



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 29. maja 2013¹

Zadeva C-132/12 P

**Stichting Woonpunt
Stichting Havensteder, prej Stichting Com.wonen,
Woningstichting Haag Wonen
Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl
proti**

Evropski komisiji

„Pritožba — Shema pomoči, ki jih je zadrugam za socialna stanovanja dodelila Kraljevina Nizozemska — Odločba, s katero postanejo zavezujoče zaveze, ki jih sprejmejo nizozemski organi, da bi se uskladili s pravom Unije — Pomoč, ki so jo nizozemski organi namenili posebnemu projektu, povezanemu z urbanimi območji v nazadovanju — Odločba o združljivosti navedenega sistema s skupnim trgov — Člen 263, četrti odstavek, PDEU — Pojem predpisa, ki se nanaša neposredno na fizično ali pravno osebo in ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov“

I – Uvod

1. Ta zadeva se nanaša na pritožbo, ki so jo vložile stanovanjske zadrugе (woningcorporaties, v nadaljevanju: zadrugе wocos) Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, prej Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen in Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl zoper sklep Splošnega sodišča Evropske unije z dne 16. decembra 2011 v zadevi Stichting Woonpunt in drugi proti Komisiji (T-203/10, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

2. Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom razglasilo za nedopustno njihovo tožbo za razglasitev ničnosti Odločbe 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). Splošno sodišče je presodilo, da se je sporna odločba v delu, v katerem je zadevala obstoječo pomoč E 2/2005, nanašala enako na pritožnice kot na vse druge gospodarske subjekte, ki so dejansko ali potencialno v enakem položaju, in da zato njihov status zadrug wocos sam po sebi ni zadostoval za dokaz posamičnega nanašanja nanje. Splošno sodišče je, kar zadeva del sporne odločbe v zvezi z novo pomočjo N 642/2009, presodilo, da razglasitev ničnosti pritožnicam ni mogla koristiti in da torej te niso dokazale pravnega interesa za razglasitev ničnosti navedene odločbe.

¹ — Jezik izvirnika: francoščina.

3. Splošno sodišče je zato v izpodbijanem sklepu preučilo le pogoje za pravni interes in posamično nanašanje, kot jih določa nekdanji člen 230, četrti odstavek, ES. Vendar je bila z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe (sprejete pred izpodbijano odločbo) uvedena tretja možnost za fizične ali pravne osebe, ki želijo predlagati razglasitev ničnosti. Od tedaj lahko na podlagi člena 263, četrti odstavek, *in fine*, PDEU predlagajo razglasitev ničnosti predpisov, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

4. V teh sklepnih predlogih bom v delu, v katerem dopustnost tožbe, vložene na podlagi člena 263 PDEU, spada v kogentno pravo, Sodišču predlagal, naj preuči uporabo člena 263, četrti odstavek, *in fine*, PDEU v obravnavanem primeru. Podprl bom tudi trditev, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni opravilo te analize. Sodišče bom pozval, naj dokončno odloči o tem vprašanju, tožbo razglasi za dopustno v delu, v katerem zadeva del odločbe v zvezi s pomočjo E 2/2005, in poleg tega zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da bi to o njej vsebinsko odločilo.²

II – Dejansko stanje

5. Pritožnice, zadruga wocos, imajo sedež na Nizozemskem. To so nepridobitne organizacije, katerih naloga 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.

A – Pomoč E 2/2005 (obstoječa pomoč)

6. Nizozemski organi so leta 2002 Evropski komisiji priglasili splošni sistem državnih pomoči, namenjenih zadrugam wocos. Ker je Komisija presodila, da je mogoče ukrepe financiranja zadrug wocos opredeliti kot obstoječe pomoči, so nizozemski organi svojo priglasitev umaknili.

7. Vendar je Komisija 14. julija 2005 nizozemskim organom poslala dopis na podlagi člena 17 Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88 ES] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339), v katerem je podvomila o združljivosti pomoči E 2/2005 s skupnim trgov. Komisija je v njem najprej navedla, da bi morali nizozemski organi znova opredeliti 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. Dodala je, da morajo zadruga wocos vse komercialne dejavnosti opravljati v skladu s tržnimi pogoji in da zanje ne morejo prejemati državnih pomoči. Komisija je nazadnje navedla, da mora biti ponudba socialnih stanovanj v skladu s povpraševanjem prikrajšanih oseb ali socialno prikrajšanih skupin.

8. Komisija in nizozemski organi so se, potem ko je bil poslan navedeni dopis, začeli pogajati, da bi zadevno shemo pomoči uskladili s členom 106(2) PDEU.

9. Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (nizozemsko združenje institucionalnih vlagateljev v nepremičnine) je 16. aprila 2007 pri Komisiji vložilo pritožbo v zvezi s shemo pomoči, odobreno zadrugam wocos. Pritožbi se je junija 2009 pridružila zadruga Vesteda Groep BV.

2 — Za zadevo, v kateri je Sodišče odločilo podobno, glej sodbo z dne 13. oktobra 2011 v združenih zadevah Deutsche Post in Nemčija proti Komisiji (C-463/10 P in C-475/10 P, ZOdl., str. I-9639, točke od 77 do 82).

10. Nizozemski organi so se z dopisom z dne 3. decembra 2009 zavezali, da bodo spremenili splošni sistem državnih pomoči, namenjenih zadrugam wocos, in Komisiji poslali več predlogov v skladu s temi zavezami.

11. Na tej podlagi so sprejeli nova pravila, ki so bila vključena v novo ministrsko uredbo, pri čemer naj bi ta začela veljati 1. januarja 2010, in nov stanovanjski zakon, ki naj bi začel veljati 1. januarja 2011.

12. Komisija je v zvezi z združljivostjo novega sistema financiranja zadrug wocos, kot so ga predlagali nizozemski organi, v točki 72 obrazložitve sporne odločbe ugotovila, da so „pomoči za dejavnosti v zvezi s socialnimi stanovanji, na primer gradnja in oddajanje v najem stanovanj, namenjenih posameznikom, vključno z gradnjo in vzdrževanjem pomožne infrastrukture, [...] združljive s členom 106(2) PDEU“. Komisija je zato odobrila zaveze nizozemskih organov in sprejela sporno odločbo.

B – Pomoč N 642/2009 (nova pomoč)

13. Nizozemski organi so 18. novembra 2009 priglasili nov sistem pomoči za obnovo mestnih četrti v nazadovanju. Zadruga wocos, ki delujejo v izbranih četrtih, v okviru te nove sheme prejemajo pomoč, opredeljeno kot „posebna projektna pomoč, namenjena nekaterim okrožjem“. Izvajala naj bi se pod istimi pogoji, kot so določeni za ukrepe v okviru sistema pomoči E 2/2005, kakor je bil spremenjen po zavezah, ki so jih sprejeli nizozemski organi.

14. Pomoč N 642/2009 naj bi bila v obliki neposrednih subvencij, ki jih nakaže Centraal Fonds Volkshuisvesting (centralni stanovanjski sklad) za izvedbo posebnih projektov, povezanih z gradnjo in oddajanjem v najem stanovanj na navedenih geografskih območjih, ki pokrivajo najbolj prikrajšane mestne skupnosti. Njeno financiranje naj bi bilo zagotovljeno z uvedbo novega davka za zadruga wocos, ki opravljajo dejavnosti zunaj prikrajšanih urbanih območij.

15. Komisija je v sporni odločbi menila, da je bila pomoč N 642/2009 združljiva s skupnim trgov. Presodila je, da so „[p]omoči za dejavnosti v zvezi z gradnjo in oddajanjem v najem stanovanj, namenjenih posameznikom, vključno z gradnjo in vzdrževanjem pomožne infrastrukture, ter v zvezi z gradnjo in oddajanjem v najem stanovanj v splošnem interesu združljive s členom 106(2) PDEU“. Zato je odločila, da ne bo nasprotovala novim priglašnim ukrepom.

III – Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

16. Pritožnice so 30. aprila 2010 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe na podlagi člena 263 PDEU.

17. Pritožnice so v utemeljitev tožbe navedle različne tožbene razloge. Ker pa je Komisija izpodbijala dopustnost njihove tožbe, je Splošno sodišče odločilo, da bo najprej obravnavalo to vprašanje.

18. Komisija je v zvezi s tem po eni strani trdila, da se sporna odločba ni posamično nanašala na pritožnice v smislu člena 263 PDEU v delu, v katerem zadeva pomoč E 2/2005, in da po drugi strani niso imele pravnega interesa za razglasitev ničnosti dela sporne odločbe v zvezi s pomočjo N 642/2009.

