Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 15. marca 2017*

„Odvolanie — Štátna pomoc — Existujúca pomoc — Článok 108 ods. 1 ZFEÚ — Schémy pomoci pre spoločnosti zabezpečujúce sociálne bývanie — Nariadenie (ES) č. 659/1999 — Články 17, 18 a 19 — Posúdenie zlučiteľnosti schémy existujúcej pomoci s vnútorným trhom zo strany Komisie — Návrh príslušných opatrení — Záväzky prijaté vnútroštátnymi orgánmi s cieľom dosiahnuť súlad s právom Únie — Rozhodnutie o zlučiteľnosti — Rozsah súdneho preskúmania — Právne účinky“

Vo veci C-415/15 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 24. júla 2015,

Stichting Woonpunt, so sídlom v Maastrichte (Holandsko),

Woningstichting Haag Wonen, so sídlom v Hágu (Holandsko),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, so sídlom v Eindhovene (Holandsko),

v zastúpení: L. Hancher, E. Besselink a P. Glazener, advocaten,

odvolateľky,

ďalší účastníci konania:

Európska komisia, v zastúpení: S. Noë a P.-J. Loewenthal, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

Belgické kráľovstvo,

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), so sídlom vo Voorburgu (Holandsko), v zastúpení: M. Meulenbelt, advocaat,

vedľajší účastníci konania v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predsedníčka prvej komory R. Silva de Lapuerta, sudcovia E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev (spravodajca) a C. G. Fernlund,

generálny advokát: M. Szpunar,

* Jazyk konania: holandčina.

tajomník: C. Strömholm, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 7. júla 2016,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 27. októbra 2016,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Spoločnosti Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen a Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl svojím odvolaním navrhujú zrušenie uznesenia Všeobecného súdu Európskej únie z 12. mája 2015, Stichting Woonpunt a i./Komisia (T-203/10 RENV, neuverejnené, ďalej len „napadnuté uznesenie“, EU:T:2015:286), ktorým tento súd zamietol ich žalobu o čiastočnú neplatnosť rozhodnutia Komisie K(2009) 9963 v konečnom znení z 15. decembra 2009 týkajúceho sa štátnej pomoci E 2/2005 a N 642/2009 – Holandsko – Existujúca pomoc a osobitná pomoc na projekty určená podnikom bytovej výstavby (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

Právny rámec

Nariadenie (ES) č. 659/1999

2 Článok 17 nariadenia Rady (ES) č. 659/1999 z 22. marca 1999 ustanovujúceho podrobné pravidlá na uplatňovanie článku [108 ZFEÚ] (Ú. v. ES L 83, 1999, s. 1; Mim. vyd. 08/001, s. 339), nazvaný „Spolupráca podľa článku [108] ods. 1 [ZFEÚ]“, znie takto:

„1. Komisia získa od daného členského štátu v spolupráci s ním všetky potrebné informácie na posúdenie schém existujúcej pomoci podľa článku [108] ods. 1 [ZFEÚ].

2. Ak Komisia uvažuje, že schéma existujúcej pomoci nie je, alebo už nie je zlučiteľná so spoločným trhom, informuje daný členský štát o svojom predbežnom názore a poskytne danému členskému štátu príležitosť predložiť jeho pripomienky v období jedného mesiaca. V riadne odôvodnených prípadoch Komisia môže toto obdobie predĺžiť.“

3 Článok 18 tohto nariadenia týkajúci sa návrhu príslušných opatrení stanovuje:

„Ak Komisia na základe informácií predložených členským štátom podľa článku 17 dospeje k záveru, že existujúca schéma pomoci nie je, alebo už nie je ďalej zlučiteľná so spoločným trhom, vydá odporúčanie navrhujúce príslušné opatrenia pre daný členský štát. Odporúčanie môže navrhovať najmä:

a) podstatnú zmenu a doplnenie schémy pomoci, alebo

b) zavedenie procesných požiadaviek, alebo

c) zrušenie schémy pomoci.“

4 Článok 19 tohto nariadenia týkajúci sa právnych dôsledkov návrhu príslušných opatrení, stanovuje:

„1. Ak daný členský štát akceptuje navrhované opatrenia a informuje o nich Komisiu, Komisia zaznamená toto zistenie a informuje o ňom členský štát. Členský štát bude viazaný jeho prijatím, aby vykonal príslušné opatrenia.

2. Ak daný členský štát neakceptuje navrhované opatrenia a Komisia po zvážení argumentov daného členského štátu naďalej považuje tieto opatrenia za potrebné, začne konanie podľa článku 4 [ods. 4]. Články 6, 7 a 9 sa primerane uplatnia s nevyhnutnými zmenami v podrobnostiach.“

Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné rozhodnutie

5 Okolnosti predchádzajúce tomuto sporu, ako sú uvedené v bodoch 1 až 12 napadnutého uznesenia, možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom.

