UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

27 päivänä helmikuuta 2014*

Muutoksenhaku — Valtiontuki — Sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöille myönnettyjen tukien järjestelmä — Päätös tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille — Sitoumukset, jotka kansalliset viranomaiset ovat antaneet unionin oikeutta noudattaakseen — SEUT 263 artiklan neljäs kohta — Kumoamiskanne — Tutkittavaksi ottamisen edellytykset — Oikeussuojan tarve — Asiavaltuus — Tuensaajat, joita toimi koskee erikseen ja suoraan — ”Suljetun piirin” käsite

Asiassa C-132/12 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklan nojalla 29.2.2012 tehdystä valituksesta,

Stichting Woonpunt, kotipaikka Maastricht (Alankomaat),

Stichting Havensteder, aiemmin Stichting Com.wonen, kotipaikka Rotterdam (Alankomaat),

Woningstichting Haag Wonen, kotipaikka Haag (Alankomaat),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, kotipaikka Eindhoven (Alankomaat),

edustajinaan advocaat P. Glazener ja advocaat E. Henny,

valittajina,

ja jossa vastapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään H. van Vliet, S. Noë ja S. Thomas, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit A. Borg Barthet ja E. Levits (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.5.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, aiemmin Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen ja Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl vaativat valituksessaan, että unionin tuomioistuin kumoaa asiassa T-203/10, Stichting Woonpunt ym. vastaan komissio, 16.12.2011 annetun unionin yleisen tuomioistuimen määräyksen (jäljempänä valituksenalainen määräys), jolla hylättiin niiden kanne, jossa oli vaadittu kumoamaan valtiontuista E 2/2005 ja N 642/2009 – Alankomaat – voimassa oleva tuki ja erityinen hanketuki sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöille – 15.12.2009 tehty komission päätös K(2009) 9963 lopullinen (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian tausta ja riidanalainen päätös

2 Unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt asian taustalla olevat tosiseikat valituksenalaisen määräyksen 1–14 kohdassa seuraavasti:

”1 Kantajat – – ovat Alankomaihin sijoittautuneita asuntotuotantoalan yhtiöitä (woningcorporaties, jäljempänä sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöt). Sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöt ovat voittoa tavoittelemattomia elimiä, joiden tehtävänä on pääasiassa vähäosaisille henkilöille ja heikommassa asemassa oleville sosiaaliryhmille tarkoitettujen asuntojen hankinta, rakentaminen ja vuokraus. Sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöt harjoittavat myös muuta toimintaa, kuten korkeampaan hintaan vuokrattavien asuntojen rakentamista ja vuokrausta, myyntiin tarkoitettujen asuntojen rakentamista sekä yleishyödyllisten kiinteistöjen rakentamista ja vuokrausta.

2 Komissio teki 15.12.2009 [riidanalaisen] päätöksen.

3 Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat vuonna 2002 aluksi Euroopan komissiolle tuen E 2/2005, joka liittyi sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöille tarkoitettuun yleiseen valtiontukijärjestelmään. Koska komissio katsoi, että sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöiden rahoitustoimia voitiin pitää voimassa olevana tukena, Alankomaiden viranomaiset peruuttivat ilmoituksensa.

4 Komissio lähetti Alankomaiden viranomaisille [SEUT 107] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 17 artiklan nojalla 14.7.2005 päivätyn kirjeen, jossa se katsoi sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöille myönnetyn yleisen valtiontukijärjestelmän (tuki E 2/2005) voimassaolevaksi tueksi ja ilmaisi epäilyksensä sen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Komissio totesi aluksi, että Alankomaiden viranomaisten oli määriteltävä sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöille annettu julkisen palvelun tehtävä uudelleen siten, että sosiaaliset asunnot varattaisiin selkeästi määritetylle kohderyhmälle, joka muodostuu vähäosaisista henkilöistä ja heikommassa asemassa olevista sosiaaliryhmistä. Se katsoi, että sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöiden oli harjoitettava liiketoimintaansa markkinaehdoin ja ettei niille voitu myöntää valtiontukea. Lopuksi se totesi, että sosiaalinen asuntotarjonta on mukautettava vähäosaisten henkilöiden tai heikommassa asemassa olevien sosiaaliryhmien tarpeisiin.

5 Komissio ja Alankomaiden viranomaiset aloittivat komission lähettämän kirjeen johdosta neuvottelut kyseisen tukijärjestelmän muuttamiseksi SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaiseksi.

6 Alankomaiden kuningaskunnan institutionaalisten kiinteistösijoittajien yhdistys (Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland – –) teki 16.4.2007 komissiolle kantelun sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöille myönnetystä tuesta. Vesteda Groep BV osallistui kanteluun kesäkuussa 2009.