19. Splošno sodišče je ugotovilo, da sporna odločba ni bila naslovljena na pritožnice v delu, v katerem zadeva pomoč E 2/2005. V zvezi s tem je najprej opozorilo na ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero podjetje ni upravičeno izpodbijati odločbe Komisije, ki prepoveduje sektorsko shemo pomoči, če se ta odločba nanaša nanj samo zaradi njegove pripadnosti zadevnemu sektorju ali statusa potencialnega upravičenca iz navedene sheme. Splošno sodišče je dalje menilo, da enako velja pri tožbi za razglasitev ničnosti odločbe, s katero Komisija – ob upoštevanju zavez, ki so jih sprejeli nacionalni organi – razglasi, da je tako spremenjena zadevna shema pomoči združljiva s skupnim trgom.

20. Splošno sodišče je v obravnavanem primeru v točkah 31 in 32 izpodbijanega sklepa po eni strani ugotovilo, da je bil status zadrug wocos dodeljen na podlagi objektivnih meril, ki jih lahko izpolnjuje nedoločeno število subjektov. Po drugi strani v točki 33 navedenega sklepa navaja, da so lahko zadruga wocos le potencialne upravičenke pomoči, saj je bila preučitev Komisije „predhodna preučitev“ sistema pomoči, ki je bil spremenjen po zavezah nacionalnih organov.

21. Splošno sodišče je iz navedenega sklepalo, da na podlagi statusa zadrug wocos samega po sebi ni mogoče šteti, da se sporna odločba neposredno nanaša na navedene subjekte v delu, v katerem zadeva pomoč E 2/2005.

22. Splošno sodišče je poleg tega v zvezi s sporno odločbo v delu, v katerem zadeva novo pomoč N 642/2009 in v katerem je ta razglašena za združljivo s skupnim trgom, v točki 63 izpodbijanega sklepa presodilo, da pritožnice niso dokazale pravnega interesa, ker naj jim razglasitev ničnosti tega dela odločbe nikakor ne bi mogla koristiti.

23. Splošno sodišče je zato presodilo, da je tožba v celoti nedopustna.

IV – Pritožba

24. Pritožnice so 9. marca 2012 v sodnem tajništvu Sodišča vložile to pritožbo. Sodišču predlagajo, naj delno ali v celoti razveljavi izpodbijani sklep in zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču. Predlagajo tudi, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

25. Pritožnice v utemeljitev pritožbe navajajo tri pritožbene razloge. Prvi in drugi pritožbeni razlog se nanašata na ugotovitve Splošnega sodišča v zvezi z delom navedene odločbe, ki zadeva pomoč E 2/2005, tretji pa na ugotovitve v zvezi s pomočjo N 642/2009:

- pritožnice s prvim pritožbenim razlogom menijo, da je Splošno sodišče v izpodbijanem sklepu napačno uporabilo pravo, napačno presodilo upoštevana dejstva in sodbo nezadostno obrazložilo s tem, da je dopustnost tožbe pogojilo s tem, ali so pritožnice dejanske ali potencialne upravičenke obstoječih ukrepov;
- z drugim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očitajo, da je napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da ne spadajo v zaprt krog obstoječih zadrug wocos, upravičenih do pomoči E 2/2005, in
- s tretjim pritožbenim razlogom nazadnje menijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je odločilo, da nimajo pravnega interesa za razglasitev ničnosti sporne odločbe v delu, v katerem zadeva pomoč N 642/2009.

26. Pritožnice v odgovoru na vprašanja Sodišča pojasnjujejo, da če že ni mogoče šteti, da se sporna odločba nanje nanaša posamično, lahko vsaj predlagajo njeno razglasitev ničnosti, ker je navedena odločba predpis, ki se nanje neposredno nanaša in ne potrebuje izvedbenih ukrepov.

A – Tretji pritožbeni razlog: pravni interes pritožnic

27. Pravni interes je interes za doseg razglasitve ničnosti izpodbijanega akta. Ta razglasitev ničnosti mora sama po sebi imeti morebitne pravne posledice za tožečo stranko;³ to natančneje pomeni, da ji morebiti lahko koristi.⁴

28. Splošno sodišče se je v izpodbijanem sklepu izrecno izreklo o pravnem interesu pritožnic v zvezi s pomočjo N 642/2009, Komisija pa je ta interes izpodbijala. Ni pa preučilo tega pogoja za vidik sporne odločbe v zvezi s pomočjo E 2/2005.

29. Pravni interes je bistveni in prvi pogoj za vsa pravna sredstva pred sodišči.⁵ Njegov neobstoj je procesna predpostavka javnega reda, ki jo lahko po uradni dolžnosti preizkusi Sodišče.⁶ Zato menim, da je – če bi se Sodišče strinjalo z mojimi ugotovitvami o drugih mogočih razlogih za nedopustnost – treba preučiti vprašanje v zvezi s spornima pomočema.

1. Pomoč N 642/2009 in pravni interes

30. Ker je Splošno sodišče poudarilo, da je bila nova pomoč, katere potencialne upravičenke so bile pritožnice, v sporni odločbi razglašena za združljivo, je v točki 63 izpodbijanega sklepa presodilo, da jim razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe ne more koristiti in da torej niso dokazale svojega pravnega interesa.

31. Splošno sodišče naj bi na podlagi tretjega pritožbenega razloga, ki so ga pritožnice navedle v utemeljitev svoje pritožbe, pri tej presoji napačno uporabilo pravo. Pritožnice menijo, da imajo pravni interes, da predlagajo razglasitev ničnosti sporne odločbe, kajti Komisija je pomoč N 642/2009 razglasila za združljivo s skupnim trgom le, ker so zanje veljali enaki pogoji za dodelitev pomoči, kot so tisti, ki spadajo v obstoječi sistem pomoči E 2/2005. Sporna odločba naj bi torej nanje kot upravičenke imela negativne pravne učinke, saj naj bi bilo mogoče nove zadevne pomoči dodeliti le pod omejevalnimi pogoji, naštetimi v sporni odločbi.

32. Predstavljene so tri trditve. Splošno sodišče naj bi najprej napačno menilo, da so pogoje za uporabo sheme pomoči N 642/2009 določili nacionalni organi, in ne Komisija. Splošno sodišče naj poleg tega ne bi moglo sklepati na neobstoj pravnega interesa pritožnic z obrazložitvijo, da ni prepričano, da bi Komisija odobrila shemo pomoči pod drugimi pogoji. Splošno sodišče naj nazadnje v teh okoliščinah ne bi sprejelo očitka pritožnic v zvezi s spoštovanjem njihovih procesnih pravic.

33. Spomniti je treba, da iz člena 256 PDEU in člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije izhaja, da je pritožba omejena na pravna vprašanja. Zato je Splošno sodišče edino pristojno za ugotavljanje dejanskega stanja, razen če bi vsebinska nepravilnost njegovih ugotovitev izhajala iz dokumentov spisa, ki so mu bili predloženi, in za presojo tega dejanskega stanja. Potem ko Splošno sodišče ugotovi ali presodi dejansko stanje, je Sodišče pristojno le, da na podlagi člena 256 PDEU opravi nadzor nad pravno opredelitvijo tega dejanskega stanja in pravnimi posledicami, ki jih je iz njega izpeljalo Splošno sodišče.

3 — Sodba z dne 24. junija 1986 v zadevi Akzo Chemie in Akzo Chemie UK proti Komisiji (53/85, Recueil, str. 1965, točka 21).

4 — Glej zlasti sodbo z dne 28. februarja 2008 v zadevi Neirinck proti Komisiji (C-17/07 P, točka 45) in zgoraj navedeno sodbo z dne 13. oktobra 2011 v zadevi Deutsche Post proti Komisiji (točka 37).

5 — Sklep z dne 31. julija 1989 v zadevi S. proti Komisiji (206/89 R, Recueil, str. 2841, točka 8).

6 — Sklep z dne 7. oktobra 1987 v zadevi G..d. M. proti Svetu in ESO (108/86, Recueil, str. 3933, točka 10).

34. Sodišče torej ni pristojno za ugotavljanje dejstev in načeloma niti za presojo dokazov, ki jih je Splošno sodišče sprejelo v podporo tem dejstvom. Če so bili namreč ti dokazi pravilno pridobljeni in če so bila spoštovana splošna načela prava in pravila postopka, ki veljajo glede dokaznega bremena in dokaznega postopka, samo Splošno sodišče presodi vrednost, ki jo je treba pripisati dokazom, ki so mu bili predloženi. Ta presoja torej ni pravno vprašanje, nad katerim kot takim opravi nadzor Sodišče v okviru pritožbe, razen če gre za izkrivljanje navedenih dokazov.⁷

35. Toda pritožnice v obravnavanem primeru s trditvijo, da je Splošno sodišče napačno presodilo, da so pogoje za dodelitev pomoči N 642/2009 določili nizozemski organi, in ne Komisija, izpodbijajo presojo okoliščin, v katerih je Splošno sodišče sprejelo sporno odločbo, vendar pa ne trdijo, da so bila dejstva izkrivljena.