6 Odvolateľky sú podniky bytovej výstavby (*woningcorporaties*, ďalej len „wocos“) so sídlom v Holandsku. Wocos sú neziskové organizácie, ktorých úlohou je nadobúdanie, výstavba a prenajímanie bytov určených najmä pre znevýhodnené osoby a sociálne znevýhodnené skupiny. Wocos vykonávajú aj ďalšie činnosti, akými sú výstavba a prenajímanie bytov s vyšším nájomným, výstavba bytov určených na predaj, ako aj výstavba a prenajímanie budov všeobecného záujmu.

7 Holandské orgány v roku 2002 oznámili Komisii Európskych spoločenstiev všeobecnú schému štátnej pomoci poskytnutú v prospech wocos. Keďže Komisia usúdila, že opatrenia určené na financovanie wocos možno označiť za existujúcu pomoc, holandské orgány v dôsledku toho vzali späť svoje oznámenie.

8 Komisia 14. júla 2005 zaslala holandským orgánom list na základe článku 17 nariadenia č. 659/1999, v ktorom označila všeobecnú schému štátnej pomoci poskytnutú wocos za existujúcu pomoc (pomoc E 2/2005) a vyjadrila svoje pochybnosti o jej zlučiteľnosti so spoločným trhom (ďalej len „list podľa článku 17“). Komisia predbežne uviedla, že holandské orgány musia zmeniť úlohu vo verejnom záujme zverenú wocos tak, aby bolo sociálne bývanie určené pre jasne vymedzenú cieľovú skupinu znevýhodnených osôb alebo sociálne znevýhodnených skupín. Ďalej konštatovala, že wocos musia všetky svoje obchodné činnosti vykonávať v trhových podmienkach, a že na ne nemôže byť poskytnutá štátna pomoc. Nakoniec uviedla, že ponuka sociálnych bytov musí byť prispôsobená dopytu znevýhodnených osôb alebo sociálne znevýhodnených skupín.

9 Komisia a holandské orgány po zaslaní listu podľa článku 17 začali postup spolupráce s cieľom zosúladiť schému pomoci s článkom 106 ods. 2 ZFEÚ. Po skončení konzultácií Komisia na základe článku 18 nariadenia č. 659/1999 navrhla nasledujúce príslušné opatrenia, ktorých cieľom bolo zaručiť súlad dotknutých opatrení s ustanoveniami práva Únie upravujúcimi štátnu pomoc:

— obmedzenie sociálneho bývania na jasne vymedzenú cieľovú skupinu znevýhodnených osôb alebo sociálne znevýhodnených skupín,

— vykonávanie obchodných činností v trhových podmienkach, pričom pre činnosti týkajúce sa služieb vo verejnom záujme a obchodné činnosti sa musí viesť samostatné účtovníctvo a obe kategórie činností sa musia primerane kontrolovať,

— prispôsobenie ponuky sociálnych bytov dopytu znevýhodnených osôb alebo sociálne znevýhodnených skupín.

10 Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), (Združenie inštitucionálnych investorov do nehnuteľností, Holandsko) podalo 16. apríla 2007 na Komisii sťažnosť týkajúcu sa pomoci poskytnutej wocos. V júni 2009 sa k tejto sťažnosti pripojila spoločnosť Vesteda Groep BV.

11 Listom z 3. decembra 2009 holandské orgány akceptovali príslušné opatrenia navrhnuté Komisiou a zaslali jej záväzky na úpravu všeobecnej schémy štátnej pomoci pre wocos v súlade s požiadavkami Komisie.

12 Dňa 15. decembra 2009 Komisia prijala sporné rozhodnutie.

13 Opatrenia nachádzajúce sa vo všeobecnej schéme štátnej pomoci, ktorú poskytuje Holandské kráľovstvo v prospech wocos, a týkajúce sa konania E 2/2005 sú:

a) štátne záruky na pôžičky poskytnuté Garančným fondom na výstavbu sociálnych bytov;

b) pomoc Ústredného fondu bývania, pomoc na jednotlivé projekty alebo pomoc pri racionalizácii vo forme pôžičiek so zvýhodnenými úrokmi alebo priamych dotácií;

c) predaj pozemkov obcami za nižšiu než trhovú cenu;

d) právo požičať si od Bank Nederlandse Gemeenten.

14 V spornom rozhodnutí Komisia kvalifikovala každé z týchto opatrení ako štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ a konštatovala, že holandská schéma financovania sociálneho bývania predstavuje existujúcu pomoc, keďže táto schéma bola vytvorená predtým, ako Zmluva o ES nadobudla v Holandsku platnosť a neskoršie reformy neviedli k jej podstatnejšej zmene.

15 Komisia v odôvodnení 41 sporného rozhodnutia uviedla:

„Holandské orgány sa zaviazali zmeniť fungovanie wocos a opatrenia, ktoré im poskytujú výhody. Pokiaľ ide o jednotlivé zmeny, holandské orgány predložili Komisii návrhy ustanovení. Nové pravidlá sú predmetom novej ministerskej vyhlášky, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2010, a nového zákona o bývaní, ktorý nadobudne účinnosť 1. januára 2011. …“

16 Komisia preskúmala zlučiteľnosť pomoci E 2/2005 týkajúcej sa schémy financovania wocos zmenenej na základe záväzkov prijatých holandskými orgánmi. V odôvodnení 72 sporného rozhodnutia dospela k záveru, že „pomoc poskytovaná v súvislosti s činnosťami v oblasti sociálneho bývania, t. j. v súvislosti s výstavbou a prenajímaním bytov určených pre jednotlivcov vrátane výstavby a údržby súvisiacich infraštruktúr je zlučiteľná s článkom 106 ods. 2 ZFEÚ“. Komisia v súlade s článkom 19 nariadenia č. 659/1999 zaznamenala záväzky holandských orgánov týkajúce sa pomoci E 2/2005.

