Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo prošireno vijeće)

15. studenoga 2018.*

„Državne potpore – Socijalno stanovanje – Sustav potpora u korist društava za socijalno stanovanje – Postojeće potpore – Obveze države članice – Odluka kojom se potpora proglašava spojivom s unutarnjim tržištem – Članak 17. Uredbe (EZ) br. 659/1999 – Usluga od općeg gospodarskog interesa – Članak 106. stavak 2. UFEU-a – Definicija zadaće javne usluge”

U spojenim predmetima T-202/10 RENV II i T-203/10 RENV II,

Stichting Woonlinie, sa sjedištem u Woudrichemu (Nizozemska),

Woningstichting Volksbelang, sa sjedištem u Wijk bij Duurstedeu (Nizozemska),

Stichting Woonstede, sa sjedištem u Edeu (Nizozemska),

koje zastupaju L. Hancher, E. Besselink, J. de Kok, Y. de Vries i F. Van Orden, odvjetnici,

tužitelji u predmetu T-202/10 RENV II,

Stichting Woonpunt, sa sjedištem u Maastrichtu (Nizozemska),

Woningstichting Haag Wonen, sa sjedištem u Haagu (Nizozemska),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, sa sjedištem u Eindhovenu (Nizozemska),

koje zastupaju L. Hancher, E. Besselink, J. de Kok, Y. de Vries i F. Van Orden, odvjetnici,

tužitelji u predmetu T-203/10 RENV II,

koje podupire

Kraljevina Belgija, koju zastupaju J.-C. Halleux i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju S. Noë i P. J. Loewenthal, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

* Jezik postupka: nizozemski

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), sa sjedištem u Voorburgu (Nizozemska), koji zastupaju M. Meulenbelt i B. Natens, odvjetnici,

intervenijent,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za djelomično poništenje Odluke Komisije C(2009) 9963 *final* od 15. prosinca 2009. o državnim potporama E 2/2005 i N 642/2009 – Nizozemska – Postojeća potpora i posebna potpora za projekte u korist stambenih društava,

OPĆI SUD (osmo prošireno vijeće),

u sastavu: A. M. Collins, predsjednik, M. Kancheva, R. Barents, J. Passer i G. De Baere (izvjestitelj), suci,

tajnik: G. Predonzani, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. lipnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

1 Tužitelji, Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang, Stichting Woonstede, Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, stambena su društva sa sjedištem u Nizozemskoj (woningcorporaties, u daljnjem tekstu: stambena društva). Stambena društva su neprofitne organizacije kojima je cilj stjecanje, izgradnja i iznajmljivanje stambenih objekata namijenjenih prije svega osobama slabog imovinskog stanja i ranjivim društvenim skupinama. Stambena društva obavljaju i druge djelatnosti poput izgradnje i iznajmljivanja stanova po većim najamninama, izgradnje stanova namijenjenih prodaji, izgradnje i iznajmljivanja zgrada od općeg interesa te izgradnje i iznajmljivanja komercijalnih prostora.

2 Nizozemska su tijela 1. ožujka 2002., na temelju članka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL 1999., L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), obavijestila Europsku komisiju o općem sustavu državnih potpora isplaćenih u korist stambenih društava. Budući da je Komisija smatrala da se mjere financiranja stambenih društava mogu kvalificirati kao postojeće potpore, nizozemska su tijela stoga povukla obavijest.

3 Dana 14. srpnja 2005. Komisija je nizozemskim tijelima poslala dopis na temelju članka 17. Uredbe br. 659/1999 u kojem je opći sustav državnih potpora isplaćenih u korist stambenih društava (potpora E 2/2005) kvalificirala kao postojeće potpore te izrazila sumnju u pogledu njihove spojivosti sa zajedničkim tržištem (u daljnjem tekstu: dopis na temelju članka 17.).

4 Nakon slanja dopisa na temelju članka 17. Komisija i nizozemska tijela pokrenula su postupak suradnje u skladu s člankom 108. stavkom 1. UFEU-a kako bi uskladili sustav potpora s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a. U okviru te suradnje kao odgovor na dopis na temelju članka 17. nizozemska je vlada među ostalim Komisiji poslala pismo od 6. rujna 2005.

5 Dana 16. travnja 2007. Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (Udruga institucionalnih ulagača u nekretnine, Nizozemska) Komisiji je podnio pritužbu u vezi s potporama dodijeljenim stambenim društvima. U lipnju 2009. pritužbi se pridružila Vesteda Groep BV.

6 Nizozemska su tijela u dopisu od 3. prosinca 2009. Komisiji predložila poduzimanje mjera radi izmjene općeg sustava državnih potpora u korist stambenih društava.

7 Komisija je 15. prosinca 2009. donijela odluku C(2009) 9963 *final* o državnim potporama E 2/2005 i N 642/2009 – Nizozemska – Postojeća potpora i posebna potpora za projekte u korist stambenih društava (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

8 Kao prvo, kada je riječ o sustavu potpora iz postupka E 2/2005, mjere sadržane u općem sustavu državnih potpora koje je Nizozemska isplatila u korist stambenih društava su sljedeće:

(a) državna jamstva za zajmove koje odobrava Jamstveni fond za izgradnju objekata za socijalno stanovanje;

(b) potpore Središnjeg stambenog fonda, potpore za projekt ili potpore za racionalizaciju u obliku zajmova s povoljnijim kamatnim stopama ili izravnih subvencija;

(c) prodaja zemljišta od strane jedinica lokalne samouprave po cijenama nižim od tržišnih;

(d) pravo na kredit u Bank Nederlandse Gemeentenu.

9 U spornoj odluci Komisija je sve navedene mjere kvalificirala kao državne potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a smatrajući pritom da nizozemski sustav financiranja socijalnog stanovanja predstavlja postojeću potporu jer je kreiran prije stupanja na snagu Ugovora o EZ-u u Nizozemskoj, a naknadne reforme nisu dovele do važnijih promjena.

10 Komisija je ispitala spojivost potpore E 2/2005, koja se odnosila na sustav financiranja stambenih društava, kako je izmijenjena nakon što su nizozemska tijela preuzela obveze. U točki 72. pobijane odluke zaključila je da su potpore socijalnom stanovanju, odnosno potpore djelatnostima povezanima s izgradnjom i iznajmljivanjem stambenih prostora namijenjenih pojedincima, uključujući izgradnju i održavanje pomoćnih infrastruktura, pružene pod uvjetima predviđenima tim obvezama, sukladne članku 106. stavku 2. UFEU-a. Slijedom navedenog Komisija je prihvatila obveze koje su preuzela nizozemska tijela.

11 Kao drugo, kada je riječ o potpori N 642/2009, nizozemska tijela prijavila su 18. studenoga 2009. novi program potpora za obnovu zapuštenih gradskih četvrti, kvalificirajući ih kao ‚posebnu potporu za projekt namijenjenu određenim četvrtima', čiji su korisnici stambena društva koja djeluju u odabranim četvrtima. Taj novi program potpora trebao se dodjeljivati prema istim uvjetima koji su bili predviđeni za mjere pokrivene postojećim programom potpora, s izmjenama koje su uslijedile nakon što su nizozemska tijela preuzela obveze. Komisija je smatrala da je potpora N 642/2009 spojiva s unutarnjim tržištem i odlučila je ne iznositi prigovore u pogledu novih prijavljenih mjera.

12 Dana 30. kolovoza 2010. Komisija je donijela Odluku C(2010) 5841 *final* o državnoj potpori E 2/2005, kojom su izmijenjene točke 22. do 24. pobijane odluke. U toj odluci o izmjeni Komisija je smatrala da na osnovi dostupnih dokaza ne može zaključiti da mjera (d) iz pobijane odluke, tj. pravo na kredit u Bank Nederlandse Gemeentenu, ispunjava sve kriterije za državnu potporu.

Postupak pred Općim sudom i Sudom

13 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 29. travnja 2010. Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang i Stichting Woonstede pokrenuli su postupak upisan pod oznakom T-202/10.

14 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. travnja 2010. Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl pokrenuli su postupak upisan pod oznakom T-203/10.

15 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 19. kolovoza 2010. IVBN je zatražio intervenciju u potporu zahtjevima Komisije u ta dva predmeta.

16 U predmetu T-203/10 aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 13. rujna 2010. tužitelji su podnijeli zahtjev za povjerljivo postupanje s prilozima tužbi A.10 i A.16 u odnosu na IVBN, u slučaju da mu bude dopuštena intervencija.

17 U predmetu T-202/10 aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 24. rujna 2010. tužitelji su podnijeli zahtjev za povjerljivo postupanje s prilogom tužbi A.9 u odnosu na IVBN, u slučaju da mu bude dopuštena intervencija.

18 Rješenjem od 16. prosinca 2011., Stichting Woonlinie i dr./Komisija (T-202/10, neobjavljeno, EU:T:2011:765), Opći sud odbacio je kao nedopuštenu tužbu za djelomično poništenje pobijane odluke u dijelu u kojem se odnosi na sustav potpora E 2/2005. Presudom od 27. veljače 2014., Stichting Woonlinie i dr./Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105) Sud je ukinuo to rješenje.

19 Rješenjem od 16. prosinca 2011., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (T-203/10, neobjavljeno, EU:T:2011:766), Opći sud odbacio je kao nedopuštenu tužbu za poništenje pobijane odluke. Presudom od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100), Sud je djelomično ukinuo to rješenje u dijelu u kojem se odnosi na sustav potpora E 2/2005, a u preostalom djelu žalbu je odbio.

20 U presudama od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100) te Stichting Woonlinie i dr./Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105), Sud je ocijenio da su tužbe koje su tužitelji podnijeli protiv pobijane odluke u dijelu u kojem se ta odluka odnosi na sustav potpora E 2/2005 dopuštene te je te predmete vratio pred Opći sud kako bi o njima meritorno odlučio. Konačno, Sud je odredio da će se o troškovima odlučiti naknadno.

21 Predmeti T-202/10 RENV i T-203/10 RENV bili su dodijeljeni sedmom vijeću Općeg suda.

22 Komisija i tužitelji sukladno članku 119. stavku 1. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991. podnijeli su u svakom od tih predmeta svoja pisana očitovanja 27. ožujka odnosno 15. travnja 2014.

23 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 25. travnja 2014. Kraljevina Belgija zatražila je intervenciju u predmetima T-202/10 RENV i T-203/10 RENV u prilog zahtjevima tužitelja. Rješenjima predsjednika sedmog vijeća Općeg suda od 2. rujna 2014. Kraljevini Belgiji dopuštena je intervencija u svakom od tih predmeta u prilog tužiteljevim zahtjevima te joj je dopušteno podnijeti očitovanja tijekom usmenog postupka sukladno članku 116. stavku 6. Poslovnika od 2. svibnja 1991. u prilog zahtjevima Komisije.

