Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (ósma izba w składzie powiększonym)

z dnia 15 listopada 2018 r.*

Pomoc państwa – Mieszkalnictwo socjalne – System pomocy przyznawanej na rzecz spółek mieszkalnictwa socjalnego – Pomoc istniejąca – Zobowiązania państwa członkowskiego – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Artykuł 17 rozporządzenia (WE) nr 659/1999 – Usługa w ogólnym interesie gospodarczym – Artykuł 106 ust. 2 TFUE – Definicja zadań z zakresu usług publicznych

W sprawach połączonych T-202/10 RENV II i T-203/10 RENV II

**Stichting Woonlinie**, z siedzibą w Woudrichem (Niderlandy),

**Woningstichting Volksbelang**, z siedzibą w Wijk bij Duurstede (Niderlandy),

**Stichting Woonstede**, z siedzibą w Ede (Niderlandy),

reprezentowane przez adwokatów L. Hancher, E. Besselink, J. de Koka, Y. de Vriesa i F. Van Ordena,

strona skarżąca w sprawie T-202/10 RENV II,

**Stichting Woonpunt**, z siedzibą w Maastricht (Niderlandy),

**Woningstichting Haag Wonen**, z siedzibą w Hadze (Niderlandy),

**Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl**, z siedzibą w Eindhoven (Niderlandy),

reprezentowane przez adwokatów L. Hancher, E. Besselink, J. de Koka, Y. de Vriesa i F. Van Ordena,

strona skarżąca w sprawie T-203/10 RENV II,

popierane przez

**Królestwo Belgii**, reprezentowane przez J.C. Halleux oraz L. Van den Broeck, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej przez S. Noëgo oraz P.J. Loewenthala, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: niderlandzki.

popierana przez

**Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN)**, z siedzibą w Voorburgu (Niderlandy), reprezentowane przez adwokatów M. Meulenbelta i B. Natensa,

interwenient,

mającej za przedmiot wniesione na podstawie art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia częściowej nieważności decyzji Komisji C(2009) 9963 wersja ostateczna z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie pomocy państwa E 2/2005 i N 642/2009 – Niderlandy – Pomoc istniejąca i pomoc specjalna w ramach planów pomocy na rzecz spółek mieszkalnictwa,

SĄD (ósma izba w składzie powiększonym),

w składzie: A.M. Collins, prezes, M. Kancheva, R. Barents, J. Passer i G. De Baere (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: G. Predonzani, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 czerwca 2018 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

### Okoliczności powstania sporu

1 Skarżące, Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang, Stichting Woonstede, Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, są spółkami mieszkalnictwa socjalnego z siedzibami w Niderlandach (woningcorporaties, zwanymi dalej „spółkami mieszkalnictwa"). Spółki mieszkalnictwa są organizacjami o celach niezarobkowych, których zadaniem jest kupno, budowa i wynajem lokali mieszkalnych przeznaczonych głównie dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i grup w niekorzystnej sytuacji społecznej. Spółki mieszkalnictwa prowadzą również inne rodzaje działalności, takie jak budowa i wynajem mieszkań o wyższym czynszu, budowa mieszkań przeznaczonych na sprzedaż, budowa i wynajem budynków użyteczności publicznej oraz budowa i wynajem pomieszczeń handlowych.

2 W dniu 1 marca 2002 r. na podstawie art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1) władze niderlandzkie poinformowały Komisję Europejską o ogólnym systemie pomocy państwa wypłaconej dla spółek mieszkalnictwa. Ponieważ Komisja uznała, że środki służące finansowaniu spółek mieszkalnictwa mogą zostać zakwalifikowane jako pomoc istniejąca, władze niderlandzkie wycofały w związku z tym swoje zgłoszenie.

3 W dniu 14 lipca 2005 r. Komisja przekazała władzom niderlandzkim pismo na podstawie art. 17 rozporządzenia (WE) nr 659/1999, w którym zakwalifikowała ogólny system pomocy państwa wypłaconej na rzecz spółek mieszkalnictwa jako pomoc istniejącą (pomoc E 2/2005) i wyraziła wątpliwości co do zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym (zwane dalej „pismem na podstawie art. 17").

4 Po przesłaniu tego pisma na podstawie art. 17 Komisja i władze niderlandzkie wszczęły postępowanie w sprawie konsultacji zgodnie z art. 108 ust. 1 TFUE w celu doprowadzenia do zgodności systemu pomocy z art. 106 ust. 2 TFUE. W ramach tej konsultacji w odpowiedzi na pismo na podstawie art. 17 rząd niderlandzki w szczególności przesłał Komisji pismo w dniu 6 września 2005 r.

5 W dniu 16 kwietnia 2007 r. Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (stowarzyszenie instytucjonalnych podmiotów inwestujących w nieruchomości Niderlandów) złożyło skargę do Komisji w sprawie pomocy przyznanej na rzecz spółek mieszkalnictwa. W czerwcu 2009 r. do skargi przyłączyła się Vesteda Groep BV.

6 Pismem z dnia 3 grudnia 2009 r. władze niderlandzkie zaproponowały Komisji zobowiązania mające na celu wprowadzenie zmian do ogólnego systemu pomocy państwa na rzecz spółek mieszkalnictwa.

7 W dniu 15 grudnia 2009 r. Komisja wydała decyzję C(2009) 9963 wersja ostateczna w sprawie pomocy państwa E 2/2005 i N 642/2009 – Niderlandy – Pomoc istniejąca i pomoc specjalna w ramach planów pomocy na rzecz spółek mieszkaniowych (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

8 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o system istniejącej pomocy, do którego odnosi się procedura E 2/2005, środki objęte ogólnym systemem pomocy państwa wypłaconej przez Niderlandy na rzecz spółek mieszkalnictwa są następujące:

a) gwarancje państwa w odniesieniu do pożyczek przyznanych przez fundusz gwarancji na budowę mieszkań socjalnych;

b) pomoc centralnego funduszu mieszkalnictwa, pomoc na projekty lub pomoc na racjonalizację w formie pożyczek preferencyjnych lub dotacji bezpośrednich;

c) sprzedaż przez organy gminy działek po cenie niższej od ceny rynkowej;

d) prawo zaciągania pożyczek od Bank Nederlandse Gemeenten.

9 Komisja zakwalifikowała w zaskarżonej decyzji każdy z tych środków jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i uznała, że niderlandzki system finansowania mieszkalnictwa socjalnego stanowi istniejącą pomoc państwa, ponieważ został utworzony przed wejściem w życie traktatu WE w Niderlandach, a późniejsze reformy nie spowodowały istotnej zmiany.

10 Komisja zbadała zgodność z rynkiem wewnętrznym pomocy E 2/2005 odnoszącej się do systemu finansowania spółek mieszkalnictwa zmienionego w następstwie zobowiązań podjętych przez władze niderlandzkie. Stwierdziła ona w pkt 72 zaskarżonej decyzji, że pomoc na mieszkalnictwo socjalne, czyli pomoc dotycząca działalności związanej z budową i wynajmem lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób fizycznych, w tym z budową i utrzymaniem infrastruktury pomocniczej, przyznana na warunkach wynikających z tych zobowiązań, jest zgodna z art. 106 ust. 2 TFUE. W konsekwencji Komisja uwzględniła zobowiązania podjęte przez władze niderlandzkie.

11 W drugiej kolejności w odniesieniu do pomocy N 642/2009 w dniu 18 listopada 2009 r. władze niderlandzkie zgłosiły nowy system pomocy dotyczący rewitalizacji podupadłych obszarów miejskich, uznany za „przeznaczoną dla niektórych obszarów pomoc specjalną na projekty", której beneficjentami były spółki mieszkalnictwa działające w wybranych dzielnicach. Ten nowy system pomocy miał być przyznany na tych samych zasadach, które przewidziano dla środków podlegających istniejącemu systemowi pomocy po zmianach wynikających z podjęcia zobowiązań przez władze niderlandzkie. Komisja uznała, że pomoc N 642/2009 jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, i podjęła decyzję o niewnoszeniu sprzeciwu w stosunku do zgłoszonych nowych środków pomocy.

12 W dniu 30 sierpnia 2010 r. Komisja wydała decyzję C(2010) 5841 wersja ostateczna w sprawie pomocy państwa E 2/2005, zmieniając pkt 22–24 zaskarżonej decyzji. W tej decyzji zmieniającej Komisja uznała, że na podstawie dostępnych dowodów nie może stwierdzić, iż środek d), o którym mowa w zaskarżonej decyzji, czyli prawo do zaciągnięcia pożyczki w Bank Nederlandse Gemeenten, spełniał wszystkie kryteria pomocy państwa.

**Postępowanie przed Sądem oraz Trybunałem Sprawiedliwości**

13 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 29 kwietnia 2010 r., Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang i Stichting Woonstede złożyły skargę, która została zarejestrowana pod sygnaturą T-202/10.

14 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 30 kwietnia 2010 r., Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl złożyły skargę, która została zarejestrowana w sekretariacie Sądu pod sygnaturą T-203/10.

15 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 19 sierpnia 2010 r. IVBN wniosło o dopuszczenie go do udziału w tych dwóch sprawach.

16 W sprawie T-203/10, pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 września 2010 r., skarżące wniosły o zachowanie poufności załączników A.10 i A.16 do skargi wobec IVBN, na wypadek gdyby zostało ono dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta.

17 W sprawie T-202/10, pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 24 września 2010 r., skarżące wniosły o zachowanie poufności załącznika A.9 do skargi wobec IVBN, na wypadek gdyby zostało ono dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta.

18 Postanowieniem z dnia 16 grudnia 2011 r., Stichting Woonlinie i in./Komisja (T-202/10, niepublikowanym, EU:T:2011:765), Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę o stwierdzenie częściowej nieważności zaskarżonej decyzji, w zakresie, w jakim decyzja ta dotyczyła systemu pomocy E 2/2005. W wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonlinie i in./Komisja (C-133/12 P, EU:C:2014:105), Trybunał uchylił to postanowienie.

19 Postanowieniem z dnia 16 grudnia 2011 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (T-203/10, niepublikowanym, EU:T:2011:766), Sąd odrzucił skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji jako niedopuszczalną. W wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100), Trybunał uchylił to postanowienie w części, w której Sąd stwierdził w nim niedopuszczalność skargi na zaskarżoną decyzję, w zakresie, w jakim decyzja ta dotyczyła systemu pomocy E 2/2005, i oddalił skargę w pozostałym zakresie.

20 W wyrokach z dnia 27 lutego 2014 r.: Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100); Stichting Woonlinie i in./Komisja (C-133/12 P, EU:C:2014:105), Trybunał orzekł, że skargi wniesione na sporną decyzję były dopuszczalne w zakresie, w jakim decyzja ta dotyczyła systemu pomocy E 2/2005, i przekazał sprawę do Sądu w celu wydania orzeczenia co do istoty sprawy. Na koniec Trybunał orzekł, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

21 Sprawy T-202/10 RENV i T-203/10 RENV zostały przydzielone siódmej izbie Sądu.

22 Zgodnie z art. 119 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r. w każdej z tych spraw Komisja i skarżące w pierwszej instancji złożyły swoje uwagi na piśmie odpowiednio w dniach 27 marca i 11 kwietnia 2014 r.

23 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 25 kwietnia 2014 r. Królestwo Belgii wniosło o dopuszczenie go do spraw T-202/10 RENV i T-203/10 RENV w charakterze interwenienta w celu poparcia żądań skarżących. Postanowieniami prezesa siódmej izby Sądu z dnia 2 września 2014 r. Królestwo Belgii zostało dopuszczone do udziału w każdej z tych spraw w celu poparcia żądań skarżących i zezwolono mu na przedstawienie uwag w toku procedury ustnej, zgodnie z art. 116 § 6 regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r.

