2012. Oni od Suda traže da ukine pobijano rješenje i da predmet vrati Općem sudu. Žalitelji također traže da se Komisiji naloži snošenje troškova postupka.

25. U prilog svojoj žalbi žalitelji iznose tri razloga. Prvi i drugi žalbeni razlog odnose se na utvrđenja Općeg suda o dijelu odluke koja se odnosi na potporu E 2/2005, a treći na ona koja se odnose na potporu N 642/2009, to jest:

- u okviru prvog žalbenog razloga žalitelji navode da pobijano rješenje sadrži pogrešku koja se tiče prava, da su pogrešno ocjenjeni relevantni dokazi i da sadrži nedostatak u obrazloženju jer je dopuštenost tužbe uvjetovana time jesu li oni stvarni ili potencijalni korisnici postojećih mjera;
- u okviru drugog žalbenog razloga žalitelji ističu da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da oni nisu pripadali „zatvorenom krugu“ društava *wocos* postojećih korisnika potpore E 2/2005 i
- u okviru trećeg žalbenog razloga naposljetku smatraju da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava odlučivši da oni nemaju pravni interes protiv sporne odluke u dijelu u kojem se ona odnosi na potporu N 642/2009.

26. U odgovoru na pitanja Suda žalitelji su precizirali da, ako se i ne može smatrati da se sporna odluka odnosi na njih osobno, oni bi ipak imali pravo tražiti poništenje odluke jer se radi o regulatornom aktu koji se izravno na njih odnosi, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

A – Treći žalbeni razlog, koji se tiče pravnog interesa žalitelja

27. Pravni interes odgovara interesu za ishođenje poništenja poduzete mjere. To poništenje treba samo po sebi biti takvo da može imati pravne posljedice za tužitelja³, to jest, preciznije rečeno, mora postojati mogućnost da tužitelju donese korist⁴.

28. Opći sud se u pobijanom rješenju izričito očitovao o pravnom interesu žalitelja u vezi s potporom N 642/2009, za koju im je Komisija osporila taj interes. Međutim, nije ispitao taj uvjet u dijelu sporne odluke koji se odnosi na potporu E 2/2005.

29. Pravni interes prvi je i osnovni uvjet svakog pokretanja postupka⁵. Nepostojanje takvog interesa predstavlja apsolutnu zapreku za vođenje postupka na koju se Sud može pozvati po službenoj dužnosti⁶. Stoga, ako Sud dijeli moje mišljenje o drugim mogućim razlozima nedopuštenosti, smatram potrebnim razmotriti to pitanje za dvije sporne potpore.

1. Potpora N 642/2009 i pravni interes

30. Ističući da je spornom odlukom utvrđena spojivost nove potpore čiji su potencijalni korisnici žalitelji, Opći sud je u točki 63. pobijane odluke presudio da im poništenje sporne odluke ne može donijeti nikakvu korist i da stoga nisu dokazali svoj pravni interes.

31. Prema trećem žalbenom razlogu koji su žalitelji istaknuli u potporu svojoj žalbi, ta ocjena Općeg suda zahvaćena je pogreškom koja se tiče prava. Smatraju da imaju pravni interes zahtijevati poništenje sporne odluke jer je Komisija utvrdila da je potpora N 642/2009 spojiva sa zajedničkim tržištem samo u dijelu u kojem je podvrgnuta istim uvjetima dodjele kao što su oni koji se odnose na program postojeće potpore E 2/2005. Sporna odluka stoga za njih kao korisnike sadržava nepovoljne pravne učinke jer nove potpore o kojima je riječ mogu biti dodijeljene samo pod ograničenim uvjetima navedenim u spornoj odluci.

32. Izložena su tri argumenta. Najprije ističu da je Opći sud pogrešno smatrao da uvjeti primjene programa potpora N 642/2009 potječu od nacionalnih tijela, a ne Komisije. Potom drže da Opći sud nije smio zaključiti o nepostojanju pravnog interesa žalitelja zbog toga što nije bilo utvrđeno da bi Komisija odobrila program potpora pod drugim uvjetima. Naposljetku, Opći sud u tim okolnostima nije prihvatio prigovor žalitelja koji se odnosi na poštovanje njihovih postupovnih prava.

33. Treba podsjetiti da iz članka 256. UFEU-a i članka 58. prvog podstavka Statuta Suda Europske unije proizlazi da je žalba ograničena na pravna pitanja. Stoga je Opći sud nadležan samo za, s jedne strane, utvrđivanje činjenica, osim u slučaju kada iz dokumenata u spisu proizlazi da su ta utvrđenja zaista netočna i, s druge strane, ocjenu tih činjenica. Kada je Opći sud utvrdio ili ocijenio činjenice, Sud je na temelju članka 256. UFEU-a nadležan samo za nadzor njihove pravne kvalifikacije i zaključaka koje je Opći sud izvukao iz tih činjenica.

3 — Presuda od 24. lipnja 1986., AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisija (53/85, Zb., str. 1965., t. 21.).

4 — Vidjeti osobito presudu od 28. veljače 2008., Neirinck/Komisija (C-17/07 P, t. 45.) i gore spomenutu presudu Deutsche Post i Njemačka/Komisija (t. 37.).

5 — Rješenje od 31. srpnja 1989., S./Komisija (206/89 R, Zb., str. 2841., t. 8.).

6 — Rješenje od 7. listopada 1987., M./Vijeće i EGSO (108/86, Zb., str. 3933., t. 10.).

34. Sud stoga nije nadležan za utvrđivanje činjenica ni načelno za ispitivanje dokaza na kojima je Opći sud temeljio svoja utvrđenja. Naime, ako su ti dokazi ispravno pribavljeni i poštovana su opća načela prava i procesna pravila koja se primjenjuju na dokazivanje i izvođenje dokaza, samo je na Općem sudu da ocjeni dokaznu vrijednost dokaza koji su mu dostavljeni. Ta ocjena stoga, osim u slučaju iskrivljavanja tih dokaza, nije pravno pitanje koje je kao takvo podvrgnuto nadzoru Suda u okviru žalbe⁷.

35. Međutim, u ovom slučaju, tvrdeći da je Opći sud pogrešno smatrao da uvjeti dodjele potpore N 642/2009 potječu od nadležnih nacionalnih tijela, a ne Komisije, žalitelji dovode u pitanje ocjenu okolnosti donošenja sporne odluke Općeg suda a da pritom nisu istaknuli iskrivljavanje činjenica.

36. Svojim drugim argumentom žalitelji Općem sudu prigovaraju da je utvrđivanje nepostojanja pravnog interesa temeljio na činjenici da nije bio siguran da bi Komisija odobrila program potpora pod drugim uvjetima. Valja utvrditi da je taj argument usmjeren protiv podrednog razloga iz obrazloženja Općeg suda, čije pobijanje ne bi omogućilo priznanje pravnog interesa žalitelja. Usto smatram da su žalitelji očito pogrešno shvatili točku 59. pobijane odluke. Naime, iz te točke ne proizlazi da oni nemaju pravni interes zbog toga što Opći sud nije bio siguran da bi Komisija odobrila program potpora pod drugim uvjetima koji bi za njih bili povoljniji. Opći sud je samo želio istaknuti da se žalitelji u okolnostima konkretnog slučaja ne mogu pozivati na situaciju koja je prethodila donošenju sporne odluke koja bi za njih bila povoljnija jer već po definiciji ne mogu dobiti novu potporu koja se još uvijek nalazi u stadiju prethodnog ispitivanja Komisije.