17 Komisia prijala 30. augusta 2010 rozhodnutie K(2010) 5841 v konečnom znení, ktoré sa týka štátnej pomoci E 2/2005 a mení a dopĺňa body 22 až 24 sporného rozhodnutia. V tomto pozmeňujúcom rozhodnutí Komisia usúdila, že na základe dôkazov, ktoré má k dispozícii, nemôže dospieť k záveru, že opatrenie d) uvedené v spornom rozhodnutí, teda právo požičať si od Bank Nederlandse Gemeente, spĺňa všetky kritériá štátnej pomoci.

Konanie pred Všeobecným súdom a napadnuté uznesenie

18 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 30. apríla 2010 podali Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen, Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl a Stichting Havensteder na základe článku 263 ZFEÚ žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia v rozsahu, v akom sa týka štátnej pomoci E 2/2005.

19 Uznesením zo 16. decembra 2011, Stichting Woonpunt a i./Komisia (T-203/10, neuverejnený, EU:T:2011:766), Všeobecný súd zamietol túto žalobu ako nedôvodnú.

20 Rozsudkom z 27. februára 2014, Stichting Woonpunt a i./Komisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100), Súdny dvor zrušil uznesenie zo 16. decembra 2011, Stichting Woonpunt a i./Komisia (T-203/10, neuverejnený, EU:T:2011:766), v rozsahu, v akom toto uznesenie vyhlásilo žalobu podanú žalobkyňami na prvom stupni proti spornému rozhodnutiu za neprípustnú, pokiaľ sa toto rozhodnutie týkalo

schémy pomoci E 2/2005 a vo zvyšnej časti žalobu zamietol. Súdny dvor rozhodol, že žaloba podaná proti spornému rozhodnutiu v rozsahu, v akom sa toto rozhodnutie týkalo schémy pomoci E 2/2005, bola prípustná, a vrátil vec Všeobecnému súdu na ďalšie konanie.

21 Vec bola pridelená siedmej komore Všeobecného súdu.

22 V súlade s článkom 119 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu predložila Komisia, rovnako ako žalobkyne na prvom stupni, svoje vyjadrenia a písomné pripomienky, a to 27. marca, resp. 15. apríla 2014.

23 Napadnutým uznesením Všeobecný súd uvedenú žalobu zamietol ako zjavne nedôvodnú.

Návrhy účastníkov konania a konanie pred Súdnym dvorom

24 Žalobkyne na prvom stupni svojím odvolaním navrhujú, aby Súdny dvor:

— zrušil v celom rozsahu alebo čiastočne napadnuté uznesenie,

— vrátil vec Všeobecnému súdu a

— uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy odvolania, vrátane trov konania, ktoré vznikli v súvislosti s konaním pred Všeobecným súdom.

25 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor zamietol odvolanie a uložil uvedeným nadáciám povinnosť nahradiť trovy konania. Pre úplnosť Komisia poukazuje na to, že v prípade, že by Súdny dvor rozhodol, že odvolacie dôvody sú dôvodné, neexistoval by nijaký dôvod na zrušenie celého napadnutého uznesenia, keďže uvedené nadácie neformulovali nijakú výhradu proti zamietnutiu prvého žalobného dôvodu na prvom stupni, ktorý bol založený na tom, že Komisia sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď všetky opatrenia označila za opatrenia, ktoré sú súčasťou schémy pomoci, pričom Komisia dodáva, že by bolo preto vhodné vec vrátiť Všeobecnému súdu na ďalšie konanie.

26 Listom doručeným do kancelárie Súdneho dvora 21. januára 2016 informovala Stichting Havensteder Súdny dvor o späťvzatí svojho odvolania. Uznesením z 21. marca 2016, Stichting Woonlinie a i./Komisia (C-415/15 P, neuverejnené, EU:C:2016:231), predseda Súdneho dvora vymazal Stichting Havensteder z veci C-415/15 P a rozhodol, že táto nadácia a Komisia budú znášať svoje vlastné trovy konania súvisiace s odvolaním podaným uvedeným účastníkom konania.

