Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

27. februar 2014*

»Appel — statsstøtte — støtteordning til fordel for sociale boligselskaber — beslutning om forenelighed — de nationale myndigheders tilsagn om at overholde EU-retten — artikel 263, stk. 4, TEUF — annullationssøgsmål — betingelser for antagelse til realitetsbehandling — retlig interesse — søgsmålskompetence — individuelt og umiddelbart berørte modtagere — begrebet »sluttet kreds««

I sag C-132/12 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 29. februar 2012,

Stichting Woonpunt, Maastricht (Nederlandene),

Stichting Havensteder, tidligere Stichting Com.wonen, Rotterdam (Nederlandene),

Woningstichting Haag Wonen, Haag (Nederlandene),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, Eindhoven (Nederlandene),

ved advocaten P. Glazener og E. Henny,

appellanter,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved H. van Vliet, S. Noë og S. Thomas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne A. Borg Barthet og E. Levits (refererende dommer),

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. april 2013,

* Processprog: nederlandsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. maj 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, tidligere Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen og Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets kendelse af 16. december 2011, Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen (sag T-203/10, herefter »den appellerede kendelse«), hvorved Retten afviste deres søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2009) 9963 endelig af 15. december 2009 vedrørende statsstøtte E 2/2005 og N 642/2009 – Nederlandene – eksisterende støtte og særlig støtte til et projekt med henblik på boligselskaber (herefter »den omtvistede beslutning«).

Sagens baggrund og den omtvistede beslutning

2 De faktiske omstændigheder, der har givet anledning til tvisten, er fremstillet af Retten i den appellerede kendelses præmis 1-14 på følgende måde:

»1 Sagsøgerne […] er boligselskaber (woningcorporaties, herefter »wocos«), der er etablerede i Nederlandene. Wocos er organer uden lukrativt formål, hvis opgave er at erhverve, opføre og udleje boliger hovedsageligt til ugunstigt stillede personer og socialt dårligt stillede grupper. Wocos udøver ligeledes andre aktiviteter såsom opførelse og udlejning af lejligheder med højere husleje, opførelse af lejligheder til salg og opførelse og udlejning af almene boliger.

2 Kommissionen vedtog den 15. december 2009 [den omtvistede] beslutning […]

3 For det første hvad angår støtteordning E 2/2005 anmeldte de nederlandske myndigheder i 2002 den almindelige ordning for støtte udbetalt til wocos. Da Kommissionen fandt, at finansieringen af wocos kunne betegnes som eksisterende støtte, trak de nederlandske myndigheder deres anmeldelse tilbage.

4 Den 14. juli 2005 tilsendte Kommissionen de nederlandske myndigheder en skrivelse i henhold til artikel 17 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 107 TEUF] (EFT L 83, s. 1), hvori Kommissionen kvalificerede den almindelige ordning for statsstøtte udbetalt til wocos som eksisterende støtte (støtteordning E 2/2005) og udtrykte tvivl om dens forenelighed med fællesmarkedet. Indledningsvis anførte Kommissionen, at de nederlandske myndigheder skulle omdefinere den public service-opgave, der var overdraget til wocos, således at socialt boligbyggeri er forbeholdt en klart afgrænset målgruppe bestående af ugunstigt stillede personer eller socialt dårligt stillede grupper. Den tilføjede, at alle wocos' kommercielle aktiviteter skulle udøves på markedsvilkår, og at de ikke kunne modtage statsstøtte. Endelig anførte Kommissionen, at udbuddet af sociale boliger skulle tilpasses efterspørgslen fra ugunstigt stillede personer eller socialt dårligt stillede grupper.

5 Efter fremsendelsen af denne skrivelse indledte Kommissionen og de nederlandske myndigheder forhandlinger for at bringe støtteordningen i overensstemmelse med artikel 106, stk. 2, TEUF.

6 Den 16. april 2007 indgav Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (sammenslutningen af institutionelle investorer i fast ejendom i Nederlandene […]), en klage til Kommissionen vedrørende den støtte, der var indrømmet wocos. I juni 2009 tilsluttede Vesteda Groep BV sig klagen.

7 Ved skrivelse af 3. december 2009 foreslog de nederlandske myndigheder Kommissionen nogle tilsagn med henblik på at ændre den almindelige ordning for statsstøtte til fordel for wocos.