36. Pritožnice z drugo trditvijo Splošnemu sodišču očitajo, da se je pri ugotovitvi neobstoja pravnega interesa oprlo na to, da ni bilo prepričano, da bi Komisija odobrila navedeni sistem pomoči pod drugimi pogoji. Treba je ugotoviti, da je ta trditev usmerjena zoper dodaten razlog v obrazložitvi Splošnega sodišča, in če bi bil ta zavrnjen, ne bi bilo mogoče priznati pravnega interesa pritožnic. Poleg tega menim, da pritožnice očitno napačno berejo točko 59 izpodbijanega sklepa. Iz nje namreč ne izhaja, da nimajo pravnega interesa, ker naj ne bi bilo gotovo, da bi Komisija odobrila sistem pomoči pod drugimi pogoji, ki naj bi bili zanje ugodnejši. Splošno sodišče je želelo samo poudariti, da se pritožnice v obravnavanih okoliščinah niso mogle sklicevati na položaj pred sprejetjem sporne odločbe, ki naj bi bil zanje ugodnejši, ker naj po definiciji ne bi imele pridobljene pravice do prejetja nove pomoči, ki naj bi bila šele na stopnji predhodne preučitve Komisije.

37. V zvezi s tretjo trditvijo v podporo tretjemu pritožbenemu razlogu se pritožnice kot potencialne upravičenke navedene nove pomoči ne morejo sklicevati na to, da naj bi Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da ni zagotovilo spoštovanja procesnih pravic iz člena 6 Uredbe št. 659/1999 v postopku iz člena 108(2) PDEU, ker je bila sporna odločba sprejeta po predhodni preučitvi in je bila z njo pomoč razglašena za združljivo s skupnim trgom.

38. Po tej preučitvi menim, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava pri presoji pravnega interesa pritožnic za razglasitev ničnosti dela sporne odločbe v zvezi s pomočjo N 642/2009. Tretji pritožbeni razlog je zato treba šteti kot delno očitno nedopusten in delno očitno neutemeljen.

2. Pomoč E 2/2005 in pravni interes

39. Komisija je v sporni odločbi menila, da je bil tudi spremenjeni nizozemski sistem financiranja socialnih stanovanj obstoječa državna pomoč. Po preučitvi obsega sprememb, ki jih je uvedla nizozemska vlada, je ugotovila, da so „[bile] pomoči za dejavnosti v zvezi s socialnimi stanovanji, na primer gradnja in oddajanje v najem stanovanj, namenjenih posameznikom, vključno z gradnjo in vzdrževanjem pomožne infrastrukture, združljive s členom 106(2) PDEU“.⁸

40. V skladu z dopisom, ki ga je Kraljevina Nizozemska 3. decembra 2009 poslala Komisiji, naj bi bilo treba uvesti nova pravila z ministrsko uredbo, ki naj bi začela veljati 1. januarja 2010, in novim stanovanjskim zakonom, ki naj bi začel veljati 1. januarja 2011. Nova pravila naj bi poleg tega veljala le za prihodnje dejavnosti.

41. Na podlagi prve preučitve postopka je torej mogoče domnevati, da razglasitev ničnosti sporne odločbe nikakor ne bi koristila pritožnicam, ker z njo ne bi bilo mogoče razveljaviti novih zakonskih besedil in uredbe, ki so jih sprejeli nizozemski organi.

7 — Glej zlasti sodbo z dne 10. julija 2008 v zadevi Bertelsmann in Sony Corporation of America proti Impala (C-413/06 P, ZOdl., str. I-4951, točka 29 in navedena sodna praksa).

8 — Točka 72 obrazložitve sporne odločbe.

42. Vendar iz člena 19(1) Uredbe št. 659/1999 izhaja, da je spremembe za uskladitev navedene sheme s pravom Unije spodbudila in jih naredila zavezujoče Komisija.

43. Navedeni člen namreč določa, da „[č]e 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“.

44. Zavezujočnost odločbe, sprejete na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999, je potrdilo Sodišče v sodbi z dne 18. junija 2002 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-242/00, Recueil, str. I-5603).

45. Sodišče je v tej zadevi spomnilo, da je lahko Komisija z izvajanjem pristojnosti, ki jih je imela na podlagi členov 87 ES in 88 ES (postala člena 107 PDEU in 108 PDEU), sprejela smernice, katerih cilj je bil pokazati, kako je – na podlagi istih členov – nameravala izvajati svojo diskrecijsko pravico pri novih pomočeh ali pri obstoječih shemah pomoči. Ob tem, da so te smernice temeljile na členu 88(1) ES (postal člen 108(1) PDEU), so bile element rednega in jasnega sodelovanja, v okviru katerega je Komisija z državami članicami redno preverjala vse obstoječe sheme pomoči in državam članicam predlagala ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje skupnega trga. Sodišče je še dodalo, da „[t]i predlogi ustreznih ukrepov, ker jih je sprejela država članica, zavezujejo to državo članico [...]“⁹, in ugotovilo, da „[je] zakonodajalec Skupnosti prevzel načela iz sodne prakse [...], s tem da je v Uredbi [št. 659/1999] [...] določil [č]len 19(1)“¹⁰.

46. V obravnavanem primeru ugotavljam, da je Komisija v točki 74 sporne odločbe izrecno navedla, da „Komisija zato sprejme zaveze nizozemskih organov“ in da „Komisija v skladu s členom 19 Uredbe [št. 659/1999] zabeleži navedene zaveze v okviru te odločbe ter tako določi izvajanje ustreznih zavezujočih ukrepov.“

47. Menim torej, da lahko pritožnice v okviru omejene preučitve pravnega interesa trdijo, da bi imele korist od razglasitve ničnosti sporne odločbe. Menim namreč, da „za ugotovitev [te] koristi [po razglasitvi ničnosti izpodbijanega akta] [ni treba] postaviti pretiranih zahtev, predvsem takrat, ko so ozki pogoji druge ali tretje možnosti iz člena 263, četrti odstavek, PDEU že izpolnjeni“.¹¹ Če bi bila v obravnavanem primeru sporna odločba razglašena za nično, bi lahko Kraljevina Nizozemska znova neodvisno sprejemala ukrepe za usklajevanje navedene sheme s pravom Unije. Razglasitev ničnosti sporne odločbe bi tako koristila pritožnicam. Pritožnice so v teh okoliščinah dokazale, da imajo pravni interes in da lahko predlagajo razglasitev ničnosti sporne odločbe v delu, v katerem zadeva pomoč E 2/2005.

B – Uporaba člena 263, četrti odstavek, in *fine*, PDEU

48. Splošno sodišče je pri preučitvi dopustnosti tožbe v delu, v katerem je zadevala del sporne odločbe v zvezi s pomočjo E 2/2005, samo ugotovilo, da sporna odločba ni bila naslovljena na pritožnice in se nanje ni posamično nanašala. Prva dva pritožbena razloga, navedena v utemeljitev pritožbe, zadevata le te ugotovitve.

9 — Zgoraj navedena sodba Nemčija proti Komisiji (točka 28).

10 — Prav tam (točka 29). Splošno sodišče je pred kratim uporabilo to sodno prakso:

„[...] je treba zavrniti pristop, ki ga v bistvu zagovarja Komisija ter v skladu s katerim na podlagi ločenega in dobesednega branja navedenega člena 19(1) ne sprejme nobene odločbe v primeru, ko se postopek preverjanja veljavne pomoči konča tako, da država članica sprejme predlagane ustrezne ukrepe [...]. Glede zavezujočih pravnih učinkov izpodbijane odločbe[, ki jo je Komisija sprejela na podlagi člena 19(1), *in fine*, Uredbe št. 659/1999,] je dovolj poudariti, da je zadevna država članica, ki je v skladu [z navedenim členom], zadnji stavek, Uredbe št. 659/1999 ob objavi iz člena 26(1) Uredbe št. 659/1999 nujno sprejela ustrezne ukrepe, ‚zavezana, da [...] tudi izvaja‘ te ukrepe“ (sodba z dne 11. marca 2009 v zadevi TF1 proti Komisiji, T-354/05, ZOdl., str. II-471, točki 68 in 73 ter navedena sodna praksa).