O odvolaní

O prvom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení, nesprávnom posúdení relevantných skutkových okolností a nedostatočnom odôvodnení, keďže Všeobecný súd usúdil, že odvolateľky mali v skutočnosti na mysli list podľa článku 17, pričom preskúmanie Všeobecného súdu sa uvedeného listu netýkalo

Argumentácia účastníkov konania

27 V rámci prvého odvolacieho dôvodu namiereného proti bodom 56 až 60, 69 až 74, 81, 82, 86 a 87 napadnutého uznesenia odvolateľky tvrdia, že Všeobecný súd nesprávne usúdil, že žalobné dôvody, ktoré pred ním uviedli, sa v skutočnosti týkali listu podľa článku 17. Okrem toho v bode 59 napadnutého uznesenia Všeobecný súd zo svojho rozsudku z 11. marca 2009, TF1/Komisia (T-354/05, EU:T:2009:66), nesprávne vyvodil, že jeho preskúmanie je obmedzené na to, ako Komisia posúdila

spôsobilosť záväzkov prijatých s cieľom vyriešiť zistené problémy hospodárskej súťaže a nevzťahuje sa na súvisiacu otázku nevyhnutnosti týchto záväzkov. Zo znenia článku 108 ods. 1 ZFEÚ totiž vyplýva, že definitívne rozhodnutie Komisie musí obsahovať posúdenie tejto otázky. Toto rozhodnutie pokrýva celé konanie uvedené v bodoch 17 až 19 nariadenia č. 659/1999. Preskúmanie súdom Únie by sa preto malo týkať aj otázky, či predchádzajúca situácia bola zlučiteľná s vnútorným trhom.

28 Komisia tvrdí, že rozhodnutie podľa článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 nie je založené na definitívnom konštatovaní, že existujúca schéma pomoci nie je zlučiteľná s vnútorným trhom. Takéto rozhodnutie je výrazom spolupráce uvedenej v článku 108 ods. 1 ZFEÚ a jeho základným princípom nie je záväzné a jednostranné konštatovanie Komisie, ale uznanie tejto inštitúcie a príslušného členského štátu, že schému existujúcej pomoci je potrebné upraviť. Komisia preto nebola povinná vysvetliť vo svojom rozhodnutí, prečo sa domnieva, že takáto schéma nie je alebo už nie je zlučiteľná s vnútorným trhom. Okrem toho komunikácia, ktorá v prejednávanej veci prebiehala medzi Komisiou a holandskými orgánmi v nadväznosti na list podľa článku 17, sa netýkala otázky, či schéma existujúcej pomoci je v súlade s vnútorným trhom, ale spôsobu, akým má byť táto schéma upravená.

Posúdenie Súdnym dvorom

29 V bodoch 56 a 57 napadnutého uznesenia Všeobecný súd v podstate usúdil, pričom sa odvolal na body 188 a 189 svojho rozsudku z 11. marca 2009, TF1/Komisia (T-354/05, EU:T:2009:66), že Komisia má širokú mieru voľnej úvahy, aby určila príslušné opatrenia, ktoré budú spôsobilé reagovať na jej záver, že dotknutá schéma existujúcej pomoci nie je alebo už nie je zlučiteľná s vnútorným trhom, pričom z toho vyplýva, že preskúmanie, ktoré mal Všeobecný súd vykonať, sa malo zamerať len na to, či sa Komisia nedopustila zjavne nesprávneho posúdenia, keď konštatovala, že prijaté záväzky mohli vyriešiť problémy s hospodárskou súťažou vyplývajúce zo schémy dotknutej pomoci.

30 Všeobecný súd v bode 59 svojho uznesenia dospel k záveru, že preskúmanie, ktoré má uskutočniť, sa nevzťahuje na posúdenie Komisie súvisiace so schémou pomoci, ktorá predchádzala záväzkom prijatým holandskými orgánmi. V podstate tento záver prevzal do bodov 73, 82 a 87 tohto uznesenia.

31 V bodoch 58, 72, 74, 81 a 86 rovnakého uznesenia Všeobecný súd v podstate usúdil, že odvolateľky nespochybňovali posúdenie, ktoré Komisia v napadnutom rozhodnutí vykonala v súvislosti so zlučiteľnosťou schémy existujúcej pomoci, tak ako bola pozmenená na základe záväzkov prijatých holandskými orgánmi, ale preskúmanie Komisie vzťahujúce sa na systém financovania wocos, tak ako vyplýva z pôvodnej holandskej právnej úpravy, predtým, ako bola zmenená a doplnená záväzkami prijatými uvedenými orgánmi, a že toto preskúmanie sa nenachádza v spornom rozhodnutí, ale v liste podľa článku 17.

32 Všeobecný súd preto v bode 60 napadnutého uznesenia odmietol ako irelevantné tvrdenia odvolateliek formulované v rámci druhého žalobného dôvodu, ktorými Komisii vytýkali, že sa v liste podľa článku 17 obmedzila len na konštatovanie, že služby všeobecného hospodárskeho záujmu (SVHZ) neboli dostatočne definované, pričom nebola preukázaná existencia zjavnej chyby v holandskom systéme financovania sociálneho bývania, ďalej v bode 69 až 75 tohto uznesenia uvedený súd implicitne odmietol ako irelevantné tvrdenia odvolateliek formulované v rámci tretieho žalobného dôvodu, okrem toho v bodoch 81 a 82 uvedeného uznesenia odmietol ako irelevantné tvrdenie formulované v rámci šiesteho žalobného dôvodu, ktoré bolo založené na tom, že Komisia sa dopustila nesprávneho posúdenia tým, že podľa nej holandský systém sociálneho bývania obsahoval zjavnú chybu, lebo neupravoval hornú hranicu osobitných príjmov, a napokon v bodoch 86 až 88 rovnakého uznesenia tento súd implicitne odmietol piaty a siedmy žalobný dôvod ako irelevantné.