37. Što se tiče trećeg argumenta u potporu trećeg žalbenog razloga, s obzirom na to da je sporna odluka donesena prije prethodnog ispitivanja i da se naposljetku utvrdilo da je spojiva sa zajedničkim tržištem, žalitelji, u svojem svojstvu potencijalnih korisnika te nove potpore, ne mogu isticati da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije zajamčio poštovanje postupovnih prava propisanih člankom 6. Uredbe br. 659/1999 za postupak prema članku 108. stavku 2. UFEU-a.

38. Nakon ovog ispitivanja smatram da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava u svojoj ocjeni pravnog interesa žalitelja protiv dijela sporne odluke o potpori N 642/2009. Stoga treći žalbeni razlog treba smatrati djelomično očito nedopuštenim i djelomično očito neosnovanim.

2. Potpora E 2/2005 i pravni interes

39. Komisija je u spornoj odluci smatrala da je nizozemski sustav financiranja socijalnog stanovanja, čak i kako je izmijenjen, predstavljao postojeću državnu potporu. Nakon što je ispitao područje primjene izmjena koje je podnijela nizozemska vlada, Sud je zaključio da su „potpore koje se isplaćuju na ime djelatnosti stambenog smještaja za socijalno stanovanje, to jest one koje su vezane uz izgradnju i iznajmljivanje stambenih objekata za građane, uključujući izgradnju i održavanje pomoćne infrastrukture, [bile] spojive s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a“⁸.

40. Prema dopisu koji je Kraljevina Nizozemska poslala Komisiji 3. prosinca 2009., nova pravila trebala su biti uvedena ministarskom uredbom i novim Zakonom o stanovanju sa stupanjem na snagu 1. siječnja 2010. i 1. siječnja 2011. Usto, nova pravila primjenjivala bi se samo na buduće aktivnosti.

41. Prvo razmatranje postupka stoga može sugerirati da poništenje sporne odluke žaliteljima ne bi donijelo nikakvu korist, s obzirom na to da ona ne može za posljedicu imati opoziv novih tekstova zakona i uredbe koje su usvojila nizozemska tijela.

7 — Vidjeti, među ostalim, presudu od 10. srpnja 2008., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Zb., str. I-4951., t. 29. i navedenu sudsku praksu).

8 — Točka 72. obrazloženja sporne odluke.

42. Međutim, kao što je ranije razmotreno, iz članka 19. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 proizlazi da je izmjene koje su dovele do toga da je sustav postao spojiv s pravom Europske unije potaknula Komisija te da ih je ona i učinila obvezujućima.

43. Naime, navedena odredba određuje da, „[u] slučaju kada dotična država članica prihvati predložene mjere i o tome obavijesti Komisiju, potonja je taj zaključak dužna evidentirati i o tome obavijestiti državu članicu. Svojim prihvaćanjem država članica se obvezuje na provođenje odgovarajućih mjera“.

44. Sud je osim toga već ranije u presudi od 18. lipnja 2002., Njemačka/Komisija (C-242/00, Zb., str. I-5603.) potvrdio da je odluka donesena na temelju članka 19. stavka 1. Uredbe br. 659/1999 obvezujuća.

45. Sud je u tom predmetu podsjetio da je Komisija mogla u izvršavanju svojih nadležnosti na temelju članaka 87. i 88. UEZ-a [koji su postali članci 107. i 108. UFEU-a] donositi smjernice čiji je cilj određivanje na koji način namjerava sukladno navedenim odredbama izvršavati svoje diskrecijske ovlasti u pogledu novih potpora ili u pogledu postojećih programa potpora. Kad su bile utemeljene u članku 88. stavku 1. UEZ-a [koji je postao članak 108. stavak 1. UFEU-a], te smjernice predstavljale su element redovite i periodične suradnje u okviru koje je Komisija provodila s državama članicama trajnu provjeru postojećih programa potpora te im je predlagala odgovarajuće mjere nužne za postupni razvoj i funkcioniranje zajedničkog tržišta. Sud je također dodao da „[u] mjeri u kojoj su ti prijedlozi odgovarajućih mjera prihvaćeni od strane države članice, one imaju obvezujući učinak prema toj državi članici [...]“⁹ te je zaključio da je „zakonodavac Unije na svoj račun preuzeo načela uspostavljena sudskom praksom [...] propisujući u Uredbi [br. 659/1999] članak 19. stavak 1.“¹⁰.

46. U ovom slučaju Komisija je u točki 74. obrazloženja sporne odluke izričito navela da „[s]toga Komisija prihvać[a] obveze koje su preuzela nizozemska tijela“ i da „[s]ukladno članku 19. Uredbe [br. 659/1999], Komisija registrir[a] obveze posredstvom ove odluke te tako čin[i] provedbu odgovarajućih mjera obvezujućom“.

47. Dakle, smatram da, u kontekstu ograničenog ispitivanja pravnog interesa, žalitelji s pravom tvrde da imaju koristi od poništenja sporne odluke. Naime, mislim „[da nema potrebe za] ispunjavanjem pretjeranih zahtjeva da bi se utvrdilo da postoji korist [kao posljedica poništenja pobijanog akta] ako su već ispunjeni strogi uvjeti iz drugog i trećeg scenarija kako ih predviđa članak 263. stavak 4. UFEU-a“¹¹. U konkretnom slučaju, u slučaju da bi spornu odluku trebalo poništiti, Kraljevina Nizozemska mogla bi vratiti stupanj autonomije u usvajanju mjera koje se poduzimaju radi usklađivanja sustava s pravom Europske unije. Poništenje sporne odluke žaliteljima bi stoga donijelo korist. Pod tim uvjetima, žalitelji su dokazali da imaju pravni interes za pokretanje postupka i traženje poništenja sporne odluke u dijelu koji se odnosi na potporu E 2/2005.

B – Primjena članka 263. zadnjeg dijela stavka 4. UFEU-a

48. U svojem razmatranju dopuštenosti tužbe Opći sud se ograničio na zaključak da sporna odluka nije bila upućena žaliteljima i da se na njih nije osobno odnosila. Osim toga, prva dva žalbena razloga izložena u potporu žalbi odnose se samo na te zaključke.

9 — Gore spomenuta presuda Njemačka/Komisija (t. 28.).

10 — *Ibidem* (t. 29.); Opći sud nedavno je primijenio ovu sudsku praksu:

„[...] valja odbiti pristup koji u osnovi zastupa Komisija i koji se sastoji u tome da, bazirajući se na izoliranom i doslovnom čitanju gore citiranog članka 19. stavka 1., tvrdi da ne donosi nikakvu odluku u slučaju postupka ispitivanja postojeće potpore koji se okončava prihvaćanjem od strane države članice predloženih odgovarajućih mjera [...]. Kada je riječ o obveznim pravnim učincima pobijane odluke [koju je Komisija donijela na temelju članka 19. zadnjeg dijela stavka 1. Uredbe br. 659/1999], dovoljno je istaknuti da u skladu s [tim člankom] pojedina država članica, koja je kod objave predviđene člankom 26. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999 nužno prihvatila odgovarajuće mjere, dužna [...] provesti te mjere“ (presuda od 11. ožujka 2009., TF1/Komisija, T-354/05, Zb., str. II-471., t. 68. i 73. te navedena sudska praksa).