11 — Glej v zvezi s tem točko 86 sklepnih predlogov generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Telefónica proti Komisiji (C-274/12 P), še nerešena zadeva pred Sodiščem.

49. Poudarjam, da Splošno sodišče ni preverilo, ali je bila sporna odločba predpis, ki se je neposredno nanašal na pritožnice in ni potreboval izvedbenih ukrepov. Z drugimi besedami, Splošno sodišče ni analiziralo člena 263, četrty odstavka, *in fine*, PDEU, kolikor uvaja novo možnost za pravno sredstvo.

50. Čeprav pritožnice res niso same predložile tega vprašanja Splošnemu sodišču (niti v svoji pritožbi), se to nanaša na dopustnost tožbe, vložene na podlagi člena 263 PDEU, in spada v kogentno pravo. Sodišče ga mora zato preizkusiti po uradni dolžnosti¹², pritožnice pa so bile pozvane, naj se o tem izrečejo na obravnavi, ki je potekala 17. aprila 2013.

1. Tretja možnost, uvedena s členom 263, četrty odstavka, *in fine*, PDEU

51. Člen 263, četrty odstavka, PDEU odslej določa, da lahko „[f]izične ali pravne osebe [...] pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, *in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.*“¹³

52. Posameznik lahko torej odslej predlaga razglasitev ničnosti, ne da bi moral dokazati, da je podano posamično nanašanje, vendar pod pogojem, da je zadevni akt predpis, ki se nanj neposredno nanaša in ne potrebuje izvedbenih ukrepov.

a) Predpis

53. V skladu s sklepom Splošnega sodišča z dne 6. septembra 2011 v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi proti Parlamentu in Svetu (T-18/10, ZOdl., str. II-5599) vsakega splošnega akta ni mogoče opredeliti kot „predpis“ v smislu člena 263 PDEU. To naj bi veljalo za zakonodajne akte.

54. Splošno sodišče je na podlagi te ugotovitve – in ker je bilo v Lizbonski pogodbi v členu 289(3) PDEU pri opredelitvi zakonodajnih aktov uporabljeno izključno procesno merilo¹⁴ – predpise omejilo le na splošne akte, ki se ne sprejemajo po zakonodajnem postopku.

55. Zoper omenjeni sklep Splošnega sodišča je bila vložena pritožba.¹⁵ Čeprav se Sodišče o tem še ni izreklo, generalna pravobranilka J. Kokott v svojih sklepnih predlogih potrjuje razlago Splošnega sodišča.¹⁶

56. Čeprav se lahko strinjam z več trditvami v zvezi z zgodovino ali besedilom, ki jih je navedla generalna pravobranilka J. Kokott, po mojem mnenju iz uporabe izraza „zakonodajni akti“ v prvem odstavku člena 263 PDEU ni mogoče sklepati na to, da ima izraz „predpis“ v četrtem odstavku, v okviru splošnih aktov, nasproten pomen. Nasprotje zakonodajnega akta namreč ni nujno predpis, temveč bi to bil izvedbeni akt, kar je poimenovanje, izrecno uporabljeno v členu 291 PDEU¹⁷.

57. V Pogodbi DEU poleg tega pri opredelitvi aktov, ki niso zakonodajni, ni uporabljena beseda predpis, temveč je v členu 297(2) PDEU navedeno „nezakonodajni akti“.

12 — Glej zlasti sodbo z dne 23. aprila 2009 v zadevi Sahlstedt in drugi proti Komisiji (C-362/06 P, ZOdl., str. I-2903, točka 22).

13 — Moj poudarek.

14 — Člen 289(3) PDEU določa: „Pravni akti, sprejeti po zakonodajnem postopku, so zakonodajni akti.“

15 — Zadeva Inuit Tapiriit Kanatami in drugi proti Parlamentu in Svetu (C-583/11 P), še nerešena zadeva pred Sodiščem.

16 — Sklepni predlogi, ki jih je predstavila J. Kokott 17. januarja 2013 v okviru pritožbe zoper sklep v zgoraj navedeni zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi proti Parlamentu in Svetu.

17 — Člen 291(1) PDEU določa: „Države članice sprejemajo vse ukrepe notranjega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije.“ Odstavek 2 pa določa: „Če so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, se s temi akti na Komisijo, ali v [...] posebnih primerih [...] na Svet, prenesajo izvedbena pooblastila.“ Odstavek 4 vsekakor določa, da se „[v] naslovu izvedbenih aktov [...] vstavi pridevnik ‚izvedbeni‘“.

58. Vsekakor se mi zdi, da ta razlaga – ki nikakor ni soglasno podprta v pravni teoriji – ne odpravi pomislekov, zaradi katerih je bil spremenjen člen 230 ES. Najvidnejše protislovje v zvezi s tem je nedvomno to, da bi se zadeva *Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu*¹⁸ po ozki razlagi, ki jo je predlagalo Splošno sodišče, znova iztekla z nedopustnostjo pritožbe, čeprav je prav ta zadeva izzvala navedeno spremembo.

59. Poleg tega ni mogoče meniti, kot mislijo nekateri avtorji, naklonjeni ozki razlagi, da je vprašanje za predhodno odločanje vedno zadosten mehanizem za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva. Če bi to bilo tako, potem ne bi bilo razloga za spremembo člena 230 ES, katerega pomanjkljivosti se bodo po definiciji obdržale, če se šteje, da so zakonodajni akti izključeni iz četrtega odstavka člena 263 PDEU.

60. Vendar nekateri trdijo, da bi lahko člen 19(1), drugi pododstavek, PEU zapolnil obstoječe vrzeli. Ravno nasprotno, ta člen je namreč uzakonitev načela, ki ga je Sodišče z enakimi besedami navedlo v zgoraj navedeni sodbi *Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu*.¹⁹ S členom 19(1), drugi pododstavek, PEU torej ni bilo nič dodanega k obstoječemu pravu. Znova poudarjam, če bi to bilo tako, ne bi bilo treba spremeniti nekdanjega člena 230 ES.

61. Nazadnje menim, da dolžnost lojalnega sodelovanja ne sme pripeljati do tega, da bi morale države članice omogočiti dostop do sodnega varstva nacionalnega sodišča, čeprav ne gre za državni akt. Poleg tega je presenetljivo, da med tistimi, ki se pri tem, da bi se državam naložila obveznost zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva posameznikom, sklicujejo na člen 19(1), drugi pododstavek, PEU, nekateri po drugi strani brez zadržkov navajajo, da v večini držav članic ni nacionalnih pravnih sredstev zoper državne zakonodajne akte, in s tem upravičujejo podoben neobstoj pravnih sredstev na ravni Unije. Ali ni protislovno meniti, da je normalno, da posamezniki v skladu z navedeno pogodbo ne morejo predlagati razglasitve ničnosti zakonodajnih aktov Unije, ker večina držav tega ne dovoljuje zoper lastne zakone, hkrati pa istim državam naložiti, naj to dovolijo, tudi če posredno, za akte Unije?

62. Poleg tega se mi ne zdi razumno meniti, da bi sodno varstvo postalo učinkovito, ker naj bi bilo teoretično mogoče, da posameznik svojo nacionalno upravo vpraša, ali se lahko zakonodajni akt Unije uporabi v njegovem osebem položaju, in pri tem pričakuje odgovor, ki bi ga lahko izpodbijal pred sodiščem, to pa bi lahko začelo postopek za sprejetje predhodne odločbe. Kako naj ne bi podvomili o dejanski učinkovitosti takih teoretičnih konstrukcij, temelječih na obstoju akta, katerega edini smisel je, da ga je mogoče izpodbijati, in ki bi se tako zdel popolnoma fiktiven? In kaj bi se zgodilo, če nacionalni organ ne bi odgovoril?

63. Naj spomnim, da je Sodišče presodilo, da učinkovito sodno varstvo ni bilo zagotovljeno, če posameznik ni imel druge izbire, kot da je kršil pravo, da bi pristojni nacionalni organ sprejel izvedbeni akt, zaradi katerega bi se moral ta posameznik zagovarjati pred sodiščem, ki bi lahko postavilo vprašanje za predhodno odločanje.²⁰ Kateri razlogi bi upravičili drugačen izid, če pa nacionalni organ načeloma ne sme sprejeti nobenega akta?

64. Razlaga člena 263, četrty odstavek, *in fine*, PDEU, ki izključuje zakonodajne akte, se mi torej zdi preozka in ne ustreza razlogom, zaradi katerih je bil spremenjen člen 230, četrty odstavek, ES.