33 Pokiaľ ide v tejto súvislosti o existujúcu pomoc, článok 108 ods. 1 ZFEÚ priznáva Komisii právomoc priebežne ju skúmať v spolupráci s členskými štátmi. V rámci tohto skúmania Komisia navrhuje členským štátom príslušné opatrenia, ktoré si vyžaduje postupný rozvoj alebo fungovanie vnútorného

trhu. Okrem toho článok 108 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, že ak Komisia po výzve, aby príslušné strany predložili pripomienky, zistí, že pomoc je nezlučiteľná s vnútorným trhom podľa článku 107 ZFEÚ, alebo ak zistí, že táto podpora sa zneužíva, rozhodne o tom, že príslušný štát túto pomoc v lehote stanovenej Komisiou zruší alebo upraví.

34 Podľa článku 17 ods. 2 nariadenia č. 659/1999 ak Komisia uvažuje, že schéma existujúcej pomoci nie je alebo už nie je zlučiteľná so spoločným trhom, informuje daný členský štát o svojom predbežnom názore a poskytne mu príležitosť predložiť jeho pripomienky v lehote jedného mesiaca.

35 Článok 18 tohto nariadenia uvádza, že ak Komisia na základe informácií predložených členským štátom podľa článku 17 tohto nariadenia dospeje k záveru, že existujúca schéma pomoci nie je, alebo už nie je ďalej zlučiteľná so spoločným trhom, vydá odporúčanie navrhujúce príslušné opatrenia pre daný členský štát.

36 V zmysle článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 ak daný členský štát akceptuje navrhované opatrenia a informuje o nich Komisiu, Komisia zaznamená toto zistenie a informuje o ňom členský štát.

37 Keď teda Komisia prijme rozhodnutie v zmysle článku 26 nariadenia č. 659/1999 „podľa článku… 18 [tohto nariadenia] v spojení s článkom 19 ods. 1 [uvedeného nariadenia]“, v rámci právomoci, ktorá jej prináleží na účely posúdenia zlučiteľnosti štátnej pomoci s vnútorným trhom, schváli záväzky štátu prijaté v súvislosti s príslušnými opatreniami, ktoré mu navrhla v odporúčaní zaslanom podľa článku 18 tohto nariadenia, ako záväzky, ktoré môžu odstrániť jej obavy v súvislosti so súladom schémy existujúcej pomoci s uvedeným trhom a ukončí postup preskúmania podľa článku 108 ods. 1 ZFEÚ.

38 Takéto rozhodnutie nevyhnutne predpokladá, že Komisia predtým posúdila zlučiteľnosť dotknutej schémy pomoci s vnútorným trhom a po zohľadnení informácií, ktoré predložil dotknutý členský štát, dospela k záveru, že táto schéma nie je alebo už nie je zlučiteľná s vnútorným trhom, a preto sú potrebné príslušné opatrenia na nápravu tejto nezlučiteľnosti.

39 Na rozdiel od konštatovania Všeobecného súdu v bode 59 napadnutého uznesenia nemožno posúdenie, ktoré tak Komisia vykonala, ani záver, ktorý z neho vyvodila, vyňať z rámca preskúmania súdmi Únie, inak by bolo narušené právo príjemcov existujúcej pomoci na účinnú súdnu ochranu, tak ako ho zaručuje článok 47 Charty základných práv Európskej únie.

40 Rozhodnutie prijaté Komisiou podľa článku 18 tohto nariadenia v spojení s článkom 19 ods. 1 uvedeného nariadenia v rozsahu, v akom je založené na predbežnom konštatovaní nezlučiteľnosti existujúcej schémy pomoci s vnútorným trhom, môže poškodiť záujmy príjemcov tejto pomoci.

41 V tejto súvislosti Súdny dvor v bode 61 rozsudku z 27. februára 2014, Stichting Woonpunt a i./Komisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100), poukázal na to, že sporné rozhodnutie od 1. januára 2011, t. j. od okamihu nadobudnutia účinnosti nového zákona o bývaní, zmenilo schému pomoci, ktorej príjemcami boli do tohto okamihu odvolateľky, a tým znevýhodnilo podmienky výkonu ich činností v porovnaní s predchádzajúcimi podmienkami.

42 Práve z toho dôvodu Súdny dvor v bodoch 69 a 70 tohto rozsudku v podstate rozhodol, že odvolateľky majú legitímny záujem na zrušení sporného rozhodnutia v rozsahu, v akom sa týka pomoci E 2/2005, pokiaľ by zrušenie tohto rozhodnutia malo za následok zachovanie predchádzajúcich priaznivejších podmienok.