24 Postanowieniami: z dnia 2 września 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (T-203/10 RENV, niepublikowanym, EU:T:2014:792) i Stichting Woonlinie i in./Komisja (T-202/10 RENV, niepublikowanym, EU:T:2014:793), IVBN zostało dopuszczone do udziału w każdej z tych spraw w celu poparcia żądań Komisji. Ponieważ interwenient nie wniósł sprzeciwu wobec wniosków o zachowanie poufności, doręczono mu jawne wersje skarg.

25 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 22 października 2014 r. IVBN poinformowało Sąd, że rezygnuje ze złożenia uwag interwenienta w sprawach T-202/10 RENV i T-203/10 RENV.

26 Postanowieniami: z dnia 12 maja 2015 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (T-203/10 RENV, niepublikowanym, EU:T:2015:286), i Stichting Woonlinie i in./Komisja (T-202/10 RENV, niepublikowanym, EU:T:2015:287), Sąd oddalił skargi jako oczywiście bezzasadne. Postanowienia te zostały odpowiednio uchylone w wyrokach z dnia 15 marca 2017 r., Stichting Woonlinie i in./Komisja (C-415/15 P, EU:C:2017:216), i Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-414/15 P, EU:C:2017:215), w których Trybunał odesłał również sprawy do Sądu do ponownego rozpoznania i orzekł, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

27 Sprawy T-202/10 RENV II i T-203/10 RENV II zostały przydzielone piątej izbie Sądu.

28 Zgodnie z art. 217 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem w każdej z ww. spraw Komisja i skarżące przedstawiły uwagi w przedmiocie kontynuowania postępowania, odpowiednio, w dniach 22 i 24 maja 2017 r. Skarżące zwróciły się również o możliwość przedstawienia uzupełniających uwag na piśmie, zgodnie z art. 217 § 3 regulaminu postępowania.

29 W każdej z ww. spraw w dniu 26 lipca 2017 r. skarżące złożyły w sekretariacie Sądu uwagi na piśmie, a Komisja i IVBN przedłożyły swoje stanowiska w przedmiocie pisma uzupełniającego w dniu 22 września 2017 r.

30 Postanowieniem prezesa Sądu niniejsze sprawy zostały przydzielone nowemu sędziemu sprawozdawcy, należącemu do ósmej izby.

31 Na wniosek ósmej izby Sądu Sąd postanowił – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – przekazać sprawę składowi powiększonemu.

32 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba w składzie powiększonym) postanowił o otworzeniu ustnego etapu postępowania.

33 Postanowieniem prezesa ósmej izby Sądu z dnia 2 maja 2018 r., po wysłuchaniu stron, sprawy T-202/10 RENV II i T-203/10 RENV II zostały połączone do celów łącznego rozpoznania w ramach ustnego etapu postępowania i do wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie zgodnie z art. 68 regulaminu postępowania.

34 Na rozprawie w dniu 20 czerwca 2018 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

## Żądania stron

35 Skarżące, popierane przez Królestwo Belgii, wnoszą do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

36 Komisja i IVBN wnoszą do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

## Co do prawa

37 Na wstępie należy zauważyć, że w wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100), Trybunał utrzymał w mocy postanowienie z dnia 16 grudnia 2011 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (T-203/10, niepublikowane, EU:T:2011:766), w części, w której Sąd stwierdził w nim niedopuszczalność skargi na zaskarżoną decyzję, w zakresie, w jakim decyzja ta dotyczyła pomocy N 642/2009. Postanowienie z dnia 16 grudnia 2011 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (T-203/10, niepublikowane, EU:T:2011:766), stało się zatem prawomocne w tym zakresie. W związku z tym nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie podniesionych przez skarżące w pierwszej instancji zarzutów mających na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona pomocy N 642/2009.

38 Należy także zaznaczyć, że w wyrokach z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100), i Stichting Woonlinie i in./Komisja (C-133/12 P, EU:C:2014:105), Trybunał orzekł, że wniesione przez skarżące w pierwszej instancji skargi były dopuszczalne w zakresie, w jakim miały na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, w części, w jakiej decyzja ta dotyczyła pomocy E 2/2005, i przekazał sprawę do Sądu w celu wydania orzeczenia co do istoty sprawy. W związku z tym nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie argumentów stron dotyczących kwestii dopuszczalności żądań stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczą one systemu pomocy E 2/2005.

39 W uzasadnieniu swych skarg o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona systemu pomocy E 2/2005, skarżące podnoszą osiem zarzutów. Zarzut pierwszy oparty jest na tym, że Komisja dopuściła się naruszenia prawa, dokonując kwalifikacji wszystkich środków jako stanowiących część systemu pomocy. Zarzut drugi oparty jest na tym, że zaskarżona decyzja opiera się na niekompletnej i w oczywisty sposób niedokładnej ocenie właściwego ustawodawstwa krajowego oraz okoliczności faktycznych. Zarzut trzeci oparty jest na tym, że Komisja dokonała nieścisłej i powierzchownej oceny, gdy doszła do wniosku, że wynajem mieszkań osobom o „względnie wysokich dochodach" stanowi część powierzonych spółkom mieszkalnictwa zadań z zakresu usług publicznych. Zarzut czwarty oparty jest na tym, że Komisja dopuściła się naruszenia prawa i przekroczenia uprawnień poprzez wymaganie od władz niderlandzkich nowej definicji „mieszkania socjalnego". Zarzut piąty oparty jest na tym, że Komisja dopuściła się naruszenia prawa poprzez niewprowadzenie rozróżnienia między definicją usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym (zwanej dalej „UOIG") a sposobem jej finansowania. Zarzut szósty oparty jest na tym, że Komisja poprzez wymóg szczególnej definicji UOIG dokonała błędnej wykładni decyzji Komisji 2005/842/WE z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. [106 ust. 2 TFUE] do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. 2005, L 312, s. 67). Zarzut siódmy oparty jest na tym, że Komisja popełniła błąd w ocenie i naruszyła art. 5 decyzji

2005/842, nie stwierdzając, że sposób finansowania UOIG jest w oczywisty sposób niewłaściwy. Zarzut ósmy oparty jest na tym, że Komisja nadużyła przepisów procedury oceny istniejących systemów pomocy, wprowadzając na podstawie tej procedury wymóg ustanowienia zamkniętego wykazu budynków, które można uznać za „budynki socjalne".

40 Na wstępie należy zauważyć, że poprzez zarzuty od drugiego do siódmego skarżące kwestionują w istocie treść pisma na podstawie art. 17, a nie dokonaną przez Komisję ocenę zawartą w zaskarżonej decyzji.

41 Trybunał orzekł jednak, że skoro pismo na podstawie art. 17 stanowi pierwszy etap opracowania spornej decyzji, to wnoszącym odwołanie nie można uniemożliwiać podniesienia niezgodności z prawem, jaką dotknięta jest ocena zawarta w tym piśmie, na poparcie ich skargi skierowanej przeciwko zaskarżonej decyzji (wyroki: z dnia 15 marca 2017 r., Stichting Woonlinie i in./Komisja, C-414/15 P, EU:C:2017:215, pkt 48; Stichting Woonpunt i in./Komisja, C-415/15 P, EU:C:2017:216, pkt 48).

42 W konsekwencji Sąd zbada wszystkie podniesione przez skarżące zarzuty.

***W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na tym, że Komisja dopuściła się naruszenia prawa dokonując kwalifikacji wszystkich środków jako stanowiących część systemu pomocy***

43 Na wstępie należy zauważyć, że po wydaniu decyzji zmieniającej Komisji z dnia 30 sierpnia 2010 r. skarżące zrezygnowały w replice ze swych argumentów dotyczących środka d), o którym mowa w zaskarżonej decyzji, czyli prawa do zaciągnięcia pożyczki w Bank Nederlandse Gemeenten.

44 Poprzez zarzut pierwszy skarżące podnoszą, że Komisja niesłusznie oceniła środek c), dotyczący sprzedaży przez organy gminy działek po cenie niższej od ceny rynkowej [zwany dalej „środkiem c)"], jako stanowiący część systemu pomocy, a mianowicie niderlandzkiego systemu finansowania mieszkalnictwa socjalnego. Utrzymują one, że ów środek nie może zostać uznany za część istniejącego systemu pomocy, ponieważ nie był systemowy, nie był przewidziany w niderlandzkim ustawodawstwie mającym zastosowanie do spółek mieszkalnictwa i Komisja odnosiła się wyłącznie do złożonych do niej skarg dotyczących indywidualnych przypadków. Wbrew twierdzeniom Komisji ze zgłoszenia dokonanego przez władze niderlandzkie nie wynika, że porozumienia w sprawie cen działek są okresowe ani że zakładają one systematycznie sprzedaż po cenie niższej od ceny rynkowej.

45 Zdaniem skarżących na podstawie art. 108 ust. 1 TFUE Komisja jest uprawniona do poddawania stałemu badaniu istniejących systemów pomocy, ale nie ma ona takich kompetencji w stosunku do pomocy indywidualnej. Uważają one, że Komisja nie mogła zbadać środka c) zgodnie z procedurą określoną w art. 17–19 rozporządzenia nr 659/1999, powinna natomiast zbadać poszczególne przypadki, o których mowa w skargach do Komisji w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE. Komisja przekroczyła swoje uprawnienia, obejmując ten środek badaniem zgodności systemu pomocy z rynkiem wewnętrznym.

46 Poprzez ten zarzut pierwszy skarżące podnoszą w istocie, że Komisja przekroczyła swoje uprawnienia, dokonując oceny środka c) zgodnie z procedurą stosowaną do istniejącej pomocy, mimo że środek ten nie stanowi części ogólnego systemu pomocy państwa wypłaconej na rzecz spółek mieszkalnictwa i Komisja powinna była dokonać oceny tego środka w ramach procedury mającej zastosowanie do pomocy indywidualnej.

47 Jeśli chodzi o środek c), to z zaskarżonej decyzji wynika, że do działalności spółek mieszkalnictwa zalicza się między innymi budowa mieszkań, budynków użyteczności publicznej, pomieszczeń handlowych i innych elementów lokalnej infrastruktury przeznaczonych na wynajem lub na sprzedaż. Komisja stwierdziła, że spółki mieszkalnictwa działają w charakterze deweloperów i spoczywa na nich

w tym zakresie odpowiedzialność za całość projektu od opracowania do zakończenia. Stoi ona na stanowisku, że w ramach tej działalności spółki mieszkalnictwa konkurują z prywatnymi deweloperami i w związku z tym należy je uważać za przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą.

48 Komisja uznała, że środek c) stanowił pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE ze względu na to, iż wyraźnie przyznawał korzyść spółkom mieszkalnictwa, które były zwolnione z nabycia działek po cenie rynkowej, że wyraźnie chodziło o środek państwowy, ponieważ działki były zbywane przez gminy, który to środek miał charakter selektywny, gdyż dotyczył jedynie spółek mieszkalnictwa i że chodziło o transfer publicznych środków pieniężnych w postaci utraconych korzyści. Co więcej, środek ten prowadził do zakłócenia konkurencji i wpływał na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

49 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 659/1999 program pomocowy oznacza „każde działanie [każdy przepis], na którego podstawie, bez dalszego wprowadzania w życie wymaganych środków, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w ustawie [w tym przepisie] w sposób ogólny i abstrakcyjny, oraz każde działanie [każdy przepis], na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie”.