11 — O tome vidjeti točku 86. mišljenja nezavisne odvjetnice Kokott u gore spomenutom predmetu Telefónica/Komisija.

49. Primjećujem da Opći sud nije provjerio je li sporna odluka regulatorni akt koji se izravno odnosi na žalitelje, a ne podrazumijeva provedbene mjere. Drugim riječima, Opći sud je propustio provesti analizu članka 263. zadnjeg dijela stavka 4. UFEU-a u dijelu u kojem se njime dodaje nova mogućnost za pokretanje postupka.

50. Iako je točno da sami žalitelji nisu pokrenuli pitanje pred Općim sudom (čak ni u svojoj žalbi), ono se tiče dopuštenosti postupka pokrenutog temeljem članka 263. UFEU-a i potpada pod javni poredak. U tom pogledu Sud ga je dužan razmotriti po službenoj dužnosti¹², pošto su stranke pozvane da se očituju o tom pitanju na raspravi održanoj 17. travnja 2013.

1. Treća mogućnost koju otvara članak 263. zadnji dio stavka 4. UFEU-a

51. U članku 263. stavku 4. UFEU-a sada je određeno da „[s]vaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju *te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere*“¹³.

52. Pojedina osoba stoga može pokrenuti postupak radi poništenja, a da nije dužna podnijeti dokaz da se akt odnosi na nju osobno, ali pod uvjetom da je predmetni akt regulatorni akt koji se na nju izravno odnosi, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

a) Regulatorni akt

53. Prema rješenju Općeg suda od 6. rujna 2011., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (T-18/10, Zb., str. II-5599.), ne može se svaki akt opće primjene kvalificirati kao „regulatorni akt“ u smislu članka 263. UFEU-a. To stoga vrijedi i za zakonodavne akte.

54. Polazeći od navedenog zaključka i s obzirom na to da je Ugovor iz Lisabona u članku 289. stavku 3. UFEU-a koristio čisto procesni kriterij kod definiranja zakonodavnih akata¹⁴, Opći sud je ograničio regulatorne akte samo na akte opće primjene koji nisu usvojeni zakonodavnim postupkom.

55. Protiv navedenog rješenja Općeg suda podnesena je žalba¹⁵. Iako Sud još nije donio odluku, nezavisna odvjetnica Kokott u svojem mišljenju potvrđuje tumačenje Općeg suda¹⁶.

56. Iako se mogu složiti s više argumenata povijesne i tekstualne naravi koje je iznijela nezavisna odvjetnica Kokott, ne mislim da se iz korištenja izraza „zakonodavni akti“ u članku 263. stavku 1. može izvući smisao suprotan, u okviru akata opće primjene, izrazu „regulatorni akt“ iz četvrtog stavka toga članka. Naime, suprotno od zakonodavnog akta nije nužno regulatorni akt nego bi to prije bio provedbeni akt, naziv koji se izričito koristi u članku 291. UFEU-a¹⁷.

57. Osim toga, kod kvalificiranja akata koji nisu zakonodavni, UFEU ne koristi riječ „regulatorni“, nego u članku 297. stavku 2. UFEU-a govori o „nezakonodavnim aktima“.

12 — Vidjeti posebno presudu od 23. travnja 2009., Sahlstedt i dr./Komisija (C-362/06 P, Zb., str. I-2903., t. 22.).

13 — Istaknuo autor.

14 — Sukladno članku 289. stavku 3. UFEU-a, „[p]ravni akti doneseni zakonodavnim postupkom su zakonodavni akti“.

15 — Predmet Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P), u tijeku pred Sudom.

16 — Mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott od 17. siječnja 2013. u postupku povodom žalbe na gore navedeno rješenje Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće.

17 — Prema članku 291. stavku 1. UFEU-a, „[d]ržave članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije“. U stavku 2. se nadalje predviđa da „[k]ad su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim se aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili Vijeću u posebnim valjano utemeljenim slučajevima [...]“. U svakom slučaju, stavak 4. propisuje da se „[r]iječ ‚provedbeni‘ u odgovarajućem rodu umeće [...] u naslov provedbenih akata“.

58. U svakom slučaju, ne čini mi se da navedeno tumačenje, koje je daleko od toga da je jednoglasno prihvaćeno u pravnoj znanosti, daje odgovor na probleme koji su potaknuli izmjenu članka 230. UEZ-a. Najočitiji paradoks u tom smislu nalazi se nesumnjivo u činjenici da, ako bi se slijedilo usko tumačenje koje predlaže Opći sud, predmet *Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće*¹⁸ ponovno bi završio nedopuštenošću žalbe, iako je upravo taj predmet doveo do reforme.

59. Osim toga, teško je reći da, kako to smatraju određeni autori koji zastupaju usko tumačenje, prethodno pitanje uvijek predstavlja dovoljan mehanizam za osiguravanje učinkovite sudske zaštite. Kada bi to bilo tako, ne bi bilo razloga za mijenjanje članka 230. UEZ-a, čiji bi nedostaci nastavili postojati po samoj definiciji, ako se smatra da su zakonodavni akti isključeni iz članka 263. stavka 4. UFEU-a.

60. Neki međutim tvrde da bi članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a popunio postojeću prazninu. To nije tako. Naime, navedeni članak samo je formalna potvrda načela koje je istim riječima formulirao sam Sud u gore spomenutoj presudi *Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće*¹⁹. Članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a stoga nije ništa pridodao već postojećem pravu. Ponovno, da je to bio slučaj, izmjena nekadašnjeg članka 230. UEZ-a bila bi nepotrebna.

61. Konačno, smatram da dužnost lojalne suradnje ne može ići tako daleko da se države članice obvezuju da kreiraju pristup nacionalnom sudu iako ne postoji nikakva državna mjera. Osim toga, čudi da među onima koji se pozivaju na članak 19. stavak 1. drugi podstavak UEU-a kako bi se na teret država članica odredila obveza osiguravanja djelotvorne sudske zaštite pojedinaca, neki s druge strane ne prežu od pozivanja na nepostojanje nacionalnih pravnih sredstava protiv državnih zakonodavnih akata u većini država članica kako bi opravdali to isto nepostojanje na razini Europske unije. Nije li paradoksalno smatrati normalnim činjenicu da Ugovor ne dopušta pojedincima da pokrenu postupak protiv zakonodavnih akata Europske unije s obrazloženjem da većina država članica to ne dopušta u pogledu vlastitih zakona, istodobno tražeći od tih istih država članica da predvide takvu mogućnost, makar i neizravno, za akte Europske unije?

62. Osim toga, ne čini mi se logičnim smatrati da bi sudska zaštita postala djelotvorna zbog toga što bi teoretski za pojedinca bilo moguće pred nacionalnim tijelima postaviti pitanje primjenjivosti zakonodavnog akta Europske unije na njegove osobne prilike, u nadi da će dobiti odgovor koji bi mogao osporavati pred sudom, koji bi opet mogao pokrenuti postupak za donošenje prethodne odluke. Kako ne sumnjati u stvarnu učinkovitost takvih teoretskih konstrukcija zasnovanih na postojanju akta čije je jedino logično opravdanje to da se može osporavati te bi u tom slučaju bio čisto teorijske naravi? Nadalje, što bi se dogodilo ako nacionalna tijela ne bi odgovorila?