7 Alankomaiden viranomaiset ehdottivat 3.12.2009 päivätyssä kirjeessään komissiolle, että ne antaisivat sitoumuksia sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöiden yleisen valtiontukijärjestelmän muuttamiseksi.

8 [Alankomaiden] sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöille maksamat, yleiseen valtiontukijärjestelmään sisältyneet toimenpiteet, jotka olivat menettelyn E 2/2005 kohteina, ovat seuraavat:

a) valtiontakaukset takuurahastosta sosiaalisten asuntojen rakentamiseen myönnetyille lainoille

b) valtion asuntorahaston tuki, hankekohtainen tuki tai korkotukilainoina taikka suorina avustuksina myönnetty tuki toiminnan uudelleenjärjestämiseen

c) kunnat myivät kiinteistöjä markkinahinnan alittavaan hintaan

d) oikeus saada lainaa Bank Nederlandse Gemeentenistä.

9 Komissio katsoi [riidanalaisessa] päätöksessä kaikki nämä toimenpiteet valtiontueksi, ja se totesi, että sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamiseen liittyvä Alankomaiden järjestelmä oli voimassa oleva tuki, koska se oli otettu käyttöön ennen kuin EY:n perustamissopimus tuli voimaan Alankomaissa ja koska myöhemmistä uudistuksista ei ollut aiheutunut merkittäviä muutoksia.

10 Komissio totesi [riidanalaisen] päätöksen 41 perustelukappaleessa seuraavaa:

’Alankomaiden viranomaiset ovat sitoutuneet muuttamaan sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöiden toimintaa ja niille etuja tuottavia toimenpiteitä. Alankomaiden viranomaiset ovat esittäneet erilaisista muutoksista säännösehdotuksia komissiolle. Uudet säännöt sisältyvät 1.1.2010 voimaantulleeseen uuteen ministeriön päätökseen ja asumista koskevaan uuteen lakiin, joka tulee voimaan 1.1.2011. – –’

11 Komissio tutki sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöiden rahoitusjärjestelmää koskevan tuen E 2/2005, sellaisena kuin se on muutettuna Alankomaiden viranomaisten antamien sitoumusten perusteella, soveltuvuuden yhteismarkkinoille. Se totesi [riidanalaisen] päätöksen 72 perustelukappaleessa, että ’sosiaalisen asuntotuotantotoiminnan perusteella maksetut tuet eli tuet, jotka liittyvät yksityisille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen ja vuokraukseen, mukaan luettuna täydentävän infrastruktuurin rakentaminen ja kunnossapito, – – soveltuvat yhteen SEUT 106 artiklan 2 kohdan kanssa’. Näin ollen komissio hyväksyi Alankomaiden viranomaisten antamat sitoumukset.

12 Toiseksi tuen N 642/2009 osalta Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat 18.11.2009 taantuvien kaupunkikortteleiden kunnostamiseen tarkoitetun uuden tukijärjestelmän, jota kutsutaan ’tietyille alueille tarkoitetuksi erityiseksi hanketueksi’ ja josta tukea voivat saada tiettyjä kortteleita kunnostavat sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöt. Kyseistä uutta tukijärjestelmää oli määrä soveltaa samoin edellytyksin kuin toimenpiteitä, jotka kuuluvat voimassa olevaan tukijärjestelmään, sellaisena kuin se on muutettuna Alankomaiden viranomaisten antamien sitoumusten perusteella.

13 Tuki N 642/2009 oli määrä myöntää Centraal Fonds Volkshuisvestingin (valtion asuntorahaston) maksamina suorina avustuksina erityishankkeille, joissa rakennetaan ja vuokrataan asuntoja rajatuilla köyhimpien kaupunkiyhteisöjen alueilla. Se rahoitetaan uudella maksulla, joka kannetaan ongelmallisten kaupunkialueiden ulkopuolella toimintaansa harjoittavilta sosiaalisilta asuntotuotantoalan yhtiöiltä.

14 Komissio katsoi [riidanalaisessa] päätöksessä, että tuki N 642/2009 soveltui yhteismarkkinoille. Se katsoi, että ’yksityisille tarkoitettujen asuntojen rakentaminen ja vuokraaminen sekä niihin liittyvien infrastruktuurien rakentaminen ja ylläpito ja yleishyödyllisten kiinteistöjen rakentaminen ja vuokraaminen soveltuvat yhteen SEUT 106 artiklan 2 kohdan kanssa’. Se päätti siis olla vastustamatta ilmoitettuja uusia toimenpiteitä.”

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen määräys

3 Valittajat nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.4.2010 jättämällään kannekirjelmällä SEUT 263 artiklan nojalla kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.