43 Právo na účinnú súdnu ochranu príjemcov existujúcej pomoci teda predpokladá, že v prípade žaloby podanej proti rozhodnutiu prijatému podľa článku 18 nariadenia č. 659/1999 v spojení s článkom 19 ods. 1 tohto nariadenia budú môcť uvedení príjemcovia spochybniť posúdenie Komisie týkajúce sa tejto schémy, ako aj záver tejto inštitúcie, podľa ktorého uvedená schéma nie je zlučiteľná s vnútorným trhom a na nápravu tejto nezlučiteľnosti sú preto potrebné príslušné opatrenia.

44 Pokiaľ ide o okolnosť, z ktorej v bodoch 58, 74 a 86 napadnutého uznesenia vychádzal Všeobecný súd, že uvedené posúdenie sa nenachádza v spornom rozhodnutí, ale v liste podľa článku 17, je nepochybne potrebné poukázať na to, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora dočasné opatrenia, ktoré slúžia na prípravu konečného rozhodnutia, v zásade nie sú aktmi, ktoré môžu byť predmetom žaloby o neplatnosť (rozsudok z 13. októbra 2011, Deutsche Post a Nemecko/Komisia, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 50).

45 Žaloba o neplatnosť podaná proti aktom vyjadrujúcim predbežné stanovisko Komisie by totiž mohla viesť súd Únie k posudzovaniu otázok, ku ktorým ešte táto inštitúcia nemala príležitosť sa vysloviť, čo by tak mohlo mať za následok predbiehanie diskusie o meritórnej stránke veci a miešanie jednotlivých fáz správneho a súdneho konania (rozsudok z 13. októbra 2011, Deutsche Post a Nemecko/Komisia, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 51).

46 Z judikatúry ďalej vyplýva, že dočasný akt nemôže byť predmetom žaloby ani vtedy, keď je preukázané, že na protiprávnosť tohto aktu sa možno odvolávať na podporu žaloby proti konečnému rozhodnutiu, ktorého je uvedený akt prípravnou fázou. Za takých podmienok poskytuje žaloba proti rozhodnutiu, ktorým sa konanie končí, záruku dostatočnej súdnej ochrany (rozsudok z 13. októbra 2011, Deutsche Post a Nemecko/Komisia, C-463/10 P a C-475/10 P, EU:C:2011:656, bod 53, ako aj citovaná judikatúra).

47 V prejednávanej veci zo sporného rozhodnutia vyplýva, že príslušné opatrenia, ktoré navrhla Komisia podľa článku 18 nariadenia č. 659/1999, sa v podstate prekrývajú s usmerneniami, ktoré táto inštitúcia predbežne poskytla holandským orgánom v liste podľa článku 17. Sporné rozhodnutie teda potvrdilo analýzu, z ktorej tento list vychádzal.

48 Keďže list podľa článku 17 predstavuje prvú etapu vypracovania sporného rozhodnutia, odvolateľkám nemožno brániť, aby na podporu svojej žaloby proti uvedenému rozhodnutiu poukázali na protiprávnosť, ktorá poznačuje posúdenie nachádzajúce sa v tomto liste.

49 Za týchto okolností je potrebné konštatovať, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď odmietol tvrdenia odvolateliek s odôvodnením, že po prvé preskúmanie, ktoré má vykonať, sa nevzťahuje na posúdenie vykonané Komisiou v súvislosti so schémou pomoci, ktorá predchádzala záväzkom prijatým holandskými orgánmi, a po druhé, že toto posúdenie v podstate nebolo súčasťou sporného rozhodnutia.

50 Toto konštatovanie nie je vyvrátené tvrdením Komisie, že záver, podľa ktorého schéma existujúcej pomoci je nezlučiteľná s vnútorným trhom a ktorý je základom rozhodnutia prijatého Komisiou podľa článku 18 nariadenia č. 659/1999 v spojení s článkom 19 ods. 1 tohto nariadenia, nemá definitívnu povahu.

51 Je totiž nutné konštatovať, že vzhľadom na mechanizmus spolupráce medzi Komisiou a členskými štátmi zakotvený v článku 108 ods. 1 ZFEÚ, na ktorom je založený systém kontroly schém existujúcej pomoci, postup podľa tohto ustanovenia nepochybne nevedie na rozdiel od postupu podľa článku 108 ods. 2 prvého pododseku ZFEÚ k formálnemu konštatovaniu nezlučiteľnosti schémy pomoci s vnútorným trhom.

52 Pravdou zostáva, že záver, podľa ktorého je schéma existujúcej pomoci nezlučiteľná s vnútorným trhom, ako aj návrh príslušných opatrení, ktorý z neho vyplýva, nevyhnutne vyvoláva po tom, ako Komisia zaznamenala prijatie týchto opatrení dotknutým členským štátom, rovnaké právne účinky, ako sú tie, ktoré vyplývajú z takéhoto formálneho konštatovania vo vzťahu k tomuto štátu.

