Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi razširjeni senat)

z dne 15. novembra 2018 *

„Državne pomoči – Socialno stanovanje – Shema pomoči zadrugam za socialna stanovanja – Obstoječe pomoči – Zaveze države članice – Sklep, s katerim je pomoč razglašena za združljivo z notranjim trgom – Člen 17 Uredbe (ES) št. 659/1999 – Storitev splošnega gospodarskega pomena – Člen 106(2) PDEU – Opredelitev naloge javne službe“

V združenih zadevah T-202/10 RENV II in T-203/10 RENV II,

Stichting Woonlinie s sedežem v Woudrichemu (Nizozemska),

Woningstichting Volksbelang s sedežem v Wijk bij Duurstedeju (Nizozemska),

Stichting Woonstede s sedežem v Edeju (Nizozemska),

ki jih zastopajo L. Hancher, E. Besselink, J. de Kok, Y. de Vries in F. Van Orden, odvetniki,

tožeče stranke v zadevi T-202/10 RENV II,

Stichting Woonpunt s sedežem v Maastrichtu (Nizozemska),

Woningstichting Haag Wonen s sedežem v Haagu (Nizozemska),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl s sedežem v Eindhovnu (Nizozemska),

ki jih zastopajo L. Hancher, E. Besselink, J. de Kok, Y. de Vries in F. Van Orden, odvetniki,

tožeče stranke v zadevi T-203/10 RENV II,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki jo zastopata J.-C. Halleux in L. Van den Broeck, agenta,

intervenientka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata S. Noë in P. J. Loewenthal, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

* Jezik postopka: nizozemščina.

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, **Nederland (IVBN)** s sedežem v Voorburgu (Nizozemska), ki jo zastopata M. Meulenbelt in B. Natens, odvetnika,

intervenientka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev delne ničnosti Sklepa Komisije C(2009) 9963 final z dne 15. decembra 2009 v zvezi z državnima pomočema E 2/2005 in N 642/2009 – Nizozemska – Obstoječa in posebna projektna pomoč stanovanjskim zadrugam,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi razširjeni senat),

v sestavi A. M. Collins, predsednik, M. Kancheva, sodnica, R. Barents, J. Passer in G. De Baere (poročevalec), sodniki,

sodna tajnica: G. Predonzani, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 20. junija 2018

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Tožeče stranke, Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang, Stichting Woonstede, Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen in Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, so stanovanjske zadruge s sedežem na Nizozemskem (woningcorporaties, v nadaljevanju: stanovanjske zadruge). Stanovanjske zadruge so nepridobitne organizacije, katerih naloga je nakup, gradnja in oddajanje v najem stanovanj, namenjenih zlasti prikrajšanim osebam in socialno prikrajšanim skupinam. Stanovanjske zadruge opravljajo tudi druge dejavnosti, kot so gradnja in oddajanje v najem stanovanj z višjimi najemninami, gradnja stanovanj za prodajo, gradnja in oddajanje v najem nepremičnin v splošnem interesu ter gradnja in oddajanje v najem poslovnih prostorov.

2 Nizozemski organi so 1. marca 2002 na podlagi člena 2 Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) Evropski komisiji priglasili splošni sistem državnih pomoči, dodeljenih stanovanjskim zadrugam. Ker je Komisija presodila, da je mogoče ukrepe financiranja stanovanjskih zadrug opredeliti kot obstoječe pomoči, so nizozemski organi priglasitev umaknili.

3 Komisija je 14. julija 2005 nizozemskim organom poslala dopis na podlagi člena 17 Uredbe št. 659/1999, v katerem je splošni sistem državnih pomoči, dodeljenih stanovanjskim zadrugam (pomoč E 2/2005), opredelila za obstoječe pomoči in podvomila o njihovi združljivosti z notranjim trgom (v nadaljevanju: dopis na podlagi člena 17).