63. Podsjetimo da je Sud smatrao da nije bila zajamčena djelotvorna sudska zaštita u slučaju kad pojedinac nije imao drugog izbora nego prekršiti zakon kako bi potaknuo nadležno nacionalno tijelo da usvoji provedbeni akt, s posljedicom da bi se morao braniti pred sudom koji bi mogao postaviti prethodno pitanje²⁰. Zašto bi rezultat bio drukčiji u slučajevima kad nacionalno tijelo načelno ne mora usvojiti akt?

64. Stoga mi se čini da je preusko tumačenje članka 263. zadnjeg dijela stavka 4. UFEU-a koje isključuje zakonodavne akte te da ne odgovara razlozima kojima je obrazložena izmjena članka 230. stavka 4. UEZ-a.

18 — Presuda od 25. srpnja 2002. (C-50/00 P, Zb, str. I-6677.).

19 — Sud u točki 41. navedene presude precizira:

„Dužnost je država članica predvidjeti sustav pravnih sredstava i postupaka kojima se osigurava poštovanje prava na učinkovitu sudska zaštitu.“

20 — Presuda od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, Zb., str. I-2271., t. 64.).

65. Taj zaključak me slijedom navedenoga navodi da prednost dam drugom tumačenju regulatornog akta u smislu članka 263. zadnjeg dijela stavka 4. UFEU-a. Smatram da regulatorni akt treba definirati kao akt opće primjene, neovisno o tome je li zakonodavni akt.

b) Koji se izravno odnosi na tužitelja

66. Dok se uvjet osobnog utjecaja ne spominje u trećoj vrsti tužbe za poništenje, uvjet izravnog utjecaja je zadržan. Čini se da njegovo područje primjene ne postavlja nikakav problem: pojam izravnog interesa identičan je u drugoj i trećoj hipotetskoj situaciji koje predviđa članak 263. stavak 4. UFEU-a²¹.

67. To stoga znači da se prema ustaljenoj sudskoj praksi u pogledu članka 263. stavka 4. UFEU-a akt Europske unije izravno odnosi na fizičku ili pravnu osobu ako proizvodi „izravno učinke na pravni položaj pojedinca i ne ostavlja nikakve diskrecijske ovlasti svojim adresatima koji su zaduženi za provedbu tog akta, s obzirom na to da je ta provedba u potpunosti automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije bez primjene drugih posrednih pravila“²².

68. Sud je bio u prilici i precizirati u tom pogledu da to što države članice nemaju manevarskog prostora eliminira argument da očito ne postoji izravna veza između akta Europske unije i pravnih subjekata. Drugim riječima, da bi se isključilo postojanje izravnog utjecaja, margina prosudbe autora posrednog akta čiji je cilj implementirati akt Europske unije ne može biti čisto formalna. Ona treba biti izvor pravnog interesa tužitelja²³.

c) Koji ne podrazumijeva provedbene mjere

69. Preostaje stoga odrediti područje primjene posljednjeg dijela rečenice članka 263. stavka 4. UFEU-a, odnosno nepostojanje provedbenih mjera. Je li to treći uvjet ili samo pojašnjenje izravnog utjecaja?

70. Sud dosad nije imao priliku odrediti svoje stajalište o tom pitanju. S druge strane, Opći sud je smatrao da se odluka Komisije kojom se utvrđuje da je potpora nezakonita i kojom se nalaže njezin povrat „ne može smatrati aktom koji ne podrazumijeva provedbene mjere [jer] se u članku 6. stavku 2. pobijane odluke spominje postojanje „nacionalnih mjera usvojenih kako bi se [ona] implementirala [...] do potpunog povrata dodijeljenih potpora prema [spornom] programu“. Već samo postojanje tih mjera za povrat, koje predstavljaju provedbene mjere, opravdava da se pobijana odluka smatra aktom koji podrazumijeva provedbene mjere. Naime, takve se mjere mogu osporavati pred nacionalnim sudom od strane osoba kojima su upućene“²⁴.

71. Opći sud stoga je u ovom predmetu odbio pravo društva tužitelja da traži poništenje na temelju proširenja predviđenog Ugovorom iz Lisabona s obrazloženjem da su po njegovom mišljenju nužno morale postojati nacionalne provedbene mjere.

21 — Takvo je tumačenje Općeg suda. U tom smislu vidjeti presudu Općeg suda od 25. listopada 2011., *Microban International i Microban (Europe)/Komisija* (T-262/10, Zb. str. II-7697., t. 32.). To stajalište brani i nezavisna odvjetnica Kokott u gore navedenim predmetima *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće* (t. 69.) te *Telefónica/Komisija* (C-274/12 P, t. 59.), koji je u tijeku pred Sudom. U pogledu pravne znanosti među ostalim vidjeti: *Albors-Llorens*, „Sealing the fate of private parties in annulment proceedings? The General Court and the new standing test in article 263(4) TFEU“, *The Cambridge Law Journal*, 2012., vol. 71, str. 52.-55. te *Werkmeister, Chr., Pötters, St. i Traut, J.*, „Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU – A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants“, *Cambridge yearbook of European legal studies*, vol. 13 (2010.-2011.), str. 311.-332., osobito str. 329.

22 — Presuda od 13. ožujka 2008., *Komisija/Infront WM* (C-125/06 P, Zb., str. I-1451., t. 47.).

23 — U pogledu primjene načela, vidjeti primjerice presudu od 17. rujna 2009., *Komisija/Koninklijke FrieslandCampina* (C-519/07 P, Zb., str. I-8495., t. 48. i 49.).

24 — Presuda Općeg suda od 8. ožujka 2012., *Iberdrola/Komisija* (T-221/10, t. 46.). Vidjeti također rješenje Općeg suda od 21. ožujka 2012., *Telefónica/Komisija* (T-228/10, t. 42.). U tom predmetu se trenutačno vodi žalbeni postupak (gore spomenuti predmet C-274/12 P).

72. Smatram da takvo tumačenje pretjerano sužava učinke dodatka bivšem članku 230. UEZ-a, koji je uveden člankom 263. stavkom 4. UFEU-a jer je uvijek moguće zamisliti neku nacionalnu provedbenu mjeru, kao na primjer objavu, priopćenje, potvrdu ili podsjećanje. No, ako bi se slijedilo tumačenje Općeg suda, te obične formalnosti, koje mogu biti fakultativne ili nigdje predviđene, trebale bi voditi isključivanju primjene tog članka.

73. Osim toga, čini mi se da je takvo tumačenje u suprotnosti s ciljem koji su željeli postići sastavljači Ugovora. Kao što podsjeća nezavisna odvjetnica Kokott u predmetu Telefónica/Komisija, „[d]odavanje formulacije ‚ne podrazumijeva provedbene mjere‘ ima za cilj ograničiti proširenje prava privatnih subjekata da pokrenu postupak samo na slučajeve u kojima pojedinac ‚najprije treba prekršiti pravo da bi nakon toga mogao imati pristup sudu‘“²⁵.