65. Ta ugotovitev me zato prej navaja k drugi razlagi predpisa v smislu člena 263, četrty odstavek, *in fine*, PDEU. Menim, da bi bilo treba predpis razlagati kot splošen akt ne glede na to, ali je zakonodajen ali ne.

18 — Sodba z dne 25. julija 2002 (C-50/00 P, Recueil, str. I-6677).

19 — Sodišče je v točki 41 te sodbe navedlo:

„Tako morajo države članice določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki zagotavlja spoštovanje pravice do učinkovitega sodnega varstva.“

20 — Sodba z dne 13. marca 2007 v zadevi Unibet (C-432/05, ZDl., str. I-2271, točka 64).

b) Neposredno nanašanje na pritožnico

66. Čeprav pri tretjem načinu ničnostne tožbe ni več pogoja posamičnega nanašanja, še vedno velja pogoj neposrednega nanašanja. Zdi se, da njegov obseg ne povzroča večjih težav: pojem neposrednega interesa je enak v drugi in tretji predpostavki, ki sta navedeni v členu 263, četrty odstavek, PDEU.²¹

67. To torej v skladu z ustaljeno sodno prakso v zvezi s členom 263, četrty odstavek, PDEU pomeni, da se akt Unije neposredno nanaša na fizično ali pravno osebo, če ima „neposredne učinke na pravni položaj posameznika in naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopuščajo nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na skupnostni ureditvi brez uporabe drugih izvedbenih pravil“.²²

68. Sodišče je imelo v zvezi s tem tudi priložnost pojasniti, da neobstoj manevrskega prostora držav članic izniči očiten neobstoj neposredne povezave med aktom Unije in posameznikom. Z drugimi besedami, da bi se preprečilo neposredno nanašanje, diskrecijska pravica avtorja vmesnega akta za izvajanje akta Unije ne more biti le formalna. Iz nje mora izhajati pravno nanašanje na tožečo stranko.²³

c) Nepotrebnost izvedbenih ukrepov

69. Določiti je torej treba le še obseg zadnjega dela člena 263, četrty odstavek, PDEU, in sicer neobstoj izvedbenih ukrepov. Ali je to tretji pogoj ali le razlaga neposrednega nanašanja?

70. Sodišče do zdaj še ni imelo priložnosti, da bi se izreklo o tem. Splošno sodišče pa je menilo, da odločbe Komisije o nezakonnosti pomoči in naložitvi njene vrnitve „ni mogoče opredeliti kot akt, ki ne zajema izvedbenih ukrepov[, ker] je v členu 6(2) izpodbijane odločbe naveden obstoj ‚nacionalnih ukrepov, sprejetih za [njeno] izvajanje [...] do popolnega vračila pomoči, dodeljenih na podlagi [sporne] ureditve‘. Obstoj teh ukrepov za vračilo, ki pomenijo izvedbene ukrepe, utemeljuje izpodbijano odločbo kot akt, ki zajema izvedbene ukrepe. Take ukrepe lahko namreč osebe, na katere so naslovljeni, izpodbijajo pred nacionalnim sodiščem.“²⁴

71. Splošno sodišče je v tej zadevi torej zavrnilo pravico tožeče družbe, da predlaga razglasitev ničnosti, na podlagi razširitve, določene v Lizbonski pogodbi, ker so po njegovem mnenju nujno obstajali nacionalni izvedbeni ukrepi.

72. Menim, da taka razlaga preveč omeji učinke dodatka k nekdanjemu členu 230 ES, uvedenega s členom 263, četrty odstavek, PDEU, ker si je še vedno mogoče predstavljati nacionalni izvedbeni ukrep predpisa Unije na primer kot objavo, obvestilo, potrditev ali opozorilo. Vendar bi morale te gole formalnosti, ki so lahko nepredvidljive ali poljubne, po razlagi Splošnega sodišča izključiti uporabo tega člena.

21 — Taka je razlaga Splošnega sodišča. Glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 25. oktobra 2011 v zadevi *Microban International in Microban (Europe)* proti Komisiji (T-262/10, ZOdl., str. II-7697, točka 32). To stališče zastopa tudi generalna pravobranilka J. Kokott v zgoraj navedeni zadevi *Inuit Tapiriit Kanatami in drugi* proti Parlamentu in Svetu (točka 69) in v zadevi *Telefónica* proti Komisiji (točka 59). V pravni teoriji glej med drugim Albors-Llorens, A., „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; Werkmeister, C., Pötters, S., in 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, zlasti str. 329.

22 — Sodba z dne 13. marca 2008 v zadevi *Komisija proti Infront WM* (C-125/06 P, ZOdl., str. I-1451, točka 47).

23 — Za uporabo tega načela glej na primer sodbo z dne 17. septembra 2009 v zadevi *Komisija proti Koninklijke FrieslandCampina* (C-519/07 P, ZOdl., str. I-8495, točki 48 in 49).

24 — Sodba z dne 8. marca 2012 v zadevi *Iberdrola* proti Komisiji (T-221/10, točka 46). Glej še sklep z dne 21. marca 2012 v zadevi *Telefónica* proti Komisiji (T-228/10, točka 42). Zoper njo je vložena še nerešena pritožba (zgoraj navedena zadeva C-274/12).

73. Poleg tega se mi zdi, da taka razlaga nasprotuje cilju avtorjev Pogodbe. Kot je opozorila generalna pravobranilka J. Kokott v zadevi Telefónica proti Komisiji, naj bi se „[z] dodatkom besedila ‚ne potrebuje izvedbenih ukrepov‘ [...] razširitev procesnega upravičenja omejila na primere, v katerih mora posameznik ‚najprej kršiti pravo, da bi lahko potem zahteval sodno varstvo‘“. ²⁵

74. Strinjam se tudi z mnenjem generalne pravobranilke J. Kokott, da „je treba zahtevo glede neobstoja izvedbenih ukrepov pravnega akta razlagati tako, da ima pravni akt [...] učinek neposredno za posameznika, ne da bi potreboval izvedbene ukrepe“ ²⁶. Toda tu gre za enako opredelitev kot pri neposrednem nanašanju. ²⁷

75. Zato menim, da je treba iz nacionalne sfere izključiti izraz „izvedbeni ukrepi“, uporabljen v členu 263, četrti odstavek, *in fine*, PDEU, in ga omejiti na pravo Unije ali vsaj iz tega pojma izključiti ukrepe, ki so jih sprejeli nacionalni organi brez diskrecijske pravice. Kot sem namreč pojasnil zgoraj, neobstoj manevrskega prostora držav članic izniči očiten neobstoj neposredne povezave med aktom Unije in posameznikom.

76. Skratka, po mojem mnenju je pogoj v zvezi z neobstojem izvedbenega ukrepa samo ponovitev neposrednega nanašanja. ²⁸

77. Ta razlaga se mi zdi toliko bolj upoštevana pri državnih pomočeh, ker je odprava nezakonite pomoči z njenim vračilom v skladu z ustaljeno sodbo prakso logična posledica ugotovitve nezakonitosti te pomoči. ²⁹ Edini razlog, na katerega se država članica lahko sklicuje v obrambi zoper tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo Komisija vloži na podlagi člena 108(2) PDEU, je absolutna nezmožnost pravilne izvršitve zadevne odločbe. ³⁰ Ukrepi za vračilo, ki jih sprejme država članica, bodo torej le nekakšni postranski potrebni elementi sporne odločbe.

78. Prednost predlagane razlage je poleg tega ta, da centralizira vse spore v zvezi z državnimi pomočmi na sodišča Evropske unije. Taka centralizacija se mi zdi koristna iz dveh razlogov. Po eni strani poveča pravno varnost z odpravo vprašanja posamičnega nanašanja in s tem možnostjo, da potencialni upravičenci pomoči ali konkurenčna podjetja nekega podjetja, upravičenega do pomoči, izpodbijajo odločbo Komisije neposredno pred Sodiščem. Z njo se namreč odpravi negotovost glede sodne prakse v zvezi s TWD Textilwerke Deggendorf, v skladu s katero je bilo treba najprej rešiti vprašanje posamičnega nanašanja, sicer bi lahko bil vložen ugovor nedopustnosti poznejšega vprašanja za predhodno odločanje. ³¹ Po drugi strani odpravi potrebo po uvedbi nacionalnega postopka, da bi bilo mogoče zadevo obravnavati pred Sodiščem v okviru vprašanja za predhodno odločanje. Z drugimi besedami, omogoča neposrednejši ter s tem učinkovitejši, hitrejši in gospodarnejši postopek.

25 — Zgoraj navedena (točka 40).

26 — Prav tam (točka 41).