4 Ne esittivät vaatimuksensa tueksi useita kanneperusteita.

5 Vaikka komissio ei varsinaisesti tältä osin esittänytkään oikeudenkäyntiväitettä, se katsoi kuitenkin aluksi, ettei kyseistä kannetta voitu ottaa tutkittavaksi vedoten yhtäältä siihen, ettei riidanalainen päätös tukea E 2/2005 koskevilta osiltaan koskenut kantajia SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla erikseen, ja toisaalta siihen, ettei kantajilla ollut oikeussuojan tarvetta riitauttaa riidanalainen päätös tukea N 642/2009 koskevilta osin.

6 Unionin yleinen tuomioistuin päätti näin ollen, että tämä kysymys oli ratkaistava ensin.

7 Unionin yleinen tuomioistuin totesi ensin, ettei riidanalaista päätöstä ollut osoitettu kantajille tukea E 2/2005 koskevilta osiltaan, ja se muistutti riidanalaisen määräyksen 29 kohdassa, ettei yritys voi tällaisessa tilanteessa riitauttaa toimialakohtaisen tukijärjestelmän kieltämisestä tehtyä komission päätöstä, jos päätös koskee tätä yritystä vain siksi, että yritys toimii kyseessä olevalla alalla ja voisi mahdollisesti saada tukea kyseisestä järjestelmästä, minkä jälkeen se kyseisen määräyksen 30 kohdassa katsoi, että sama koskee kannetta, jossa vaaditaan sellaisen komission päätöksen kumoamista, jossa se kansallisten viranomaisten antamat sitoumukset kirjattuaan toteaa tukijärjestelmän muutokset sisämarkkinoille soveltuviksi.

8 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen määräyksen 31 ja 32 kohdassa, että sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiön asema perustuu tässä tapauksessa objektiivisiin perusteisiin, jotka määrittämätön määrä toimijoita voi riidanalaisessa päätöksessä tarkoitetun tuen E 2/2005 mahdollisina saajina täyttää.

9 Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä, ettei pelkästään sen perusteella, että kantajat olivat sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöitä, voitu katsoa, että riidanalainen päätös koskisi niitä erikseen tukea E 2/2005 koskevilta osiltaan.

10 Unionin yleinen tuomioistuin keskittyi tämän jälkeen valituksenalaisen määräyksen 38–50 kohdassa hylkäämään kantajien väitteet.

11 Se totesi aluksi, että ne yksittäistapaukset, joihin kantajat olivat vedonneet näkökantansa tueksi eli asia 11/82, Piraiki-Patraiki ym. vastaan komissio (tuomio 17.1.1985, Kok., s. 207) ja yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 vastaan komissio (tuomio 22.6.2006, Kok., s. I-5479), erosivat unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta asiasta, koska kyseisissä asioissa kantajat olivat kuuluneet ryhmään, joka ei enää kyseisten päätösten tekemisen jälkeen voinut kasvaa kooltaan.

12 Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin katsoi, etteivät kantajat voineet vedota siihen, että riski siitä, että jokin laitos hyväksyttäisiin sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöksi, oli vähäinen, tai siihen, että aiemmin hyväksytyt sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöt olisivat olleet yksilöitävissä riidanalaisen

päätöksen tekohetkellä. Se muistutti tässä suhteessa, ettei se, että niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimenpidettä sovelletaan, oli mahdollista määrittää tarkasti tai että heidät voitiin jopa yksilöidä, tarkoita, että tämän toimenpiteen voitaisiin katsoa koskevan heitä erikseen.

13 Vastatessaan lopuksi kantajien väitteisiin, joiden mukaan riidanalainen päätös ei vaikuttanut olemassa oleviin sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöihin samalla tavoin kuin tulevaisuudessa hyväksyttäviin sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöihin, unionin yleinen tuomioistuin korosti ensin, että kyseisen päätöksen kohteena ollut tukijärjestelmä oli tulevaisuuteen kohdistuvin vaikutuksin julistettu sisämarkkinoille soveltuvaksi. Sitten se muistutti, ettei se seikka, että toimenpide vaikuttaa tiettyyn toimijaan enemmän kuin se vaikuttaa sen kilpailijoihin, mahdollista kyseisen toimijan yksilöimistä. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lopuksi, että kantajat kuuluivat objektiivisten kriteereiden mukaan määriteltyyn taloudellisten toimijoiden luokkaan, eivätkä ne erottuneet siitä.

14 Se päätteli tästä valituksenalaisen määräyksen 52 kohdassa, ettei riidanalainen päätös koskenut kantajia erikseen tukeen E 2/2005 liittyviltä osiltaan.