8 Følgende foranstaltninger i den almindelige ordning for statsstøtte, udbetalt af [Kongeriget] Nederlandene til nævnte wocos, var omfattet af sag E 2/2005:

a) statsgarantier for lån indrømmet af garantifonden for opførelse af socialt boligbyggeri

b) støtte fra den centrale boligfond, støtte til projekter eller støtte til rationalisering i form af lån til lav rente eller direkte subvention

c) kommunalt salg af grunde til lavere priser end markedsprisen

d) ret til at optage lån hos Bank Nederlandse Gemeenten.

9 Kommissionen kvalificerede i den [omtvistede] beslutning hver af disse foranstaltninger som statsstøtte og fandt, at den nederlandske ordning med finansiering af socialt boligbyggeri udgjorde en eksisterende støtte, idet den var oprettet, inden EF-traktaten trådte i kraft i Nederlandene, og idet de efterfølgende ændringer ikke havde medført væsentlige ændringer.

10 I 41. betragtning til den [omtvistede beslutning] anførte Kommissionen følgende:

»De nederlandske myndigheder har forpligtet sig til at ændre wocos' funktion og de foranstaltninger, der giver dem fordele. Hvad angår de forskellige ændringer har de nederlandske myndigheder fremlagt forslag til bestemmelser for Kommissionen. De nye regler er genstand for en ny ministeriel bekendtgørelse, der træder i kraft den 1. januar 2010, og en ny lov om boliger, som skal træde i kraft den 1. januar 2011. […]«

11 Kommissionen har undersøgt foreneligheden af støtteordning E 2/2005 om finansieringsordningen for wocos, som ændret, som følge af forpligtelser indgået af de nederlandske myndigheder. Kommissionen fastslog i 72. betragtning til den [omtvistede] beslutning, at »støtte udbetalt til socialt boligbyggeri, dvs. til opførelse og udlejning af boliger til private, herunder opførelse og vedligeholdelse af tilknyttede infrastrukturer, [...] er forenelig med artikel 106, stk. 2, TEUF«. Kommissionen accepterede således de forpligtelser, som de nederlandske myndigheder havde påtaget sig.

12 For det andet hvad angår støtteordning N 642/2009 anmeldte de nederlandske myndigheder den 18. november 2009 en ny støtteordning til renovering af byområder i tilbagegang, der betegnes som »specifik projektstøtte til visse områder«, hvorved de wocos, der er aktive i de udvalgte områder, er omfattet af denne nye ordning. Denne nye støtte skal tildeles på samme vilkår, som gælder for de foranstaltninger, der er omfattet af den eksisterende støtteordning, som ændret som følge af de nederlandske myndigheders forpligtelser.

13 Støtteordning N 642/2009 udmøntes i direkte støtte, der udbetales af Centraal Fonds Volkshuisvesting (central boligfond) til gennemførelse af specifikke projekter vedrørende opførelse og udlejning af boliger i afgrænsede geografiske områder svarende til de dårligst stillede bysamfund. Den finansieres af en ny afgift, som wocos betaler for at udøve deres aktiviteter uden for de følsomme byområder.

14 I den [omtvistede] beslutning fandt Kommissionen, at støtteordning N 642/2009 var forenelig med fællesmarkedet. Den fandt, at »støtte udbetalt til opførelse og udlejning til private, herunder etablering og vedligeholdelse af tilknyttede infrastrukturer, og opførelse og udlejning af almennyttigt boligbyggeri er forenelig med artikel 106, stk. 2, TEUF«. Den besluttede derfor ikke at gøre indsigelse mod de nye anmeldte foranstaltninger.

Proceduren for Retten og den appellerede kendelse

3 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. april 2010 anlagde appellanterne i henhold til artikel 263 TEUF et søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede beslutning.

4 Til støtte for deres søgsmål gjorde appellanterne forskellige anbringender gældende.

5 Kommissionen bestred, uden formelt at rejse en formalitetsindsigelse, imidlertid indledningsvis, at søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, idet den gjorde gældende, dels at appellanterne ikke var individuelt berørt, som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, af den omtvistede beslutning, for så vidt som denne angår støtteordning E 2/2005, dels at de ikke havde retlig interesse i en annullation af beslutningen, for så vidt som den vedrører støtteordning N 642/2009.