27 — Glej opredelitev neposrednega nanašanja generalne pravobranilke J. Kokott v točki 59 sklepnih predlogov v zgoraj navedeni zadevi Telefónica proti Komisiji.

28 — Glej opredelitev neposrednega interesa v točki 67 teh sklepnih predlogov. Glej v tem smislu 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, zlasti str. 677; Peers, S., in 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, zlasti str. 96.

29 — Glej zlasti sodbo z dne 14. aprila 2011 v zadevi Komisija proti Poljski (C-331/09, ZOdl., str. I-2933, točka 54).

30 — Glej zlasti sodbo z dne 22. decembra 2010 v zadevi Komisija proti Italiji (C-304/09, ZOdl., str. I-13903, točka 35).

31 — Sodba z dne 9. marca 1994 (C-188/92, Recueil, str. I-833). Sodišče je v točki 17 te sodbe odločilo, da „[...] pravna varnost zahteva izključitev možnosti upravičenja do pomoči – ki je predmet odločbe Komisije, sprejete na podlagi člena 93 Pogodbe – ki bi lahko to odločbo izpodbijal, vendar je čakal na iztek imperativnega roka, v zvezi s tem določenega v členu 173, tretji odstavek, Pogodbe, da bi odločbo izpodbijal pred nacionalnim sodiščem s tožbo, usmerjeno proti ukrepom za izvršitev te odločbe, ki so jih sprejeli nacionalni organi.“

79. Nazadnje se bolj na splošno sprašujem o koristnosti, ki naj bi jo imelo razlikovanje med pogojem neposrednega nanašanja in pojasnilom v zvezi z neobstojem izvedbenega ukrepa. Kako si je namreč mogoče predstavljati, da bi se akt Unije neposredno nanašal na posameznika, če potrebuje pravi izvedbeni ukrep ne glede na to, ali je evropski ali nacionalen, medtem ko mora imeti akt Unije, da bi se neposredno nanašal na posameznika, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča „neposredne učinke na pravni položaj posameznika [...][,] saj [...] [njegova izvedba] [...] temelji izključno na skupnostni ureditvi brez uporabe drugih izvedbenih pravil“?³²

2. Uporaba v obravnavanem primeru

80. Sporna odločba je odločba Komisije o razglasitvi združljivosti obeh shem pomoči (obstoječe in nove) s členom 106(2) PDEU in skupnim trgom.

81. Komisija je v sporni odločbi najprej preučila združljivost pomoči E 2/2005 v zvezi s sistemom financiranja zadrug wocos, kot je bil spremenjen po zavezah, ki so jih sprejeli nizozemski organi. Nato je analizirala novi sistem v povezavi s pomočjo N 642/2009.

82. Treba je torej po eni strani določiti, ali je ta akt, ki ga je Komisija naslovila na Kraljevino Nizozemsko, predpis, in po drugi strani, ali se, brez izvedbenega ukrepa, neposredno nanaša na pritožnice.

a) Ali je sporna odločba Komisije predpis?

83. Čeprav drži, da je bila sporna odločba sprejeta na koncu nezakonodajnega postopka, Komisija izpodbija splošnost akta. Ker je bil ta naslovljen le na Kraljevino Nizozemsko, naj bi bil lahko samo posamičen.

84. Vprašanje obsega odločbe, naslovljene na državo članico, je pred kratkim poglobljeno in ustrezno preučila generalna pravobranilka J. Kokott v zgoraj navedeni zadevi Telefónica proti Komisiji.³³

85. Strinjam se z njeno zamisljivo, da je taka odločba posebnost, ker države članice utelešajo tudi nacionalni pravni red, in da nanje naslovljene odločbe veljajo za vse njihove organe. Tako je generalna pravobranilka J. Kokott navedla: „Zato lahko odločbe, ki so naslovljene na državo članico, čeprav imajo le enega naslovnika, oblikujejo nacionalni pravni red in se zato splošno uporabljajo.“³⁴

86. Sodišče je poleg tega v nekaterih primerih taki odločbi že priznala splošnost,³⁵ zlasti pri državnih pomočeh. Odločba Komisije, s katero se prepove shema pomoči, je v skladu z ustaljeno sodno prakso, ki jo je med drugim navedlo Splošno sodišče v izpodbijanem sklepu, za potencialne upravičence te sheme pomoči splošni ukrep, ki se uporablja za objektivno določene položaje in ima pravne učinke za skupino oseb, ki so določene splošno in abstraktno. Za potencialne upravičence sheme pomoči je odločba Komisije zato „splošni“ ukrep³⁶. Ravno to je razlog, zakaj za navedene upravičence načeloma ne velja, da se odločba nanje posamično nanaša. Menim, da je v obravnavanem primeru mogoče enako razlogovanje uporabiti pri odločbi, ki jo je Komisija sprejela na podlagi zgoraj navedenega člena 19(1) Uredbe št. 659/1999 in v okviru katere zabeleži zaveze, ki so jih sprejeli nacionalni organi, ter razglasi združljivost sprememb obstoječe sheme pomoči s skupnim trgom.

32 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Infront WM (točka 47 in navedena sodna praksa).

33 — Prav tam (točke od 21 do 29).

34 — Prav tam (točka 25).

35 — Glej sodbo z dne 7. junija 2007 v zadevi Carp (C-80/06, ZOdl., str. I-4473, točka 21) in sklep z dne 8. aprila 2008 v zadevi Saint-Gobain Glass Nemčija proti Komisiji (C-503/07 P, ZOdl., str. I-2217, točka 71).

36 — Glej zlasti sodbo z dne 29. aprila 2004 v zadevi Italija proti Komisiji (C-298/00 P, Recueil, str. I-4087, točka 37).

87. Ker naj bi se spremenjena shema pomoči uporabljala za objektivno določene položaje in ima pravne učinke za skupino oseb, ki so določene splošno in abstraktno, enako velja za odločbo Komisije, ki to dovoljuje. V nasprotju z mnenjem Komisije v zvezi s tem ne vidim, zakaj bi bilo treba razlikovati med odločbami o odobritvi in odločbami o prepovedi sheme pomoči.

88. Zato sporna odločba – ne glede na to, ali se uporabi široka ali ozka razlaga pojma predpisa – kot akt splošnega obsega, sprejet po nezakonodajnem postopku, izpolnjuje prvi pogoj, določen s členom 263, četrti odstavek, *in fine*, PDEU.

b) Ali se odločba neposredno nanaša na pritožnice, brez izvedbenega ukrepa?

89. Komisija v odgovoru na pisno vprašanje meni, da so izvedbeni ukrepi potrebni, da bi sporna odločba začela učinkovati. Ne misli le na ministrsko uredbo in zakon, ki sta navedena v točki 41 obrazložitve sporne odločbe, temveč se sklicuje tudi na začasno uredbo z dne 3. novembra 2010 o storitvah splošnega gospodarskega pomena, ki jih opravljajo potrjene stanovanjske zadrage (objavljeno v *Nederlandse Staatcourant* št. 17515 z dne 8. novembra 2010).

90. Obstoja izvedbenih ukrepov ni mogoče zanikati. Ti so neločljivo povezani s postopkom v zvezi z obstoječimi shemami pomoči, kot je postopek, organiziran z Uredbo št. 659/1999. Odstavek 1 člena 19 te uredbe namreč izrecno določa, da država članica ob sprejetju ukrepov, ki jih je predlagala Komisija, to obvesti o njihovem sprejetju. Komisija to zabeleži in nato državo članico „to sprejetje zavezuje, da primerne ukrepe tudi izvaja“.

91. Vendar je pogoj v zvezi z neobstojem izvedbenega ukrepa, kot sem že navedel zgoraj, po mojem mnenju le ponovitev neposrednega nanašanja, in da ta ne bi bil izpolnjen, manevrski prostor organa, ki mora sprejeti izvedbeni ukrep, ne more biti le formalen.

92. Toda, kot sem že imel priložnost navesti v okviru preučitve pravnega interesa pritožnic, sporna odločba Kraljevini Nizozemski ne dopušča nobenega polja proste presoje, ker temelji na členu 19(1) Uredbe št. 659/1999.

93. Spremembe, s katerimi naj bi shema postala združljiva s pravom Unije, so v skladu s to določbo zavezujoče le, če jih sprejme Komisija. Ta je v točki 74 obrazložitve sporne odločbe izrecno navedla, da je „sprejela zaveze nizozemskih organov“ ter da je „[v] skladu s členom 19 Uredbe [št. 659/1999] zabeležila navedene zaveze v okviru te odločbe in tako določila izvajanje ustreznih zavezujočih ukrepov“. Navedena trditev je povzeta v izreku odločbe (v točki 108).