15 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi riidanalaisesta päätöksestä tukea N 642/2009 koskevilta osiltaan, etteivät kantajat voineet uutta tukea koskevan tutkinnan yhteydessä vedota aikaisempaan, väitetysti edullisempaan tilanteeseen. Korostaen sitä, että riidanalaisessa päätöksessä todetaan yhteensoveltuvaksi sellainen tuki, jonka mahdollisia saajia kantajat olivat, se totesi valituksenalaisen määräyksen 63 kohdassa, etteivät kantajat olleet näyttäneet toteen oikeussuojan tarvettaan riidanalaisen päätöksen osalta, siltä osin kuin se koskee tukea N 642/2009.

16 Unionin yleinen tuomioistuin jätti näin ollen kanteen kokonaisuudessaan tutkittavaksi ottamatta.

Asianosaisten vaatimukset

17 Valittajat vaativat valituksessaan, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen määräyksen,

— palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

19 Valittajat esittävät valituksensa tueksi kolme perustetta. Ensimmäinen valitusperuste perustuu oikeudelliseen virheeseen, asian kannalta merkityksellisten tosiseikkojen virheelliseen arviointiin ja siihen, että määräys on riittämättömästi perusteltu siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin on katsonut riidanalaisesta päätöksestä nostetun kanteen tutkittavaksi ottamisen tukea E 2/2005 koskevilta osiltaan riippuvan siitä, olivatko valittajat voimassa olevien toimenpiteiden tosiasiallisia vai mahdollisia edunsaajia. Toinen valitusperuste perustuu oikeudelliseen virheeseen, asian kannalta merkityksellisten tosiseikkojen virheelliseen arviointiin ja siihen, että kyseinen määräys on riittämättömästi perusteltu siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin on katsonut riidanalaisen päätöksen tukea E 2/2005 koskevilta osilta, etteivät valittajat kuuluneet olemassa olevien sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöiden ”suljettuun piiriin”. Kolmas valitusperuste perustuu oikeudelliseen virheeseen, asian kannalta merkityksellisten tosiseikkojen virheelliseen arviointiin ja siihen, että

kyseinen määräys on riittämättömästi perusteltu siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, ettei valittajilla ollut oikeussuojan tarvetta ajaa riidanalaista päätöstä koskevaa kumoamiskannetta siltä osin kuin kyseinen päätös koskee tukea N 642/2009.

20 Koska valituksen tueksi esitetyissä kahdessa ensimmäisessä valitusperusteessa riitautetaan unionin yleisen tuomioistuimen valittajien asiavaltuudesta esittämät arvioinnit, ne on syytä tutkia yhdessä sen jälkeen, kun kolmas peruste on ensin tutkittu.

Kolmas valitusperuste

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

21 Valittajien mukaan unionin yleinen tuomioistuin on ensinnäkin valituksenalaisen määräyksen 59 kohdassa väärin olettanut, että tukijärjestelmän N 642/2009 soveltamisedellytykset oli asetettu kansallisten viranomaisten eikä komission aloitteesta.

22 Unionin yleinen tuomioistuin on tämän jälkeen samassa valituksenalaisen määräyksen kohdassa virheellisesti päätellyt, ettei valittajilla ollut oikeussuojan tarvetta siitä syystä, ettei ollut varmaa, olisiko komissio hyväksynyt tukijärjestelmän jossain muussa tilanteessa.

23 Unionin yleinen tuomioistuin ei näin ollen ole ottanut huomioon valittajien väitettä siitä, että niiden menettelyllisiä oikeuksia oli loukattu, koska ne eivät olleet voineet saada asianomaisen osapuolen asemaa.

24 Komissio korostaa, että koska tuki N 642/2009 oli uusi tukijärjestelmä, valittajat eivät voi vedota niille suotuisampaan, riidanalaisen päätöksen antamista edeltäneeseen kuviteltuun tilanteeseen.

25 Näin ollen tämä valitusperuste on sen mukaan perusteettomana hylättävä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

26 Valittajien ensimmäisestä väitteestä on todettava, ettei unionin yleinen tuomioistuin yhdistänyt valittajien tarvetta saada oikeussuojaa riidanalaisen päätöksen tukea N 642/2009 koskevia osia vastaan siihen, missä määrin kyseisen tuen soveltamisedellytykset olivat itse komission tai Alankomaiden viranomaisten asettamia.

27 Siltä osin kuin kyseinen päätös koski uutta ilmoitettua tukea, unionin yleinen tuomioistuin sitä vastoin perusteli oikeussuojan tarpeen puuttumista toteamalla valituksenalaisen määräyksen 58 kohdassa vain, etteivät valittajat voineet tässä tarkoituksessa vedota sellaiseen aiempaan tilanteeseen, jossa tuki olisi maksettu suotuisammin ehdoin kuin riidanalaisessa päätöksessä edellytettiin.