24 Rješenjima od 2. rujna 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (T-203/10 RENV, neobjavljeno, EU:T:2014:792) i od 2. rujna 2014., Stichting Woonlinie i dr./Komisija (T-202/10 RENV, neobjavljeno, EU:T:2014:793), IVBN-u je dopuštena intervencija u svakom od tih predmeta u prilog zahtjevima Komisije. Budući da intervenijent nije podnio prigovore protiv zahtjeva za povjerljivo postupanje, dostavljena mu je verzija tužbi koja nije povjerljiva.

25 Dopisima podnesenima tajništvu Općeg suda 22. listopada 2014. IVBN je obavijestio Opći sud da odustaje od podnošenja intervencijskog podneska u predmetima T-202/10 RENV i T-203/10 RENV.

26 Rješenjima od 12. svibnja 2015., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (T-203/10 RENV, neobjavljeno, EU:T:2015:286) i od 12. svibnja 2015., Stichting Woonlinie i dr./Komisija (T-202/10 RENV, neobjavljeno, EU:T:2015:287), Opći sud je odbio tužbe kao očito neosnovane. Ta su rješenja ukinuta presudama od 15. ožujka 2017., Stichting Woonlinie i dr./Komisija (C-415/15 P, EU:C:2017:216) i Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-414/15 P, EU:C:2017:215), kojima je Sud također vratio predmet pred Opći sud i odredio da će se o troškovima odlučiti naknadno.

27 Predmeti T-202/10 RENV II i T-203/10 RENV II bili su dodijeljeni petom vijeću Općeg suda.

28 Komisija i tužitelji su sukladno članku 217. stavku 1. Poslovnika Općeg suda u svakom od tih predmeta podnijeli svoja očitovanja o nastavku postupka 22. i 24. svibnja 2017. Tužitelji su također zatražili da im se dopusti podnijeti dodatni podnesak s pisanim očitovanjima sukladno članku 217. stavku 3. Poslovnika.

29 U svakom od tih predmeta tužitelji su 26. srpnja 2017. tajništvu Općeg suda podnijeli dodatni podnesak s pisanim očitovanjima, a Komisija i IVBN podnijeli su očitovanja o tom dodatnom podnesku 22. rujna 2017.

30 Odlukom predsjednika Općeg suda ti su predmeti bili dodijeljeni novom sucu izvjestitelju koji zasjeda u osmom vijeću.

31 Opći sud je na prijedlog osmog vijeća Općeg suda i sukladno članku 28. Poslovnika odlučio predmet uputiti proširenom sastavu suda.

32 Opći sud (osmo prošireno vijeće) odlučio je na prijedlog suca izvjestitelja otvoriti usmeni dio postupka.

33 Odlukom od 2. svibnja 2018. predsjednik osmog vijeća Općeg suda je, saslušavši stranke, spojio predmete T-202/10 RENV II i T-203/10 RENV II u svrhu usmenog postupka i donošenja odluke kojom se završava postupak u skladu s člankom 68. Poslovnika.

34 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja koja je postavio Opći sud saslušani su na raspravi od 20. lipnja 2018.

Zahtjevi stranaka

35 Tužitelji, uz potporu Kraljevine Belgije, od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži Europskoj komisiji snošenje troškova.

36 Komisija i IVBN od Općeg suda zahtijevaju da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

37 Uvodno treba reći da je u presudi od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100) Sud potvrdio rješenje od 16. prosinca 2011., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (T-203/10, neobjavljeno, EU:T:2011:766) u dijelu u kojem je proglasio nedopuštenom tužbu za

poništenje podnesenu protiv pobijane odluke u dijelu u kojem se ona odnosila na potporu N 642/2009. Stoga je rješenje od 16. prosinca 2011., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (T-203/10, neobjavljeno, EU:T:2011:766), postalo konačno u pogledu tog pitanja. Prema tome, ne treba odlučivati o tužbenim razlozima koje su iznijeli tužitelji u pogledu poništenja pobijane odluke s obzirom na potporu N 642/2009.

38 Također treba iznijeti da je u presudama od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100) te Stichting Woonlinie i dr./Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105) Sud ocijenio da su tužbe koje su tužitelji podnijeli protiv pobijane odluke u dijelu u kojem se ona odnosila na sustav potpora E 2/2005 dopuštene te je te predmete vratio pred Opći sud kako bi se o njima meritorno odlučilo. Prema tome, ne treba odlučivati o argumentima stranaka o dopuštenosti zahtjeva za poništenje pobijane odluke u dijelu u kojem se odnose na sustav potpora E 2/2005.

39 U prilog svojim tužbama kojima se želi poništiti pobijana odluka u dijelu u kojem se odnosi na sustav potpora E 2/2005 tužitelji iznose osam tužbenih razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na tome da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava kada je kvalificirala sve mjere kao mjere koje su dio sustava potpora. Drugi tužbeni razlog temelji se na tome da se pobijana odluka temelji na nepotpunoj i očito netočnoj ocjeni mjerodavnog nacionalnog zakonodavstva i činjenica. Treći tužbeni razlog temelji se na tome da je Komisija izvršila netočnu i nemarnu ocjenu kada je zaključila da je najam socijalnih stanova osobama koje imaju „relativno visoka primanja” dio zadaće pružanja javnih usluga povjerene stambenim društvima. Četvrti tužbeni razlog temelji se na tome da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava i zloupotrijebila svoje ovlasti kada je od nizozemskih tijela tražila novu definiciju „socijalnog stanovanja”. Peti tužbeni razlog temelji se na tome da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava kada nije razlikovala definiciju usluge od općeg gospodarskog interesa (UOGI) i njezin način financiranja. Šesti tužbeni razlog temelji se na tome da je Komisija, time što je zahtijevala posebnu definiciju UOGI-ja, pogrešno protumačila Odluku Komisije 2005/842/EZ od 28. studenoga 2005. o primjeni odredaba članka [106.] stavka 2. [UFEU-a] na državne potpore u obliku naknada za javne usluge dodijeljene određenim poduzetnicima zaduženima za upravljanje uslugama od općeg gospodarskog interesa (SL 2005., L 312, str. 67.) [neslužbeni prijevod]. Sedmi tužbeni razlog temelji se na tome da je Komisija počinila pogrešku u ocjeni i povrijedila članak 5. Odluke 2005/842 kada nije utvrdila da je način financiranja UOGI-ja bio očito neprimjeren. Osmi tužbeni razlog temelji se na tome da je Komisija zlouporabila postupak ocjene postojećih sustava potpore kada je na temelju tog postupka nametnula ograničavajući popis zgrada koje se mogu kvalificirati kao „socijalne zgrade”.

40 Uvodno valja istaknuti da drugim, trećim, četvrtim, petim, šestim i sedmim tužbenim razlogom tužitelji u biti osporavaju sadržaj dopisa na temelju članka 17., a ne ocjenu Komisije koja se nalazi u pobijanoj odluci.

41 Međutim Sud je ocijenio da s obzirom na to da dopis na temelju članka 17. predstavlja prvu fazu izrade sporne odluke, tužitelje se ne može spriječiti da se pozovu na nezakonitost koja obilježava ocjenu sadržanu u tom dopisu u prilog svojoj tužbi protiv pobijane odluke (presude od 15. ožujka 2017., Stichting Woonlinie i dr./Komisija, C-414/15 P, EU:C:2017:215, t. 48. i od 15. ožujka 2017., Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-415/15 P, EU:C:2017:216, t. 48.).

42 Posljedično, Opći sud će ispitati sve tužbene razloge koje su iznijeli tužitelji.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava kada je kvalificirala sve mjere kao mjere koje su dio sustava potpora

43 Najprije treba reći da su nakon donošenja odluke o izmjeni Komisije od 30. kolovoza 2010. tužitelji u replici odustali od svojih argumenata koji se odnose na mjeru (d) iz pobijane odluke, odnosno pravo na kredit u Bank Nederlandse Gemeentenu.

44 Prvim razlogom tužitelji su istaknuli da je Komisija pogrešno ocijenila mjeru (c) koja se odnosi na prodaju zemljišta od strane jedinica lokalne samouprave po cijenama nižima od tržišnih (u daljnjem tekstu: mjera (c)) kao dio sustava potpora, odnosno nizozemskog sustava financiranja socijalnog stanovanja. Navode da se ta mjera ne može kvalificirati kao dio postojećeg sustava potpora jer nije sustavna, nije predviđena nizozemskim zakonom primjenjivim na stambena društva i jer Komisija upućuje samo na pritužbe koje se tiču pojedinačnih slučajeva. Suprotno onomu što navodi Komisija, iz obavijesti nizozemskih tijela ne proizlazi to da su sporazumi o cijenama zemljišta periodični niti da sustavno uključuju prodaju po cijeni nižoj od tržišne.

45 Prema tužiteljima Komisija je nadležna, na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a, podvrgavati postojeće sustave potpora trajnom ispitivanju, ali nema takvu nadležnost za individualne potpore. Smatraju da Komisija nije mogla ispitati mjeru (c) na temelju postupka predviđenog u člancima 17. do 19. Uredbe br. 659/1999, nego je trebala ispitati pojedinačne slučajeve iz pritužbi u okviru postupka predviđenog u članku 108. stavku 2. UFEU-a. Komisija je prekoračila svoju nadležnost kada je uključila tu mjeru u ispitivanje spojivosti sustava potpora s unutarnjim tržištem.

46 Tim tužbenim razlogom tužitelji u biti ističu da je Komisija prekoračila svoju nadležnost kada je ocijenila mjeru (c) prema postupku primjenjivom na postojeće potpore, dok ta mjera nije dio općeg sustava državnih potpora isplaćenih u korist stambenih društava, nego ju je trebala ocijeniti u okviru postupka primjenjivog na individualne potpore.

47 Kada je riječ o mjeri (c), iz pobijane odluke proizlazi da je među djelatnostima stambenih društava osobito izgradnja stanova, zgrada od općeg interesa, komercijalnih prostora i drugih lokalnih infrastruktura, namijenjenih iznajmljivanju ili prodaji. Komisija je istaknula da stambena društva djeluju kao promotori i u tom pogledu snose odgovornost za cjelokupan projekt od začetka do finalizacije. Smatrala je da u okviru svojih djelatnosti stambena društva konkuriraju privatnim promotorima nekretnina i da su se stoga trebali smatrati poduzetnicima koja obavljaju gospodarsku djelatnost.

48 Komisija je smatrala da je mjera (c) bila državna potpora u smislu članka 107. UFEU-a zato što očito daje prednost stambenim društvima, koja su bila oslobođena stjecanja svojih zemljišta po tržišnoj cijeni, da se očito radilo o državnoj mjeri jer su zemljišta prodavale jedinice lokalne samouprave, koja je bila selektivna jer se odnosila isključivo na stambena društva i da se radilo o prijenosu državnih sredstava u obliku gubitka zarade. Osim toga, ta je mjera dovodila do iskrivljavanja tržišnog natjecanja i utjecala je na razmjene između država članica.