50 Z powyższego wynika, że fakt, iż pomoc indywidualna została wypłacona, nie wyklucza istnienia systemu, na podstawie którego pomoc ta jest przyznawana. Wbrew twierdzeniom skarżących fakt, że Komisja otrzymała skargi dotyczące indywidualnej sprzedaży działek po cenie niższej od ceny rynkowej, nie stoi w sprzeczności z istnieniem systemu pomocy, na podstawie którego została przyznana ta indywidualna pomoc.

51 W drugiej kolejności w odniesieniu do argumentu skarżących, że ponieważ środek ten nie był przewidziany w ustawie, nie może on stanowić części systemu pomocy, wystarczy wskazać, iż wymóg przepisu ustawowego jako podstawy systemu pomocy nie jest częścią definicji systemu pomocy w rozumieniu art. 1 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 659/1999.

52 Co więcej, należy zauważyć, że argumenty skarżących są sprzeczne z oceną dokonaną przez władze niderlandzkie, które uznały w zgłoszeniu Komisji, iż porozumienia zawarte przez szereg gmin Niderlandów dotyczące sprzedaży działek spółkom mieszkalnictwa po cenach preferencyjnych stanowiły środek stanowiący część systemu finansowania spółek mieszkalnictwa.

53 Władze niderlandzkie wskazały w tym zgłoszeniu, że sprzedaż działek po cenie niższej od ceny rynkowej nie wchodziła wprawdzie w zakres obowiązującej ustawy lub obowiązujących uregulowań, ale była wymieniona w porozumieniach o świadczenie usług zawieranych w sposób systematyczny przez gminy ze spółkami mieszkalnictwa. Wskazały one, że ta praktyka nie jest zgodna z zaleceniami ustalonymi przez Komisję w komunikacie dotyczącym elementów pomocy państwa przy sprzedaży działek i budynków przez władze publiczne (Dz.U. 1997, C 209, s. 3), co umożliwia wykluczenie uznania jej za pomoc państwa.

54 Powtarzalny charakter praktyki polegającej na sprzedaży przez gminy spółkom mieszkalnictwa działek po cenach niższych od ceny rynkowej wynika także z dokumentów przedstawionych przez Komisję w załączniku do dupliki. Do dokumentów tych zaliczają się okólniki szeregu gmin Niderlandów dotyczące ich polityki w zakresie cen działek, które to okólniki ukazują, że owe gminy przy sprzedaży działek przeznaczonych na budowę mieszkań socjalnych stosują ceny niższe od cen rynkowych.

55 W trzeciej kolejności skarżące utrzymują, że Komisja powinna była wykazać, iż środek c) istniał przed wejściem w życie traktatu, aby zakwalifikować go jako część systemu istniejącej pomocy.

56 W tym względzie z historycznej analizy polityki władz publicznych w sprawie gruntów na budowę mieszkań od 1900 r. przedstawionej przez Komisję w załączniku do dupliki wynika, że władze publiczne już w 1952 r. brały udział w ustalaniu cen działek przeznaczonych na budowę mieszkań socjalnych, ustalając maksymalny limit.

57 W czwartej kolejności skarżące dodają, że Komisja nie przestrzegała procedury dotyczącej istniejącej pomocy, ze względu na to, iż środka c) nie wskazano w piśmie na podstawie art. 17, ale po raz pierwszy w zaskarżonej decyzji.

58 Wystarczy przypomnieć, że środek c) był wymieniony w zgłoszeniu, a zatem zarówno Komisja, jak i władze niderlandzkie uznały go za środek pomocy stanowiący część systemu finansowania spółek mieszkalnictwa.

59 Ponadto skarżące nie wyjaśniają, jakie są konsekwencje faktu, że środek c) nie był wyraźnie wskazany w piśmie na podstawie art. 17, w szczególności uwzględniając okoliczność, iż środek c) uznano w zaskarżonej decyzji za zgodny z rynkiem wewnętrznym.

60 Żaden z argumentów skarżących nie pozwala na podważenie kwalifikacji środka c) jako środka stanowiącego część systemu pomocy w zakresie systemu finansowania spółek mieszkalnictwa ani na wykazanie, że Komisja przekroczyła swoje uprawnienia, dokonując analizy tego środka w ramach istniejącego systemu pomocy w zakresie finansowania spółek mieszkalnictwa.

61 Na koniec należy dodać, że w replice skarżące podnoszą, iż gminy zawierają ze wszystkimi nabywcami działek, a nie jedynie ze spółkami mieszkalnictwa, porozumienia przewidujące obniżkę ceny działki w zamian za określone zobowiązania. Dodają one, że, jeżeli działka jest przeznaczona na budowę mieszkań na najem socjalny, jej wartość końcowa jest mniejsza. Wobec tego nie jest spełniona jedna z przesłanek kwalifikacji środka jako pomocy państwa.

62 Ten argument, podniesiony po raz pierwszy w replice, poprzez który skarżące podnoszą, że środek c) nie stanowi pomocy państwa, jest w istocie nowym zarzutem, opartym na naruszeniu art. 107 TFUE.

63 Z art. 84 § 1 regulaminu postępowania wynika zaś, że nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że opierają się one na okolicznościach prawnych lub faktycznych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu lub stanowią one rozszerzenie zarzutu podniesionego uprzednio, bezpośrednio lub pośrednio, w piśmie wszczynającym postępowanie i które mają z nim ścisły związek (zob. wyrok z dnia 22 listopada 2017 r., von Blumenthal i in./EBI, T-558/16, EU:T:2017:827, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

64 Z uwagi na fakt, że skarżące dopiero na etapie repliki podniosły zarzut mający na celu zakwestionowanie kwalifikacji środka c) jako pomocy państwa, że zarzut ten nie opiera się na okolicznościach ujawnionych po wniesieniu skargi i że nie stanowi on rozszerzenia zarzutu podniesionego w skardze wszczynającej postępowanie, zarzut ten należy odrzucić jako spóźniony, a zatem niedopuszczalny.

65 W każdym wypadku, jak zauważa Komisja, skarżące odnoszą się w tym argumencie do innych środków polegających na obniżeniu cen gruntów niektórym nabywcom w zamian za zobowiązania dotyczące budowy mieszkań o małym zużyciu energii lub sprzedaży osobom nabywającym pierwsze mieszkanie. Środki te, jak i odniesienie do wartości końcowej działek, są odmienne od stosowanych przez gminy praktyk polegających na sprzedaży działek spółkom mieszkalnictwa po cenach niższych od ceny rynkowej.

66 Zarzut pierwszy należy zatem oddalić.

67 Tytułem uzupełnienia Sąd powziął wątpliwość co do interesu, jaki mają skarżące w podniesieniu tego zarzutu i w utrzymywaniu, że Komisja przekroczyła swoje uprawnienia, badając zgodność środka c) z rynkiem wewnętrznym w ramach ogólnego systemu finansowania spółek mieszkalnictwa. Należy bowiem przypomnieć, że skarżące są beneficjentami istniejącego systemu pomocy, którego część stanowi środek c) i który Komisja uznała za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE. Można zastanawiać się, jaki interes mają skarżące w utrzymywaniu, że oceny zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym należało dokonać w ramach innego postępowania, które mogłoby zakończyć się innym rezultatem, to znaczy wydaniem decyzji o niezgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.

***W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego oparcia zaskarżonej decyzji na niepełnej i oczywiście błędnej ocenie właściwego ustawodawstwa krajowego i okoliczności faktycznych***

68 Skarżące utrzymują, że Komisja nie wykazała w zaskarżonej decyzji istnienia oczywistego błędu w niderlandzkim systemie finansowania mieszkań socjalnych i z tego względu przekroczyła uprawnienia poprzez wszczęcie postępowania przewidzianego w art. 17 rozporządzenia nr 659/1999 i ustanowienie wymogu stosownych środków.

69 Skarżące podnoszą w szczególności w piśmie uzupełniającym skargę, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Komisja może zakwestionować definicję UOIG sformułowaną przez państwo członkowskie jedynie w przypadku oczywistego błędu, uwzględniając przysługujący państwu członkowskiemu szeroki zakres uznania. Zarzucają one Komisji, że poprzestała na stwierdzeniu w piśmie na podstawie art. 17, iż możliwość wynajęcia mieszkań socjalnych osobom o „względnie wysokich dochodach" należało uznać za oczywisty błąd. Komisja nie zbadała mającego znaczenie dla sprawy ustawodawstwa niderlandzkiego. Komisja stwierdziła jedynie w owym piśmie, że UOIG nie było zdefiniowane w wystarczająco jednoznaczny sposób, ponieważ obejmowało wszystkie kategorie dochodów.

70 Zdaniem skarżących definicja „mieszkań socjalnych" w pierwotnym systemie niderlandzkim była zaś wyraźnie ograniczona i nie dotyczyła wszystkich kategorii dochodów. Komisja pominęła fakt, że spółki mieszkalnictwa mają obowiązek ustawowy przyznania pierwszeństwa kategorii osób określonej jako osoby mające dochody niepozwalające im na samodzielne nabycie odpowiedniego mieszkania.

71 Dodają one, że Komisja nie może poprzestać na twierdzeniu, iż UOIG nie jest określone w wystarczająco jednoznaczny sposób, ale winna ona wykazać i wskazać środki, jakie powinny zostać przyjęte przez państwo, aby uczynić UOIG zgodnym z traktatem. Ani z zaskarżonej decyzji, ani z pisma na podstawie art. 17 nie wynika, że Komisja zbadała określenie UOIG spółek mieszkalnictwa i jak się wydaje, opierała się jedynie na braku pułapu dochodów.

72 Na wstępie należy zauważyć z jednej strony, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 107 ust. 1 TFUE nie obejmuje interwencji państwa uznawanej za rekompensatę stanowiącą świadczenie wzajemne za świadczenia przedsiębiorstw będących beneficjentami wykonane w celu wypełnienia zobowiązań z zakresu usług publicznych, tak iż podmioty te w rzeczywistości nie czerpią z tego tytułu korzyści finansowych, a zatem interwencja ta nie powoduje ich uprzywilejowania względem przedsiębiorstw konkurujących (zob. wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

73 Niemniej jednak, aby w konkretnym przypadku taka rekompensata nie została uznana za pomoc państwa, muszą być spełnione przesłanki określone w pkt 88–93 wyroku z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415). Po pierwsze, przedsiębiorstwo będące beneficjentem musi zatem wywiązywać się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, a zobowiązania te muszą być jasno zdefiniowane. Po drugie, parametry, na których podstawie obliczona jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone

w obiektywny i przejrzysty sposób. Po trzecie, rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań z zakresu usług publicznych. Po czwarte, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać określony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i odpowiednio wyposażone w środki umożliwiające świadczenie żądanych usług publicznych, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, pkt 46, 47).

74 Wynika z tego, że interwencję państwową niespełniającą jednej lub kilku ze wskazanych w pkt 73 powyżej przesłanek będzie można uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, pkt 48; zob. także podobnie wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 94).

75 Z drugiej strony art. 106 ust. 2 TFUE stanowi, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych, i że rozwój handlu nie może zostać naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii.