28 Toisesta väitteestä on todettava, että se on kohdistettu unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen määräyksen 59 kohdassa ylimääräisenä huomautuksena esittämään perusteluun, jonka kumoamisen perusteella ei voitaisi katsoa, että valittajilla on oikeussuojan tarve.

29 Joka tapauksessa – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 36 kohdassa toteaa – valittajat tulkitsevat väärin valituksenalaisen määräyksen kyseistä kohtaa. Siitä ei nimittäin käy ilmi, ettei valittajilla olisi ollut oikeussuojan tarvetta siitä syystä, ettei ollut varmaa, että komissio olisi hyväksynyt tukijärjestelmän jossain muussa tilanteessa. Unionin yleinen tuomioistuin halusi ainoastaan korostaa, etteivät valittajat voineet esillä olleen asian olosuhteissa väittää, että jokin riidanalaista päätöstä aiempi tilanne olisi ollut niille suotuisampi, koska niillä ei ollut mitään saavutettua oikeutta uuteen tukeen.

30 Kolmannesta väitteestä unionin tuomioistuin on jo todennut, että kun kantaja menettelyllisten oikeuksiensa loukkaamisen vuoksi vaatii vastustamatta jättämistä koskevan komission päätöksen kumoamista, sen on näytettävä toteen, että komission olisi pitänyt ilmoitetun toimenpiteen alustavassa tutkintavaiheessa epäillä toimenpiteen soveltuvuutta yhteismarkkinoille (ks. vastaavasti asia C-83/09 P, komissio v. Kronoply ja Kronotex, tuomio 24.5.2011, Kok., s. I-4441, 59 kohta).

31 Tässä tapauksessa riidanalaisessa päätöksessä päädyttiin alustavan tutkinnan jälkeen toteamaan tuki yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Koska valittajat olivat uuden tuen mahdollisia saajia, ne eivät voi väittää, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt oikeudellisen virheen, kun se ei turvannut valittajien menettelyllisiä oikeuksia.

32 Kolmas valitusperuste on näin ollen perusteettomana hylättävä.

Ensimmäinen ja toinen valitusperuste

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

33 Valittajat väittävät aluksi, että koska ne olivat olleet tuen E 2/2005 saajia ennen kuin sitä muutettiin riidanalaisella päätöksellä, unionin yleinen tuomioistuin käytti valituksenalaisen määräyksen 44 ja 45 kohdassa väärin perustana niiden asemaa muutetun tukijärjestelmän mahdollisina edunsaajina evätäkseen niiltä sellaisen osapuolen aseman, jota kyseinen päätös koskee erikseen. Niiden aikaisempi tilanne oli näet laajalti kyseenalaistettu tukien myöntämistä koskevilla uusilla ehdoilla, sellaisina kuin ne ilmenevät riidanalaisella päätöksellä tehdyistä muutoksista.

34 Ne toteavat yhtäältä, että vanhan järjestelmän nojalla myönnetyt olemassa olevat, riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen erääntyvät lainat voidaan, jos ne on rahoitettava uudelleen, taata vain, jos sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiö täyttää tukeen E 2/2005 liittyvät uudelleen määritellyt edellytykset.

35 Toisaalta on niin, että jos lainat liittyivät aiemmin tukikelpoisiin investointeihin, joille ei enää riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen myönnetä rahastojen takaamaa rahoitusta, nämä investoinnit pitäisi kyseisten lainojen erääntyessä rahoittaa ulkopuolisista rahastoista ilman takausta.

36 Valittajien mukaan tästä seuraa, että niiden tosiasiallinen tilanne eroaa sellaisten sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöiden asemasta, joita ei ollut hyväksytty ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.

37 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin tukeutui ”suljetun piirin” käsitteen liian suppeaan tulkintaan.

38 Unionin yleinen tuomioistuin oli näin valituksenalaisen määräyksen 46 kohdassa väärin hylännyt sen näkemyksen, jonka mukaan Alankomaissa ei tulevaisuudessa hyväksyttäisi uusia laitoksia sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöiksi, pitäen sitä pelkkänä oletuksena.

39 Unionin yleinen tuomioistuin oli muilta osin tehnyt oikeudellisen virheen vaatiessaan valituksenalaisen määräyksen 51 kohdassa, että valittajien oli erotuttava ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä olemassa olleista muista sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöistä.

40 Komissio väittää, että Alankomaiden viranomaisten antamat sitoumukset koskevat vain riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeistä ajanjaksoa. Kyseinen päätös ei näin ollen vaikuttanut valittajien alkuperäiseen tilanteeseen. Lisäksi komissio ei ollut vaatinut alkuperäisen tukijärjestelmän perusteella maksettujen määrien palauttamista.