94. Komisija je izrazila mnenje, da je Kraljevina Nizozemska po sprejetju sporne odločbe ohranila polje proste presoje, ker se je lahko še vedno dokončno odrekla zadevni shemi pomoči. Sam ne menim tako, saj, glede na to, da je Kraljevina Nizozemska Komisiji predlagala spremembe, ki so nato s sporno odločbo postale zavezujoče, je bila možnost, da se odloči za neohranitev sheme pomoči, le teoretična. Nasprotno, nizozemski organi so nedvomno želeli izvajati odločbo.³⁷

95. Pritožnice poleg tega v nasprotju s trditvijo Komisije v odgovoru na pisna vprašanja navajajo, da ni ukrepa, ki bi ga lahko izpodbijale pred nacionalnim sodiščem. Trditev je bila kategorično ponovljena na obravnavi: posameznik v nacionalnem pravnem redu z nobenim pravnim sredstvom ne more izpodbijati splošnega zavezujočega akta, kot je člen 4 začasne uredbe z dne 3. novembra 2010 o storitvah splošnega gospodarskega pomena, ki jih opravljajo potrjene stanovanjske zadrage.

37 — Za podobno presojo Sodišča v zvezi z zahtevkom za zaščitne ukrepe, ki ga je vložila Francoska republika (uvozna kvota), glej sodbo z dne 17. januarja 1985 v zadevi Piraiki-Patraiki in drugi proti Komisiji (11/82, Recueil, str. 207, točka 9).

96. Poleg tega obveznost, povzeta v členu 4 zgoraj navedene nacionalne uredbe, da se 90 % fonda stanovanj dodeli osebam, katerih dohodki ne presegajo določenega zneska, ne potrebuje nobene druge odločbe. Nasprotno, organ bi lahko ukrepal le, če bi bilo to pravilo kršeno, tako da bi na primer zavrnil dodelitev zadevne pomoči. V zvezi s tem ne morem pritrditi zahtevi Komisije, da bi za to, da bi se znašli v okviru zgoraj navedene sodne prakse Unibet, nujno moralo obstajati tveganje kazenskega pregona. Taka shema ne glede na naloženo sankcijo nikakor ne izpolnjuje zahteve po učinkovitem sodnem varstvu.

97. V takem primeru se mi zdi, da pritožnice z zavrnitvijo pravice do predloga za razglasitev ničnosti sporne odločbe ne bi imele sodnega varstva.

98. Zato menim, da se sporna odločba neposredno nanaša na pritožnice ter ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu člena 263, četrti odstavek, *in fine*, PDEU, ker ima neposredne učinke na pravni položaj pritožnic in naslovniku tega ukrepa, ki je zadolžen za njegovo izvedbo, to je Kraljevini Nizozemski, ne dopušča nobene diskrecijske pravice.

99. Pogoji, določeni v četrtem odstavku, *in fine*, člena 263, PDEU se mi torej zdijo izpolnjeni in Splošno sodišče bi zato moralo ugoditi tožbi pritožnic na podlagi te določbe. S tem, da jo je razglasilo za nedopustno, je po mojem mnenju napačno uporabilo pravo.

C – Prvi in drugi pritožbeni razlog v zvezi s potrebo po posamičnem nanašanju izpodbijanega akta

100. Če bi Sodišče menilo, da pogoji iz člena 263, četrti odstavek, *in fine*, PDEU niso bili izpolnjeni, bi torej bilo treba preučiti prva dva pritožbena razloga, ki so ju pritožnice navedle zoper sporno odločbo v delu, v katerem zadeva pomoč E 2/2005.

101. Pritožbena razloga zadevata to, da je Splošno sodišče v obravnavanem primeru uporabilo pogoj „posamičnega nanašanja“ sporne odločbe. Preučil ju bom skupaj.

1. Pojem

102. Pogoj posamičnega nanašanja v okviru ničnostne tožbe je nedvomno eden najtežje opredeljivih pojmov. V skladu z ustaljeno sodno prakso od sodbe v zadevi Plaumann proti Komisiji „subjekti, ki niso naslovniki odločbe, lahko trdijo, da jih odločba posamično zadeva, le če nanje vpliva zaradi njenih določenih značilnosti ali zaradi dejstva, ker jih posamično opredeljuje glede na vse druge osebe in jih zato individualizira enako, kot bi individualizirala naslovnika.“³⁸

103. Toda obseg navedenega načela je bil zmanjšan. Tako dejstvo, da je sporna določba po svoji naravi in obsegu splošna, ker se uporablja za vse zadevne gospodarske subjekte na splošno, ne izključuje možnosti, da se na nekatere med njimi nanaša posamično. To je tako, „[k]adar odločba zadeva skupino oseb, ki so bile prepoznane ali prepoznavne v času, ko je bil ta akt sprejet, in *z merili, lastnimi* članom te skupine, lahko ta akt [namreč] te osebe posamično zadeva, ker so del omejenega kroga gospodarskih subjektov.“³⁹ Po navedbah Sodišča „gre za to lahko predvsem takrat, kadar odločba posega v pravice, ki jih je posameznik pridobil pred njenim sprejetjem.“⁴⁰

38 — Sodba z dne 15. julija 1963 v zadevi Plaumann proti Komisiji (25/62, Recueil, str. 197, zlasti str. 223). Nedavnejši sta zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Infront WM (točka 70) ter Sahlstedt in drugi proti Komisiji (točka 26).

39 — Zgoraj navedena sodba Sahlstedt in drugi proti Komisiji (točka 30). Moj poudarek. Glej še sodbo z dne 22. junija 2006 v združenih zadevah Belgija in Forum 187 proti Komisiji (C-182/03 in C-217/03, ZOdl., str. I-5479, točka 60). Sodišče je v sodbi z dne 18. novembra 1975 v zadevi CAM/CEE (100/74, Recueil, str. 1393, točka 18) presodilo, da se je izpodbijani akt nanašal na „določeno število prepoznanih gospodarskih subjektov zaradi posamičnega ravnanja“, ki so ga izkazali ali naj bi ga izkazali (moj poudarek).

40 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Infront WM (točka 72 in navedena sodna praksa).

104. Nasprotno to ni tako, „kadar ni sporno, da [se uporaba ukrepa za pravne subjekte, katerih število ali istovetnost je mogoče bolj ali manj natančno določiti], izvrši glede na objektivni pravni ali dejanski položaj, opredeljen z zadevnim aktom“.⁴¹

2. Presoja

105. Iz te sodne prakse torej izhaja, da je individualizacija v smislu člena 263 PDEU odvisna od individualizirajočega ali objektivnega vidika merila, na podlagi katerega je mogoče določiti člane skupine.

106. Splošno sodišče je v izpodbijanem sklepu menilo, da se odločba na pritožnice ni posamično nanašala, ker je bil status zadrug wocos podeljen na podlagi objektivnih meril, ki jih lahko izpolnjuje nedoločeno število subjektov kot potencialnih upravičencev pomoči E 2/2005, na katero se nanaša sporna odločba.

107. Splošno sodišče je v točki 31 izpodbijanega sklepa upravičeno poudarilo, da „se status zadrug wocos dodeljuje na podlagi objektivnih meril. [...] [S]tatus zadrug wocos se namreč dodeljuje v okviru sistema potrditve, ki ga določa člen 70(1) stanovanjskega zakona 1901 (Woningwet). Potrditev se izvede s kraljevim odlokom, naslovljenim na institucije, ki izpolnjujejo nekatere objektivne pogoje: njihova pravna oblika mora biti združenje ali fundacija, biti morajo nepridobitne, njihov edini cilj mora biti dejavnost na področju socialnih stanovanj in svoje premoženje morajo uporabljati v skladu z interesi socialne stanovanjske politike. Zadruge wocos torej spadajo v skupino oseb, ki so določene splošno in abstraktno.“

108. Splošno sodišče je v teh okoliščinah upravičeno menilo, da se je sporna odločba v delu, v katerem zadeva pomoč E 2/2005, nanašala enako na pritožnice kot na vse druge gospodarske subjekte, ki so dejansko ali potencialno v enakem položaju.

109. Zato menim, da prvi pritožbeni razlog, ki so ga navedle pritožnice, ni utemeljen.

110. Nasprotno sem bolj zadržan pri presoji Splošnega sodišča v zvezi z (ne)obstojem zaprtega kroga institucij, katerih število naj bi bilo določeno ali določljivo. Te ugotovitve so predmet drugega pritožbenega razloga.