4 Komisija in nizozemski organi so, po tem ko je bil poslan dopis na podlagi člena 17, v skladu s členom 108(1) PDEU začeli postopek sodelovanja, da bi shemo pomoči uskladili s členom 106(2) PDEU. V okviru tega sodelovanja je nizozemska vlada Komisiji v odgovor na dopis na podlagi člena 17 poslala zlasti dopis z dne 6. septembra 2005.

5 Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (nizozemsko združenje institucionalnih vlagateljev v nepremičnine) je 16. aprila 2007 pri Komisiji vložilo pritožbo v zvezi s pomočmi, odobrenimi stanovanjskim zadrugam. Pritožbi se je junija 2009 pridružila družba Vesteda Groep BV.

6 Nizozemski organi so Komisiji z dopisom z dne 3. decembra 2009 predložili zaveze o spremembi splošnega sistema državnih pomoči stanovanjskim zadrugam.

7 Komisija je 15. decembra 2009 sprejela Sklep C(2009) 9963 final v zvezi z državnima pomočema E 2/2005 in N 642/2009 – Nizozemska – Obstoječa in posebna projektna pomoč stanovanjskim zadrugam (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

8 Na prvem mestu so v okviru obstoječe sheme pomoči iz postopka v zadevi E 2/2005 ukrepi, vsebovani v splošnem sistemu državnih pomoči, ki jih je Nizozemska dodelila stanovanjskim zadrugam:

(a) državna poroštva za posojila jamstvenega sklada za gradnjo socialnih stanovanj;

(b) pomoči centralnega stanovanjskega sklada, projektne pomoči ali pomoči za racionalizacijo v obliki posojil po ugodnejših obrestnih merah ali neposredne subvencije;

(c) prodaja zemljišč s strani občin po cenah, ki so nižje od tržnih cen;

(d) pravica jemanja posojil pri Bank Nederlandse Gemeenten.

9 Komisija je v spornem sklepu vse te ukrepe opredelila za državne pomoči v smislu člena 107(1) PDEU in menila, da je nizozemski sistem financiranja socialnih stanovanj obstoječa pomoč, pri čemer je bil ta sistem uveden pred začetkom veljavnosti Pogodbe ES na Nizozemskem in s poznejšimi reformami ni bil bistveno spremenjen.

10 Komisija je preučila združljivost pomoči E 2/2005 v zvezi s sistemom financiranja stanovanjskih zadrug, kot je bil spremenjen po zavezah, ki so jih sprejeli nizozemski organi. V točki 72 obrazložitve spornega sklepa je ugotovila, da so pomoči za socialna stanovanja, torej pomoči, ki se nanašajo na dejavnosti, povezane z gradnjo in dajanjem v najem socialnih stanovanj, namenjenih posameznikom, vključno z gradnjo in vzdrževanjem pomožne infrastrukture, dodeljene pod pogoji iz teh zavez, združljive s členom 106(2) PDEU. Komisija je zato upoštevala zaveze nizozemskih organov.

11 Na drugem mestu so nizozemski organi 18. novembra 2009 v zvezi s pomočjo N 642/2009 priglasili novo shemo pomoči za obnovo mestnih četrti, ki zamirajo, opredeljeno kot „posebna projektna pomoč, namenjena nekaterim okrožjem“, ki se dodeli stanovanjskim zadrugam, ki delujejo v izbranih četrtih. Ta nova shema pomoči se mora priznavati pod istimi pogoji, kot so določeni za ukrepe v okviru obstoječe sheme pomoči, kakor je bila spremenjena po zavezah, ki so jih sprejeli nizozemski organi. Komisija je menila, da je pomoč N 642/2009 združljiva z notranjim trgom in odločila, da ne bo nasprotovala priglašenim novim ukrepom.