49 Kao prvo, valja podsjetiti da je člankom 1. točkom (d) Uredbe br. 659/1999 propisano da „program potpora znači svaki akt na temelju kojega se, bez potrebe za donošenjem daljnjih provedbenih mjera, pojedinačne potpore mogu dodjeljivati poduzetnicima određenima u okviru tog akta u općem i apstraktnom smislu, kao i svaki akt na temelju kojega se potpora koja nije povezana s određenim projektom može dodjeljivati jednom ili više poduzetnika tijekom neodređenog vremenskog razdoblja i/ili u neodređenom iznosu”.

50 Iz toga proizlazi da činjenica da su isplaćene individualne potpore ne isključuje postojanje sustava na temelju kojeg se te potpore dodjeljuju. Suprotno onomu što navode tužitelji, činjenica da je Komisija dobila pritužbe koje se odnose na individualne prodaje zemljišta po cijenama nižima od tržišnih nije protivna postojanju sustava potpora primjenom kojeg su te individualne potpore bile dodijeljene.

51 Kao drugo, kada je riječ o argumentu tužitelja prema kojemu, budući da ta mjera nije predviđena zakonskim tekstom, ona ne može biti dio sustava potpora, dovoljno je istaknuti da zahtjev zakonske odredbe kao temelja sustava potpora nije dio definicije sustava potpora u smislu članka 1. točke (d) Uredbe br. 659/1999.

52 Osim toga, valja istaknuti da su tužiteljevi argumenti proturječni ocjeni nizozemskih tijela koja su u svojoj obavijesti Komisiji smatrala da sporazumi sklopljeni s mnogobrojnim općinama Nizozemske koji se odnose na prodaju zemljišta stambenim društvima po povlaštenim cijenama predstavljaju mjeru koja je dio sustava financiranja stambenih društava.

53 U toj obavijesti nizozemska su tijela navela da prodaja zemljišta po cijenama nižim od tržišnih svakako ne ulazi u primjenjivi zakon ili propis, nego se nalazi u sporazumima o pružanju usluga koje su sustavno sklapale općine sa stambenim društvima. Iznijela su da ta praksa nije odgovarala preporukama koje je utvrdila Komisija u svojem priopćenju koje se tiče elemenata državne potpore sadržanih u prodaji zemljišta i zgrada od strane javnih vlasti (SL 1997., C 209, str. 3.), što omogućuje isključivanje kvalifikacije državne potpore.

54 Ponavljajuća narav prakse koja se sastoji od toga da općine prodaju stambenim društvima zemljišta po cijenama nižim od tržišnih proizlazi i iz dokumenata koje je podnijela Komisija u prilogu odgovoru na repliku. Među tim dokumentima nalaze se okružnice više općina Nizozemske koje se tiču njihove politike u pogledu cijena zemljišta koje otkrivaju da te općine primjenjuju cijene niže od tržišnih za prodaju zemljišta namijenjenih gradnji socijalnih stanova.

55 Kao treće, tužitelji navode da je Komisija trebala dokazati da je mjera (c) postojala prije stupanja na snagu ugovora kako bi se kvalificirala dijelom postojećeg sustava potpora.

56 U tom pogledu iz povijesnog pregleda politike javnih tijela u području zemljišta za izgradnju stanova od 1900., koji je pružila Komisija u prilogu odgovoru na repliku, proizlazi da su javna tijela intervenirala već 1952. u određivanju cijena zemljišta namijenjenih izgradnji socijalnih stanova, utvrđujući najvišu cijenu.

57 Kao četvrto, tužitelji dodaju da Komisija nije poštovala postupak koji se odnosi na postojeće potpore jer mjera (c) nije bila spomenuta u dopisu na temelju članka 17., nego prvi put tek u pobijanoj odluci.

58 Dovoljno je podsjetiti da se mjera (c) nalazila u obavijesti i stoga su ju i Komisija i nizozemska tijela smatrala mjerom potpore koja je dio sustava financiranja stambenih društava.

59 Nadalje, tužitelji ne objašnjavaju koje bi bile posljedice toga što mjera (c) nije bila izričito navedena u dopisu na temelju članka 17., osobito uzimajući u obzir činjenicu da se mjera (c) smatrala spojivom s unutarnjim tržištem u pobijanoj odluci.

60 Stoga, nijedan od tužiteljevih argumenata ne može dovesti u pitanje kvalifikaciju mjere (c) kao mjere koja je dio sustava potpora koje se odnose na sustav financiranja stambenih društava niti utvrđuje da je Komisija prekoračila svoje ovlasti kada je tu mjeru ispitala u okviru sustava postojećih potpora financiranju stambenih društava.

61 Kao posljednje, valja dodati da su u replici tužitelji istaknuli da općine sklapaju sa svim stjecateljima zemljišta, a ne samo sa stambenim društvima, sporazume koji predviđaju smanjenje cijene zemljišta u zamjenu za određeno preuzimanje obveza. Dodaju da, ako je zemljište namijenjeno izgradnji socijalnih najamnih stanova, njegova je preostala vrijednost manja. Stoga jedan od uvjeta za kvalifikaciju državne potpore nije ispunjen.

62 Taj argument, koji je prvi put istaknut u replici, kojim tužitelji navode da mjera (c) nije državna potpora predstavlja u biti novi tužbeni razlog, koji se temelji na članku 107. UFEU-a.

63 Međutim, iz članka 84. stavka 1. Poslovnika proizlazi da je iznošenje novih tužbenih razloga tijekom postupka zabranjeno, osim ako se temelje na pravnim i činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka ili ako predstavljaju dopunu tužbenog razloga koji je, izravno ili neizravno, ranije

naveden u tužbi kojom se pokreće postupak i koji predstavlja usku vezu s tim tužbenim razlogom (vidjeti presudu od 22. studenoga 2017., von Blumenthal i dr./EIB, T-558/16, neobjavljena, EU:T:2017:827 t. 48. i navedenu sudsku praksu).

64 Budući da su tek u fazi replike tužitelji iznijeli tužbeni razlog kojim se osporava kvalifikacija mjere (c) kao državne potpore, da se on ne temelji na elementima za koje se saznalo nakon podnošenja tužbe i da ne predstavlja dopunu tužbenog razloga iznesenog u tužbi, treba ga odbaciti kao nepravodoban i stoga nedopušten.

65 U svakom slučaju, kao što iznosi Komisija, tužitelji u tom argumentu upućuju na druge mjere kojima se želi omogućiti smanjenje cijene zemljišta određenim kupcima u zamjenu za preuzimanje obveza izgradnje stanova niske energetske potrošnje ili prodaje kupcima prve nekretnine. Te mjere kao i upućivanje na preostalu vrijednost zemljišta različiti su od prakse općina koja se sastoji od prodaje zemljišta stambenim društvima po cijeni nižoj od tržišne.

66 Stoga prvi tužbeni razlog treba odbiti.

67 Podredno, Opći sud se pita o interesu tužitelja da iznesu taj tužbeni razlog i tvrde da je Komisija prekoračila svoju ovlast kada je ispitala spojivost mjere (c) u okviru općeg sustava financiranja stambenih društava. Naime, treba podsjetiti da su tužitelji korisnici postojećeg sustava potpora, kojeg je dio mjera (c), koji je Komisija proglasila spojivim s unutarnjim tržištem na temelju članka 106. stavka 2. UFEU-a. Može se postaviti pitanje interesa koji bi imali tužitelji da tvrde da je spojivost te mjere trebalo ocijeniti prema različitom postupku koji je mogao dovesti do drukčijeg rezultata, odnosno do odluke o nespojivosti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da se pobijana odluka temelji na nepotpunoj i očito netočnoj ocjeni mjerodavnog nacionalnog zakonodavstva i činjenica

68 Tužitelji navode da Komisija nije u pobijanoj odluci dokazala postojanje očite pogreške u nizozemskom sustavu financiranja socijalnih stanova i stoga je zlouporabila svoje ovlasti kada je pokrenula postupak predviđen člankom 17. Uredbe br. 659/1999 i kada je zatražila korisne mjere.

69 U svojem dodatnom podnesku osobito ističu da prema sudskoj praksi Suda Komisija može dovesti u pitanje definiciju UOGI-ja države članice samo ako dokaže očitu pogrešku, uzimajući u obzir široku diskrecijsku ovlast države članice. Oni Komisiji prigovaraju da se zadovoljila time da u dopisu na temelju članka 17. utvrdi da mogućnost iznajmljivanja socijalnih stanova osobama koje imaju „relativno visoka primanja” treba smatrati očitom pogreškom. Komisija nije ispitala mjerodavno nizozemsko zakonodavstvo. U tom dopisu ona je samo ustvrdila da UOGI nije bio definiran dovoljno jasno jer se odnosio na sve kategorije primanja.

70 No, prema tužiteljima, definicija „socijalnog stanovanja” u prvotnom nizozemskom sustavu bila je jasno ograničena i nije se odnosila na sve kategorije primanja. Komisija je zanemarila činjenicu da stambena društva imaju zakonsku obvezu dati prednost kategoriji osoba koja je definirana kao osobe koje imaju prihode koji im ne omogućavaju da si autonomno priskrbe prihvatljiv smještaj.

71 Dodaju da Komisija ne može tek ustvrditi da UOGI nije dovoljno jasno ograničen, već to treba dokazati i naznačiti koje mjere mora donijeti država kako bi ih uskladila s Ugovorom. Ni iz pobijane odluke ni iz dopisa na temelju članka 17. ne proizlazi da je Komisija ispitala ograničenje UOGI-ja stambenih društava i čini se da se temeljila samo na nedostatku gornje granice prihoda.

72 Uvodno treba podsjetiti, s jedne strane, da prema ustaljenoj sudskoj praksi člankom 107. stavkom 1. UFEU-a nije pokrivena državna intervencija koja se smatra naknadom u smislu protučinidbe za usluge koje su obavili poduzetnici koji su korisnici radi izvršavanja obveza pružanja javne usluge, pri čemu

poduzetnici u praksi nemaju financijsku korist te ta intervencija stoga ne dovodi do toga da se ti poduzetnici stavljaju u povoljniji tržišni položaj u odnosu na konkurentske poduzetnike (vidjeti presudu od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija, C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, t. 45. i navedena sudska praksa).

73 Međutim, da bi se u konkretnom slučaju izbjeglo da se takva naknada smatra državnom potporom, moraju biti kumulativno ispunjeni uvjeti navedeni u točkama 88. do 93. presude od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, (C-280/00, EU:C:2003:415). Stoga, kao prvo, poduzetnik primatelj potpore mora izvršavati obveze obavljanja javne usluge i te obveze moraju biti jasno definirane. Drugo, parametri na temelju kojih se izračunava naknada utvrđeni su unaprijed na objektivan i transparentan način. Treće, naknada ne smije premašiti iznos potreban za pokrivanje svih ili dijela troškova nastalih izvršavanjem obveza pružanja javne usluge. Četvrto, razina potrebne naknade mora se odrediti na temelju analize troškova koje bi prosječni poduzetnik, dobro vođen i odgovarajuće opremljen sredstvima potrebnima za ispunjavanje zahtjevâ javne usluge, imao pri izvršavanju tih obveza, uzimajući u obzir ostvarene primitke i razumnu dobit iz ispunjenja tih obveza (presuda od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija, C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, t. 46. i 47.).