111. Po navedbah Splošnega sodišča sodne prakse, na katero so se sklicevale pritožnice, ni bilo mogoče uporabiti v obravnavanem primeru, ker so tožeče stranke v zgoraj navedenih sodbah Belgija in Forum 187 proti Komisiji ter Piraiki-Patraiki in drugi proti Komisiji spadale v skupino, ki je po sprejetju zadevne odločbe ni bilo več mogoče razširiti.

112. Kot sem navedel zgoraj⁴², je Sodišče presodilo, da bi se lahko akt posamično nanašal na skupino oseb, če so te „bile prepoznane ali prepoznavne v času, ko je bil ta akt sprejet, in z merili, lastnimi članom te skupine [...]“⁴³.

113. Prav ta sodna praksa je bila uporabljena v zgoraj navedenih sodbah Piraiki-Patraiki in drugi proti Komisiji ter Belgija in Forum 187 proti Komisiji.⁴⁴ Sodišče je v zadnji zadevi menilo, da je imel Forum 187 pravico do predloga za razglasitev ničnosti, ker je predstavljal centre za usklajevanje, na katere se je sporni akt posamično nanašal. Zadevni akt je bil odločba Komisije o opredelitvi belgijske davčne sheme obstoječe državne pomoči kot nezdružljive s pravom Unije. Po navedbah Sodišča se je

41 — Prav tam (točka 31 in navedena sodna praksa). Moj poudarek.

42 — Glej točko 103 teh sklepnih predlogov.

43 — Zgoraj navedena sodba Sahlstedt in drugi proti Komisiji (točka 30).

44 — Glej točko 31 sodbe Piraiki-Patraiki in drugi proti Komisiji ter točko 60 sodbe Belgija in Forum 187 proti Komisiji.

s tem aktom omejilo trajanje potrditve centrov za usklajevanje, ki je bila obnovljena v letih 2001 in 2002. Teh 30 centrov je bilo popolnoma prepoznavnih v času, ko je bila sprejeta izpodbijana odločba. Izpodbijana odločba poleg tega ni določala začasnih ukrepov v korist centrom za usklajevanje, katerih potrditev se je iztekla sočasno z vročitvijo te odločbe in katerih prošnja za potrditev je bila na ta dan še v postopku. Teh drugih osem centrov je bilo po navedbah Sodišča del zaprtega kroga, na katerega se je navedena odločba posebej nanašala, ker naj njihove potrditve ne bi bilo več mogoče obnoviti.⁴⁵

114. Kot v obravnavani zadevi je šlo za odločbo Komisije v zvezi z obstoječo državno pomočjo. Ta je res nalagala spremembo sheme v prihodnosti, vendar v njej ni bilo odrejeno vračilo, medtem ko je v sporni odločbi navedeno, da je spremenjena shema skladna s pravom Unije. Vendar se mi ta dejanska razlika ne zdi odločilna pri presoji dopustnosti tožbe.

115. Da bi Sodišče tožbo Foruma 187 ASBL štelo za dopustno, je namreč po eni strani upoštevalo centre za usklajevanje, katerih potrditev je bila obnovljena v letih 2001 in 2002, po drugi strani pa tiste centre, katerih prošnja ob vročitvi odločbe Komisije ni bila rešena.

116. Čeprav se ta merila zdijo objektivna, jih je Sodišče štelo za individualizirajoča, to je glede na navedbe Sodišča lastna članom zadevne skupine. Vsekakor se bistveno ne razlikujejo od meril, ki zadevajo pritožnice v obravnavani zadevi. Ob sprejetju sporne odločbe je bilo namreč s kraljevim odlokom določenih 410 zadrug wocos. Sporna odločba, s katero Komisija odobri predloge sprememb, ki jih je oblikovala Kraljevina Nizozemska, nujno pomeni, da zadevne zadruge wocos, in samo te, ne bodo več imele nujno enakih prednosti, kot so prednosti, pridobljene v stari shemi, ki so se iztekle (kot je na primer ukinitve poročstva za najem posojil). To, da se lahko druge zadruge wocos potrdijo po sprejetju sporne odločbe, zato po mojem mnenju nima bistvenega vpliva. Sodišče je, kot je bilo navedeno zgoraj, že sprejelo, da se gospodarski subjekt, na katerega se nanaša „odločba[, s katero se] spremeni[jo] pravice, pridobljene pred njenim sprejetjem“⁴⁶, šteje kot del omejenega kroga.

117. Zato menim, da je drugi pritožbeni razlog utemeljen, ker je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, s tem da je menilo, da pritožnice niso bile del zaprtega kroga prepoznavnih institucij ob sprejetju sporne odločbe. Nasprotno, po mojem mnenju se je sporna odločba nanje nanašala neposredno⁴⁷ in posamično.

118. Glede na navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj tožbo pritožnic šteje za dopustno in zato razveljavi izpodbijani sklep v delu, v katerem zadeva del sporne odločbe v zvezi s pomočjo E 2/2005. Poleg tega Sodišče pozivam, naj zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da bi to odločilo o utemeljenosti tožbe, in pridrži odločitev o stroških.

V – Povzetek

A – Pomoč N 642/2009

119. Glede na zgornje premisleke tako kot Splošno sodišče menim, da pritožnice nimajo pravnega interesa za razglasitev ničnosti sporne odločbe v delu, v katerem zadeva pomoč N 642/2009.

120. Zato Sodišču predlagam, naj tretji pritožbeni razlog šteje kot delno očitno nedopusten in delno očitno neutemeljen.

45 — Glej sodbo Belgija in Forum 187 proti Komisiji (točke od 61 do 63).

46 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Infront WM (točka 72 in navedena sodna praksa).

47 — Glej zgoraj navedene premisleke v zvezi z neposrednim nanašanjem v okviru preučitve novega člena 263, četrti odstavek, *in fine*, PDEU.

B – Pomoč E 2/2005

121. Pred obravnavo kateregakoli drugega vprašanja v nasprotju s pomočjo N 642/2009 menim, da imajo pritožnice pravni interes za razglasitev ničnosti.

122. Dalje menim, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, s tem da v obravnavanem primeru ni preučilo uporabe člena 263, četrti odstavek, *in fine*, PDEU. Zato Sodišču predlagam, naj pritožbi ugodi.

123. V zvezi s tem iz člena 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča izhaja, da lahko, če je pritožba utemeljena, Sodišče samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

124. V obravnavanem primeru menim, da ima Sodišče na voljo potrebne dokaze za dokončno odločitev o vprašanju dopustnosti.

125. V zvezi s tem poudarjam, da so pogoji za predlog za razglasitev ničnosti na tej podlagi izpolnjeni, saj gre za predpis, ki se neposredno nanaša na pritožnice in ne potrebuje izvedbenih ukrepov.

126. Če se Sodišče z menoj ne bi strinjalo, menim, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri presoji pogoja v zvezi s posamičnim nanašanjem. Menim, da je ta pri pritožnicah izpolnjen. Zato bi morale Splošno sodišče tožbo pritožnic razglasiti za dopustno, njihovi pritožbi pa bi bilo treba ugoditi, ker je drugi pritožbeni razlog utemeljen.

127. Nasprotno menim, da Sodišče ne more vsebinsko odločiti o tožbah, ki so jih vložile pritožnice, ker presoje Splošnega sodišča zadevajo le dopustnost tožbe, ne da bi vsebinsko odločalo o zadevi.

128. Zadevo je treba zato vrniti v odločanje Splošnemu sodišču, da bo odločilo o predlogih pritožnic za razglasitev ničnosti sporne odločbe v delu, v katerem zadeva pomoč E 2/2005.

VI – Stroški

129. Zadeva se vrne Splošnemu sodišču, zato se odločitev o stroških pritožbenega postopka pridrži.

VII – Predlog

130. Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Pritožba se zavrne v delu, v katerem zadeva ugotovitve iz sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 16. decembra 2011 v zadevi Stichting Woonpunt in drugi proti Komisiji (T-203/10), namenjene delu Odločbe 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 zvezi s pomočjo N 642/2009.
2. Prej navedeni sklep v zadevi Stichting Woonpunt in drugi proti Komisiji se razveljavi v delu, v katerem zadeva odločbo C(2009) 9963 final v zvezi s pomočjo E 2/2005.
3. Tožba je dopustna v delu, v katerem zadeva del odločbe C(2009) 9963 final v zvezi s pomočjo E 2/2005.
4. Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije, da to odloči o utemeljenosti tožbe v delu, v katerem se nanaša na del odločbe C(2009) 9963 final v zvezi s pomočjo E 2/2005.

5. Odločitev o stroških se pridrži.