76 Jeśli chodzi o relacje pomiędzy przesłankami ustanowionymi w orzecznictwie wywodzonym z wyroku z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), i przeprowadzaną na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE analizą środka pomocowego, z orzecznictwa Trybunału wynika, że kontrola poszanowania przesłanek ustanowionych w tym orzecznictwie jest kwestią nadrzędną, to znaczy następuje podczas badania, czy przedmiotowe środki należy zakwalifikować jako pomoc państwa. Kwestia ta poprzedza w istocie kwestię zbadania, w razie potrzeby, czy pomoc niezgodna ze wspólnym rynkiem jest jednak konieczna do wykonywania zadań powierzonych beneficjentowi przedmiotowego środka, na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, pkt 55; zob. także podobnie wyrok z dnia 8 marca 2017 r., Viasat Broadcasting UK/Komisja, C-660/15 P, EU:C:2017:178, pkt 34).

77 Choć przesłanki ustanowione w wyroku z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), i te, których spełnienie jest konieczne do zastosowania art. 106 ust. 2 TFUE, realizują zatem co do zasady różne cele, to jednak pierwsza z przesłanek ustanowionych w tym wyroku, zgodnie z którą przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem powinno zostać rzeczywiście powierzone wykonywanie jasno określonych zobowiązań z zakresu usług publicznych, ma również zastosowanie w przypadkach powoływania się na odstępstwa przewidziane w art. 106 ust. 2 TFUE (zob. wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

78 Z powyższego wynika zatem w istocie, że zarówno z pierwszej z przesłanek określonych przez Trybunał w wyroku z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), jak i z brzmienia art. 106 ust. 2 TFUE jako takiego wynika wymóg, aby zadanie świadczenia UOIG zostało powierzone danemu podmiotowi gospodarczemu na mocy aktu władzy publicznej oraz aby akt ten jasno określał zobowiązania UOIG, których dotyczy (zob. wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 181 i przytoczone tam orzecznictwo).

79 W owym zakresie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania w odniesieniu do określenia tego, co uważają za UOIG, a zatem definicja tych usług opracowana przez państwo członkowskie może być podana przez Komisję w wątpliwość jedynie

w przypadku oczywistego błędu (zob. wyroki: z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 1 marca 2017 r., Francja/Komisja, T-366/13, niepublikowany, EU:T:2017:135, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).

80 Jednakże przysługujące państwu członkowskiemu uprawnienie do określania UOIG nie jest nieograniczone i nie może być ono wykonywane w arbitralny sposób jedynie w celu wyłączenia danego sektora z zakresu stosowania reguł konkurencji (wyroki: z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 168; z dnia 1 marca 2017 r., Francja/Komisja, T-366/13, niepublikowany, EU:T:2017:135, pkt 93).

81 Należy dodać, że choć państwo członkowskie dysponuje szerokim zakresem uznania co do określenia tego, co uważa za UOIG, nie zwalnia go to jednak od wykazania w wystarczający pod względem prawnym sposób, że zakres tego UOIG jest konieczny i współmierny do rzeczywistego zapotrzebowania na usługę publiczną. Brak udowodnienia przez państwo członkowskie, że te kryteria zostały spełnione, lub niespełnienie przez nie tych kryteriów może stanowić oczywisty błąd w ocenie, który Komisja jest zobowiązana wziąć pod uwagę (wyrok z dnia 1 marca 2017 r., Francja/Komisja, T-366/13, niepublikowany, EU:T:2017:135, pkt 105).

82 Wreszcie należy wyjaśnić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w świetle, po pierwsze, szerokiego zakresu uznania, którym dysponuje państwo członkowskie w dziedzinie zdefiniowania zadania polegającego na świadczeniu UOIG i warunków wprowadzenia go w życie, i po drugie, ograniczonego do oczywistego błędu zakresu kontroli, którą Komisja jest uprawniona przeprowadzić w tym zakresie, kontrola sprawowana przez Sąd nad oceną dokonaną w tym względzie przez Komisję także nie może pójść dalej i w związku z tym kontrola ta powinna ograniczyć się do zbadania, czy Komisja słusznie stwierdziła popełnienie przez państwo członkowskie oczywistego błędu lub też je wykluczyła (zob. wyrok z dnia 1 marca 2017 r., Francja/Komisja, T-366/13, niepublikowany, EU:T:2017:135, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo).

83 Ponadto Komisja wydała w 2005 r. wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (Dz.U. 2005, C 297, s. 4) (zwane dalej „ramami wspólnotowymi z 2005 r.”), których celem jest określenie warunków koniecznych do zakwalifikowania pomocy państwa jako zgodnej z rynkiem wewnętrznym zgodnie art. 106 ust. 2 TFUE. W pkt 12 tych ram Komisja przypomniała, że zobowiązanie do zarządzania UOIG powinno być powierzane danemu przedsiębiorstwu w drodze jednego lub kilku aktów, których forma może zostać określona przez każde państwo członkowskie, i że akty te powinny w szczególności określać dokładny charakter zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych.

84 Decyzja 2005/842 określa warunki, przy których spełnieniu pomoc państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznana niektórym przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania UOIG należy uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem i zwolnić z obowiązku uprzedniego zgłoszenia. Na podstawie art. 2 ust. 1 lit. b) tej decyzji ma ona w szczególności zastosowanie do rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanej przedsiębiorstwom zajmującym się mieszkalnictwem socjalnym, które prowadzą działalność uznaną przez dane państwo członkowskie za UOIG.

85 W decyzji tej przypomniano wymogi ustanowione w orzecznictwie. W odniesieniu do rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych z motywu 7 tej decyzji wynika zatem, co następuje:

„[t]ego rodzaju pomoc może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem tylko, jeśli jest przyznana w celu zapewnienia świadczenia usług stanowiących usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, o których mowa w art. [106] ust. 2 [TFUE]. Z orzecznictwa jasno wynika, że z wyjątkiem sektorów, w których zasady regulują te kwestie [kwestia ta jest już przedmiotem uregulowań w ramach przepisów Unii], państwa członkowskie posiadają szeroki margines uznaniowości przy definiowaniu [szeroką swobodę uznania co do definiowania] usług, które mogą

zostać uznane za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Dlatego, z wyjątkiem sektorów, w których prawo wspólnotowe reguluje te kwestie [kwestia ta jest już przedmiotem uregulowań w ramach przepisów unijnych], zadaniem Komisji jest zapewnienie definiowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym bez oczywistych błędów".

86 W motywie 16 decyzji 2005/842 Komisja w szczególności wskazała, że przedsiębiorstwa zajmujące się mieszkalnictwem socjalnym, zobowiązane do realizacji zadań związanych ze świadczeniem usług w ogólnym interesie gospodarczym, posiadają cechy szczególne, które należy uwzględnić. Z motywu tego wynika, że „przedsiębiorstwa zajmujące się mieszkalnictwem socjalnym, zapewniające mieszkania dla obywateli [osób] znajdujących się w gorszym położeniu lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych, które nie posiadają wystarczających środków, aby pozyskać mieszkanie na zasadach rynkowych, powinny być objęte zwolnieniem z obowiązku zgłoszenia określonym w niniejszej decyzji, nawet jeśli kwota rekompensaty, którą otrzymują, przekracza progi określone w niniejszej decyzji, jeśli wykonywane usługi zostały uznane przez państwa członkowskie za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym".

87 Ponadto wskazany przez skarżące art. 70c ust. 1 Woningwet (niderlandzkiej ustawy o mieszkaniach z 1901 r.) stanowi, że zadaniem spółek mieszkalnictwa jest zapewnienie w drodze pierwszeństwa mieszkania osobom, które ze względu na swe dochody lub inne uwarunkowania mają trudności ze znalezieniem odpowiedniego mieszkania. W celu przyznania zarządzanych przez siebie mieszkań z proporcjonalnie zmniejszonym czynszem spółki mieszkalnictwa są zobowiązane do przyznawania w miarę możliwości pierwszeństwa kandydatom, którzy są szczególnie wskazani do uzyskania takich mieszkań ze względu na ich dochody.

88 W piśmie na podstawie art. 17, w odniesieniu do definicji UOIG, Komisja wyraziła swe wstępne stanowisko i wskazała, że ma wątpliwości co do tego, czy może zgodzić się na definicję usługi publicznej spółek mieszkalnictwa wymienioną w niderlandzkim ustawodawstwie, ze względu na to, że określenie to nie było wystarczająco jasne i mogło zawierać oczywiste błędy.

89 W tym zakresie wskazała ona, że:

„Przy wynajmowaniu mieszkań spółki mieszkalnictwa są zgodnie z prawem zobowiązane do przyznawania pierwszeństwa osobom mającym trudności ze znalezieniem odpowiedniego mieszkania (ze względu na niskie dochody lub inne uwarunkowania). Jednakże działalność w zakresie mieszkalnictwa nie jest ograniczona do osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej. W przypadku nadwyżek spółki mieszkalnictwa wynajmują mieszkania osobom mającym względnie wysokie dochody, naruszając w ten sposób interesy swych konkurentów handlowych, którzy nie korzystają z wprowadzonych przez państwo środków. Możliwość wynajmowania mieszkań grupom mającym wyższe dochody lub przedsiębiorstwom należy uznać za oczywisty błąd w definicji usługi publicznej. Zaproponowane przez władze niderlandzkie rozwiązanie polegające na obniżeniu najwyższej wartości mieszkań, które można uznać za »mieszkania socjalne« nie rozwiązuje tego problemu".

90 Komisja uznała, że ponieważ usługa publiczna ma charakter socjalny, określenie działalności spółek mieszkalnictwa powinno zatem mieć bezpośredni związek z gospodarstwami domowymi w niekorzystnej sytuacji społecznej, a nie tylko z maksymalną ceną mieszkań.

91 Jak stwierdziła Komisja w zaskarżonej decyzji, wskazała ona bowiem w piśmie na podstawie art. 17 władzom niderlandzkim tytułem wstępu, że powinny zmienić definicję powierzonych spółkom mieszkalnictwa zadań z zakresu usług publicznych, tak by mieszkania socjalne były przeznaczone dla wyraźnie określonej grupy docelowej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub złożonej z grup w niekorzystnej sytuacji społecznej.

92 Stwierdziła również, że „dostarczanie mieszkań socjalnych m[ogło] stanowić usługę w ogólnym interesie gospodarczym, jeżeli [było] ono ograniczone do grupy docelowej obywateli znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub do zagrożonych grup społecznych, przy czym państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres uznania pod względem wielkości grupy docelowej i szczegółowych zasad stosowania systemu do grup docelowych". [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej] Dodała ona, że „w piśmie na podstawie art. 17 wyra[ziła] ona swe wstępne stanowisko, w którym zastanawiała się nad kwestią, czy określenie usługi publicznej było wystarczająco jasne i czy popełniono oczywisty błąd w zakwalifikowaniu jako mieszkań socjalnych transakcji polegającej na wynajmowaniu mieszkań grupom reprezentującym wszystkie przedziały dochodów".

93 Z pisma na podstawie art. 17 wynika zatem, że wbrew twierdzeniom skarżących to właśnie w świetle zawartej w niderlandzkim ustawodawstwie definicji UOIG związanego z mieszkalnictwem socjalnym Komisja uznała, iż definicja ta nie spełnia wymogu jasności. Komisja stwierdziła bowiem, że obowiązek ustawowy do przyznawania „pierwszeństwa osobom mającym trudności ze znalezieniem odpowiedniego mieszkania" nie pozwala na wystarczająco dokładne określenie grupy docelowej, dla której są przeznaczone mieszkania socjalne.