74 Iz navedenoga slijedi da je državnu intervenciju koja ne odgovara jednom ili više uvjeta navedenih u točki 73. ove presude moguće smatrati državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (presuda od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija, C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, t. 48.; vidjeti također u tom smislu presudu od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 94.).

75 S druge strane, članak 106. stavak 2. UFEU-a predviđa da poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, *de iure* ili *de facto*, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene, kao i to da se na razvoj trgovine ne smije utjecati u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Unije.

76 Kada je riječ o odnosu između uvjeta iz sudske prakse proizašle iz presude od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), i ispitivanja mjere potpore na temelju članka 106. stavka 2. UFEU-a, iz sudske prakse Suda proizlazi to da najprije treba provesti nadzor nad poštovanjem uvjeta utvrđenih tom sudskom praksom, i to prilikom razmatranja pitanja treba li mjeru o kojoj je riječ kvalificirati kao državnu potporu. To pitanje, naime, prethodi onom kojem je svrha provjeriti, prema potrebi, je li nespojiva potpora ipak potrebna za obavljanje zadaće povjerene korisniku predmetne mjere na temelju članka 106. stavka 2. UFEU-a (presuda od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija, C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, t. 55.; vidjeti također u tom smislu presudu od 8. ožujka 2017., Viasat Broadcasting UK/Komisija, C-660/15 P, EU:C:2017:178, t. 34.).

77 Budući da uvjeti iz presude od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) i oni potrebni za primjenu članka 106. stavka 2. UFEU-a idu načelno za različitim ciljevima, prvi uvjet postavljen u toj presudi, prema kojem poduzetnik primatelj potpore mora izvršavati obveze obavljanja javne usluge i te obveze moraju biti jasno definirane, treba primijeniti i na slučaj kada treba primijeniti odstupanje od članka 106. stavka 2. UFEU-a (vidjeti presudu od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma del País Vasco i dr./Komisija C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

78 Stoga iz navedenog u biti proizlazi da i prvi uvjet koji je iznio Sud u presudi od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) kao i sadržaj članka 106. stavka 2. UFEU-a kao takav zahtijevaju da subjektu u pitanju bude povjerena funkcija UOGI-ja aktom javne vlasti i da njime budu jasno definirane obveze predmetnog UOGI-ja (vidjeti presudu od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, t. 181. i navedenu sudsku praksu).

79 U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi države članice raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću u pogledu definicije što smatraju UOGI-jom i posljedično definiciju tih usluga koju je dala država članica ne može dovesti u pitanje Komisija osim u slučaju očite pogreške (vidjeti presude od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, t. 166. i navedenu sudsku praksu i od 1. ožujka 2017., Francuska/Komisija, T-366/13, neobjavljena, EU:T:2017:135, t. 92. i navedena sudska praksa).

80 Međutim, ovlast definiranja UOGI-ja od strane države članice nije neograničena i ne može se arbitrarno izvršavati s jedinim ciljem da ukloni određeni sektor iz primjene pravila tržišnog natjecanja (presude od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, t. 168. i od 1. ožujka 2017., Francuska/Komisija, T-366/13, neobjavljena, EU:T:2017:135, t. 93.).

81 Valja dodati da, iako država članica raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću u pogledu određivanja što se smatra UOGI-jom, to ju međutim ne oslobađa dokazivanja, na primjeren način, da je njegov opseg potreban i proporcionalan u odnosu na stvarnu potrebu javnih usluga. Nedostatak dokaza koji pruža država članica da su ti kriteriji ispunjeni ili njihovo zanemarivanje može biti očita pogreška u ocjeni koju Komisija mora uzeti u obzir (presuda od 1. ožujka 2017., Francuska/Komisija, T-366/13, neobjavljena, EU:T:2017:135, t. 105.).

82 Konačno valja pojasniti da prema ustaljenoj sudskoj praksi s obzirom na, s jedne strane, široku diskrecijsku ovlast kojom raspolaže država članica u pogledu definiranja zadaće usluge od općeg gospodarskog interesa (UOGI) i uvjeta njezine provedbe te, s druge strane, doseg nadzora ograničenog na očitu pogrešku koji je Komisija ovlaštena izvršavati u tom pogledu, nadzor koji Opći sud treba u tom smislu provoditi nad Komisijinom ocjenom ne smije prijeći istu granicu i stoga se mora ograničiti na ispitivanje toga je li Komisija pravilno utvrdila ili odbila da je država članica počinila očitu pogrešku (vidjeti presudu od 1. ožujka 2017., Francuska/Komisija, T-366/13, neobjavljena, EU:T:2017:135, t. 106. i navedenu sudsku praksu).

83 Nadalje, Komisija je 2005. donijela Okvir Zajednice za državnu potporu u obliku naknade za javne usluge (SL 2005., C 297, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 146.; u daljnjem tekstu: Okvir iz 2005.) čiji je cilj precizirati pod kojim uvjetima te državne potpore mogu biti spojive s unutarnjim tržištem, sukladno odredbama članka 106. stavka 2. UFEU-a. U točki 12. tog okvira Komisija je podsjetila da se odgovornost za obavljanje UOGI-ja povjerava predmetnim poduzetnicima na temelju jednog ili više službenih akata, čiji oblik može utvrditi svaka država članica i da se u aktima posebno moraju navesti narav i trajanje obveza javne usluge.

84 Odluka 2005/842 iznosi uvjete na temelju kojih državne potpore u obliku naknada za pružanje javnih usluga dodijeljenih određenim poduzetnicima kojima je povjereno vođenje UOGI-ja treba smatrati spojivima i oslobođenima od obveze prethodne obavijesti. Primjenom članka 2. stavka 1. točke (b) ta se odluka primjenjuje osobito na naknade za pružanje javnih usluga dodijeljene poduzetnicima zaduženima za socijalno stanovanje koji obavljaju aktivnosti kvalificirane kao UOGI od strane dotične države članice.

85 Ta odluka podsjeća na zahtjeve koje postavlja sudska praksa. Stoga, kada je riječ o naknadama za pružanje javnih usluga, iz uvodne izjave 7. te odluke proizlazi:

„[t]akve potpore mogu se proglasiti spojivima samo ako su dodijeljene kako bi se osiguralo pružanje usluga koje zaista predstavljaju usluge od općeg gospodarskog interesa u smislu članka [106.] stavka 2. [UFEU-a] [neslužbeni prijevod]. Iz sudske prakse proizlazi da, osim sektora u kojima je to pitanje već uređeno propisom [Unije], države članice raspolažu širokom diskrecijskom ocjenom u pogledu definicije usluga koje mogu biti kvalificirane kao one od općeg gospodarskog interesa. Posljedično, osim sektora u kojima je to pitanje već uređeno propisom [Unije], zadaća Komisije sastoji se u tome da nadzire da nema očite pogreške u pogledu definicije usluga od općeg gospodarskog interesa.”

86 U uvodnoj izjavi 16. Odluke 2005/842 Komisija je osobito istaknula da poduzetnici zaduženi za socijalno stanovanje kojima su povjerene zadaće UOGI-ja imaju posebnosti koje treba uzeti u obzir. Iz te uvodne izjave proizlazi da „poduzetnici zaduženi za socijalno stanovanje koji pružaju smještaj osobama u nepovoljnom položaju ili socijalno osjetljivim skupinama koje, iz razloga solventnosti, nisu u mogućnosti naći smještaj po tržišnim uvjetima moraju biti izuzeta od obavijesti predviđene ovom odlukom, iako iznos naknade koju prime premašuje njome predviđene pragove, dok su god usluge koje pružaju kvalificirane kao usluge od općeg gospodarskog interesa za države članice."

87 Nadalje, članak 70.c stavak 1. Woningweta (nizozemski Zakon o stanovanju iz 1901.), koji navode tužitelji, predviđa da stambena društva imaju kao misiju smjestiti najprije osobe koje zbog svojih primanja ili drugih okolnosti imaju poteškoće pri nalaženju prikladnog smještaja. Stambena društva moraju, za dodjelu stanova kojima upravljaju s proporcionalno smanjenom najamninom, što je više moguće dati prednost kandidatima za stanove koji su osobito određeni za dobivanje tih stanova, imajući na umu njihova primanja.

88 U dopisu na temelju članka 17. u pogledu definicije UOGI-ja Komisija je iznijela svoje preliminarno stajalište i naznačila da ima sumnje u pogledu činjenice može li prihvatiti definiciju javne usluge stambenih društava koja se nalazi u nizozemskom zakonodavstvu u mjeri u kojoj ta definicija nije bila dovoljno jasna i mogla je sadržavati očite pogreške.

89 U tom je pogledu navela:

„Kada iznajmljuju stanove, stambena društva imaju zakonsku obvezu dati prednost osobama koje imaju poteškoća pri nalaženju prikladnog smještaja (zbog niskih primanja ili drugih okolnosti). Ipak, djelatnosti u vezi smještaja nisu ograničene na osobe nepovoljnog socijalnog položaja. U slučaju prevelikog kapaciteta stambena društva iznajmljuju stanove osobama koje imaju relativno visoka primanja, nanoseći tako štetu svojim poslovnim konkurentima koji ne uživaju državne mjere. Mogućnost iznajmljivanja stanova skupinama koje imaju viša primanja ili poduzetnicima mora se smatrati očitom pogreškom u definiciji pružanja javnih usluga. Rješenje koje predlažu nizozemska tijela da se smanji najviša vrijednost stanova koji se mogu smatrati ‚socijalnim stanovima' ne rješava taj problem."

90 Komisija je smatrala da s obzirom na to da su javne usluge socijalnog karaktera, definicija djelatnosti stambenih društava treba stoga biti u izravnoj vezi s kućanstvima u socijalno nepovoljnijem položaju, a ne samo s najvišom vrijednošću stanova.

91 Kao što je Komisija iznijela u pobijanoj odluci, tako je nizozemskim tijelima u dopisu na temelju članka 17. uvodno iznijela da trebaju izmijeniti definiciju zadaće pružanja javne usluge dodijeljene stambenim društvima tako da socijalno stanovanje treba biti namijenjeno jasno definiranoj ciljanoj skupini osoba u nepovoljnijem položaju ili ranjivim društvenim skupinama.