12 Komisija je 30. avgusta 2010 sprejela Sklep C(2010) 5841 final o državni pomoči E 2/2005, s katerim so bile spremenjene točke od 22 do 24 spornega sklepa. V tem sklepu o spremembi je Komisija ugotovila, da na podlagi dokazov, ki so na voljo, ne more sklepati, da ukrep (d) iz spornega sklepa, torej pravica jemanja posojil pri Bank Nederlandse Gemeenten, izpolnjuje vsa merila za državno pomoč.

Postopek pred Splošnim sodiščem in Sodiščem

13 Družbe Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang in Stichting Woonstede so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 29. aprila 2010 vložile tožbo, vpisano pod opravilno številko T-202/10.

14 Družbe Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen in Stichting Woonbedrijf so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 30. aprila 2010 vložile tožbo, vpisano pod opravilno številko T-203/10.

15 Združenje IVBN je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 19. avgusta 2010 predlagalo, naj se mu dovoli intervencija v podporo predlogom Komisije v obeh zadevah.

16 Tožeče stranke so v zadevi T-203/10 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 13. septembra 2010 predlagale zaupno obravnavanje prilog A.10 in A.16 k tožbi v razmerju do združenja IVBN, če bi mu bila dovoljena intervencija.

17 Tožeče stranke so v zadevi T-202/10 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 24. septembra 2010 predlagale zaupno obravnavanje priloge A.9 k tožbi v razmerju do združenja IVBN, če bi mu bila dovoljena intervencija.

18 Splošno sodišče je s sklepom z dne 16. decembra 2011, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (T-202/10, neobjavljen, EU:T:2011:765), tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem se je ta sklep nanašal na shemo pomoči E 2/2005, zavrglo kot nedopustno. Sodišče je s sodbo z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105), ta sklep razglasilo za ničen.

19 Splošno sodišče je s sklepom z dne 16. decembra 2011, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (T-203/10, neobjavljen, EU:T:2011:766), tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa zavrglo kot nedopustno. Sodišče je s sodbo z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100), ta sklep razglasilo za ničen v delu, v katerem je tožba za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa razglašena za nedopustno v delu, v katerem se je izpodbijani sklep nanašal na shemo pomoči E 2/2005, v preostalem pa je pritožbo zavrnilo.

20 Sodišče je v sodbah z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100), in z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105), presodilo, da sta tožbi, ki so ju tožeče stranke vložile zoper izpodbijani sklep v delu, v katerem se ta nanaša na shemo pomoči E 2/2005, dopustni in je ti zadevi vrnilo Splošnemu sodišču v meritorno odločanje. Nazadnje, Sodišče je pridržalo odločitev o stroških.

21 Zadevi T-202/10 RENV in T-203/10 RENV sta bili dodeljeni sedmemu senatu Splošnega sodišča.

22 V skladu s členom 119(1) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991 so Komisija in tožeče stranke v vsaki od teh zadev 27. marca oziroma 15. aprila 2014 podale pisna stališča.

23 Kraljevina Belgija je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 25. aprila 2014 v podporo predlogom tožečih strank vložila predlog za intervencijo v zadevah T-202/10 RENV in T-203/10 RENV. Kraljevini Belgiji je bila s sklepoma predsednika sedmega senata Splošnega sodišča z dne 2. septembra 2014 v teh zadevah dovoljena intervencija v podporo predlogom tožečih strank in ji je bilo dovoljeno, da v skladu s členom 116(6) Poslovnika z dne 2. maja 1991 predstavi svoje stališče v ustnem postopku.

24 Združenju IVBN je bila s sklepoma z dne 2. septembra 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (T-203/10 RENV, neobjavljen, EU:T:2014:792), in z dne 2. septembra 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (T-202/10 RENV, neobjavljen, EU:T:2014:793), v teh zadevah dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije. Ker intervenientka predlogom za zaupno obravnavanje ni ugovarjala, ji je bila vročena nezaupna različica tožb.

25 Združenje IVBN je z dopisoma, vloženima v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 22. oktobra 2014, Splošno sodišče obvestilo, da umika svojo intervencijsko vlogo v zadevah T-202/10 RENV in T-203/10 RENV.