94 Wbrew twierdzeniom skarżących, z jednej strony, Komisja nie podkreśliła, że definicja UOIG nie jest wystarczająco dokładna ze względu na braku wskazania pułapu dochodów, a z drugiej strony, przepisy prawne dotyczące kontroli sprawowanej nad spółkami mieszkalnictwa nie mają znaczenia dla sprawy, jeśli chodzi o kwestię, czy ich zadania są wystarczająco określone w ustawodawstwie.

95 Z pisma na podstawie art. 17 wynika zatem, że Komisja poinformowała władze niderlandzkie, iż brak dokładnego określenia zadania powierzonego spółkom mieszkalnictwa stanowi oczywisty błąd w definicji UOIG.

96 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 pismo to obejmuje opinię wstępną Komisji, w której przedmiocie wezwano władze krajowe do przedstawienia uwag. W ramach procedury współpracy, władze krajowe mogły zatem podać w wątpliwość tę dokonaną przez Komisję ocenę, wykazując, że definicja UOIG związanego z mieszkalnictwem socjalnym była wystarczająco dokładna i nie zawierała oczywistego błędu.

97 Zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 81 powyżej zadaniem władz niderlandzkich było wykazanie w wystarczający pod względem prawnym sposób, że zakres UOIG, którego świadczenie powierzono spółkom mieszkalnictwa, jest konieczny i współmierny do rzeczywistego zapotrzebowania na usługę publiczną. Do nich należało zatem wykazanie, że definicja powierzonego spółkom mieszkalnictwa zadania z zakresu usług publicznych była wystarczająco dokładna, aby odpowiadała celowi UOIG związanego z mieszkalnictwem socjalnym, którym zgodnie z decyzją 2005/842 jest zapewnienie mieszkania dla osób znajdujących się w gorszym położeniu lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych, które nie posiadają wystarczających środków, aby pozyskać mieszkanie na zasadach rynkowych.

98 Wbrew twierdzeniom skarżących z orzecznictwa wynika, że ciężar dowodu w zakresie wykazania, iż UOIG jest określone w sposób wystarczająco jasny, spoczywa na władzach krajowych.

99 Z orzecznictwa przytoczonego w pkt 81 powyżej wynika także, że brak udowodnienia przez państwo członkowskie, iż kryteria zostały spełnione, może stanowić oczywisty błąd w ocenie. Jest tak tym bardziej, jeżeli, jak w niniejszej sprawie, władze niderlandzkie przyznały, że zadanie świadczenia UOIG nie było wystarczająco dokładne.

100 W piśmie z dnia 6 września 2005 r. w odpowiedzi na pismo na podstawie art. 17 rząd niderlandzki wskazał bowiem „wątpliwości Komisji co do zgodności obecnego systemu finansowania spółek mieszkalnictwa, uznanego za istniejącą pomoc, z rynkiem wewnętrznym, ponieważ definicja usługi publicznej nie jest wystarczająco jasna i zawiera ewentualnie oczywiste błędy", i fakt, że „Niderlandy

wzywa się do podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia, by definicja była bezpośrednio związana z gospodarstwami domowymi w niekorzystnej sytuacji społecznej". Należy zauważyć, że rząd niderlandzki nie zakwestionował tych ocen.

101 Rząd niderlandzki przyznał natomiast, że „spółki mieszkalnictwa, które powinny wprawdzie w drodze pierwszeństwa, ale nie wyłącznie, zapewniać mieszkania osobom znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej, m[ogły] obecnie także (co prawda na niewielką skalę) przyznawać mieszkania do wynajmu osobom/gospodarstwom domowym o wysokich (wyższych) dochodach w porównaniu z tą grupą docelową" i że „wynajmowanie tej grupie docelowej innej niż socjalna nie odbyło się (zupełnie) zgodnie z cenami rynkowymi". W ten sposób wskazał on, że „ustawodawstwo, w którym w jakikolwiek sposób (pod względem administracyjnym lub w odmiennej formie prawnej) zostanie dokonane rozgraniczenie między działalnością komercyjną i zadaniami podstawowymi (UOIG) w celu ograniczenia mechanizmów wsparcia do zadań podstawowych, pozostaje zasadą regulującą rozwój krótko scharakteryzowany na początku niniejszego pisma, co powinno doprowadzić do ustosunkowania się do zarzutów i do ograniczenia co do istoty pomocy państwa do przyznania mieszkań grupie docelowej".

102 Następnie wśród środków zaproponowanych przez rząd niderlandzki w piśmie z dnia 3 grudnia 2009 r. znalazło się określenie grupy docelowej gospodarstw domowych w niekorzystnej sytuacji społecznej jako „kandydatów do mieszkania mających dochód poniżej 33 000 EUR". Zaproponował on także, co następuje:

„Zagwarantowane jest przyznanie 90% mieszkań każdej spółki mieszkalnictwa kandydatom do mieszkań wchodzącym w skład grupy docelowej w momencie przyznania. Pozostałe 10% zostanie przydzielone na podstawie obiektywnych kryteriów obejmujących element pierwszeństwa socjalnego. Osoby posiadające dochody powyżej górnej granicy, mogące być jednak uznawane za wymagające wsparcia socjalnego, takie jak rodziny wielodzietne i inne kategorie określone w przepisach, są traktowane priorytetowo".

103 W tym względzie należy oddalić podniesiony przez skarżące posiłkowo w replice argument, że, zgadzając się na te zobowiązania umożliwiające, by 10% mieszkań socjalnych było wynajętych bez pułapu dochodów, Komisja przyznała, iż nie jest możliwe zobowiązanie spółek mieszkalnictwa, by kwaterowały one wyłącznie (a nie w pierwszej kolejności) osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Argument ten opiera się bowiem na błędnym zrozumieniu oceny Komisji zawartej w piśmie na podstawie art. 17. Komisja nie uznała, że definicja UOIG zawierała oczywisty błąd, ponieważ nie przewidziano w niej, iż spółki mieszkalnictwa powinny wynajmować mieszkania „wyłącznie" osobom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji, ale, że była ona nieprecyzyjna, gdyż przewidziano w niej wynajmowanie w „pierwszej kolejności osobom mającym trudności ze znalezieniem odpowiedniego mieszkania", przy czym nie określono owej grupy docelowej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

104 Z powyższego wynika, że Komisja wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, iż popełniony został oczywisty błąd w określeniu powierzonej spółkom mieszkalnictwa UOIG związanego z mieszkalnictwem socjalnym, i że nie przekroczyła ona uprawnień, gdy wysłała pismo na podstawie art. 17.

105 Zarzut drugi należy zatem oddalić.

***W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na tym, że Komisja dokonała nieścisłej i powierzchownej oceny, gdy doszła do wniosku, że wynajem mieszkań socjalnych osobom o „względnie wysokich dochodach" stanowi część powierzonych spółkom mieszkalnictwa zadań z zakresu usług publicznych***

106 Skarżące podnoszą, że Komisja nie dopełniła obowiązku uzasadnienia, nie określając w zaskarżonej decyzji pojęcia „względnie wysokich dochodów", które odegrało kluczową rolę w dokonywanej przez nią ocenie. Utrzymują one, że sam fakt, iż spółki mieszkalnictwa prowadzą oprócz zadań z zakresu usług publicznych dodatkową działalność służącą wynajmowaniu mieszkań gospodarstwom domowym mającym „względnie wysokie dochody", niezależnie od ich definicji sformułowanej przez Komisję, nie pozwalał tej ostatniej na stwierdzenie, że popełniono oczywisty błąd w określeniu UOIG. Komisja nie wykazała, że spółki mieszkalnictwa otrzymały pomoc finansową na tę dodatkową działalność.

107 W replice skarżące podnoszą, że w piśmie na podstawie art. 17 Komisja opisała oczywisty błąd w definicji UOIG jako możliwość wynajmowania przez spółki mieszkalnictwa mieszkań gospodarstwom domowym o „względnie wysokich dochodach", a nie, jak utrzymuje Komisja, jako fakt, iż pierwotny system nie zawierał wystarczających gwarancji w celu uniemożliwienia, by spółki mieszkalnictwa przeznaczały pomoc państwa na swą dodatkową działalność komercyjną. Otóż Komisja nie uzasadniła wystarczająco w zaskarżonej decyzji pojęcia „względnie wysokich dochodów" ani faktu, że wynajem mieszkań osobom o takich dochodach stanowi część zadań z zakresu usług publicznych spółek mieszkalnictwa. W każdym razie Komisja nie uzasadniła faktu, że może mieć miejsce subsydiowanie krzyżowe.

108 Na wstępie należy zauważyć, że w replice skarżące wskazują, iż zarzut ten odnosi się do fragmentu znajdującego się w piśmie na podstawie art. 17, w którym wskazano, co następuje:

„W przypadku nadwyżek spółki mieszkalnictwa wynajmują mieszkania osobom mającym względnie wysokie dochody i naruszają w ten sposób interesy swych konkurentów handlowych, którzy nie korzystają z wprowadzonych przez państwo środków. Możliwość wynajęcia mieszkań grupom mającym wyższe dochody lub przedsiębiorstwom należy uznać za oczywisty błąd w definicji usługi publicznej".

109 Zaskarżona decyzja nie zawiera wyrażenia „względnie wysokie dochody". Wobec tego argumenty podniesione w ramach niniejszego zarzutu odnoszą się do uzasadnienia pisma na podstawie art. 17 i skarżące nie mogą powoływać się w tym zakresie na brak uzasadnienia samej zaskarżonej decyzji.

110 Ponadto należy zaznaczyć, że argumenty skarżących opierają się na błędnym i fragmentarycznym zrozumieniu pisma na podstawie art. 17.

111 Należy bowiem przypomnieć, że Komisja stwierdziła w piśmie na podstawie art. 17 oczywisty błąd w definicji UOIG ze względu na to, że nie była ona wystarczająco dokładna, ponieważ nie dotyczyła jedynie docelowej grupy osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej. Następnie wskazała ona, że jeśli w przypadku nadwyżek spółki mieszkalnictwa mogły być zmuszone do wynajmowania mieszkań osobom spoza tej grupy docelowej, istniało ryzyko, że spółki mieszkalnictwa korzystają również z pomocy państwa dla owych rodzajów działalności wykraczających poza zakres UOIG.

112 W tym względzie w pkt 39 pisma na podstawie art. 17 Komisja wskazała, co następuje:

„Ponadto niekiedy spółki mieszkalnictwa mają nadwyżkę mieszkań socjalnych. W tym wypadku wynajmują one owe mieszkania innym stronom (to znaczy gospodarstwom domowym niebędącym w niekorzystnej sytuacji społecznej). Jak wcześniej wskazano, Komisja uważa, że wynajmu lokali mieszkalnych gospodarstwom domowym niebędącym w niekorzystnej sytuacji społecznej nie można uznać za usługę publiczną".

113 Wbrew twierdzeniom skarżących z pisma na podstawie art. 17 jasno wynika, że pojęcie osób mających „względnie wysokie dochody" dotyczy osób, których nie można uznać za osoby znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej.

114 W tym względzie należy zauważyć, że ze streszczenia pisma z dnia 6 września 2005 r., przytoczonego w pkt 101 powyżej, wynika, iż władze niderlandzkie zrozumiały pojęcie osób mających „względnie wysokie dochody" jako dotyczące gospodarstw domowych mających dochody wyższe niż grupa docelowa osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej.

115 Z pisma na podstawie art. 17 także jasno wynika, że Komisja uznała, iż wynajem mieszkań osobom o „względnie wysokich dochodach" nie mógł być traktowany jako związany z zadaniami z zakresu usług publicznych spółek mieszkalnictwa.