92 Također je navela da „pružanje socijalnih stanova može predstavljati uslugu od općeg gospodarskog interesa ako je ograničeno na ciljanu skupinu građana u nepovoljnijem socijalnom položaju ili ranjive društvene skupine, pri čemu države članice raspolažu širokom diskrecijskom ocjenom s obzirom na veličinu ciljane skupine i točne načine primjene na sustav ciljanih skupina". Dodala je da je „u dopisu na temelju članka 17. iznijela svoje preliminarno mišljenje u kojem se pitala o tome je li definicija javne usluge dovoljno jasna i je li počinjena očita pogreška u kvalifikaciji socijalnog stanovanja operacije koja se sastoji od iznajmljivanja stanova skupinama koje predstavljaju sve razrede prihoda."

93 Tako iz dopisa na temelju članka 17. proizlazi da je, suprotno onomu što ističu tužitelji, u odnosu na definiciju UOGI-ja socijalnog stanovanja koja se nalazi u nizozemskom zakonodavstvu Komisija smatrala da ona ne odgovara zahtjevu jasnoće. Naime, smatrala je da zakonska obveza davanja „prednosti osobama koje imaju poteškoća s nalaženjem prikladnog smještaja" ne dopušta dovoljno precizno ograničenje ciljane skupine kojoj su socijalni stanovi bili namijenjeni.

94 Suprotno onomu što tvrde tužitelji, s jedne strane, Komisija nije navela da definicija UOGI-ja nije dovoljno jasna zbog nedostatka gornje granice primanja i, s druge strane, zakonodavne odredbe koje se odnose na kontrolu koju izvršava nad stambenim društvima nisu mjerodavne kada je riječ o pitanju je li njihova zadaća dovoljno definirana u zakonodavstvu.

95 Stoga, iz dopisa na temelju članka 17. proizlazi da je Komisija nizozemskim tijelima rekla da je nedostatak jasne definicije zadaće povjerene stambenim društvima predstavljao očitu pogrešku u definiciji UOGI-ja.

96 U tom pogledu valja podsjetiti da prema članku 17. stavku 2. Uredbe br. 659/1999 taj dopis sadržava preliminarni zaključak Komisije na temelju kojeg su nacionalna tijela pozvana podnijeti očitovanja. Stoga su u okviru postupka suradnje nacionalna tijela imala mogućnost dovesti u pitanje tu ocjenu Komisije utvrđenjem da je definicija UOGI-ja socijalnog stanovanja bila dovoljno precizna i nije sadržavala očitu pogrešku.

97 Primjenom sudske prakse navedene u točki 81. ove presude na nizozemskim tijelima je da dokažu da je opseg UOGI-ja dodijeljen stambenim društvima bio potreban i proporcionalan s obzirom na stvarnu potrebu javnih usluga. Na njima je stoga da dokažu da je definicija zadaće povjerene stambenim društvima bila dovoljno precizna kako bi odgovarala cilju UOGI-ja socijalnog stanovanja, koji je prema Odluci 2005/842 pružanje smještaja osobama nepovoljnijeg socijalnog položaja ili društveno ranjivim skupinama koje zbog solventnosti ne mogu naći smještaj po tržišnim uvjetima.

98 Suprotno onomu što tvrde tužitelji, iz sudske prakse proizlazi da je teret dokazivanja da je UOGI dovoljno jasno ograničen na nacionalnim tijelima.

99 Iz sudske prakse navedene u točki 81. ove presude također proizlazi da nedostatak dokaza države članice da je kriterijima udovoljeno može predstavljati očitu pogrešku u ocjeni. To vrijedi tim više kada su, kao u ovom slučaju, nizozemska tijela priznala da zadaća UOGI-ja nije bila dovoljno precizna.

100 Naime u svojem dopisu od 6. rujna 2005., kao odgovor na dopis na temelju članka 17., nizozemska vlada je napomenula „sumnju Komisije u pogledu spojivosti trenutačnog sustava financiranja, kvalificiranog kao postojeća potpora, s unutarnjim tržištem, jer definicija javne usluge nije dovoljno jasna i može sadržavati očite pogreške” i činjenicu da je „Nizozemska pozvana poduzeti mjere potrebne da bi se osiguralo da definicija bude u izravnoj vezi s kućanstvima u nepovoljnijem socijalnom položaju”. Valja reći da nizozemska vlada nije osporila te ocjene.

101 Naprotiv, nizozemska vlada je priznala da su „stambena društva, koja doduše moraju dati prioritet, ali ne i isključivo dati smještaj osobama u nepovoljnom socijalnom položaju, mogla također (doduše u manjoj mjeri) dodijeliti stanove u najam osobama/kućanstvima s (višim) prihodima u odnosu na tu ciljanu skupinu” i da „najam toj ciljanoj skupini koja nije socijalna nije bio (potpuno) po tržišnoj cijeni”. Također je naznačila da „zakon koji na bilo koji način (upravni i/ili u drugom pravnom obliku) postavi granicu između komercijalnih i temeljnih djelatnosti (UOGI) kako bi ograničio mehanizme potpore temeljnim djelatnostima ostaje vodeće načelo razvoja iznesenog na početku ovog dopisa, što treba dovesti do odgovora na prigovore i materijalnog ograničenja državne potpore na dodjelu smještaja ciljanoj skupini”.

102 Nadalje, među mjerama koje je predložila nizozemska vlada u dopisu od 3. prosinca 2009. nalazi se definicija ciljane skupine kućanstava u socijalno nepovoljnijem položaju kao „kandidati za smještaj koji imaju prihod niži od maksimalnih 33 000 eura.” Također je predložila:

„Zajamčena je dodjela 90 % stanova svakog stambenog društva kandidatima za stan koji su dio ciljane skupine u trenutku dodjele. Preostalih 10 % će se dodijeliti prema objektivnim kriterijima koji sadržavaju element socijalnog prioriteta. Osobe koje imaju primanja viša od gornje granice, ali se ipak može smatrati da im je potrebna socijalna potpora, poput velikih obitelji i drugih definiranih kategorija utvrđenih propisom, imaju prednost.”

103 U tom pogledu, treba odbiti argument tužitelja koji je iznesen podredno, u replici, prema kojem je prihvaćajući te obveze koje omogućavaju da 10 % socijalnih stanova bude iznajmljeno bez gornje granice prihoda, Komisija priznala da nije moguće zahtijevati od stambenih društava da pružaju smještaj isključivo (a ne po prioritetu) osobama u nepovoljnijem položaju. Naime, taj se argument temelji na pogrešnom tumačenju ocjene Komisije koja se nalazi u dopisu na temelju članka 17. Komisija nije smatrala da definicija UOGI-ja sadržava očitu pogrešku jer nije predvidjela da stambena društva trebaju iznajmljivati „isključivo” stanove osobama u nepovoljnijem položaju, nego zato što nije bila precizna jer je predviđala iznajmljivanje „ponajprije osobama koje imaju poteškoća pri nalaženju prikladnog smještaja” a da nije definirala tu ciljanu skupinu osoba u nepovoljnijem položaju.

104 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Komisija iznijela dovoljno dokaza o postojanju očite pogreške u definiciji UOGI-ja socijalnih stanova dodijeljenog stambenim društvima i da nije zlouporabila svoje ovlasti kada je poslala dopis na temelju članka 17.

105 Stoga drugi tužbeni razlog treba odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija izvršila netočnu i nemarnu ocjenu kada je zaključila da je najam socijalnih stanova osobama koje imaju „relativno visoka primanja” dio zadaće pružanja javnih usluga povjerene stambenim društvima

106 Tužitelji ističu da je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja kada nije u pobijanoj odluci definirala pojam „relativno visoki prihodi” koji je imao ključnu ulogu u njezinoj ocjeni. Navode da sama činjenica da stambena društva izvršavaju akcesorne djelatnosti pored njihove zadaće pružanja javnih usluga, koje se sastoje od toga da iznajmljuju stanove kućanstvima koja imaju „relativno visoka primanja” neovisno o definiciji koju da Komisija, ne omogućava potonjoj zaključak da postoji očita pogreška u definiciji UOGI-ja. Komisija nije pokazala da su stambena društva ostvarila financijsku potporu za te akcesorne djelatnosti.

107 Tužitelji su u replici istaknuli da je u dopisu na temelju članka 17. Komisija opisala očitu pogrešku u definiciji UOGI-ja kao mogućnost za stambena društva da iznajme stanove kućanstvima koja imaju „relativno visoka primanja”, a ne kao što tvrdi Komisija kao činjenicu da prvotni sustav nije sadržavao dovoljna jamstva kako bi spriječio da stambena društva namijene državne potpore svojim dodatnim gospodarskim djelatnostima. Međutim Komisija nije u pobijanoj odluci dovoljno pojasnila pojam „relativno visoka primanja” ni činjenicu da iznajmljivanje stanova osobama koje imaju takva primanja čini dio zadaće pružanja javnih usluga stambenih društava. U svakom slučaju, Komisija nije dala temelja za činjenicu da može doći do unakrsnog subvencioniranja.

108 Najprije treba reći da su u replici tužitelji naveli da taj tužbeni razlog upućuje na odlomak koji se nalazi u dopisu na temelju članka 17. u kojem je navedeno.

„U slučaju prevelikog kapaciteta stambena društva iznajmljuju stanove osobama koje imaju relativno visoka primanja nanoseći tako štetu svojim poslovnim konkurentima koji ne uživaju državne mjere. Mogućnost iznajmljivanja stanova skupinama koje imaju viša primanja ili poduzetnicima mora se smatrati očitom pogreškom u definiciji pružanja javnih usluga."

109 Pobijana odluka ne sadržava izraz „relativno visoka primanja". Stoga argumenti navedeni u okviru ovog tužbenog razloga upućuju na obrazloženje iz dopisa na temelju članka 17. i tužitelji se ne mogu pozvati na nedostatak obrazloženja same pobijane odluke u tom pogledu.

110 Nadalje valja reći da se tužiteljevi argumenti temelje na pogrešnom i djelomičnom tumačenju članka 17.

111 Naime, valja podsjetiti da je Komisija u dopisu na temelju članka 17. utvrdila očitu pogrešku u definiciji UOGI-ja jer nije bila dovoljno precizna zbog toga što se ne odnosi samo na ciljanu skupinu osoba u nepovoljnijem socijalnom položaju. Zatim je iznijela da je s obzirom na to da su, u slučaju prevelikog kapaciteta, stambena društva mogla iznajmiti stanove osobama izvan te ciljane skupine postojao rizik da stambena društva za te djelatnosti izvan UOGI-ja isto imaju korist od državnih potpora.

112 U tom pogledu, u točki 39. dopisa na temelju članka 17. Komisija je iznijela:

„Usto, ponekad stambena društva imaju prevelik kapacitet socijalnih stanova. U tom slučaju ona iznajmljuju te stanove drugim strankama (odnosno kućanstvima koja nisu u socijalno nepovoljnijem položaju). Kako je prethodno navedeno, Komisija smatra da se iznajmljivanje stanova kućanstvima koja nisu u socijalno nepovoljnijem položaju ne može smatrati javnom uslugom."