53 Keďže však preskúmanie zlučiteľnosti existujúcej pomoci s vnútorným trhom zahŕňa komplexné hodnotenia hospodárskej a sociálnej povahy, Komisia má k dispozícii širokú mieru voľnej úvahy. V tomto rámci sa súdne preskúmanie výkonu tejto voľnej úvahy obmedzuje na preskúmanie dodržiavania procesných pravidiel a pravidiel odôvodnenia, ako aj na preskúmanie vecnej správnosti zistených skutočností a neexistencie nesprávneho právneho posúdenia, zjavne nesprávneho posúdenia skutkových okolností alebo zneužitia právomoci (pozri analogicky rozsudok z 26. septembra 2002, Španielsko/Komisia, C-351/98, EU:C:2002:530, bod 74).

54 Z predchádzajúceho vyplýva, že prvý odvolací dôvod sa musí prijať.

O druhom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení, nepresnom posúdení relevantných skutkových okolností a nedostatku odôvodnenia, keďže Všeobecný súd dospel k záveru, že príslušné opatrenia navrhované Komisiou boli len návrhmi a ich záväznosť spôsobilo až ich prijatie holandskými orgánmi

Argumentácia účastníkov konania

55 V rámci druhého odvolacieho dôvodu namierenému proti bodom 61 až 66, 78 až 80 a 90 až 95 napadnutého uznesenia odvolateľky vytýkajú Všeobecnému súdu, že porušil článok 108 ods. 1 ZFEÚ a nariadenie č. 659/1999, keď v súvislosti s odmietnutím tvrdení týkajúcich sa príslušných opatrení vyžadovaných Komisiou rozhodol, že tieto opatrenia predstavovali iba návrhy, ktorých záväznosť spôsobilo až ich prijatie holandskými orgánmi. Rozsudok z 22. októbra 1996, Salt Union/Komisia (T-330/94, EU:T:1996:154), z ktorého vychádzal Všeobecný súd v bode 63 napadnutého uznesenia, sa týkal otázky prípustnosti a nie je relevantný. Okrem toho napadnuté uznesenie narúša účinok rozsudku z 27. februára 2014, Stichting Woonpunt a i./Komisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100), v ktorom Súdny dvor uznal legitímny záujem odvolateliek na získaní zrušenia sporného rozhodnutia.

56 Komisia uvádza, že Všeobecný súd zohľadnil článok 108 ods. 1 ZFEÚ a úlohu Komisie v rámci postupu spolupráce pri preskúmaní zlučiteľnosti schém existujúcej pomoci s vnútorným trhom. Tvrdí, že jej úloha v rámci tohto konania sa obmedzuje na overenie, či sú záväzky dotknutého členského štátu dostatočné na to, aby z nich vyplývala zlučiteľnosť schémy existujúcej pomoci s vnútorným trhom, a dodáva, že odporúčania príslušných opatrení nie sú záväzné.

57 Okrem toho napadnuté uznesenie nenarúša účinok rozsudku z 27. februára 2014, Stichting Woonpunt a i./Komisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100), pretože odvolateľky mali možnosť spochybniť spôsob, akým Komisia uplatnila pojem štátna pomoc, ako aj zlučiteľnosť zmenenej schémy s vnútorným trhom.

58 Okrem toho zrušenie sporného rozhodnutia nevyhnutne nezahŕňa zachovanie situácie, ktorá existovala pred zmenou všeobecného systému štátnej pomoci v prospech wocos, keďže rozhodnutie holandského zákonodarcu pristúpiť k takejto zmene má politickú povahu a je založené na viacerých okolnostiach. Okrem toho majú členské štáty voľnosť zrušiť existujúcu schému pomoci, zmeniť ju alebo ju nahradiť inou schémou, ktorá je zlučiteľná s vnútorným trhom.

Posúdenie Súdnym dvorom

59 V bodoch 63 a 64 napadnutého uznesenia Všeobecný súd v podstate dospel k záveru, že príslušné opatrenia, ktoré Komisia môže navrhnúť podľa článku 108 ods. 1 ZFEÚ a článku 18 nariadenia č. 659/1999, sú len návrhmi, ktoré dotknutý členský štát môže prijať alebo odmietnuť, a ak ich prijme, je na základe tohto prijatia povinný ich vykonať.

60 V bode 65 tohto uznesenia Všeobecný súd s odkazom na bod 28 rozsudku z 18. júna 2002, Nemecko/Komisia (C-242/00, EU:C:2002:380), ako aj na bod 52 rozsudku zo 4. decembra 2013, Komisia/Rada (C-121/10, EU:C:2013:784), usúdil, že tieto návrhy príslušných opatrení majú voči členskému štátu záväznú povahu, ak ich tento členský štát prijme. Všeobecný súd pripomenul toto konštatovanie v bode 79 uvedeného uznesenia.

61 Z toho vyplýva, že Všeobecný súd najprv v bode 66 napadnutého uznesenia zamietol ako zjavne nedôvodné tvrdenie odvolateliek formulované v rámci druhého žalobného dôvodu, podľa ktorého Komisia prekročila svoju právomoc, keď požadovala príslušné opatrenia a v spornom rozhodnutí ich označila za záväzné, pričom konštatoval, že odvolateľky nesprávne tvrdia, že Komisia príslušné opatrenia požadovala a v spornom rozhodnutí ich označila za záväzné, a ďalej v bodoch 78 až 80 uvedeného uznesenia zamietol ako zjavne nedôvodné tvrdenia formulované v rámci štvrtého a šiesteho žalobného dôvodu, ktorými odvolateľky vytýkali Komisii jednak to, že sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia a zneužila svoje právomoci, keď od holandských orgánov požadovala novú definíciu „sociálneho bývania“, a jednak to, že nesprávne vykladala rozhodnutie Komisie 2005/842/ES z 28. novembra 2005 o uplatňovaní článku 86 ods. 2 Zmluvy o ES na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (Ú. v. EÚ L 312, 2005, s. 67), keď požadovala osobitnú definíciu SVHZ.