116 Wbrew twierdzeniom podniesionym w skardze przez skarżące Komisja nie uznała, że sam fakt, iż spółki mieszkalnictwa prowadzą dodatkową działalność komercyjną, stanowi oczywisty błąd w definicji UOIG. Komisja stwierdziła, że z powodu braku dokładnego określenia UOIG istniało ryzyko, iż pomoc przyznana spółkom mieszkalnictwa przysporzy także korzyści ich dodatkowej działalności, która nie byłaby zatem prowadzona na warunkach rynkowych.

117 Jak wynika także z pkt 40 zaskarżonej decyzji, aby zapewnić zgodność mechanizmu finansowania mieszkalnictwa socjalnego z art. 106 ust. 2 TFUE, Komisja uznała, iż należało ograniczyć mieszkalnictwo socjalne do docelowej grupy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub złożonej z grup w niekorzystnej sytuacji społecznej, a także przewidzieć prowadzenie odrębnej rachunkowości dla działalności związanej ze świadczeniem usługi publicznej i dla działalności komercyjnej oraz poddawanie ich odpowiedniej kontroli w celu zagwarantowania prowadzenia działalności komercyjnej na warunkach rynkowych.

118 Z powyższego wynika, że skarżące nie mogą utrzymywać, iż Komisja nie wykazała istnienia ryzyka subsydiowania krzyżowego.

119 W tym względzie, przyznając w piśmie z dnia 6 września 2005 r., że wynajmowanie mieszkań gospodarstwom domowych mającym wyższe dochody w porównaniu z grupą docelową nie odbyło się zupełnie zgodnie z cenami rynkowymi, władze niderlandzkie uznały istnienie subsydiowania krzyżowego.

120 Ponadto, wbrew twierdzeniom skarżących w piśmie na podstawie art. 17 zawierającym wstępną ocenę dokonaną przez Komisję, nie była ona zobowiązana wykazać, że dodatkowa działalność spółek mieszkalnictwa była faktycznie objęta pomocą państwa lub że rzeczywiście miało miejsce subsydiowanie krzyżowe. Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem badanie istniejącej pomocy może prowadzić jedynie do wydania decyzji wywołującej skutki na przyszłość. Zatem jedynie wtedy, gdy Komisja uważa, że dany system finansowania grozi na przyszłość możliwością nadmiernych rekompensat, może ona zaproponować przyjęcie stosownych środków (zob. wyrok z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja, T-354/05, EU:T:2009:66, pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo).

121 Na koniec skarżące utrzymują w replice, że spółki mieszkalnictwa miały już obowiązek prowadzenia odrębnej księgowości na podstawie art. 25 B Mededingingswet (niderlandzkiej ustawy o konkurencji).

122 Należy zaś przypomnieć, że w swym piśmie z dnia 6 września 2005 r. rząd niderlandzki wskazał punkt pisma na podstawie art. 17, w którym powołano się na obowiązek prowadzenia odrębnej księgowości przez przedsiębiorstwa, nie podnosząc, iż obowiązek ten istniał już w ustawodawstwie w odniesieniu do spółek mieszkalnictwa. Co więcej, w piśmie z dnia 3 grudnia 2009 r. wśród środków, które rząd niderlandzki zobowiązał się przyjąć w celu zapewnienia zgodności systemu pomocy, znajduje się rachunkowe oddzielenie działalności społecznej (objętej pomocą państwa) i komercyjnej (bez pomocy

państwa) zgodnie z dyrektywą Komisji 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi (Dz.U. 1980, L 195, s. 35).

123 Na koniec, jak zauważyła Komisja, zgodnie z art. 25 D ust. 1 lit. b) niderlandzkiej ustawy o konkurencji obowiązek prowadzenia odrębnej księgowości, przewidziany w art. 25 B tej ustawy, nie znajduje zastosowania do przedsiębiorstw zobowiązanych do świadczenia UOIG związanych z mieszkalnictwem socjalnym o obrocie nieprzekraczającym 40 mln EUR. Zobowiązania władz niderlandzkich dotyczyły zatem rozszerzenia tego obowiązku na wszystkie spółki mieszkalnictwa.

124 Zarzut trzeci należy zatem oddalić.

***W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na tym, że Komisja dopuściła się naruszenia prawa i przekroczenia uprawnień poprzez wymaganie od władz niderlandzkich nowej definicji „mieszkania socjalnego", i w przedmiocie zarzutu szóstego, opartego na tym, że Komisja poprzez wymóg szczególnej definicji UOIG dokonała błędnej wykładni decyzji 2005/842***

125 Poprzez zarzut czwarty skarżące podnoszą, że wśród stosownych środków, które Komisja zaproponowała władzom niderlandzkim, ustanowiła ona wymóg, by ograniczyły one definicję mieszkania socjalnego do określonej grupy gospodarstw domowych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Z pisma na podstawie art. 17, a w szczególności z odesłania do decyzji Komisji z dnia 3 lipca 2001 r. w sprawie pomocy państwa N 209/01 dotyczącej gwarancji pożyczek Housing Finance Agency w Irlandii (Dz.U. 2002, C 67, s. 33) wynika, że Komisja uznała, iż ograniczenie to może zostać dokonane jedynie w drodze pułapu dochodowego. Państwom członkowskim przysługuje duży zakres uznania przy określaniu zakresu ich UOIG w kontekście mieszkalnictwa socjalnego, a Komisja nie ma kompetencji do wprowadzenia kryterium dotyczącego określenia grupy docelowej.

126 Poprzez zarzut szósty skarżące podnoszą, że przewidziane w decyzji 2005/842 zwolnienie z obowiązku zgłoszenia na mocy art. 108 ust. 3 TFUE ma zastosowanie do mieszkalnictwa socjalnego, ale nie podlega pułapom. W motywie 16 decyzji 2005/842 pojęcie mieszkalnictwa socjalnego zdefiniowano jedynie przez odniesienie do „obywateli [osób] znajdujących się w gorszym położeniu lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych", ale nie przez odniesienie do granicy pułapu dochodowego. Komisja dokonała błędnej wykładni decyzji 2005/842, uznając, że niderlandzki system mieszkalnictwa socjalnego zawiera oczywisty błąd, ponieważ nie zawiera specjalnego pułapu dochodowego. Zdaniem skarżących zadania spółek mieszkalnictwa były określone w wystarczająco jasny sposób w niderlandzkim ustawodawstwie.

127 Poprzez dwa zarzuty skarżące zarzucają w istocie Komisji, że dopuściła się naruszenia prawa, przekroczyła uprawnienia i naruszyła decyzję 2005/842 poprzez ustanowienie w piśmie na podstawie art. 17 wymogu, by władze niderlandzkie zdefiniowały UOIG związane z mieszkalnictwem socjalnym w drodze odesłania do grupy docelowej określonej na podstawie pułapu dochodowego.

128 Na wstępie należy przypomnieć, że z analizy zarzutu drugiego, a w szczególności z orzecznictwa wskazanego w pkt 79–81 powyżej wynika, iż nawet jeśli państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania, Komisja może zakwestionować definicję UOIG w przypadku oczywistego błędu. Skoro stwierdzono, że Komisja słusznie uznała w piśmie na podstawie art. 17, iż brak wystarczająco jasnej definicji grupy docelowej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej stanowił oczywisty błąd, miała ona zatem, wbrew twierdzeniom skarżących, kompetencję, by żądać od władz niderlandzkich ograniczenia tej definicji.

129 W piśmie na podstawie art. 17 Komisja wskazała, że definicja UOIG związanego z mieszkalnictwem socjalnym powinna wprowadzać bezpośredni związek z gospodarstwami domowymi znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji. W tym względzie wskazała ona, że zaproponowane przez władze niderlandzkie rozwiązanie polegające na obniżeniu najwyższej wartości mieszkań, które można uznać za „mieszkania socjalne", nie rozwiązuje tego problemu.

130 Następnie wskazała ona swą decyzję z dnia 3 lipca 2001 r. w sprawie pomocy państwa N 209/01 tytułem przykładu swej niedawnej praktyki w zakresie mieszkalnictwa socjalnego. Rozpatrywany w tej decyzji środek pomocy polegał na gwarancji państwa udzielonej na rzecz Housing Finance Agency (HFA, agencji ds. finansowania mieszkań, Irlandia) w ramach prowadzonej przez nią działalności kredytowej i gromadzenia funduszy przeznaczonych na działalność w zakresie mieszkalnictwa socjalnego prowadzoną przez jednostki samorządu lokalnego. Wskazała ona, że gwarancji państwa HFA można było udzielić jedynie na rzecz osób, które spełniały określone kryteria, a mianowicie, potrzebowały kredytu, ich dochody były poniżej pewnego pułapu i były niekwalifikowalne do kredytu ze źródeł komercyjnych. Stwierdziła ona, że uzasadnienie społeczne w irlandzkim statusie UOIG było oparte na kryteriach bardziej rygorystycznych niż te stosowane w systemie niderlandzkim.

131 Z pisma na podstawie art. 17 wynika w rezultacie, że Komisja wskazała decyzję z dnia 3 lipca 2001 r. jako przykład definicji UOIG w kontekście mieszkalnictwa socjalnego, dokonując jednoznacznego odniesienia do kryteriów społecznych i do gospodarstw domowych w niekorzystnej sytuacji społecznej. Wbrew twierdzeniom skarżących Komisja nie wymagała od władz niderlandzkich, by przyjęły takie same kryteria, ani nie uznała, iż mogły one określić UOIG tylko w drodze odniesienia do pułapu dochodowego.

132 Jak podnoszą same skarżące, pojęcie mieszkań socjalnych określono w motywie 16 decyzji 2005/842 w drodze odniesienia do „obywateli [osób] znajdujących się w gorszym położeniu lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych". Zgodnie z tą decyzją w piśmie na podstawie art. 17 Komisja ustanowiła jedynie wymóg, by definicja działalności spółek mieszkalnictwa była bezpośrednio związana z gospodarstwami domowymi w niekorzystnej sytuacji społecznej.

133 Wbrew twierdzeniom skarżących Komisja nie uznała w piśmie na podstawie art. 17, że oczywisty błąd w definicji UOIG wynika z braku specjalnego pułapu dochodowego, ale że wynika on z braku jasnego określenia grupy docelowej. Komisja poprzestała na wskazaniu, że kryterium dotyczące najwyższej wartości mieszkania nie jest zadowalającym kryterium.

134 Co więcej, należy przypomnieć, że to same władze niderlandzkie zaproponowały Komisji w piśmie z dnia 3 grudnia 2009 r. nową definicję mieszkania socjalnego, opartą na pułapie dochodów.

135 Znajduje to zresztą potwierdzenie w szeregu dokumentów przedstawionych przez Komisję w załączniku do dupliki, w tym w dwóch sprawozdaniach z konsultacji: pierwsza odbyła się między niderlandzkim ministrem mieszkalnictwa i Tweede Kamer der Staten-Generaal (drugą izbą parlamentu, Niderlandy), była datowana na dzień 31 sierpnia 2006 r. i dotyczyła spółek mieszkalnictwa, a druga odbyła się między niderlandzkim ministrem spraw wewnętrznych i drugą izbą parlamentu niderlandzkiego, była datowana na dzień 28 października 2010 r. i dotyczyła pomocy spółkom mieszkalnictwa, a w jej trakcie ministrowie wyraźnie wskazali, że pułap dochodów nie został nałożony przez Komisję, ale został zaproponowany przez Niderlandy.