113 Suprotno onomu što tvrde tužitelji, iz dopisa na temelju članka 17. jasno proizlazi da se pojam osoba koje imaju „relativno visoka primanja" odnosi na osobe koje se ne mogu smatrati osobama u nepovoljnijem socijalnom položaju.

114 U tom pogledu valja istaknuti da iz ulomka iz dopisa od 6. rujna 2005., navedenog u točki 101. ove presude, proizlazi da su nizozemska tijela shvatila pojam osoba koje imaju „relativno visoka primanja" kao osobe koje imaju viša primanja od ciljane skupine osoba u nepovoljnijem socijalnom položaju.

115 Iz dopisa na temelju članka 17. također jasno proizlazi da je Komisija smatrala da se ne može smatrati da iznajmljivanje stanova osobama koje imaju „relativno visoka primanja" ulazi u zadaću pružanja javne usluge stambenih društava.

116 Suprotno onomu što ističu tužitelji u tužbi, Komisija nije smatrala da sama činjenica da stambena društva obavljaju dodatne gospodarske djelatnosti predstavlja očitu pogrešku u definiciji UOGI-ja. Komisija je utvrdila to da je zbog nepostojanja preciznog ograničenja UOGI-ja postojao rizik da potpore dodijeljene stambenim društvima također budu od koristi njihovim dodatnim djelatnostima koje se stoga ne bi obavljale po tržišnim uvjetima.

117 Kao što proizlazi također iz točke 40. pobijane odluke, kako bi se osigurala spojivost mehanizma financiranja socijalnog stanovanja s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a, Komisija je smatrala da treba ograničiti socijalno stanovanje na skupine osoba u nepovoljnijem socijalnom položaju i predvidjeti da djelatnosti javnih usluga i gospodarskih djelatnosti budu predmet različitih računa i prikladnih nadzora kako bi se jamčilo izvršenje gospodarskih djelatnosti po tržišnim uvjetima.

118 Iz toga proizlazi da tužitelji ne mogu tvrditi da Komisija nije utvrdila postojanje rizika od unakrsnog subvencioniranja.

119 U tom pogledu, priznajući u dopisu od 6. rujna 2005. da iznajmljivanje stanova kućanstvima koja imaju viša primanja u odnosu na ciljanu skupinu nije bilo po potpuno tržišnim cijenama, nizozemska tijela su priznala postojanje unakrsnog subvencioniranja.

120 Nadalje, protivno onomu što tvrde tužitelji, u dopisu na temelju članka 17. koji sadržava preliminarnu ocjenu Komisije potonja nije trebala dokazati da dodatne djelatnosti stambenih društava imaju doista korist od državnih potpora ili da je zaista došlo do unakrsnog subvencioniranja. Treba podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi ispitivanje postojećih potpora može dovesti do odluke koja proizvodi učinke samo za ubuduće. Stoga, Komisija može predložiti korisne mjere samo ako smatra da predmetni sustav financiranja predstavlja rizik od prekomjerne naknade za ubuduće (vidjeti presudu od 11. ožujka 2009., TF1/Komisija, T-354/05, EU:T:2009:66, t. 166. i navedena sudska praksa).

121 Konačno, tužitelji u replici navode da su stambena društva već imala obvezu vođenja odvojenih računa na temelju članka 25. B Mededingingsweta (nizozemski Zakon o tržišnom natjecanju).

122 Treba napomenuti da u svojem dopisu od 6. rujna 2005. nizozemska vlada napominje točku dopisa na temelju članka 17. u kojoj se upućuje na obvezu za poduzetnike da vode odvojene račune a da ne ističe da je ta obveza već postojala prije u zakonodavstvu za stambena društva. Osim toga, u dopisu od 3. prosinca 2009. među mjerama koje se nizozemska vlada obvezala usvojiti kako bi osigurala spojivost sustava potpora nalazi se odvojeno vođenje računa za socijalne djelatnosti (koje dobivaju državne potpore) i gospodarske djelatnosti (bez državnih potpora), sukladno Direktivi Komisije 80/723/EEZ od 25. lipnja 1980. u vezi transparentnosti financijskih odnosa među državama članicama i javnih poduzeća kao i financijske transparentnosti u određenim poduzećima (SL 1980., L 195, str. 35.) (neslužbeni prijevod).

123 Konačno, kao što ističe Komisija, sukladno članku 25. D stavku 1. točki (b) nizozemskog Zakona o tržišnom natjecanju, obveza odvojenog vođenja računa, predviđena člankom 25. B tog zakona, nije primjenjiva na poduzetnike kojima su povjereni UOGI-jevi socijalnog stanovanja čiji je ukupni promet niži od 40 milijuna eura. Obvezama nizozemskih tijela ta se obveza stoga želi proširiti na sva stambena društva.

124 Stoga treći tužbeni razlog treba odbiti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava i zlouporabila svoje ovlasti kada je od nizozemskih tijela zahtijevala novu definiciju „socijalnog stanovanja" i šesti tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija, time što je zahtijevala posebnu definiciju UOGI-ja, pogrešno tumačila Odluku 2005/842

125 Četvrtim tužbenim razlogom tužitelji ističu da je među korisnim mjerama koje je Komisija predložila nizozemskim tijelima ona zahtijevala da ta tijela ograniče definiciju socijalnog stanovanja na posebnu skupinu kućanstava u nepovoljnijem položaju. Iz dopisa na temelju članka 17., a osobito iz upućivanja na odluku Komisije od 3. srpnja 2001. o državnoj potpori N 209/01 o jamstvima za zajmove Housing Finance Agencyja u Irskoj (SL 2002., C 67, str. 33.), proizlazi da je Komisija smatrala da se to ograničenje može provesti samo ograničenjem primanja. Države članice raspolažu širokom diskrecijom ocjenom kako bi odredile opseg njihova UOGI-ja u području socijalnog stanovanja i Komisija ne može biti nadležna nametnuti im kriterij koji se tiče ograničenja ciljane skupine.

126 Šestim tužbenim razlogom tužitelji ističu da se izuzeće od obavijesti na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a predviđen Odlukom 2005/842 primjenjuje na socijalno stanovanje, ali nije podvrgnut pragovima. U uvodnoj izjavi 16. Odluke 2005/842 pojam socijalnog stanovanja definiran je samo upućivanjem na „osobe u nepovoljnijem položaju ili ranjive socijalne skupine", ali ne upućivanjem na ograničenja u pogledu primanja. Komisija je pogrešno primijenila Odluku 2005/842 smatrajući da

nizozemski sustav socijalnog stanovanja sadržava očitu pogrešku jer ne sadržava posebno ograničenje u pogledu primanja. Prema tužiteljima zadaće stambenih društava bile su dovoljno jasno definirane u nizozemskom zakonodavstvu.

127 Tim dvama razlozima tužitelji Komisiji prigovaraju u biti da je počinila pogrešku koja se tiče prava, zlouporabila svoje ovlasti i povrijedila Odluku 2005/842 kada je tražila, u dopisu na temelju članka 17., da nizozemska tijela definiraju UOGI socijalnog stanovanja s obzirom na određenu ciljanu skupinu prema ograničenju u pogledu primanja.

128 Uvodno treba podsjetiti da iz ispitivanja drugog tužbenog razloga, a osobito iz sudske prakse navedene u točkama 79. do 81. ove presude, proizlazi da iako države članice raspolažu širokom diskrecijskom ocjenom, Komisija može dovesti u pitanje definiciju UOGI-ja u slučaju očite pogreške. U mjeri u kojoj je utvrđeno da je Komisija u dopisu na temelju članka 17. opravdano smatrala da nepostojanje dovoljno jasne definicije ciljane skupine osoba u nepovoljnijem socijalnom položaju predstavlja očitu pogrešku, ona je stoga nadležna, suprotno onomu što tvrde tužitelji, zahtijevati od nizozemskih tijela ograničenje te definicije.

129 U dopisu na temelju članka 17. Komisija je navela da definicija UOGI-ja socijalnog stanovanja treba uspostaviti izravnu vezu s kućanstvima u nepovoljnijem položaju. U tom pogledu, ona navodi da rješenje koje predlažu nizozemska tijela da se smanji najviša vrijednost stanova koji se mogu smatrati „socijalnim stanovima” ne rješava taj problem.

130 Nadalje je navela svoju odluku od 3. srpnja 2001. u pogledu državne potpore N 209/01, kao primjer svoje nedavne prakse u području socijalnog stanovanja. Mjera potpore iz te odluke sastoji se u državnom jamstvu dodijeljenom Housing Finance Agencyju (HFA, agencija za financiranje stanova, Irska) u okviru njegove djelatnosti kreditiranja i prikupljanja sredstava namijenih djelatnostima socijalnog stanovanja koje su ostvarile lokalne vlasti. Navela je da je državno jamstvo HFA-a moglo biti dodijeljeno samo u korist osoba koje ispunjavaju određene kriterije, odnosno da im je potreban zajam, da su im primanja ispod određene granice i da ne mogu dobiti zajam iz komercijalnog izvora. Utvrdila je da je socijalno opravdanje u statutu irskog UOGI-ja bilo utemeljeno na kriterijima koji su stroži od onih primijenjenih u nizozemskoj sustavu.

131 Iz dopisa na temelju članka 17. proizlazi da je Komisija navela odluku od 3. srpnja 2001. kao primjer definicije UOGI-ja u području socijalnog stanovanja koja jasno upućuje na socijalne kriterije i na kućanstva u nepovoljnijem socijalnom položaju. Suprotno onomu što navode tužitelji, Komisija nije od nizozemskih tijela zahtijevala da primjene iste kriterije niti je smatrala da ona mogu definirati UOGI samo upućivanjem na ograničenje u pogledu primanja.

132 Kao što su naveli sami tužitelji, pojam socijalnog stanovanja definiran je u uvodnoj izjavi 16. Odluke 2005/842 upućivanjem na „osobe u nepovoljnijem položaju ili socijalno ranjive skupine.” Sukladno toj odluci, u dopisu na temelju članka 17. Komisija je samo zahtijevala da definicija socijalnog stanovanja ima izravnu vezu s kućanstvima u socijalno nepovoljnijem položaju.

133 Suprotno onomu što navode tužitelji, Komisija nije smatrala u dopisu na temelju članka 17. da očita pogreška u definiciji UOGI-ja proizlazi iz nepostojanja ograničenja posebnih primanja, nego da proizlazi iz nepostojanja jasne definicije ciljane skupine. Komisija je tek navela da kriterij koji se odnosi na najvišu vrijednost stana nije zadovoljavajući kriterij.

134 Usto, treba podsjetiti da su nizozemska tijela sama predložila Komisiji u dopisu od 3. prosinca 2009. novu definiciju socijalnog stanovanja utemeljenu na gornjoj granici primanja.