62 V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že Súdny dvor rozhodol, že v rámci konania podľa článku 19 ods. 1 nariadenia č. 659/1999 práve rozhodnutie Komisie, ktorým sa zaznamenávajú návrhy členských štátov, robí tieto návrhy záväznými (rozsudok z 27. februára 2014, Stichting Woonpunt a i./Komisia, C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 72).

63 Z judikatúry uvedenej v bode 60 tohto rozsudku a citovanej v bode 65 napadnutého uznesenia vyplýva, že príslušné opatrenia, ktoré Komisia navrhuje podľa článku 108 ods. 1 ZFEÚ v rozsahu, v akom sú prijaté členským štátom, majú vo vzťahu k tomuto členskému štátu záväzný účinok, tak ako to vyplýva z článku 19 ods. 1 druhej vety nariadenia č. 659/1999. Toto prijatie však má právne účinky len v prípade, že bolo oznámené tejto inštitúcii, ktorá to zaznamenala a informovala o tom uvedený členský štát podľa článku 19 ods. 1 prvej vety tohto nariadenia.

64 Všeobecnému súdu teda prislúcha, aby preskúmal opodstatnenosť tvrdení odvolateliek uvedených v bode 61 tohto rozsudku, bez ohľadu na príslušnú úlohu, ktorú pri prijímaní príslušných opatrení zohrávajú Komisia členské štáty.

65 Všeobecný súd sa preto v bode 65 napadnutého uznesenia dopustil nesprávneho právneho posúdenia a následne neoprávnene zamietol tvrdenia odvolateliek uvedené v bode 61 tohto rozsudku ako zjavne nedôvodné.

66 Pokiaľ ide o body 90 až 95 napadnutého uznesenia, je nutné konštatovať, že na rozdiel od tvrdenia odvolateliek Všeobecný súd v uvedených bodoch neodmietol ich tvrdenia o príslušných opatreniach, ktoré vyžadovala Komisia, ale preskúmal tie tvrdenia, ktoré boli uvedené na podporu ich ôsmeho žalobného dôvodu. V tomto žalobnom dôvode pritom odvolateľky vytýkali Komisii, že zneužila konanie týkajúce sa existujúcej pomoci a prekročila rámec svojej právomoci, keď schválila

obmedzujúci zoznam budov, ktoré možno označiť za „budovy na sociálne účely“, hoci ani v liste podľa článku 17, ani v návrhoch príslušných opatrení neuviedla odporúčania týkajúce sa vypracovania takého zoznamu.

67 Druhý odvolací dôvod v rozsahu, v akom v ňom odvolateľky Všeobecnému súdu vytýkajú, že podľa neho príslušné opatrenia navrhované Komisiou boli len návrhmi a až ich prijatie holandskými orgánmi spôsobilo ich záväznosť, preto nemôže spochybniť posúdenia v bodoch 90 až 95 napadnutého uznesenia.

68 Za týchto okolností musí byť druhý odvolací dôvod prijatý v rozsahu, v akom je zameraný na posúdenia uvedené v bodoch 61 až 66 a 78 až 80 tohto uznesenia.

69 Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že napadnuté uznesenie sa musí zrušiť.

O vrátení veci Všeobecnému súdu

70 V súlade s článkom 61 prvým odsekom Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže Súdny dvor v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu buď sám vydať konečný rozsudok, ak to stav konania dovoľuje, alebo vrátiť vec Všeobecnému súdu na rozhodnutie.

71 Keďže v prejednávanej veci Všeobecný súd nepreskúmal sporné rozhodnutie, ako mu to prislúchalo, a neposúdil dôvodnosť tvrdení odvolateliek uvedených v bode 61 tohto rozsudku, bez ohľadu na príslušné úlohy, ktoré pri prijímaní príslušných opatrení zohrávajú Komisia a členské štáty, Súdny dvor sa domnieva, že stav konania nedovoľuje vo veci rozhodnúť. Vec preto treba vrátiť Všeobecnému súdu na ďalšie konanie.

O trovách

72 Vzhľadom na to, že vec sa vracia Všeobecnému súdu, o trovách tohto odvolacieho konania sa rozhodne neskôr.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Uznesenie Všeobecného súdu Európskej únie z 12. mája 2015, Stichting Woonpunt a i./Komisia (T-203/10 RENV, neuverejnené, EU:T:2015:286), sa zrušuje.**

2. **Vec sa vracia na ďalšie konanie Všeobecnému súdu Európskej únie.**

3. **O trovách konania sa rozhodne neskôr.**

Podpisy