6 På den baggrund besluttede Retten først at træffe afgørelse om dette spørgsmål.

7 For det første fastslog Retten i appellerede kendelses præmis 30 – idet den konstaterede, at den omtvistede beslutning ikke var rettet til appellanterne, for så vidt denne beslutning angår støtteordning E 2/2005, og idet den i denne kendelses præmis 29 bemærkede, at en virksomhed under disse omstændigheder ikke har kompetence til at anfægte en beslutning fra Kommissionen, der forbyder en sektorbaseret støtteordning, når den kun berøres af denne beslutning som følge af dens tilhørsforhold til den pågældende sektor og som følge af, at den potentielt er omfattet af den pågældende ordning – at det samme gjorde sig gældende, når der var tale om et søgsmål med påstand om annullation af en beslutning, hvormed Kommissionen, der tager de nationale myndigheders tilsagn til efterretning, har erklæret de ændringer, der blev foretaget i den omhandlede støtteordning, forenelige med fællesmarkedet.

8 I den foreliggende sag fastslog Retten i den appellerede kendelses præmis 31 og 32, at betegnelsen wocos indrømmes på grundlag af objektive kriterier, som et ubegrænset antal aktører kunne opfylde i deres egenskab af potentielle begunstigede af støtteordning E 2/2005, der var omhandlet i den omtvistede beslutning.

9 Retten fastslog på baggrund heraf, at den omstændighed, at de blev betegnet som wocos, ikke i sig selv betød, at appellanterne kunne anse sig for individuelt berørt af den omtvistede beslutning, for så vidt denne angår støtteordning E 2/2005.

10 Herefter afviste Retten i den appellerede kendelses præmis 38-50 appellanternes argumenter.

11 Retten anførte indledningsvis, at de sager, der lå til grund for de domme fra Domstolen, som appellanterne havde påberåbt sig til støtte for deres synspunkter, dvs. dom af 17. januar 1985, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen (sag 11/82, Sml. s. 207), og af 22. juni 2006, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen (forenede sager C-182/03 og C-217/03, Sml. I, s. 5479), var forskellige fra den sag, Retten var forelagt, idet sagsøgerne i disse to domme afsagt af Domstolen tilhørte en gruppe, hvis størrelse ikke længere kunne øges efter vedtagelsen af de omhandlede beslutninger.

12 Derefter fandt Retten, at appellanterne ikke kunne påberåbe sig, at risikoen for en ny godkendelse af en institution som woco var minimal, eller at de tidligere godkendte wocos kunne identificeres på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede beslutning. Retten bemærkede i denne forbindelse, at muligheden for at angive antallet af eller endog identiteten på de retssubjekter, på hvilke en foranstaltning finder anvendelse, på ingen måde er ensbetydende med, at disse subjekter skal anses for individuelt berørt af denne foranstaltning.

13 Endelig fremhævede Retten indledningsvis som svar på appellanternes argument om, at de eksisterende wocos ikke ville blive påvirket på samme måde af den omtvistede beslutning som de wocos, der bliver godkendt i fremtiden, at støtteordningen omhandlet i denne beslutning var blevet erklæret forenelig

med det indre marked for fremtiden. Dernæst bemærkede Retten, at den omstændighed, at en operatør påvirkes økonomisk i højere grad end sine konkurrenter, ikke giver mulighed for at individualisere denne operatør. Endelig fandt Retten, at appellanterne tilhørte en kategori af økonomiske aktører defineret ud fra objektive kriterier, som de ikke adskilte sig fra.

14 Retten udledte heraf i den appellerede kendelses præmis 52, at appellanterne ikke var individuelt berørt af den omtvistede beslutning, for så vidt som den angår støtteordning E 2/2005.

15 For det andet fandt Retten hvad angår den omtvistede beslutning, for så vidt som den vedrører støtteordning N 642/2009, at appellanterne ikke som led i undersøgelsen af en ny støtte kunne påberåbe sig en tidligere situation, der angiveligt var mere gunstig. Retten fastslog i den appellerede kendelses præmis 63, idet den fremhævede, at den støtte, som appellanterne er potentielle modtagere af, var blevet erklæret forenelig ved den omtvistede beslutning, at appellanterne ikke havde godtgjort deres søgsmålsinteresse i forhold til den anfægtede beslutning, for så vidt som den vedrører støtteordning N 642/2009.