135 To je uostalom potvrđeno raznim dokumentima koje je priložila Komisija uz odgovor na repliku, među kojima su dva izvješća o savjetovanju, prvi između nizozemskog ministra stanovanja i Tweede Kamer der Staten-Generaala (Zastupnički dom nizozemskog parlamenta, Nizozemska) od 31. kolovoza 2006.

o stambenim društvima i drugi između nizozemskog ministra unutarnjih poslova i Zastupničkog doma nizozemskog parlamenta od 28. listopada 2010. o potporama, u kojima su ministri izričito naznačili da Komisija nije nametnula gornju granicu primanja, nego ju je predložila Nizozemska.

136 Argument tužitelja prema kojem, na temelju primjene presude od 22. listopada 2008., TV2/Danska i dr./Komisija (T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04, EU:T:2008:457), države članice mogu odabrati kvalitativnu definiciju UOGI-ja i ne mogu biti primorane ograničiti ga kvantitativno, putem gornje granice primanja, stoga nije relevantan.

137 Nadalje treba reći da je Komisija u pobijanoj odluci smatrala da je ta nova definicija UOGI-ja socijalnog stanovanja zadovoljila zahtjeve Odluke 2005/842. Ne može se međutim isključiti da je Komisija također odobrila definiciju UOGI-ja koju su predložila nizozemska tijela temeljeći se na kriteriju različitom od ograničenja u pogledu primanja ako je ta definicija bila dovoljno jasna i ustanovila vezu s osobama u nepovoljnijem položaju.

138 Iz prethodno navedenog slijedi da Komisija, s obzirom na to da nije zahtijevala definiciju UOGI-ja utemeljenu na gornjoj granici primanja, nije počinila pogrešku koja se tiče prava, nije zlouporabila svoje ovlasti niti je povrijedila Odluku 2005/842.

139 Stoga četvrti i šesti tužbeni razlog treba odbiti.

Peti tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava kada nije razlikovala definiciju usluge od općeg gospodarskog interesa (UOGI) i njegov način financiranja

140 Tužitelji ističu da iz presude od 22. listopada 2008., TV2/Danska i dr./Komisija (T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04, EU:T:2008:457) proizlazi da treba razlikovati definiciju UOGI-ja i njegov način financiranja. Komisija nije provela tu razliku i smatrala je UOGI oblikom unakrsnog subvencioniranja dodatnih komercijalnih djelatnosti. Smatrala je da se može protiviti mogućnosti unakrsnog subvencioniranja ograničavajući definiciju UOGI-ja zahvaljujući gornjoj granici primanja, tako da stambena društva ne mogu koristiti sredstva koja su im stavljena na raspolaganje u okviru UOGI-ja za ponude stanova kućanstvima koja premašuju tu gornju granicu. Komisija je trebala procijeniti definiciju UOGI-ja neovisno o sredstvima koja su stavljena na raspolaganje stambenim društvima za provedbu tog UOGI-ja, a zatim ispitati idu li ta sredstva preko onog što je potrebno za osiguranje provedbe UOGI-ja. Komisija je zamijenila ta dva pitanja kada se htjela suprotstaviti prekomjernom plaćanju naknade ograničenjem UOGI-ja.

141 Kao prvo valja podsjetiti da je u točki 108. presude od 22. listopada 2008., TV2/Danska i dr./Komisija (T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04, EU:T:2008:457), koju navode tužitelji, Opći sud smatrao da se UOGI definira u teoriji s obzirom na opći interes kojem želi udovoljiti, a ne s obzirom na sredstva koja će osigurati njegovo pružanje.

142 No u ovom slučaju u dopisu na temelju članka 17. Komisija je nizozemskim tijelima najprije rekla da definicija UOGI-ja socijalnog stanovanja treba biti određena s obzirom na željeni opći interes, odnosno s obzirom na socijalne kriterije, i biti u izravnoj vezi s kućanstvima u socijalno nepovoljnijem položaju. Tek je kasnije Komisija ispitala proporcionalnost financiranja UOGI-ja i unakrsnih subvencioniranja.

143 Iz toga proizlazi da, protivno onomu što navode tužitelji, Komisija nije učinila definiciju UOGI-ja ovisnom o njegovu načinu financiranja.

144 Kao drugo, tužitelji pogrešno navode da se Komisija nije mogla protiviti prekomjernom plaćanju naknade ili mogućnosti unakrsnog subvencioniranja ograničavajući definiciju UOGI-ja.

145 Naime, kako bi se smatralo da je državna potpora u obliku naknada za pružanje javnih usluga spojiva s unutarnjim tržištem, članak 5. stavak 1. Odluke 2005/842 podsjeća da iznos naknade ne premašuje ono što je potrebno kako bi se pokrili troškovi izazvani izvršenjem obveza javnih usluga, imajući na umu s njima povezane primitke kao i razumnu dobit na vlastitom kapitalu, potrebne za izvršenje tih obveza (vidjeti također točku 14. Okvira iz 2005.).

146 Članak 5. stavak 2. Odluke 2005/842 naznačuje da troškovi koje treba uzeti u obzir obuhvaćaju sve troškove koje uzrokuje vođenje UOGI-ja i da kada poduzetnik također obavlja djelatnosti izvan UOGI-ja, samo troškovi vezani za UOGI uzimaju se u obzir (vidjeti također točku 16. Okvira iz 2005.).

147 U dopisu na temelju članka 17. Komisija je osobito navela da je, kako bi se proveo test proporcionalnosti, potrebno da državna potpora ne prekorači neto troškove zadaće pružanja javnih usluga, uzimajući u obzir druge izravne ili neizravne prihode proizišle iz zadaće pružanja javnih usluga. Komisija je iznijela da je u ovom slučaju morala, kao prvo, odrediti jesu li troškovi i prihodi povezani s djelatnostima pružanja javnih i nejavnih usluga mogli biti prikladno određeni i, kao drugo, je li financiranje bilo proporcionalno neto troškovima.

148 Stoga je potrebna jasna definicija UOGI-ja kako bi se jamčilo poštovanje uvjeta proporcionalnosti potpore, odnosno jamčilo da dodijeljena naknada ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se ispunila zadaća pružanja javne usluge.

149 Stoga je Komisija, time što je od nizozemskih tijela tražila da definiraju UOGI socijalnog stanovanja s obzirom na ciljanu skupinu kućanstava u nepovoljnijem socijalnom položaju, od njih tražila da jasno odrede zadaće pružanja javne usluge za koje su dodijeljene naknade. Ta precizna definicija tako omogućava odrediti troškove izazvane provedbom UOGI-ja i izbjeći, s jedne strane, prekomjerne naknade i, s druge strane, da djelatnosti koje stambena društva obavljaju izvan UOGI-ja primaju državne potpore kako bi se izbjeglo unakrsno subvencioniranje.

150 Osim toga valja reći da su, poput Komisije, tužitelji sami u tužbi naznačili da je definicija UOGI-ja mjerodavna za provjeru postoji li prekomjerna naknada koja bi mogla dovesti do unakrsnog subvencioniranja.

151 Stoga peti tužbeni razlog treba odbiti.

Sedmi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija počinila pogrešku u ocjeni i povrijedila članak 5. Odluke 2005/842 kada nije utvrdila da je način financiranja UOGI-ja bio očito neprimjeren

152 Tužitelji ističu da je Komisija povrijedila članak 5. Odluke 2005/842 koji predviđa da je iznos naknade za UOGI spojiv s Ugovorom ako ne prekoračuje ono što je potrebno za pokrivanje troškova uzrokovanih izvršavanjem obveza pružanja javne usluge, uzimajući u obzir s njima povezane prihode kao i razumnu korist za izvršenje tih obveza. U dopisu na temelju članka 17. Komisija nije utvrdila postojanje prekomjerne naknade niti je dokazala postojanje rizika od pretjerane koristi koja može dovesti do prekomjerne naknade.

153 Počinila je pogrešku u ocjeni kada u dopisu na temelju članka 17. nije ispitala postojanje prekomjerne naknade u prvotnom sustavu financiranja socijalnog stanovanja, s obzirom na prvotnu definiciju UOGI-ja, prije nego što je zatražila izmjenu tog sustava. U dopisu na temelju članka 17. Komisija nije mogla zahtijevati izmjenu sustava socijalnog stanovanja zato što nije mogla odrediti, bez dovoljnih informacija koje pruže nizozemska tijela, koji su troškovi UOGI-ja i koji je bio iznos naknade koju primaju stambena društva.

154 Treba podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi ispitivanje postojećih potpora može dovesti do odluke koja proizvodi učinke samo za ubuduće. Stoga, Komisija može predložiti korisne mjere samo ako smatra da predmetni sustav financiranja predstavlja rizik od prekomjerne naknade za ubuduće (vidjeti presudu od 11. ožujka 2009., TF1/Komisija, T-354/05, EU:T:2009:66, t. 166. i navedena sudska praksa).

155 U tim okolnostima, ako je moguće da traženje, u okviru trajnog ispitivanja postojeće potpore, eventualne prekomjerne naknade u prošlosti može eventualno, prema posebnim okolnostima dotičnog slučaja, biti od interesa za ocjenu spojivosti te postojeće potpore s unutarnjim tržištem, to tim više vrijedi ako takvo traženje nije samo po sebi doista nužno za točnu ocjenu potrebe predlaganja korisnih mjera za ubuduće i za njihovo određivanje. Rizik ili nepostojanje rizika od prekomjerne naknade ovisi u konačnici u bitnome o konkretnim načinima samog sustava financiranja, a ne o okolnosti da je taj sustav u praksi doveo do prekomjerne naknade u prošlosti (presuda od 11. ožujka 2009., TF1/Komisija, T-354/05, EU:T:2009:66, t. 167.).

156 Iz te sudske prakse proizlazi da, suprotno onomu što iznose tužitelji, Komisija nije imala obvezu dokazati postojanje prekomjerne naknade u prvotnom sustavu financiranja socijalnog stanovanja.

157 Usto, u dopisu na temelju članka 17. Komisija je utvrdila da, kada je riječ o proporcionalnosti financiranja, s obzirom na to da nizozemska tijela nisu mogla pružiti informacije o dodatnim troškovima stambenih društava za djelatnosti socijalnih usluga niti o točnoj vrijednosti državnih mjera, ona nije bila u mogućnosti utvrditi postoji li ili ne prekomjerna naknada neto troškova javnih usluga.

158 Također je iznijela da su komercijalnim iznajmljivanjem preostalih kapaciteta socijalnih stanova koji su bili financirani državnim potporama stambena društva iskrivila tržišno natjecanje na tržištu nekretnina kada su nudila stanove po cijenama ispod tržišnih i ulagala profit koji je proizlazio iz toga u druge komercijalne djelatnosti.

159 Valja podsjetiti u tom pogledu da je dopis na temelju članka 17. tek prva faza postupka, koja ne sadržava konačnu ocjenu o spojivosti postojeće potpore. Nizozemska tijela su kao odgovor na taj dopis mogla donijeti dopunske informacije koje mogu utvrditi nepostojanje prekomjerne naknade i spojivost prvotnog sustava s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a.