74. Ponovno dijelim mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott prema kojem „uvjet koji se tiče nepostojanja mjera za provedbu regulatornog akta treba shvatiti u tom smislu da akt [...] izravno proizvodi učinke na pojedine subjekte bez potrebe za provedbenim mjerama“²⁶. No ovdje se radi o identičnoj definiciji kao što je izravni utjecaj²⁷.

75. Stoga smatram da izraz „provedbene mjere“ koji se koristi u članku 263. zadnjem dijelu stavka 4. UFEU-a treba isključiti iz nacionalne sfere kako bi se takve mjere ograničile samo na pravo Europske unije ili barem isključiti iz tog pojma mjere koje nacionalna tijela usvajaju bez diskrecijskih ovlasti. Naime, kako je prethodno objašnjeno, to što države članice nemaju manevarskog prostora eliminira argument da očito ne postoji izravna veza između akta Europske unije i pravnih subjekata.

76. Zaključno, smatram da je uvjet u pogledu nepostojanja provedbene mjere samo ponavljanje izravnog utjecaja²⁸.

77. Navedeno tumačenje čini mi se još relevantnijim u području državnih potpora s obzirom na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ukidanje nezakonite potpore kroz povrat logična posljedica utvrđenja njezine nezakonitosti²⁹. Jedina moguća obrana koju država članica može istaknuti protiv tužbe zbog povrede obveze koju Komisija podnosi na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a jest argument da je dotičnu odluku bilo apsolutno nemoguće pravilno provesti³⁰. Mjere za povrat koje je poduzela država članica na neki način samo su nužni pripaci sporne odluke.

78. Predloženo tumačenje osim toga nudi prednost koncentriranja svih sporova koji se tiču državnih potpora pred sudovima Europske unije. Takvo koncentriranje mi se čini korisnim iz dva razloga. S jedne strane, eliminirajući pitanje osobnog utjecaja te stoga dopuštajući potencijalnim korisnicima potpore ili konkurentima poduzeća koje je korisnik potpore da odluku Komisije osporavaju izravno pred Sudom, podiže se pravna sigurnost. Naime, time se eliminira nesigurnost vezana uz sudsku praksu uspostavljenu odlukom TWD Textilwerke Deggendorf, u kojoj je Sud smatrao da se prije svega

25 — Gore spomenuti (t. 40.).

26 — *Ibidem* (t. 41.).

27 — Vidjeti definiciju izravnog utjecaja koju je dala nezavisna odvjetnica Kokott u točki 59. svojeg mišljenja u gore spomenutom predmetu Telefónica/Komisija.

28 — Vidjeti definiciju izravnog interesa navedenu u točki 40. ovog mišljenja. S tim u vezi vidjeti: Creus, A., „Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban“, *Cahiers de droit européen*, 2011., str. 659., osobito str. 677. kao i Peers, S. i Costa, M., „Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission“, *European Constitutional Law Review*, 2012., vol. 8, str. 82.-104., osobito str. 96.

29 — Vidjeti osobito presudu od 14. travnja 2011., Komisija/Poljska (C-331/09, Zb., str. I-2933., t. 54.).

30 — Vidjeti osobito presudu od 22. prosinca 2010., Komisija/Italija (C-304/09, Zb., str. I-13903., t. 35.).

mora riješiti pitanje osobnog utjecaja jer bi se u suprotnome kod naknadnog upućivanja radi donošenja prethodne odluke mogao istaknuti prigovor nedopuštenosti³¹. S druge strane, njome se eliminira potreba pokretanja nacionalnog postupka da bi se došlo do Suda posredstvom prethodnog pitanja. Drugim riječima, osigurava izravni, pa time i učinkovitiji, brži i ekonomičniji postupak.

79. Na kraju razmatram, u mnogo širem smislu, koliko je korisno praviti razliku između uvjeta izravnog utjecaja i pojašnjenja koje se tiče nepostojanja provedbene mjere. Naime, postavlja se pitanje kako se akt Europske unije može izravno doticati određenog pojedinca ako mu je potrebna prava europska ili nacionalna provedbena mjera, dok prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, da bi se akt Europske unije izravno odnosio na pojedinca, on mora proizvoditi „izravno učinke na pravni položaj pojedinca [...] [jer njegova provedba] proizlazi isključivo iz propisa Unije bez primjene drugih posrednih pravila“³²?

2. Primjena na konkretni slučaj

80. Sporna odluka je odluka Komisije kojom se utvrđuje da su dva programa potpora (jedan postojeći i jedan novi program potpora) spojiva s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a i zajedničkim tržištem.

81. U spornoj odluci Komisija je, isprva ispitala spojivost potpore E 2/2005 u pogledu sustava financiranja društava *wocos*, kako je izmijenjen nakon što su nizozemska tijela preuzela obveze. Potom je analizirala novi program potpora koji se odnosi na potporu N 642/2009.

82. Stoga valja utvrditi, prvo, je li taj akt koji je Komisija uputila Kraljevini Nizozemskoj regulatorni akt i, drugo, odnosi li se on izravno, bez provedbene mjere, na žalitelje.

a) Je li sporna odluka regulatorni akt?

83. Iako je sigurno da je sporna odluka usvojena u nezakonodavnom postupku, Komisija osporava opću primjenu akta. S obzirom na to da je taj akt bio upućen isključivo Kraljevini Nizozemskoj, Komisija smatra da on može imati samo pojedinačnu primjenu.

84. Pitanje područja primjene odluka upućenih državama članicama nedavno je na iscrpan i relevantan način razmotrila nezavisna odvjetnica Kokott u gore spomenutom predmetu *Telefónica/Komisija*³³.

85. Dijelim njezino shvaćanje prema kojem navedena vrsta odluka predstavlja posebnost s obzirom na to da države članice također utjelovljuju nacionalni pravni poredak i da odluke koje su im upućene obvezuju sva njihova tijela. Nezavisna odvjetnica Kokott stoga ističe da „[č]ak i kada imaju samo jednog adresata, odluke upućene državi članici mogu oblikovati nacionalni pravni sustav, pa stoga i imati opću primjenu“³⁴.

86. Osim toga i sam Sud je već u nekoliko slučajeva priznao opću primjenu te vrste odluka³⁵, a prije svega u području državnih potpora. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, na koju podsjeća i Opći sud u pobijanom rješenju, odluka Komisije kojom se zabranjuje program potpora smatra se naime, za potencijalne korisnike programa potpora, mjerom s općom primjenom koja se primjenjuje na

31 — Presuda od 9. ožujka 1994. (C-188/92, Zb., str. I-833.). U točki 17. te presude Sud je smatrao da „[...] iz zahtjeva pravne sigurnosti proizlazi da nije moguće korisniku potpore, koji predstavlja predmet odluke Komisije usvojene na temelju članka 93. Ugovora, koji je mogao osporavati tu odluku, ali je propustio obvezni rok predviđen u tom smislu člankom 173. stavkom 3. Ugovora, dovesti u pitanje zakonitost te odluke pred nacionalnim sudovima u tužbi podnesenoj protiv mjera koje su poduzela nacionalna tijela kako bi provela tu odluku“.

32 — Gore spomenuta presuda *Komisija/Infront WM* (t. 47. i navedena sudska praksa).