26 Splošno sodišče je s sklepoma z dne 12. maja 2015, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (T-203/10 RENV, neobjavljen, EU:T:2015:286), in z dne 12. maja 2015, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (T-202/10 RENV, neobjavljen, EU:T:2015:287), tožbi zavrnilo kot očitno neutemeljeni. Ta sklepa sta bila razveljavljena s sodbama z dne 15. marca 2017, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-415/15 P, EU:C:2017:216), in z dne 15. marca 2017, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-414/15 P, EU:C:2017:215), s katerima je Sodišče zadevo prav tako vrnilo v odločanje Splošnemu sodišču in pridržalo odločitev o stroških.

27 Zadevi T-202/10 RENV II in T-203/10 RENV II sta bili dodeljeni petemu senatu Splošnega sodišča.

28 V skladu s členom 217(1) Poslovnika Splošnega sodišča so Komisija in tožeče stranke v vsaki od teh zadev 22. oziroma 24. maja 2017 podale pisna stališča. Tožeče stranke so prav tako zaprosile, da bi v skladu s členom 217(3) Poslovnika lahko vložile dodatna pisna stališča.

29 Tožeče stranke so v vsaki od teh zadev 26. julija 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložile dodatno pisno stališče, Komisija in IVBN pa sta 22. septembra 2017 v zvezi s temi dodatnimi stališči predložila svoji stališči.

30 S sklepom predsednika Splošnega sodišča je bila ta zadeva dodeljena novemu sodniku poročevalcu iz osmega senata.

31 Splošno sodišče je na predlog osmega senata Splošnega sodišča na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da zadevo predodeli razširjenemu senatu.

32 Splošno sodišče (osmi razširjeni senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka.

33 S sklepom predsednika osmega razširjenega senata Splošnega sodišča z dne 2. maja 2018 sta bili zadevi T-202/10 RENV II in T-203/10 RENV II v skladu s členom 68 Poslovnika združeni za ustni del postopka in izdajo skupne končne odločbe.

34 Stranke so na obravnavi 20. junija 2018 ustno podale navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.

Predlogi strank

35 Tožeče stranke ob podpori Kraljevine Belgije Splošnemu sodišču predlagajo, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

36 Komisija in IVBN Splošnemu sodišču predlagata, naj:

– tožbo zavrne;

– tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

Pravo

37 Uvodoma je treba poudariti, da je Sodišče v sodbi z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100), potrdilo sklep z dne 16. decembra 2011, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (T-203/10, neobjavljen, EU:T:2011:766), v delu, v katerem je bila tožba za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem se je ta sklep nanašal na pomoč N 642/2009, razglašena za nedopustno. Sklep z dne 16. decembra 2011, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (T-203/10, neobjavljen, EU:T:2011:766), je zato v zvezi s tem postal pravnomočen. Zato ni več treba odločiti o tožbenih predlogih tožečih strank za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, ki se nanaša na pomoč N 642/2009.

38 Sodišče je v sodbah z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100), in z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105), presodilo, da so tožbe, ki so jih tožeče stranke vložile zoper izpodbijani sklep v delu, v katerem se je ta nanašal na shemo pomoči E 2/2005, dopustne, in je ti zadevi vrnilo Splošnemu sodišču v meritorno odločanje. Zato ni treba odločati o trditvah strank glede dopustnosti predlogov za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem se nanašajo na shemo pomoči E 2/2005.