160 Međutim u dopisu od 6. rujna 2005. nizozemska su tijela iznijela da se sve operacije između stambenih društava i njihovih društava kćeri trebaju odviti prema tržišnim uvjetima i da prema nizozemskoj vladi slijedi da se javni resursi namijenjeni ciljanoj socijalnoj skupini ne mogu koristiti za komercijalne djelatnosti. Iz ulomka tog dopisa navedenog u točki 101. ove presude proizlazi da su nizozemska tijela, iako ne osporavaju postojanje rizika od prekomjerne naknade, naprotiv priznala potrebu donošenja mjera, predviđajući osobito obvezu vođenja odvojenih računa kako bi se ograničila dodjela državne potpore djelatnostima namijenjena ciljanoj skupini osoba u nepovoljnijem položaju.

161 Osim toga, suprotno onomu što navode tužitelji, iz dopisa na temelju članka 17. proizlazi da precizna definicija UOGI-ja nije jedina mjera koja omogućava izbjeći da prekomjerna naknada ide u korist komercijalnim djelatnostima. Naime, kako bi se odredili troškovi i prihodi vezani za javne usluge i izbjeglo da prekomjerna naknada UOGI-ja bude korištena za financiranje komercijalnih djelatnosti stambenih društava, Komisija je podsjetila da su primjenom Direktive 80/723 potonji imali obvezu vođenja odvojenih računa.

162 U tom pogledu, valja primijetiti da članak 5. stavak 5. Odluke 2005/842 predviđa također da „kada poduzetnik obavlja djelatnosti koje se ujedno nalaze i u okviru UOGI-ja i izvan njega, njegovo interno računovodstvo naznačuje odvojeno troškove i primitke vezane za tu uslugu i za druge usluge kao i parametre raspodjele troškova i primitaka.”

163 Nadalje, sudska praksa koju navode tužitelji prema kojoj je kontrola proporcionalnosti naknade za izvršavanje zadaće UOGI-ja, kako je ustanovljena općim aktom, ograničena na provjeru je li naknada predviđena i potrebna kako bi se dotični UOGI mogao izvršiti u prihvatljivim ekonomskim uvjetima (presuda od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, t. 222.), nije relevantna u ovom slučaju. Naime, dovoljno je podsjetiti da je Komisija navela u dopisu na temelju članka 17. da nije mogla, zbog nepostojanja dovoljno precizne definicije UOGI-ja i nedovoljnih informacija od strane nizozemskih tijela, odrediti troškove i primitke vezane za UOGI i stoga ocijeniti proporcionalnost naknade.

164 Stoga sedmi tužbeni razlog treba odbiti.

Osmi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija zlouporabila postupak ocjene postojećih sustava potpore kada je nametnula na temelju tog postupka ograničavajući popis zgrada koje se mogu kvalificirati kao „socijalne zgrade”

165 Tužitelji ističu da je Komisija zlouporabila postupak koji se odnosi na postojeće potpore i prekoračila svoje ovlasti kada je odobrila ograničavajući popis zgrada koje se mogu kvalificirati kao „socijalne zgrade”. Prema tužiteljima Komisija nije mogla iznijeti ocjenu koja ima za posljedicu da projekti koji se ne nalaze na popisu ne mogu biti kvalificirani kao „socijalne zgrade”.

166 Navode da to odobrenje ne ulazi u ovlasti Komisije. Iznose da ni u dopisu na temelju članka 17. ni u prijedlogu korisnih mjera Komisija nije dala preporuke koje se odnose na definiciju socijalnih nekretnina. Samo je napomenula da zgrade koje se nalaze na popisu imaju očitu socijalnu funkciju a da nije iznijela zašto se ta funkcija ne primjenjuje na druge zgrade. Komisija nije ispitala prvotnu definiciju zadaća stambenih društava u pogledu socijalnih zgrada i stoga nije mogla odlučiti da ta definicija sadržava nedostatke i da je potrebna njihova više ograničavajuća definicija.

167 Valja reći da je u pobijanoj odluci Komisija utvrdila da se među djelatnostima od općeg interesa stambenih društava nalaze izgradnja i iznajmljivanje zgrada od općeg interesa. Stambena društva primaju državne potpore za pokrivanje troškova ulaganja i iznajmljuju te zgrade nevladinim organizacijama ili javnim subjektima, koji pružaju javne usluge ili obavljaju neprofitne djelatnosti, izuzevši sve komercijalne djelatnosti. Istaknula je da su korisnici državnih potpora ponajprije stambena društva, zatim operatori koji obavljaju djelatnosti u tim zgradama i konačno građani koji imaju korist od ponuđenih usluga.

168 U pobijanoj odluci Komisija je nabrojala obveze koje su preuzela nizozemska tijela u dopisu od 3. prosinca 2009. u vezi s djelatnostima stambenih društava koje se sastoje od izgradnje i iznajmljivanja zgrada od općeg interesa. Te su obveze opisane kako slijedi:

„Zgrade od općeg interesa obuhvaćaju društvene centre, zdravstvene ustanove, skloništa za žene, domove za starije osobe, kulturne centre, sportske centre itd. Te ustanove drže i održavaju stambena društva i iznajmljuju se nevladinim organizacijama ili javnim tijelima. Primjenjuju se sljedeći uvjeti:

(n) Samo ustanove koje doista služe općem interesu i koje doprinose životu u kolektivu, primjerice centri zajednice, društveni centri, domovi za mlade itd. mogu primati potpore. Gotovo iscrpni popis ustanova koje se mogu kvalificirati kao zgrade od općeg interesa utvrdit će se upravnim aktom i priložiti ovoj odluci.

(o) Stambena društva bit će dužna iznajmiti te zgrade u zamjenu za najamninu koja je niža od tržišnih najamnina, tako da se korist koju dobiju stambena društva prenese na socijalne organizacije koje obavljaju svoju djelatnost u zgradi.

[…]”

169 Komisija je utvrdila da popis ustanova koje se mogu kvalificirati kao zgrade od općeg interesa, priložen pobijanoj odluci, jasno pokazuje da sve djelatnosti koje su provedene u tim ustanovama predstavljaju doista djelatnosti od općeg interesa. Podsjetila je da s obzirom na to da su stambena društva dužna primijeniti umjerene najamnine na svoje najmoprimce, prednosti koje su im dane bile su prenesene na najmoprimce koji su bili ili pružatelji javnih usluga ili neprofitne organizacije. Zamijetila je da potpore idu za specifično i usko definiranim ciljevima, kao što pokazuje precizni popis zgrada sa socijalnom namjernom, i smatrala je da su komercijalni projekti isključeni iz sustava potpora.

170 Treba reći da su nizozemska tijela utvrdila popis „ustanova koje se mogu kvalificirati kao zgrade od općeg interesa" koji se nalazi u prilogu pobijanoj odluci, što tužitelji ne osporavaju.

171 Komisija je smatrala da taj popis, zajedno s drugim obvezama koje su preuzela nizozemska tijela, omogućava odgovoriti na bojazan, izraženu tijekom postupka, da komercijalne djelatnosti ostvare koristi od državnih potpora.

172 Suprotno onomu što tvrde tužitelji, nizozemska su tijela predložila popis zgrada sa socijalnom namjenom kako bi odgovorila na bojazan Komisije u pogledu rizika da dodijeljene potpore za financiranje UOGI-ja idu u korist zgrada u kojima se obavljaju komercijalne djelatnosti, izraženu u okviru postupka suradnje.

173 U tom pogledu, u dopisu koji je uputio predsjedniku Zastupničkog doma nizozemskog parlamenta 12. lipnja 2009., nizozemski ministar stanovanja rekao je da je Komisija izrazila sumnju u pogledu dodjele državnih potpora za izgradnju i iznajmljivanje socijalnih zgrada. Izjavio je kako slijedi:

„Smatram da je važno da državna potpora ostane dostupna kako bi se izgradilo i iznajmilo socijalne zgrade. U tu svrhu, prilikom savjetovanja s [Komisijom], preciznije ću opisati pojam socijalne zgrade kako bi se jasno razlikovao od zgrade s pretežito komercijalnom uporabom."

174 Iz prethodno navedenog proizlazi da je ocjena Komisije o potporama dodijeljenim stambenim društvima u pogledu izgradnje i iznajmljivanja zgrada od općeg interesa sukladna postupku ispitivanja postojećih državnih potpora predviđenom člancima 17. do 19. Uredbe br. 659/1999.

175 Konačno, kada je riječ o argumentu tužitelja prema kojem je posljedica odobrenja tog popisa da projekti koji se ne nalaze na njemu ne mogu biti kvalificirani kao socijalne zgrade, dovoljno je reći da nije Komisija, već su nizozemska tijela u svojim obvezama definirala koje se ustanove mogu kvalificirati kao zgrade od općeg interesa i, posljedično, koje ne mogu. Suprotno onomu što tvrde tužitelji, nije na Komisiji da navede zašto se socijalna funkcija neće primijeniti na druge zgrade.

176 Stoga osmi tužbeni razlog treba odbiti.

177 Iz svega prethodno navedenoga proizlazi da tužbe treba odbiti.

Troškovi

178 U skladu s člankom 219. Poslovnika, u odlukama Općeg suda donesenima nakon ukidanja i vraćanja predmeta na ponovno suđenje, Opći sud odlučuje o troškovima postupka pred Općim sudom i žalbenog postupka pred Sudom.

179 Budući da je u presudama od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100) i Stichting Woonlinie i dr./Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105), od 15. ožujka 2017., Stichting Woonlinie i dr./Komisija (C-414/15 P, EU:C:2017:215) i Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-415/15 P, EU:C:2017:216), Sud odredio da će se o troškovima odlučiti naknadno, na Općem je sudu također da odluči, u ovoj presudi, o troškovima postupaka žalbe.

180 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu, osim vlastitih, naložiti snošenje troškova Komisije i IVBN-a, sukladno njihovu zahtjevu.

181 Kraljevina Belgija koja je intervenirala u spor snosit će vlastite troškove na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (osmo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužbe se odbijaju.**

2. **Društvima Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang i Stichting Woonstede nalaže se snošenje vlastitih troškova, troškova Europske komisije u predmetima T-202/10, T-202/10 RENV, T-202/10 RENV II, C-133/12 P i C-414/15 P kao i troškova Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) u predmetima T-202/10, T-202/10 RENV i T-202/10 RENV II.**

3. **Društvima Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl nalaže se snošenje vlastitih troškova, troškova Komisije u predmetima T-203/10, T-203/10 RENV, T-203/10 RENV II, C-132/12 P i C-415/15 P kao i troškova IVBN-a u predmetima T-203/10, T-203/10 RENV i T-203/10 RENV II.**

4. **Kraljevini Belgiji nalaže se snošenje vlastitih troškova.**

Collins Kancheva Barents

Passer De Baere

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 15. studenoga 2018.

Potpisi