33 — *Ibidem* (t. 21. do 29.).

34 — *Ibidem* (t. 25.).

35 — Vidjeti presudu od 7. lipnja 2007., *Carp* (C-80/06, Zb., str. I-4473., t. 21.) i rješenje od 8. travnja 2008., *Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija* (C-503/07 P, Zb., str. I-2217., t. 71.).

objektivno određene situacije i koja ima pravne učinke na kategoriju općenito i apstraktno određenih osoba. Odluka Komisije stoga za potencijalne korisnike programa potpora ima svojstvo mjere „opće primjene“³⁶. To je upravo razlog zbog kojeg se načelno ne smatra da se ona osobno odnosi na te korisnike. U konkretnom slučaju, smatram da se isto razmišljanje može primijeniti i na odluku Komisije donesenu na temelju članka 19. stavka 1. Uredbe 659/1999, kojom se primaju na znanje obveze preuzete od strane nacionalnih tijela te se utvrđuje da su izmjene postojećeg programa potpora spojive sa zajedničkim tržištem.

87. S obzirom na to da se izmijenjeni program potpora treba primjenjivati na objektivno određene situacije i da ima pravne učinke na kategoriju općenito i apstraktno određenih osoba, isto vrijedi i za odluku Komisije kojom se taj program odobrava. Za razliku od mišljenja Komisije, ne vidim razlog zbog kojeg bi u tom pogledu trebalo praviti razliku između odluka kojima se program potpora odobrava i onih kojima se on zabranjuje.

88. Slijedom navedenoga, bez obzira na to slijedi li se široko ili usko tumačenje pojma regulatornog akta, sporna odluka kao akt opće primjene usvojen prema nezakonodavnom postupku zadovoljava prvi uvjet naveden u članku 263. zadnjem dijelu stavka 4. UFEU-a.

b) Odnosi li se odluka izravno na žalitelje, bez ikakve provedbene mjere?

89. Komisija je u odgovoru na pisano pitanje tvrdila da su provedbene mjere neophodne da bi se spornoj odluci dao učinak. Komisija ne misli samo na uredbu ministra i zakon spomenute u točki 41. obrazloženja sporne odluke, nego se poziva i na Privremenu uredbu od 3. studenoga 2010. o uslugama od općega gospodarskog interesa koje pružaju akreditirana stambena društva (objavljenu u *Nederlandse Staatscourant* br. 17515 od 8. studenoga 2010.).

90. Ne može se negirati postojanje provedbenih mjera. One čine sastavni dio postupka u pogledu postojećih programa potpora predviđenog u Uredbi br. 659/1999. Naime, u prvom stavku članka 19. izričito se određuje da, u slučaju kad država članica prihvati mjere koje je predložila Komisija, ona o tome mora obavijestiti Komisiju. Komisija je to primila na znanje, a država članica se tada „tim pristajanjem obvezuje provesti odgovarajuće mjere“.

91. Međutim, kako sam već prethodno objasnio, smatram da je uvjet u pogledu nepostojanja provedbenih mjera samo ponavljanje izravnog utjecaja i, kako bi se isključilo postojanje izravnog utjecaja, manevarski prostor tijela koje treba donijeti provedbenu odluku ne može biti čisto formalan.

92. Međutim, kao što sam već imao priliku izložiti u okviru ispitivanja pravnog interesa žalitelja, u dijelu u kojem se sporna odluka temelji na članku 19. stavku 1. Uredbe br. 659/1999, ona Kraljevini Nizozemskoj ne ostavlja nikakav diskrecijski prostor.

93. U skladu s tom odredbom, izmjene koje su sustav učinile spojivim s pravom Europske unije postale su obvezujuće tek kad ih je Komisija prihvatila. Komisija je osim toga izričito navela u točki 74. obrazloženja sporne odluke da „prihvać[a] obveze koje su preuzela nizozemska tijela“ i da „[s]ukladno članku 19. Uredbe [br. 659/1999], registrir[a] obveze posredstvom ove odluke te tako čin[i] provedbu odgovarajućih mjera obvezujućom“. Izjava se ponavlja u izreci odluke (u točki 108.).

36 — Vidjeti posebno presudu od 29. travnja 2004., Italija/Komisija (C-298/00 P, Zb., str. I-4087., t. 37.).

94. Komisija je tvrdila da je Kraljevina Nizozemska zadržala diskrecijske ovlasti nakon usvajanja sporne odluke s obzirom na to da je i dalje mogla konačno povući predmetni program potpora. Ne slažem se s tom tvrdnjom jer, uzevši u obzir da je Kraljevina Nizozemska predložila Komisiji izmjene koje su tada postale obvezujuće donošenjem sporne odluke, mogućnost da država članica odluči ne zadržati program potpora bio je čisto teoretske naravi. Naprotiv, nije postojala nikakva sumnja u namjeru nizozemskih vlasti da primijene odluku³⁷.

95. Usto, za razliku od tvrdnji Komisije, žalitelji u svojem odgovoru na pisani upit navode da ne postoji nijedna mjera koju bi mogli osporavati pred nacionalnim sudom. Ta je tvrdnja kategorički ponovljena na raspravi, odnosno rečeno je da u nacionalnom pravnom sustavu pojedinac nema na raspolaganju nikakvo pravno sredstvo protiv obvezujuće mjere koja ima opću primjenu, kao što je članak 4. Privremene uredbe od 3. studenoga 2010. o uslugama od općega gospodarskog interesa koje pružaju akreditirana stambena društva.

96. Također, obveza da se 90% raspoloživog smještaja dodijeli osobama čiji prihodi ne prelaze određeni iznos, koja je preuzeta u članku 4. gore citiranog nacionalnog propisa, ne zahtijeva nikakvu drugu odluku. Naprotiv, sama povreda tog pravila bila bi dovoljna da pokrene reakciju nadležnih tijela, kao na primjer odbijanje odobravanja predmetne potpore. U tom pogledu ne mogu se složiti s argumentom Komisije prema kojem bi nužno morala postojati opasnost od pokretanja kaznenog postupka da bi se mogla primijeniti sudska praksa iz gore navedene odluke Unibet. Bez obzira na sankciju kojoj je izvrnut, takav program ni u kojem slučaju ne ispunjava zahtjev učinkovite sudske zaštite.

97. Pod tim okolnostima, smatram da odbijanje prava na pokretanje postupka radi poništenja sporne odluke dovodi do toga da žalitelji ostaju bez sudske zaštite.

98. Slijedom navedenoga smatram da se sporna odluka izravno odnosi na žalitelje i ne podrazumijeva provedbene mjere u smislu članka 263. zadnjeg dijela stavka 4. UFEU-a, s obzirom na to da izravno ne proizvodi učinke na pravni položaj pojedinca te adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu, odnosno Kraljevini Nizozemskoj, ne ostavlja nikakve diskrecijske ovlasti.

99. Stoga smatram da su ispunjeni uvjeti postavljeni u članku 263. zadnjem dijelu stavka 4. UFEU-a, pa bi slijedom toga Opći sud primjenom navedene odredbe trebao prihvatiti tužbu žalitelja. Smatram da je proglašenjem tužbe nedopuštenom Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava.