16 Følgelig afviste Retten søgsmålet i det hele.

Parternes påstande

17 Appellanterne har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

— Den appellerede kendelse ophæves.

— Sagen hjemvises til Retten.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at det pålægges appellanterne at betale sagens omkostninger.

Om appellen

19 Til støtte for appellen har appellanterne gjort tre anbringender gældende. Det første anbringende vedrører urigtig retsanvendelse, en upræcis bedømmelse af de relevante omstændigheder og en manglende begrundelse, idet Retten har ladet spørgsmålet, om søgsmålet til prøvelse af den omtvistede beslutning – for så vidt som den vedrører støtte E 2/2005 – kan antages til realitetsbehandling, afhænge af, om appellanterne er reelle eller potentielle begunstigede. Det andet anbringende vedrører urigtig retsanvendelse, en upræcis bedømmelse af de relevante omstændigheder og en manglende begrundelse, idet Retten i forhold til den omtvistede beslutning, for så vidt som den vedrører støtteordning E 2/2005, fandt, at appellanterne ikke tilhørte en »sluttet kreds« af eksisterende wocos. Det tredje anbringende vedrører urigtig retsanvendelse, en upræcis bedømmelse af de relevante omstændigheder og en manglende begrundelse, idet Retten fandt, at appellanterne ikke havde retlig interesse i en annullation af den omtvistede beslutning, for så vidt som den vedrører støtteordning N 642/2009.

20 Eftersom de to første anbringender til støtte for appellen er rettet mod Rettens vurdering af appellanternes søgsmålsinteresse, skal de vurderes samlet, efter at der forinden er taget stilling til det tredje anbringende.

Om det tredje anbringende

Parternes argumenter

21 Det er appellanternes opfattelse, at Retten med urette i den appellerede kendelses præmis 59 indledningsvis forudsatte, at betingelserne for at anvende støtteordning N 642/2009 var fastsat af de nationale myndigheder og ikke af Kommissionen.

22 Derefter fandt Retten i samme kendelse i den appellerede kendelse med urette, at appellanterne savnede søgsmålsinteresse, med den begrundelse, at det ikke er sikkert, at Kommissionen ville have godkendt støtteordningen på andre vilkår.

23 Endelig tog Retten under disse omstændigheder urigtigt ikke appellanternes anbringende om tilsidesættelse af deres processuelle rettigheder til følge, eftersom de ikke kunne have status som berørt part.

24 Kommissionen har anført, at eftersom støtteordning N 642/2009 ikke var en ny ordning, kan appellanterne ikke påberåbe sig en fiktiv situation, der lå før vedtagelsen af den omtvistede beslutning, som var mere gunstig for dem.

25 Dette anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

26 Hvad angår sagsøgernes første anbringende skal det fastslås, at Retten ikke knyttede appellanternes søgsmålsinteresse i forhold til den omtvistede beslutning, for så vidt som den vedrører støtteordning N 642/2009, til spøgsmålet om, i hvilket omfang betingelserne for at anvende denne støtte var fastsat af Kommissionen eller af de nederlandske myndigheder.

27 For så vidt som denne beslutning vedrørte en ny anmeldt støtte begrundede Retten derimod den manglende søgsmålsinteresse ved i den appellerede kendelses præmis 58 blot at anføre, at appellanterne med henblik herpå ikke kunne påberåbe sig, at der forelå en tidligere situation, hvor støtten blev udbetalt på mere gunstige betingelser end dem, der fremgik af den omtvistede beslutning.

28 Hvad angår det andet argument skal det fastslås, at det er rettet mod en ufornøden begrundelse i den appellerede kendelses præmis 59, hvis afvisning ikke giver mulighed for at anerkende appellanternes søgsmålsinteresse.

29 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 36 i sit forslag til afgørelse, har appellanterne anlagt en åbenbar fejlagtig fortolkning af nævnte præmis i den appellerede kendelse. Det fremgår således ikke af denne præmis, at appellanterne ikke havde søgsmålsinteresse, med den begrundelse, at det ikke er sikkert, at Kommissionen ville have godkendt støtteordningen på andre vilkår. Retten har blot fremhævet, at appellanterne ikke under de omstændigheder, der gør sig gældende i den foreliggende sag, har kunnet gøre en situation gældende, der lå forud for vedtagelsen af den omtvistede beslutning, og som ville have været gunstigere for dem, for så vidt som de ikke havde nogen velerhvervet ret til at modtage den pågældende støtte.