136 Nie ma więc znaczenia dla sprawy argument skarżących, że na podstawie wyroku z dnia 22 października 2008 r., TV2/Danmark i in./Komisja (T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04, EU:T:2008:457), państwa członkowskie mogą zdecydować się na jakościową definicję UOIG i nie mogą zostać zmuszone do ograniczenia jej pod względem ilościowym przy użyciu pułapu dochodów.

137 Ponadto należy zauważyć, że Komisja poprzestała na uznaniu w zaskarżonej decyzji, iż ta nowa definicja UOIG związanego z mieszkalnictwem socjalnym spełnia wymogi decyzji 2005/842. Nie można jednak wykluczyć, że Komisja zatwierdziłaby także definicję UOIG zaproponowaną przez władze niderlandzkie opierającą się na innym kryterium niż pułap dochodów, gdyby definicja ta była wystarczająco jasna i wprowadzała bezpośredni związek z osobami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji.

138 Z powyższego wynika, że Komisja, nie ustanawiając wymogu definicji UOIG opartej na pułapie dochodów, nie dopuściła się naruszenia prawa, nie przekroczyła uprawnień ani nie naruszyła decyzji 2005/842.

139 Zarzuty czwarty i szósty należy zatem oddalić.

***W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na tym, że Komisja dopuściła się naruszenia prawa poprzez niewprowadzenie rozróżnienia między UOIG a sposobem jego finansowania***

140 Skarżące twierdzą, że z wyroku z dnia 22 października 2008 r., TV2/Danmark i in./Komisja (T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04, EU:T:2008:457), wynika, iż należy dokonać rozróżnienia między definicją UOIG i sposobem jego finansowania. Komisja nie dokonała tego rozróżnienia i potraktowała UOIG jako rodzaj subsydiowania krzyżowego dodatkowej działalności komercyjnej. Uznała ona, że mogła sprzeciwić się możliwości subsydiowania krzyżowego, ograniczając definicję UOIG poprzez pułap dochodów, skutkiem czego spółki mieszkalnictwa nie mogły korzystać ze środków oddanych do ich dyspozycji w ramach UOIG odnośnie do ofert mieszkań dla gospodarstw domowych przekraczających ten pułap dochodów. Komisja powinna ocenić definicję UOIG niezależnie od środków oddanych do dyspozycji spółek mieszkalnictwa na wdrożenie tego UOIG, następnie zbadać, czy środki te nie wykraczały poza to, co jest konieczne dla zapewnienia świadczenia UOIG. Komisja dopuściła się pomieszania dwóch kwestii, gdy w drodze ograniczenia UOIG chciała sprzeciwić się nadmiernym rekompensatom.

141 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że w pkt 108 wyroku z dnia 22 października 2008 r., TV2/Danmark i in./Komisja (T-309/04, T-317/04, T-329/04 i T-336/04, EU:T:2008:457), przytoczonym przez skarżące, Sąd uznał, iż UOIG określane jest hipotetycznie przez wzgląd na interes ogólny, któremu służy, a nie na środki, które zapewniają jego świadczenie.

142 W niniejszej sprawie w piśmie na podstawie art. 17 Komisja wskazała zaś władzom niderlandzkim, w pierwszej kolejności, że definicja UOIG związanego z mieszkalnictwem socjalnym musi zostać określona przez wzgląd na interes ogólny, któremu służy, a mianowicie przez wzgląd na kryteria społeczne, i mieć bezpośredni związek z gospodarstwami domowymi w niekorzystnej sytuacji społecznej. Dopiero w drugiej kolejności Komisja zbadała kwestię proporcjonalności finansowania UOIG i subsydiowania krzyżowego.

143 Z powyższego wynika, że wbrew twierdzeniom skarżących Komisja nie uzależniła definicji UOIG związanego z mieszkalnictwem socjalnym od jego sposobu finansowania.

144 W drugiej kolejności skarżące niesłusznie utrzymują, że Komisja nie mogła sprzeciwić się nadmiernej rekompensacie ani możliwości subsydiowania krzyżowego, ograniczając definicję UOIG.

145 W celu uznania, że pomoc państwa przybierająca postać rekompensaty za świadczenie usług publicznych jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, w art. 5 ust. 1 decyzji 2005/842 przypomniano bowiem, iż wysokość rekompensaty nie przekracza kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku z kapitału własnego niezbędnego do wywiązywania się z tych zobowiązań. (zob. także pkt 14 ram wspólnotowych z 2005 r.).

146 W art. 5 ust. 2 decyzji 2005/842 wskazano, że koszty, które należy uwzględnić, obejmują całość kosztów poniesionych w związku z funkcjonowaniem UOIG i że jeśli przedsiębiorstwo prowadzi działalność wykraczającą poza zakres UOIG, uwzględnione zostają wyłącznie koszty związane z UOIG (zob. także pkt 16 ram wspólnotowych z 2005 r.).

147 W piśmie na podstawie art. 17 Komisja w szczególności wskazała, że aby spełnić kryterium proporcjonalności, konieczne jest, by pomoc państwa nie przekraczała kosztów netto zadań z zakresu usług publicznych z uwzględnieniem pozostałych dochodów bezpośrednich i pośrednich z wykonywania zadań z zakresu usług publicznych. Komisja zwróciła uwagę, że powinna w niniejszym przypadku określić, po pierwsze, czy koszty i dochody związane z działalnością w zakresie usługi publicznej i usługi niemającej tego charakteru mogły zostać właściwie określone i, po drugie, czy została zachowana równowaga pomiędzy finansowaniem a kosztami netto.

148 Jasne określenie UOIG jest zatem konieczne, aby zagwarantować poszanowanie przesłanki proporcjonalności pomocy, a mianowicie aby zagwarantować, że udzielona rekompensata nie przekracza kwoty niezbędnej do wypełniania zadań z zakresu usług publicznych.

149 W związku z tym Komisja, domagając się od władz niderlandzkich określenia UOIG związanego z mieszkalnictwem socjalnym przez wzgląd na grupę docelową gospodarstw domowych w niekorzystnej sytuacji społecznej, zwróciła się do nich o jasne określenie zadań z zakresu usług publicznych, na które przyznano rekompensaty. To dokładne określenie pozwoliło zatem na określenie kosztów poniesionych przy wykonywaniu UOIG i zapobieżenie z jednej strony nadmiernym rekompensatom, a z drugiej strony temu, by wykraczająca poza zakres UOIG działalność wykonywana przez spółki mieszkalnictwa nie była objęta pomocą państwa, w celu uniknięcia subsydiowania krzyżowego.

150 Co więcej, należy zaznaczyć, zgodnie ze stanowiskiem Komisji, że same skarżące wskazały w skardze, iż definicja UOIG jest istotna dla sprawdzenia, czy istnieje nadwyżka rekompensaty, która mogłaby prowadzić do subsydiowania krzyżowego.

151 Zarzut piąty należy zatem oddalić.

***W przedmiocie zarzutu siódmego, opartego na tym, że Komisja popełniła błąd w ocenie i naruszyła art. 5 decyzji 2005/842, nie stwierdzając, że sposób finansowania UOIG był w oczywisty sposób niewłaściwy***

152 Skarżące podnoszą, że Komisja naruszyła art. 5 decyzji 2005/842, który stanowi, iż wysokość rekompensaty za UOIG jest zgodna z traktatem, jeśli nie przekracza kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych przy wywiązywaniu się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku niezbędnego do wywiązywania się z tych zobowiązań. W piśmie na podstawie art. 17 Komisja nie stwierdziła nadmiernej rekompensaty ani nie wykazała istnienia ryzyka zbytniej korzyści mogącej prowadzić do nadmiernej rekompensaty.

153 Komisja popełniła błąd w ocenie poprzez niezbadanie w piśmie na podstawie art. 17 istnienia nadmiernej rekompensaty w pierwotnym systemie finansowania mieszkalnictwa socjalnego, w świetle pierwotnej definicji UOIG, przed żądaniem zmiany tego systemu. W piśmie na podstawie art. 17 Komisja nie mogła żądać zmiany systemu mieszkalnictwa socjalnego ze względu na to, iż nie mogła w braku przedstawienia przez władze niderlandzkie wystarczających informacji ustalić, jakie były koszty UOIG i jaka była kwota rekompensaty otrzymywanej przez spółki mieszkalnictwa.

154 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem badanie istniejącej pomocy może prowadzić jedynie do ustalenia środków na przyszłość. Zatem jedynie wtedy, gdy Komisja uważa, że dany system finansowania grozi na przyszłość możliwością nadmiernych rekompensat, może ona zaproponować przyjęcie stosownych środków (zob. wyrok z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja, T-354/05, EU:T:2009:66, pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo).

155 W tych okolicznościach o ile możliwe jest, że poszukiwanie w ramach stałego badania istniejącej pomocy ewentualnych nadmiernych rekompensat w przeszłości mogłoby ewentualnie w konkretnych okolicznościach danego przypadku być interesujące z punktu widzenia oceny zgodności tej istniejącej pomocy z rynkiem wewnętrznym, o tyle jednak takie poszukiwanie samo w sobie nie jest ściśle niezbędne dla prawidłowej oceny konieczności zaproponowania stosownych środków na przyszłość oraz dla określenia, jakie mają być te środki. Ryzyko nadmiernych rekompensat bądź jego brak w przyszłości zależy ostatecznie zasadniczo od konkretnego sposobu realizacji samego systemu finansowania, a nie od okoliczności, czy system ten w praktyce skutkował nadmierną rekompensatą w przeszłości (wyrok z dnia 11 marca 2009 r., TF1/Komisja, T-354/05, EU:T:2009:66, pkt 167).

156 Z owego orzecznictwa wynika, że, wbrew twierdzeniom skarżących, Komisja nie miała obowiązku wykazania istnienia nadmiernej rekompensaty w pierwotnym systemie finansowania mieszkalnictwa socjalnego.

157 Co więcej, w piśmie na podstawie art. 17 Komisja stwierdziła w odniesieniu do proporcjonalności finansowania, że skoro władze niderlandzkie nie mogą przedstawić informacji o dodatkowych kosztach ponoszonych przez spółki mieszkalnictwa na działalność związaną ze świadczeniem usługi publicznej ani o dokładnej wartości wprowadzonych przez państwo środków, to nie może ona ustalić, czy istnieje nadmierna rekompensata kosztów netto usług publicznych.

158 Zaznaczyła ona również, że poprzez wynajmowanie w ramach działalności gospodarczej nadwyżek zasobów mieszkań socjalnych, które zostały sfinansowane przy użyciu pomocy państwa, spółki mieszkalnictwa zakłóciły konkurencję na rynku nieruchomości, gdy proponowały mieszkania poniżej ceny rynkowej i inwestowały wynikające z tego zyski w inną działalność komercyjną.

159 W tym względzie należy przypomnieć, że pismo na podstawie art. 17 jest jedynie pierwszym etapem postępowania, który nie zawiera ostatecznej oceny odnośnie do zgodności istniejącej pomocy. Władze niderlandzkie w odpowiedzi na to pismo mogły dostarczyć dodatkowe informacje mogące wykazać brak nadmiernej rekompensaty i zgodność pierwotnego systemu z art. 106 ust. 2 TFUE.