C – Prvi i drugi žalbeni razlog, koji se tiču potrebe da se pobijani akt osobno odnosi na žalitelje

100. Ako Sud bude smatrao da nisu ispunjeni uvjeti iz članka 263. zadnjeg dijela stavka 4. UFEU-a, u tom će slučaju trebati ispitati razloge koje žalitelji ističu u odnosu na spornu odluku u dijelu koji se tiče potpore E 2/2005.

101. U dva žalbena razloga riječ je o primjeni na konkretan slučaj od strane Općeg suda uvjeta da se sporna odluka mora „osobno odnositi“ na tužitelje. Razmotrit ću ih zajedno.

37 — Za sličnu ocjenu Suda u pogledu zahtjeva za zaštitne mjere koje je podnijela Francuska Republika (količinsko ograničenje uvoza), vidjeti presudu od 17. siječnja 1985., Piraiki-Patraiki i dr./Komisija (11/82, Zb., str. 207., t. 9.).

1. Pojam

102. Uvjet osobnog utjecaja u kontekstu tužbe za poništenje nesumnjivo je jedan od pojmova koje je najteže definirati. Od presude Plaumann/Komisija u ustaljenoj sudskoj praksi ponavlja se da „[o]sobe različite od onih kojima je odluka upućena mogu tvrditi da se odluka na njih osobno odnosi samo ako ih ta odluka dotiče zbog određenih osobina koje su im svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ih uslijed toga pojedinačno, poput osoba kojima je odluka upućena“³⁸.

103. Međutim, područje primjene načela bilo je suženo. Stoga, činjenica da je odredba po svojoj svrsi i naravi odredba opće primjene, s obzirom na to da se primjenjuje na sve zainteresirane gospodarske subjekte, samim time ne isključuje mogućnost da se na neke od njih odnosi osobno. Takav će biti slučaj „kad odluka utječe na skupinu osoba koje su bile određene ili određive u trenutku donošenja tog akta *na osnovi kriterija specifičnih* za osobe koje pripadaju toj skupini [...]. [Naime,] taj se akt može osobno odnositi na te osobe ako one čine dio uskoga kruga gospodarskih subjekata“³⁹. Sud smatra da „to osobito može biti slučaj kad se odlukom mijenjaju prava koja je pojedinac stekao prije njezina usvajanja“⁴⁰.

104. S druge strane, to neće biti slučaj „kad se ustanovi da se primjena [mjere na pravne subjekte čiji se identitet i broj mogu utvrditi više ili manje precizno] izvršava na temelju objektivne pravne ili činjenične situacije definirane dotičnom mjerom“⁴¹.

2. Ocjena

105. Iz navedene sudske prakse dakle slijedi da individualiziranje, u smislu članka 263. UFEU-a, ovisi o tome je li kriterij koji omogućava identificiranje osoba koje pripadaju skupini individualne ili, naprotiv, objektivne naravi.

106. Opći sud je u pobijanom rješenju smatrao da se odluka nije osobno odnosila na žalitelje zbog toga što se status društva *wocos* dodjeljivao prema objektivnim kriterijima koje je mogao ispunjavati neograničen broj gospodarskih subjekata kao potencijalnih korisnika potpore E 2/2005 o kojoj je riječ u spornoj odluci.

107. Opći sud s pravom u točki 29. pobijanog rješenja navodi da se „status društva *wocos* dodjeljuje prema objektivnim kriterijima. Naime, [...] status društva *wocos* dobiva se sukladno sustavu akreditacije predviđenom u članku 70. stavku 1. Zakona o stanovanju iz 1901. (Woningwet). Ta se akreditacija kraljevskom uredbom dodjeljuje ustanovama koje ispunjavaju određene objektivne kriterije: moraju imati pravni oblik udruge ili zaklade, ne smiju poslovati s ciljem ostvarivanja dobiti, jedini predmet djelatnosti treba im biti u području socijalnog smještaja, a svoju imovinu moraju koristiti u interesu socijalnog stanovanja. Dakle, društva *wocos* predstavljaju kategoriju osoba određenih na općenit i apstraktan način“.

108. S obzirom na navedeno, Opći sud s pravom smatra da se sporna odluka, u dijelu u kojem se tiče potpore E 2/2005, odnosila na žalitelje na isti način kao i na bilo koji drugi gospodarski subjekt koji se nalazi ili bi se mogao naći u istoj situaciji.

38 — Presuda od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija (25/62, Zb., str. 197., t. 223.); Novijeg datuma, vidjeti gore navedene presude Komisija/Infront WM (t. 70.) i Sahlstedt i dr./Komisija (t. 26.).

39 — Gore navedena presuda Sahlstedt i dr./Komisija (t. 30.); istaknuo autor. Također vidjeti presudu od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187/Komisija (C-182/03 i C-217/03, Zb., str. I-5479., t. 60.). U presudi od 18. studenoga 1975., CAM/EEZ (104/74, Zb., str. 1393., t. 18.) Sud je smatrao da se pobijani akt odnosio na „određeni broj gospodarskih subjekata određenih *zbog osobne aktivnosti*“ koje su obavljali ili su trebali obavljati (istaknuo autor).

40 — Gore navedena presuda Komisija/Infront WM (t. 72. i navedena sudska praksa).

41 — *Ibidem* (t. 31. i navedena sudska praksa); istaknuo autor.

109. Stoga smatram da prvi žalbeni razlog koji su istaknuli žalitelji nije osnovan.

110. S druge strane, mnogo sam oprezniji kada je riječ o ocjeni Općeg suda o (ne)postojanju zatvorenoga kruga ustanova čiji je broj određen ili odrediv. Ta razmatranja predmet su drugog žalbenog razloga.

111. Opći sud smatra da se sudska praksa na koju se pozivaju žalitelji nije mogla primijeniti na konkretni slučaj s obzirom na to da su u gore navedenim presudama Belgija i Forum 187/Komisija te Piraiki-Patraiki i dr./Komisija žalitelji pripadali skupini koja se nije mogla povećati nakon usvajanja predmetnih odluka.

112. Kao što sam već ranije napomenuo⁴², Sud je smatrao da se akt mogao osobno odnositi na skupinu osoba ako su te osobe bile „određene ili odredive u trenutku donošenja tog akta na osnovi kriterija specifičnih za osobe koje pripadaju toj skupini [...]“⁴³.

113. Navedena sudska praksa primijenjena je u gore spomenutim presudama Piraiki-Patraiki i dr./Komisija te Belgija i Forum 187/Komisija⁴⁴. U potonjem predmetu Sud je smatrao da je Forum 187 imao *locus standi* jer je predstavljao koordinacijske centre na koje se sporni akt osobno odnosio. Akt je u tom slučaju bila odluka Komisije kojom je belgijski porezni sustav okvalificiran kao postojeća državna potpora nespojiva s pravom Europske unije. Sud je smatrao da je taj akt imao za posljedicu ograničavanje trajanja akreditacija koordinacijskih centara koje su produljivane tijekom 2011. i 2002. Svih trideset centara bili su potpuno odredivi u trenutku donošenja pobijane odluke. Također, pobijana odluka nije predviđala prijelazne mjere u korist onih koordinacijskih centara čija je akreditacija istekla u vrijeme kad je ta odluka priopćena te onih čiji je zahtjev za akreditaciju na taj dan bio u tijeku. Sud je smatrao da je tih osam drugih centara predstavljalo zatvoreni krug, na koje je odluka posebno utjecala s obzirom na to da oni nisu više mogli ishoditi produljenje akreditacije⁴⁵.