30 Hvad angår det tredje argument har Domstolen allerede fastslået, at når en sagsøger har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning om ikke at gøre indsigelse, under henvisning til en tilsidesættelse af sagsøgerens processuelle rettigheder, skal denne sagsøger godtgøre, at Kommissionen under den foreløbige undersøgelse af den anmeldte foranstaltning burde have rejst tvivl med hensyn til dens forenelighed med fællesmarkedet (jf. i denne retning dom af 24.5.2011, sag C-83/09 P, Kommissionen mod Kronoply og Kronotex, Sml. I, s. 4441, præmis 59).

31 I nærværende sag medførte den omtvistede beslutning, at den nye støtte blev erklæret forenelig med det indre marked efter en forudgående undersøgelse. Eftersom appellanterne var potentielle begunstigede heraf, kan de ikke gøre gældende, at Retten har begået en retlig fejl vedrørende en tilsidesættelse af deres processuelle rettigheder.

32 Det tredje anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Om det første og andet anbringende

Parternes argumenter

33 For det første har appellanterne gjort gældende, at idet de var begunstigede af støtteordning E 2/2005 før ændringen heraf ved den omtvistede beslutning, baserede Retten i den appellerede kendelses præmis 44 og 45 sig med urette på appellanternes egenskab af potentielle begunstigede af den ændrede støtteordning for at afvise, at de var individuelt berørt af denne beslutning. Deres tidligere situation blev nemlig i vidt omfang anfægtet ved de nye betingelser for tildeling af støtte, som de fremgår af de ændringer, der er foretaget ved den omtvistede beslutning.

34 Dels kunne de eksisterende lån, som blev ydet i henhold til den gamle ordning, og som udløb efter vedtagelsen af den omtvistede beslutning, såfremt de skulle genfinansieres, kun garanteres, hvis den pågældende woco opfyldte de omdefinerede betingelser inden for rammerne af støtteordning E 2/2005.

35 Dels skulle investeringerne, såfremt lånene vedrørte disse investeringer, der tidligere var støtteberettigede, men som efter vedtagelsen af den omtvistede beslutning ikke længere var berettigede til finansiering garanteret af disse midler, ved lånenes udløb finansieres af eksterne midler uden garanti.

36 Det følger heraf, at appellanternes faktiske stilling er forskellig fra den, der gjaldt for de wocos, der ikke var godkendt inden vedtagelsen af den omtvistede beslutning.

37 For det andet støttede Retten sig på en definition af begrebet »sluttet kreds«, der var for snæver.

38 Retten afviste således i den appellerede kendelses præmis 46 med urette den omstændighed, at der i fremtiden ikke ville blive godkendt nye institutioner som woco i Nederlandene, idet den kvalificerede denne mulighed som en gisning.

39 Endvidere foretog Retten en urigtig retsanvendelse ved i den appellerede kendelses præmis 51 at kræve, at appellanterne adskilte sig fra de øvrige wocos, der fandtes inden vedtagelsen af den omtvistede beslutning.

40 Kommissionen har gjort gældende, at de forpligtelser, som de nederlandske myndigheder påtog sig, kun vedrører perioden efter vedtagelsen af den omtvistede beslutning. Appellanternes oprindelige situation påvirkes således ikke af denne beslutning. Endvidere anordnede Kommissionen ikke tilbagesøgning af den støtte, der var udbetalt i medfør af den oprindelige støtteordning.

41 Kommissionen har fremhævet, at den nederlandske lovgivning foreskriver godkendelse af nye institutioner i henhold til objektive kriterier. Appellanterne var således nødvendigvis en del af en kreds af økonomiske aktører, der kunne udvides.

Domstolens bemærkninger

42 Det skal indledningsvis fremhæves, at den omtvistede beslutning blev vedtaget den 15. august 2009, dvs. efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse, hvorved EF-traktaten blev ændret.