39 Tožeče stranke v utemeljitev tožb za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem se nanaša na shemo pomoči E 2/2005, navajajo osem tožbenih razlogov. Prvi tožbeni razlog se nanaša na to, da je Komisija s tem, da je vse ukrepe opredelila kot ukrepe, ki so del sheme pomoči, napačno uporabila pravo. Drugi tožbeni razlog se nanaša na to, da izpodbijani sklep temelji na nepopolni in očitno netočni presoji upoštevne nacionalne zakonodaje in dejanskega stanja. Tretji tožbeni razlog se nanaša na to, da je Komisija opravila netočno in malomarno presojo s tem, da je ugotovila, da dajanje socialnih stanovanj v najem osebam z „razmeroma visokimi dohodki“ spada med naloge javne službe, zaupane stanovanjskim zadrugam. Četrti tožbeni razlog se nanaša na to, da je Komisija s tem, da je od nizozemskih organov zahtevala novo opredelitev „socialnega stanovanja“, napačno uporabila pravo in zlorabila svoja pooblastila. Peti tožbeni razlog se nanaša na to, da je Komisija s tem, da ni razlikovala med opredelitvijo storitve splošnega gospodarskega pomena (SSGP) in načinom njenega financiranja, napačno uporabila pravo. Šesti tožbeni razlog se nanaša na to, da je Komisija s tem, da je zahtevala posebno opredelitev SSGP, podala napačno razlago Odločbe Komisije 2005/842/ES z dne 28. novembra 2005 o uporabi člena [106] (2) [PDEU] za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (UL 2005, L 312, str. 67). Sedmi tožbeni razlog se nanaša na to, da je Komisija s tem, da ni ugotovila, da je bil način financiranja SSGP očitno neprimeren, storila napako pri presoji in kršila člen 5 Odločbe 2005/842. Osmi tožbeni razlog se nanaša na to, da je Komisija zlorabila postopek za presojo obstoječih shem pomoči s tem, da je na podlagi tega postopka določila izčrpen seznam zgradb, ki jih je mogoče opredeliti kot „socialne nepremičnine“.

40 Najprej je treba navesti, da tožeče stranke s tožbenimi razlogi od dva do sedem v bistvu izpodbijajo vsebino dopisa na podlagi člena 17, ne pa presoje Komisije v izpodbijanem sklepu.

41 Vendar je Sodišče presodilo, da ker dopis na podlagi člena 17 pomeni prvo fazo oblikovanja spornega sklepa, se tožečim strankam ne bi smelo preprečiti, da se v utemeljitev svojih tožb zoper navedeni sklep sklicujejo na nezakonitost presoje, ki jo ta dopis vsebuje (sodbi z dne 15. marca 2017, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija, C-414/15 P, EU:C:2017:215, točka 48, in z dne 15. marca 2017, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija, C-415/15 P, EU:C:2017:216, točka 48).

42 Zato bo Splošno sodišče preučilo vse tožbene razloge tožečih strank.

Prvi tožbeni razlog: Komisija je s tem, da je vse ukrepe opredelila kot ukrepe, ki so del sheme pomoči, napačno uporabila pravo

43 Najprej je treba navesti, da so tožeče stranke po sprejetju sklepa Komisije o spremembi z dne 30. avgusta 2010 v repliki umaknile svoje trditve, ki se nanašajo na ukrep (d) iz izpodbijanega sklepa, to je na pravico jemanja posojil pri Bank Nederlandse Gemeenten.

44 Tožeče stranke s prvim tožbenim razlogom zatrjujejo, da je Komisija napačno presodila ukrep (c) v zvezi s prodajo zemljišč s strani občin po cenah, ki so nižje od tržnih cen (v nadaljevanju: ukrep (c)), kot del sheme pomoči, in sicer nizozemskega sistema financiranja socialnih stanovanj. Trdijo, da tega ukrepa ni mogoče opredeliti kot del obstoječe sheme pomoči, ker ni sistematičen, ker ni določen z nizozemsko zakonodajo, ki se uporablja za stanovanjske zadruge, in ker se je Komisija sklicevala le na pritožbe, ki se nanašajo na posamezne primere. V nasprotju s trditvijo Komisije naj iz priglasitve nizozemskih organov ne bi bilo razvidno, da so bili sporazumi o cenah zemljišč periodični, niti da so sistematično vključevali prodajo po ceni, nižji od tržne.