114. Kao i u ovom predmetu, radilo se o odluci Komisije o postojećoj državnoj potpori. Točno je da je Komisija tražila da se program izmjeni za ubuduće bez nalaganja povrata, dok sporna odluka u ovom predmetu utvrđuje da je program, kako je izmijenjen, u skladu s pravom Europske unije. Međutim, ne mislim da je ta činjenična razlika važna za procjenu dopustivosti tužbe.

115. Naime, kod utvrđivanja da je tužba koju je podnio Forum 187 dopuštena, Sud je s jedne strane uzeo u obzir koordinacijske centre čija je akreditacija produljena 2001. ili 2002. i, s druge strane, one čiji je zahtjev bio u tijeku u trenutku kad je priopćena odluka Komisije.

116. Iako se čini da su objektivni, Sud je smatrao da se ti kriteriji mogu personalizirati, odnosno da su, prema riječima Suda, „specifični za osobe koje pripadaju pojedinoj skupini“. U svakom slučaju, oni u biti nisu različiti od kriterija koji se primjenjuju na žalitelje u ovom predmetu. Naime, u trenutku usvajanja sporne odluke kraljevskom uredbom bilo je određeno 410 društava *wocos*. Neizbježna posljedica sporne odluke – kojom je Komisija odobrila predložene izmjene koje je podnijela Kraljevina Nizozemska – jest to da predmetna društva *wocos*, i to jedino ona, neće nužno više ostvarivati iste prednosti koje su dobivala po starom sustavu koji je istekao (kao na primjer ukidanje kreditnih jamstava). Stoga smatram da nije važna činjenica da druga društva *wocos* mogu dobiti odobrenje nakon donošenja sporne odluke. Kao što je prethodno navedeno, Sud je već ranije smatrao da čini dio uskoga kruga gospodarski subjekt kojemu se „odlukom mijenjaju prava koja je [...] stekao prije njezina usvajanja“⁴⁶.

42 — Vidjeti točku 103. ovog mišljenja.

43 — Gore navedena presuda Sahlstedt i dr./Komisija, (t. 30.).

44 — Vidjeti točku 31. presude Piraiki-Patraiki i dr./Komisija te točku 60. presude Belgija i Forum 187/Komisija.

45 — Vidjeti presudu Belgija i Forum 187/Komisija (t. 61. do 63.).

46 — Gore navedena presuda Komisija/Infront WM (t. 72. i navedena sudska praksa).

117. Slijedom navedenoga, s obzirom na to da je Opći sud počinio pogrešku u pogledu prava smatrajući da žalitelji nisu činili dio zatvorenoga kruga ustanova koje su bile odredive u trenutku donošenja sporne odluke, smatram da je drugi žalbeni razlog osnovan. Naprotiv, smatram da se sporna odluka izravno⁴⁷ i osobno odnosi na žalitelje.

118. Uzevši u obzir navedena razmatranja, predlažem Sudu da proglasi dopuštenom tužbu koju podnijeli žalitelji te da slijedom toga ukine pobijano rješenje. Također, predlažem Sudu da predmet uputi Općem sudu radi donošenja odluke o osnovanosti tužbe i odluke o troškovima postupka.

V – Sažetak

A – *Potpora N 642/2009*

119. S obzirom na prethodna razmatranja smatram, kao i Opći sud, da žalitelji nemaju pravni interes tražiti poništenje sporne odluke u dijelu u kojem se odnosi na potporu N 642/2009.

120. Stoga Sudu predlažem da odbije treći žalbeni razlog kao djelomično očito nedopušten i djelomično očito neosnovan.

B – *Potpora E 2/2005*

121. Prije bilo kojeg drugog pitanja, smatram da žalitelji imaju pravni interes tražiti poništenje.

122. Nadalje smatram da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije razmotrio primjenjuje li se u konkretnom slučaju članak 263. zadnji dio stavka 4. UFEU-a. Stoga predlažem Sudu da prihvati žalbu.

123. S tim u vezi, iz članka 61. stavka 1. Statuta Suda Europske unije slijedi da, kad je žalba utemeljena, Sud može sam konačno odlučiti o sporu, ako stanje postupka to dopušta, ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

124. Smatram da u konkretnom slučaju Sud raspolaže saznanjima potrebnima da bi se donijela konačna odluka o pitanju dopuštenosti.

125. U tom pogledu ističem da su uvjeti predviđeni za vođenje postupka radi poništenja na tom temelju – da se radi o regulatornom aktu koji se izravno odnosi na tužitelje, a ne podrazumijeva provedbene mjere – ispunjeni.

126. Ako se Sud ne složi s mojim mišljenjem, onda smatram da je Opći sud prilikom procjene uvjeta u pogledu osobnog utjecaja počinio pogrešku koja se tiče prava. Držim da je taj uvjet u odnosu na žalitelje ispunjen. Slijedom navedenoga, Opći sud bi trebao tužbu koju su podnijeli žalitelji proglasiti dopuštenom, a s obzirom na to da je drugi žalbeni razlog osnovan, žalbu bi trebalo prihvatiti.

127. S druge strane, ne mislim da je Sud u stanju donijeti odluku o meritumu tužbe koju su podnijeli žalitelji, uzevši u obzir činjenicu da se razmatranja Općeg suda odnose isključivo na dopuštenost tužbe i da se u njima ne ulazi u raspravu o meritumu.

128. Stoga, predmet treba vratiti Općem sudu kako bi on donio odluku o zahtjevima žalitelja da se poništi spornu odluku u dijelu koji se tiče potpore E 2/2005.

47 — Vidjeti gore iznesene argumente u pogledu izravnog utjecaja u kontekstu razmatranja novog članka 263. zadnjeg dijela stavka 4. UFEU-a.

VI – Troškovi

129. Budući da se predmet vraća na ponovno suđenje Općem sudu, o troškovima ovog žalbenog postupka odlučit će se naknadno.

VII – Zaključak

130. Uzevši u obzir sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Odbija se tužba u dijelu u kojem se odnosi na obrazloženje rješenja Općeg suda Europske unije od 16. prosinca 2011., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (T-203/10), posvećeno dijelu Odluke C (2009) 9963 *final* Komisije od 15. prosinca 2009. o državnim potporama E 2/2005 i N 642/2009 – Nizozemska – Postojeća i specifična potpora po projektu u korist stambenih društava, u vezi s potporom N 642/2009.
2. Ukida se gore navedeno rješenje Stichting Woonpunt i dr./Komisija u dijelu u kojem se odnosi na dio Odluke C (2009) 9963 *final* u vezi s potporom E 2/2005.
3. Tužba je dopuštena u dijelu u kojem se odnosi na dio Odluke C (2009) 9963 *final* u vezi s potporom E 2/2005.
4. Predmet se vraća Općem sudu Europske unije radi odlučivanja o osnovanosti tužbe u dijelu u kojem se odnosi na dio Odluke C (2009) 9963 *final* u vezi s potporom E 2/2005.
5. O troškovima će se odlučiti naknadno.