43 Blandt andre ændringer er der ved Lissabontraktaten, i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, blevet foretaget en lempelse af betingelserne for at antage annullationssøgsmål mod EU-retsakter, der er anlagt af fysiske og juridiske personer, til realitetsbehandling, idet der er blevet tilføjet et tredje led til artikel 263, stk. 4, TEUF. Uden at underlægge antagelse til realitetsbehandling af annullationssøgsmål anlagt af fysiske og juridiske personer betingelsen om at være individuelt berørt åbner dette led nemlig ligeledes op for dette retsmiddel i forhold til de regelfastsættende retsakter, der ikke indebærer gennemførelsesforanstaltninger, og som berører en sagsøger umiddelbart (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, sag C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, ECLI:EU:C:2013:625, præmis 57).

44 Artikel 263, stk. 4, TEUF fastsætter dermed to situationer, hvor en fysisk eller juridisk person indrømmes søgsmålskompetence til at anlægge sag til prøvelse af en retsakt, der ikke er rettet til vedkommende. Dels kan en sådan sag anlægges på betingelse af, at denne retsakt berører vedkommende umiddelbart og individuelt. Dels kan en sådan person anlægge sag til prøvelse af en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis den berører vedkommende umiddelbart (dom af 19.12.2013, sag C-274/12 P, Telefónica mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2013:852, præmis 19).

45 Det skal herved bemærkes, at det kriterium, som betinger realitetspåkendelse af sagsanlæg fra fysiske eller juridiske personer til prøvelse af en beslutning, som ikke er rettet til dem, af, at de formalitetsbetingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, er opfyldt, er en ufravigelig procesforudsætning, som Unionens retsinstanser til enhver tid – selv af egen drift – kan efterprøve (jf. i denne retning dom af 23.4.2009, sag C-362/06 P, Markku Sahlstedt m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2903, præmis 22).

46 Retten undersøgte i den appellerede kendelse for at afvise søgsmålet blot betingelsen om, at appellanterne skal være individuelt berørt i henhold til andet led af artikel 263, stk. 4, TEUF, hvorved den undlod at undersøge, om nævnte søgsmål kunne antages til realitetsbehandling i medfør af andre, mindre strenge betingelser fastsat i tredje led i nævnte artikel 263, stk. 4, TEUF, hvorved undersøgelsen heraf på ingen måde foregreb konstateringen af den omstændighed, at appellanterne ikke var individuelt berørt.

47 Herved begik Retten følgelig en retlig fejl.

48 En sådan fejl ville imidlertid være irrelevant, hvis det viste sig, at appellanternes søgsmål ikke opfyldte betingelserne for antagelse til realitetsbehandling fastsat i artikel 263, stk. 4, tredje led, TEUF.

49 I henhold til ovennævnte bestemmelse er adgangen til at anlægge et annullationssøgsmål nemlig bl.a. åben for regelfastsættende retsakter, der ikke indebærer gennemførelsesforanstaltninger, og som berører en sagsøger umiddelbart.

50 Domstolen har i den forbindelse tidligere fastslået, at der med henblik på spørgsmålet, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, skal tages udgangspunkt i situationen for den person, der påberåber sig søgsmålsretten i henhold til artikel 263, stk. 4, tredje led, TEUF (dommen i sagen Telefónica mod Kommissionen, præmis 30).

51 Endvidere skal der ved undersøgelsen af, hvorvidt den indbragte retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, udelukkende tages udgangspunkt i søgsmålets genstand (dommen i sagen Telefónica mod Kommissionen, præmis 31).

52 For det første har appellanterne i nærværende sag ved deres søgsmål søgt at opnå annullation af Kommissionens beslutning, hvorved Kommissionen tiltrådte støtteordning E 2/2005's forenelighed med fællesmarkedet, efter at de nederlandske myndigheder havde påtaget sig forpligtelser om ændring af den støtteordning, som appellanterne var begunstiget af. Det følger af 41. betragtning til den omtvistede beslutning, at disse forpligtelser blev gennemført ved et nyt ministerielt dekret og en ny lov om boliger.

53 For det andet definerer den omtvistede beslutning ikke de specifikke og konkrete konsekvenser af nederlandske myndigheders udmøntning af disse forpligtelser inden for rammerne af støtteordning E 2/2005 for appellanternes aktiviteter. Disse konsekvenser vil komme til udtryk i de retsakter, der vedtages til gennemførelse af det ministerielle dekret og den nye lov om boliger, der som sådan udgør gennemførelsesbestemmelser, som er indeholdt i den omtvistede beslutning som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje led, TEUF.