41 Komissio korostaa, että Alankomaiden lainsäädännön mukainen hyväksyntä myönnetään uusille laitoksille objektiivisten arviointiperusteiden nojalla. Valittajat kuuluvat näin ollen välttämättä sellaiseen talouden toimijoiden piiriin, jota saatetaan laajentaa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

42 Aluksi on tärkeää korostaa, että riidanalainen päätös on tehty 15.12.2009 eli Lissabonin sopimuksen, jolla muutettiin EY:n perustamissopimusta, voimaantulon jälkeen.

43 Muiden Lissabonin sopimuksella SEUT 263 artiklan neljännen kohdan sanamuotoon tehtyjen muutosten muassa lievennettiin luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden unionin toimista nostamien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä lisäämällä siihen kolmas virkkeenosa. Kyseisen virkkeenosan mukaan luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden nostamien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottaminen ei edellytä sitä, että toimi koskee niitä erikseen, vaan siinä otetaan käyttöön kyseinen oikeussuojakeino myös sellaisten sääntelytoimien osalta, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä ja jotka koskevat kantajaa suoraan (ks. vastaavasti asia C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 3.10.2013, 57 kohta).

44 SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätään siten kahdesta tilanteesta, joissa luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä katsotaan olevan asiavaltuus nostaa kanne toimesta, jota ei ole osoitettu sille. Tällaisen kanteen nostaminen on mahdollista yhtäältä sillä edellytyksellä, että tuo toimi koskee kyseistä henkilöä suoraan ja erikseen. Tällainen henkilö voi toisaalta nostaa kanteen sääntelytoimesta, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, jos kyseinen toimi koskee häntä suoraan (asia C-274/12 P, Telefónica v. komissio, tuomio 19.12.2013, 19 kohta).

45 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kriteeri, jonka mukaan kanne, jonka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on nostanut päätöksestä, jota ei ole osoitettu sille, voidaan ottaa tutkittavaksi, jos kyseisen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa vahvistetut tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät, on sellainen ehdoton prosessinedellytys, jonka unionin tuomioistuimet voivat tutkia milloin tahansa myös omasta aloitteestaan (ks. vastaavasti asia C-362/06 P, Sahlstedt ym. v. komissio, tuomio 23.4.2009, Kok., s. I-2903, 22 kohta).

46 Joka tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin on kanteen tutkimatta jättäessään tutkinut valituksenalaisessa määräyksessä ainoastaan, koskiko päätös kantajia suoraan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa virkkeenosassa tarkoitetuin tavoin, ja se jätti analysoimatta, voitiinko kanne ottaa tutkittavaksi muiden, kyseisen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa virkkeenosassa määrättyjen vähemmän ankarien edellytysten, joiden tutkimiseen ei millään tavoin olisi vaikuttanut toteamus siitä, ettei päätös koskenut valittajia erikseen, perusteella.

47 Unionin yleinen tuomioistuin on näin menetellessään tehnyt oikeudellisen virheen.

48 Tällainen virhe olisi kuitenkin vaikutukseton, jos kävisi ilmi, ettei kantajien kanne täytä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa virkkeenosassa määrättyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

49 Edellä mainitun määräyksen perusteella kumoamiskanne voidaan muun muassa nostaa sääntelytoimista, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä ja jotka koskevat kantajaa suoraan.

50 Unionin tuomioistuin on tältä osin jo katsonut, että arvioitaessa, edellyttääkö sääntelytoimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, on kiinnitettävä huomiota sen henkilön asemaan, joka vetoaa kanneoikeuteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen virkkeenosan perusteella (em. asia Telefónica v. komissio, tuomion 30 kohta).

51 Jotta lisäksi voidaan tarkistaa, edellyttääkö riidanalainen toimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, on käytettävä perustana yksinomaan kanteen kohdetta (em. asia Telefónica v. komissio, tuomion 31 kohta).

52 Tässä tapauksessa kantajien kanteessa vaadittiin sellaisen riidanalaisen päätöksen kumoamista, jolla komissio vahvisti tuen E 2/2005 soveltuvan yhteismarkkinoille sen jälkeen, kun Alankomaiden viranomaiset olivat antaneet sitoumuksia, joilla muutettiin tukijärjestelmää, jonka edunsaajia kantajat olivat. Riidanalaisen päätöksen 41 perustelukappaleesta ilmenee, että nämä sitoumukset pantaisiin toimeen uudella ministeriön päätöksellä ja uudella asuntolailla.