160 W piśmie z dnia 6 września 2005 r. władze niderlandzkie wskazały zatem, że wszystkie transakcje między spółkami mieszkalnictwa i ich spółkami zależnymi prowadzącymi działalność gospodarczą powinny odbywać się na warunkach rynkowych i że zdaniem rządu niderlandzkiego z powyższego wynika, że zasobów publicznych przeznaczonych dla społecznej grupy docelowej nie można wykorzystywać na działalność komercyjną. Z fragmentu tego pisma, o którym mowa w pkt 101 powyżej, wynika, że władze niderlandzkie nie tylko nie kwestionują istnienia ryzyka nadmiernej rekompensaty, ale przeciwnie, uznały konieczność przyjęcia pewnych środków, przewidując w szczególności obowiązek prowadzenia odrębnej księgowości celem ograniczenia przyznawania pomocy państwa na działalność mającą służyć grupie docelowej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

161 Co więcej, wbrew twierdzeniom skarżących z pisma na podstawie art. 17 wynika, że dokładne określenie UOIG nie było jedynym środkiem umożliwiającym zapobieżenie temu, by nadmierna rekompensata nie przynosiła korzyści działalności komercyjnej. Aby ustalić koszty i dochody związane z usługą publiczną i zapobiec wykorzystywaniu nadmiernej rekompensaty UOIG w celu finansowania działalności komercyjnej spółek mieszkalnictwa, Komisja przypomniała bowiem, że na podstawie dyrektywy 80/723 spółki te powinny być zobowiązane do prowadzenia odrębnej księgowości.

162 W tym względzie należy zauważyć, że art. 5 ust. 5 decyzji 2005/842 stanowi także, iż „[j]eżeli przedsiębiorstwo prowadzi działalność zarówno w zakresie jak i poza zakresem [UOIG], wewnętrzne księgi rachunkowe wykazują oddzielnie koszty i wpływy związane z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym i te związane z innymi usługami, jak również kryteria, według których przypisuje się koszty i wpływy".

163 Ponadto orzecznictwo powołane przez skarżące, zgodnie z którym kontrola proporcjonalnego charakteru ustanowionej w akcie o charakterze ogólnym rekompensaty za wykonanie zadania świadczenia UOIG ogranicza się do weryfikacji kwestii, czy przewidziana rekompensata jest konieczna, aby dane zadanie świadczenia UOIG mogło zostać wykonane na akceptowalnych z gospodarczego punktu widzenia warunkach (wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja, T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 222), nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy. Wystarczy bowiem przypomnieć, że Komisja wskazała w piśmie na podstawie art. 17, iż w braku wystarczająco dokładnego określenia UOIG i w braku wystarczających informacji przekazanych przez władze niderlandzkie nie mogła określić kosztów i dochodów związanych z UOIG, a zatem dokonać oceny proporcjonalnego charakteru rekompensaty.

164 Zarzut siódmy należy zatem oddalić.

***W przedmiocie zarzutu ósmego, opartego na tym, że Komisja nadużyła przepisów procedury oceny istniejących systemów pomocy, wprowadzając na podstawie tej procedury wymóg ustanowienia zamkniętej listy budynków, które można uznać za „budynki socjalne"***

165 Skarżące podnoszą, że Komisja nadużyła przepisów procedury dotyczącej oceny istniejącej pomocy i przekroczyła uprawnienia poprzez zatwierdzenie zamkniętej listy budynków, które można uznać za „budynki socjalne". Zdaniem skarżących Komisja nie mogła dokonać oceny skutkującej tym, że przedsięwzięć nieznajdujących się w tym wykazie nie można uznać za „budynki socjalne".

166 Skarżące utrzymują, że to zatwierdzenie nie wchodzi w zakres kompetencji Komisji. Podnoszą one, że ani w piśmie na podstawie art. 17, ani w propozycjach stosownych środków Komisja nie wydała zaleceń dotyczących definicji nieruchomości socjalnych. Komisja poprzestała na stwierdzeniu, że budynki wymienione w wykazie pełnią oczywistą funkcję socjalną, bez wskazania, z jakiego powodu funkcja ta nie miała zastosowania do pozostałych budynków. Komisja nie zbadała pierwotnego określenia zadań spółek mieszkalnictwa w odniesieniu do budynków socjalnych i dlatego też nie mogła zadecydować, że określenie to wykazywało istotne braki wymagające bardziej ograniczonej definicji tych zadań.

167 Należy zauważyć, że w zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że do działalności prowadzonej w interesie ogólnym spółek mieszkalnictwa zaliczają się budowa i wynajem budynków użyteczności publicznej. Spółki mieszkalnictwa korzystają z pomocy państwa, aby pokrywać koszty inwestycji, i wynajmują te budynki organizacjom pozarządowym lub organizacjom publicznym, które świadczą usługi publiczne lub prowadzą działalność o celach niezarobkowych, z wyłączeniem jakiejkolwiek działalności handlowej. Wskazała ona, że beneficjentami pomocy państwa są przede wszystkim spółki mieszkalnictwa, następnie podmioty prowadzące działalność w tych budynkach, a wreszcie, obywatele korzystający z oferowanych usług.

168 W zaskarżonej decyzji Komisja wyliczyła zobowiązania podjęte przez władze niderlandzkie w piśmie z dnia 3 grudnia 2009 r. dotyczące działalności spółek mieszkalnictwa polegającej na budowie i wynajmie budynków użyteczności publicznej. Zobowiązania te opisano następująco:

„Budynki użyteczności publicznej obejmują dzielnicowe domy kultury, zakłady opieki zdrowotnej, ośrodki zakwaterowania dla kobiet, ośrodki opieki nad osobami starszymi, ośrodki kulturalne, sportowe itp. Placówki te są prowadzone i utrzymywane przez spółki mieszkalnictwa oraz wynajmowane organizacjom pozarządowym lub organizacjom publicznym. Zastosowanie mają następujące warunki:

n) Pomoc mogą otrzymywać jedynie placówki rzeczywiście świadczące usługi użyteczności publicznej i biorące udział w życiu społeczności, na przykład świetlice, dzielnicowe domy kultury, domy młodzieży itp. Praktycznie wyczerpujący wykaz placówek, które można zakwalifikować jako budynki użyteczności publicznej, zostanie przyjęty w drodze aktu administracyjnego i jest załączony do niniejszej decyzji.

o) Spółki mieszkalnictwa będą zobowiązane wynajmować te budynki w zamian za czynsz niższy od czynszu stosowanego na rynku, tak aby z korzyści uzyskanych przez spółki mieszkalnictwa skorzystały organizacje społeczne prowadzące działalność w budynku.

[…]”.

169 Komisja stwierdziła, że w załączonym do zaskarżonej decyzji wykazie placówek, które można zakwalifikować jako budynki użyteczności publicznej, jasno wskazano, iż wszystkie rodzaje działalności wdrożonej w tych placówkach rzeczywiście stanowiły działalność prowadzoną w interesie ogólnym. Przypomniała ona, że, ponieważ spółki mieszkalnictwa były zobowiązane do stosowania względem swych najemców umiarkowanego czynszu, przyznane im korzyści zostały przeniesione bądź na najemców świadczących usługi użyteczności publicznej, bądź na najemców będących organizacjami o celach niezarobkowych. Zauważyła ona, że pomoc była ukierunkowana na cele określone w sposób zawężony i konkretny, jak wskazano w dokładnym wykazie budynków socjalnych, i uznała ona, iż wszystkie przedsięwzięcia handlowe były wykluczone z systemu pomocy.

170 Należy zauważyć, że wykaz „placówek, które można zakwalifikować jako budynki użyteczności publicznej” załączony do zaskarżonej decyzji, został sporządzony przez władze niderlandzkie, czego skarżące nie kwestionują.

171 Komisja uznała, że wykaz ten wraz z pozostałymi zobowiązaniami podjętymi przez władze niderlandzkie umożliwiał ustosunkowanie się do wyrażonych w postępowaniu obaw, by działalność komercyjna nie była objęta pomocą państwa.

172 Wbrew twierdzeniom skarżących, władze niderlandzkie zaproponowały wykaz budynków socjalnych właśnie w celu odniesienia się do wyrażonych w ramach procedury współpracy zastrzeżeń Komisji, mając na względzie ryzyko, że pomoc przyznawana na finansowanie UOIG mogłaby obejmować budynki, w których jest prowadzona działalność komercyjna.

173 W tym względzie w piśmie skierowanym przez niderlandzkiego ministra mieszkalnictwa w dniu 12 czerwca 2009 r. do przewodniczącego drugiej izby parlamentu minister ten wskazał, że Komisja wyraziła wątpliwości co do przyznawania pomocy państwa na budowę i wynajmowanie budynków socjalnych. Oświadczył on, co następuje:

„Uważam, że istotne jest, by pomoc państwa była dostępna w celu budowy i wynajmowania budynków socjalnych. W tym zakresie w związku z konsultacjami z [Komisją] określę dokładniej pojęcie budynku socjalnego w celu jasnego odróżnienia od budynku do celów głównie handlowych”.

174 Z powyższego wynika, że dokonana przez Komisję ocena dotycząca pomocy przyznawanej spółkom mieszkalnictwa w odniesieniu do budowy i wynajmu budynków użyteczności publicznej jest zgodna z procedurą kontroli istniejących systemów pomocy przewidzianą w art. 17–19 rozporządzenia nr 659/1999.

175 Na koniec w odniesieniu do argumentu skarżących, że zatwierdzenie tego wykazu skutkuje tym, że niewymienionych w nim przedsięwzięć nie można zakwalifikować jako budynków socjalnych, wystarczy stwierdzić, iż to nie Komisja, ale władze niderlandzkie w swych zobowiązaniach określiły placówki, które można zakwalifikować jako budynki użyteczności publicznej, a w konsekwencji te przedsięwzięcia, których nie można zakwalifikować jako takich budynków. To nie do Komisji, wbrew twierdzeniom skarżących, należy wskazanie, z jakiego powodu funkcja socjalna nie ma zastosowania do innych budynków.

176 Zarzut ósmy należy zatem oddalić.

177 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargi zostają oddalone.

**W przedmiocie kosztów**

178 Zgodnie z art. 219 regulaminu postępowania Sąd, w orzeczeniach wydanych po uchyleniu jego orzeczenia i w przypadku spraw przekazanych do ponownego rozpoznania, orzeka o kosztach postępowania przed nim oraz postępowania odwoławczego przed Trybunałem.

179 Ze względu na to, że w wyrokach: z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100); Stichting Woonlinie i in./Komisja (C-133/12 P, EU:C:2014:105); z dnia 15 marca 2017 r.: Stichting Woonlinie i in./Komisja (C-414/15 P, EU:C:2017:215); Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-415/15 P, EU:C:2017:216), Trybunał orzekł, iż rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie, również do Sądu należy orzeczenie w niniejszym wyroku w przedmiocie kosztów związanych z tymi postępowaniami odwoławczymi.

180 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżące przegrały sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji i IVBN należy obciążyć je własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję i przez IVBN.

181 Królestwo Belgii, które interweniowało w sprawie, pokrywa własne koszty zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Skargi zostają oddalone.**

2) **Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang i Stichting Woonstede pokrywają własne koszty, koszty poniesione przez Komisję Europejską w sprawach T-202/10, T-202/10 RENV, T-202/10 RENV II, C-133/12 P i C-414/15 P oraz koszty poniesione przez Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) w sprawach T-202/10, T-202/10 RENV i T-202/10 RENV II.**

3) **Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen i Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl pokrywają własne koszty, koszty poniesione przez Komisję w sprawach T-203/10, T-203/10 RENV, T-203/10 RENV II, C-132/12 P i C-415/15 P oraz koszty poniesione przez IVBN w sprawach T-203/10, T-203/10 RENV i T-203/10 RENV II.**

4) **Królestwo Belgii pokrywa własne koszty.**

Collins Kancheva Barents

Passer De Baere

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 listopada 2018 r.

Podpisy