54 Uafhængigt af spørgsmålet, om den omtvistede beslutning er en »regelfastsættende retsakt« i nævnte bestemmelses forstand, er den urigtige retsanvendelse, som Retten foretog i den appellerede kendelse ved at undlade ligeledes at undersøge, om appellanternes søgsmål, henset til disse øvrige betingelser, kunne antages til realitetsbehandling, irrelevant, eftersom søgsmålet ikke opfylder de betingelser for antagelse til realitetsbehandling, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, tredje led, TEUF.

55 Når dette er fastslået, skal appellanternes første og andet appelanbringende undersøges.

56 Det står i den forbindelse fast, at den omtvistede beslutnings eneste adressat er Kongeriget Nederlandene.

57 Som Retten bemærkede i den appellerede kendelses præmis 28, kan andre personer end en beslutnings adressat kun gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og af 29.4.2004, sag C-298/00 P, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4087, præmis 36, samt dommen i sagen Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, præmis 72, og dommen i sagen Telefónica mod Kommissionen, præmis 46).

58 Det er i denne forbindelse, som Retten bemærkede i den appellerede kendelses præmis 47, rigtigt, at den omstændighed, at det er muligt med større eller mindre nøjagtighed at fastlægge antallet af eller endog identiteten på de retssubjekter, som denne foranstaltning finder anvendelse på, ikke indebærer, at de pågældende retssubjekter må anses for individuelt berørt af foranstaltningen, eftersom denne retsvirkning er baseret på objektive retlige eller faktiske kriterier, som er opstillet i den pågældende retsakt (jf. dommen i sagen Telefónica mod Kommissionen, præmis 47).

59 Det følger dog af fast retspraksis, at når beslutningen berører en gruppe personer, som var identificerede eller kunne identificeres på tidspunktet for vedtagelsen af retsakten og på grundlag af kriterier, som er specifikke for medlemmerne af denne gruppe, kan disse antages at være individuelt berørt af denne retsakt, da de indgår i en sluttet gruppe af erhvervsdrivende, og dette kan bl.a. være tilfældet, når beslutningen ændrer vedkommendes rettigheder, der er erhvervet før dens vedtagelse (jf. i denne retning dom af 13.3.2008, sag C-125/06 P, Kommissionen mod Infront WM, Sml. I, s. 1451, præmis 71 og 72 og den deri nævnte retspraksis).

60 I den foreliggende sag skal det, således som Retten konstaterede i den appellerede kendelses præmis 31, bemærkes, at antallet af og identiteten på wocos var præcist fastsat, da den omtvistede beslutning blev vedtaget, eftersom egenskaben af wocos blev indrømmet ved kongeligt dekret.

61 Det er endvidere ubestridt, at den omtvistede beslutning fra den 1. januar 2011, hvor den nye lov om boliger trådte i kraft, har medført en ændring af den støtteordning, som godkendte wocos hidtil havde været begunstiget af, hvorved betingelserne for udøvelsen af deres aktivitet blev gjort mindre gunstige end tidligere, bl.a. i betragtning af, at deres manøvremargen ved valg af lejere, der havde ret til boliger forvaltet af wocos, blev begrænset, og de lånegarantimidler, som de var begunstiget af, forsvandt, således som appellanterne har fremhævet under retsmødet.

62 Det må på baggrund heraf fastslås, at appellanterne tilhører en sluttet kreds af operatører, hvilket individualiserer dem i forhold til denne beslutning, for så vidt som den vedrører støtteordning E 2/2005.

63 Retten foretog således en urigtig retsanvendelse ved at finde, at appellanterne ikke var individuelt berørt af den omtvistede beslutning, for så vidt som den vedrører støtteordning E 2/2005.

64 Det følger af disse betragtninger, at den appellerede kendelse bør ophæves, for så vidt som det det er fastslået, at appellanterne ikke er individuelt berørt af den omtvistede beslutning for så vidt som den vedrører støtteordning E 2/2005.

Om formaliteten med hensyn til sagen i første instans

65 Domstolen kan i overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

66 Selv om Domstolen på dette stadium af sagen ikke er i stand til at træffe afgørelse om realiteten i den sag, der er anlagt ved Retten, råder den derimod over de nødvendige oplysninger til at træffe endelig afgørelse om, hvorvidt nævnte søgsmål til prøvelse af den omtvistede beslutning kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører støtteordning E 2/2005.