53 Riidanalaisessa päätöksessä ei toisaalta määritellä erityisiä konkreettisia seurauksia niiden sitoumusten soveltamiselle, jotka Alankomaiden kuningaskunta oli tuen E 2/2005 osalta antanut kantajien toiminnasta. Nämä seuraukset konkretisoidaan ministeriön päätöksen ja uuden asuntolain täytäntöönpanemiseksi toteutetuilla toimenpiteillä, jotka jo sellaisinaan ovat SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa virkkeenosassa tarkoitettuja riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanotoimenpiteitä.

54 Näin ollen ja siitä riippumatta, onko riidanalainen päätös edellä mainitussa määräyksessä tarkoitettu ”sääntelytoimi”, on todettava, että koska kantajien kanne ei täyttänyt SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa virkkeenosassa määrättyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, oikeudellisella virheellä, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt valituksenalaisessa määräyksessä jättäessään tutkimatta mahdollisuuden ottaa kyseinen kanne tutkittavaksi myöskin mainittujen muiden edellytysten valossa, ei ole vaikutusta.

55 Näiden täsmennysten jälkeen on syytä tutkia valittajien muutoksenhakunsa tueksi esittämä ensimmäinen ja toinen kanneperuste.

56 Tässä suhteessa on kiistatonta, että riidanalaisen päätöksen ainoana adressaattina on Alankomaiden kuningaskunta.

57 Kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen määräyksen 28 kohdassa muistuttaa, päätös koskee erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, ainoastaan silloin, kun se vaikuttaa niiden oikeudelliseen asemaan niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok., s. 197, Kok. Ep. I, s. 181; asia C-298/00, Italia v. komissio, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-4087, 36 kohta; em. asia Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 72 kohta ja em. asia Telefónica v. komissio, tuomion 46 kohta).

58 Tässä suhteessa on totta, että – kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen määräyksen 47 kohdassa korostanut – se, että on mahdollista jokseenkin tarkasti määrittää niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimenpiteitä sovelletaan, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, ei mitenkään merkitse sitä, että olisi katsottava, että toimenpide koskee näitä oikeussubjekteja erikseen, jos toimenpidettä sovelletaan siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella (ks. em. asia Telefónica v. komissio, tuomion 47 kohta).

59 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että kun päätös vaikuttaa sellaiseen henkilöryhmään, jonka jäsenet olivat tiedossa tai yksilöitävissä toimen tekoajankohtana kyseisen ryhmän jäsenille ominaisten kriteerien perusteella, mainitun toimen voidaan katsoa koskevan niitä erikseen taloudellisten toimijoiden rajoitettuun piiriin kuuluvina henkilöinä, ja että näin voi olla muun muassa silloin, kun päätöksellä muutetaan kyseisen oikeussubjektin ennen toimen antamista hankkimia oikeuksia (ks. vastaavasti asia C-125/06 P, komissio v. Infront WM, tuomio 13.3.2008, Kok., s. I-1451, 71 ja 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Tässä tapauksessa on tärkeää todeta, että – kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen määräyksen 31 kohdassa katsonut – koska sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöt oli kuninkaan päätöksessä määrätyn hyväksymisjärjestelmän mukaisesti katsottu tällaisiksi yhtiöiksi, niiden lukumäärä ja henkilöllisyys olivat tarkasti määritettyjä riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana.

61 Ei myöskään ole kiistetty, että riidanalainen päätös on uuden asuntolain voimaantulosta (1.1.2011) lähtien vaikuttanut siten, että tukijärjestelmä, jonka edunsaajia hyväksytyt sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöt olivat tuohon asti olleet, muuttui siten, että niiden toimintaedellytykset huonontuivat aikaisempaan verrattuna muun muassa sen vuoksi, että – kuten valittajat ovat istunnossa korostaneet – muuttuneen järjestelmän alaisuudessa edellytykset täyttävien vuokralaisten valintaan liittyvää liikkumavaraa sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöiden hoitamien asuntojen osalta on vähennetty ja lainatakuurahasto, jonka edunsaajia ne olivat, katoaa.

62 Näin ollen on syytä katsoa, että valittajat kuuluvat toimijoiden ”suljettuun piiriin” ja että tämä yksilöi heidät suhteessa kyseiseen päätökseen siltä osin kuin se koskee tukea E 2/2005.

63 Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei riidanalainen päätös koskenut kantajia erikseen tukeen E 2/2005 liittyviltä osiltaan.

64 Näistä seikoista seuraa, että valituksenalainen määräys on kumottava siltä osin kuin siinä on katsottu, ettei riidanalainen päätös koske kantajia erikseen tukeen E 2/2005 liittyviltä osiltaan.

Ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen tutkittavaksi ottaminen

65 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen mukaan viimeksi mainittu voi siinä tapauksessa, että se kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen päätöksen, ratkaista itse asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

66 Vaikka unionin tuomioistuin ei voi tässä menettelyn vaiheessa ratkaista unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetun kanteen asiakysymystä, sillä on kuitenkin käytettävissään tarvittavat seikat, jotta se voi lopullisesti ratkaista, voidaanko kyseinen riidanalaisesta päätöksestä nostettu kanne ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee tukea E 2/2005.

67 Tältä osin on ensinnäkin muistutettava, että luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostama kumoamiskanne voidaan tutkia vain siltä osin kuin tällä henkilöllä on intressi saada riidanalainen toimi kumotuksi. Tällainen intressi edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoamisella voi itsessään olla oikeusvaikutuksia ja että kanne voi mahdollisesti tuloksellaan tuottaa kantajalle jotakin hyötyä (ks. vastaavasti asia C-519/07 P, komissio v. Koninklijke FrieslandCampina, tuomio 17.9.2009, Kok., s. I-8495, 63 kohta).

68 Toiseksi on todettava, että kantajien kumottavaksi vaatiman toimen on SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen virkkeenosan mukaisesti koskettava niitä paitsi erikseen myös suoraan siten, että sillä on välittömiä vaikutuksia niiden oikeusasemaan ja ettei se jätä viranomaisille, joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin oikeuteen eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Koninklijke FrieslandCampina, tuomion 48 ja 49 kohta).

69 Koska tämän tuomion 66 kohdasta ilmenee, että tukijärjestelmää E 2/2005 koskevat muutokset aiheuttavat sen, että sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöiden toimintaedellytykset huonontuvat aikaisempaan verrattuna, riidanalaisen päätöksen kumoamisesta kyseistä tukijärjestelmää koskevilta osiltaan seuraisi, että hyväksyttyihin sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöihin aikaisemmin sovelletut edullisemmat edellytykset pysytettäisiin voimassa.

70 Näin ollen on syytä todeta, että valittajilla on oikeutettu intressi saada riidanalainen päätös kumotuksi siltä osin kuin se koskee tukea E 2/2005.

71 Toisaalta on syytä muistuttaa, että komissio teki riidanalaisen päätöksen – kuten kyseisen päätöksen 74 perustelukappaleesta ilmenee – asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

72 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 43–45 kohdassa toteaa, jäsenvaltion ehdotukset tulevat sitoviksi, kun komissio on asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohtaan perustuvassa menettelyssä tekemässään päätöksessä kirjannut ne.

73 Tätä toteamusta ei voida kyseenalaistaa tässä suhteessa sillä seikalla, että riidanalaiseen päätökseen kirjatut muutokset otettiin Alankomaiden lainsäädäntöön. Alankomaiden kuningaskunnalla ei, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 94 ja 98 kohdassa toteaa, nimittäin ole harkintavaltaa, kun se panee riidanalaisen päätöksen täytäntöön.

74 Näin ollen on syytä katsoa, että riidanalaisella päätöksellä on tukea E 2/2005 koskevilta osiltaan välittömiä vaikutuksia valittajien oikeusasemaan.

75 Kaikesta edellä lausutusta seuraa, että valittajien unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kumoamiskanne on otettava tutkittavaksi, koska yhtäältä valittajilla on oikeussuojan tarve riidanalaisen päätöksen osalta siltä osin kuin tämä koskee tukea E 2/2005 ja koska toisaalta riidanalainen päätös tukea E 2/2005 koskevilta osiltaan koskee niitä erikseen ja suoraan.

Oikeudenkäyntikulut

76 Koska asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, tämän muutoksenhakumenettelyn oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-203/10, Stichting Woonpunt ym. vastaan komissio, 16.12.2011 antama määräys kumotaan siltä osin kuin sillä on jätetty tutkittavaksi ottamatta Stichting Woonpuntin, Stichting Havenstederin, Woningstichting Haag Wonenin ja Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl:n kanne, jossa oli vaadittu kumoamaan valtiontuista E 2/2005 ja N 642/2009 – Alankomaat – voimassa oleva tuki ja erityinen hanketuki sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöille – 15.12.2009 tehty komission päätös K(2009) 9963 lopullinen siltä osin kuin kyseinen päätös koskee tukijärjestelmää E 2/2005.

2) Muilta osin valitus hylätään.

3) Tämän tuomiolauselman 1 kohdassa tarkoitettu kumoamiskanne otetaan tutkittavaksi.

4) Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se aineellisesti ratkaisisi tämän tuomiolauselman 1 kohdassa tarkoitetun kumoamiskanteen.

5) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Allekirjoitukset