67 Det skal i den forbindelse for det første bemærkes, at et annullationssøgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person kun kan antages til realitetsbehandling, i det omfang denne har en interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres. En sådan interesse foreligger kun, såfremt en annullation af den anfægtede retsakt i sig selv kan have retsvirkninger, og søgsmålet således med sit resultat kan tilføre parten en fordel (jf. i denne retning dom af 17.9.2009, sag C-519/07 P, Kommissionen mod Koninklijke FrieslandCampina, Sml. I, s. 8495, præmis 63).

68 For det andet skal appellanterne i henhold til artikel 263, stk. 4, andet led, TEUF være ikke blot individuelt, men ligeledes umiddelbart berørt af den retsakt, som de ønsker annulleret, idet denne skal berøre disse parters retsstilling umiddelbart, og idet retsakten ikke overlader et skøn til de myndigheder, der skal gennemføre den, og idet gennemførelsen sker helt automatisk, udelukkende i medfør af selve Unionens retsforskrifter og uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Koninklijke FrieslandCampina, præmis 48 og 49).

69 For så vidt som det fremgår af nærværende doms præmis 66, at ændringerne i støtteordning E 2/2005 gør betingelserne for udøvelsen af wocos' aktivitet mindre gunstige end tidligere, indebærer annullationen af den omtvistede beslutning, for så vidt som den vedrører nævnte støtteordning, at de tidligere, mere gunstige betingelser for godkendte wocos opretholdes.

70 Det skal følgelig fastslås, at appellanterne har en berettiget interesse i, at den omtvistede beslutning annulleres, for så vidt som den vedrører støtteordning E 2/2005.

71 Det skal endvidere bemærkes, at den omtvistede beslutning er vedtaget af Kommissionen, således som det fremgår af 74. betragtning til denne beslutning, i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 659/1999.

72 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 43-45 i sit forslag til afgørelse, er det inden for rammerne af proceduren i artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 Kommissionens beslutning, idet Kommissionen tager højde for medlemsstatens foreslåede foranstaltninger, som gør disse bindende.

73 I den forbindelse giver den omstændighed, at ændringerne indført ved den omtvistede beslutning er gengivet i nederlandsk lovgivning, ikke mulighed for at anfægte denne konklusion. Som generaladvokaten ligeledes har bemærket i punkt 94 og 98 i sit forslag til afgørelse, har Kongeriget Nederlandene ingen skønsmargen ved gennemførelsen af den omtvistede beslutning.

74 Det skal dermed fastslås, at den omtvistede beslutning, for så vidt som den vedrører støtteordning E 2/2005, har umiddelbare virkninger på appellanternes retsstilling.

75 Det følger af alle disse betragtninger, at det af appellanterne anlagte annullationssøgsmål for Retten skal antages til realitetsbehandling, for så vidt som appellanterne dels har en søgsmålsinteresse i forhold til den omtvistede beslutning, for så vidt som den vedrører støtteordning E 2/2005, dels er individuelt og umiddelbart berørte af den omtvistede beslutning, for så vidt som den vedrører støtteordning E 2/2005.

Sagens omkostninger

76 Da sagen hjemvises til Retten, bør afgørelsen om appelsagens omkostninger udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Den Europæiske Unions Rets kendelse af 16. december 2011, Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen (sag T-203/10), ophæves, for så vidt som den afviser annullationssøgsmålet anlagt af Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, Woningstichting Haag Wonen og Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl til prøvelse af Kommissionens beslutning K(2009) 9963 endelig af 15. december 2009 vedrørende statsstøtte E 2/2005 og N 642/2009 – Nederlandene – eksisterende støtte og særlig støtte til et projekt med henblik på boligselskaber, for så vidt som denne beslutning angår støtteordning E 2/2005.

2) I øvrigt forkastes appellen.

3) Annullationssøgsmålet anlagt af Stichting Woonpunt m.fl., nævnt i denne domskonklusions punkt 1, kan antages til realitetsbehandling.

4) Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse vedrørende realiteten i det i denne domskonklusions punkt 1 nævnte annullationssøgsmål.

5) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Underskrifter