45 Tožeče stranke menijo, da je Komisija v skladu s členom 108(1) PDEU pristojna za redno preverjanje obstoječih sistemov pomoči, nima pa take pristojnosti za individualne pomoči. Menijo, da Komisija ukrepa (c) ne bi smela obravnavati v skladu s postopkom iz členov od 17 do 19 Uredbe št. 659/1999, temveč da bi morala posamezne primere iz pritožb preučiti v okviru postopka iz člena 108(2) PDEU. Komisija naj bi prekoračila svojo pristojnost s tem, da je ta ukrep preučila skupaj z združljivostjo sheme pomoči z notranjim trgom.

46 Tožeče stranke v bistvu trdijo, da je Komisija prekoračila svojo pristojnost s tem, da je ukrep (c) presodila na podlagi postopka, ki se uporablja za obstoječe pomoči, čeprav ta ukrep ni del splošnega sistema državnih pomoči, dodeljenih stanovanjskim zadrugam, morala pa bi ta ukrep presoditi v okviru postopka, ki se uporablja za individualne pomoči.

47 Glede ukrepa (c) je iz izpodbijanega sklepa razvidno, da so med dejavnostmi stanovanjskih zadrug zlasti gradnja stanovanj, nepremičnin v splošnem interesu, poslovnih prostorov in druge lokalne infrastrukture, namenjenih dajanju v najem ali prodaji. Komisija je navedla, da stanovanjske zadruge delujejo kot investitorji in v zvezi s tem prevzamejo odgovornost za celoten projekt, od začetka do konca. Menila je, da stanovanjske zadruge v okviru teh dejavnosti konkurirajo zasebnim nepremičninskim investitorjem in da jih je treba torej šteti za podjetja, ki izvajajo gospodarsko dejavnost.

48 Komisija je menila, da ukrep (c) pomeni državno pomoč v smislu člena 107 PDEU, ker očitno daje prednost stanovanjskim zadrugam, ki jim zemljišč ni bilo treba kupiti po tržni ceni, da je šlo očitno za državni ukrep – ker so zemljišča prodale občine – ki je bil selektiven, saj je bil usmerjen le na stanovanjske zadruge, in da je šlo za prenos državnih sredstev v obliki izgube prihodkov. Poleg tega naj bi ta ukrep povzročil izkrivljanje konkurence in vplival na trgovino med državami članicami.

49 Na prvem mestu je treba navesti, da člen 1(d) Uredbe št. 659/1999 določa, da shema pomoči pomeni „vsak akt, na podlagi katerega je mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov dodeliti individualno pomoč podjetjem, opredeljen[i]m v aktu na splošen in abstrakten način, in kateri koli akt, na podlagi katerega je mogoče dodeliti pomoč, ki ni povezana z določenim projektom, enemu ali več podjetjem za nedoločen čas in/ali v nedoločenem znesku“.

50 Iz tega je razvidno, da dejstvo, da se izplačajo individualne pomoči, ne izključuje obstoja sheme, na podlagi katere so te pomoči dodeljene. V nasprotju s trditvijo tožečih strank dejstvo, da je Komisija prejela pritožbe glede individualne prodaje zemljišč po cenah, ki so nižje od tržnih, ne nasprotuje obstoju sheme pomoči, na podlagi katere so dodeljene te individualne pomoči.

51 Na drugem mestu, glede trditve tožečih strank, da ta ukrep ne more biti del sheme pomoči, ker ni določen v zakonodajnem aktu, zadošča ugotovitev, da zahteva po zakonski določbi kot podlagi za shemo pomoči ni del opredelitve sheme pomoči v smislu člena 1(d) Uredbe št. 659/1999.

52 Poleg tega je treba poudariti, da so trditve tožečih strank v nasprotju s presojo nizozemskih organov, ki so v svoji priglasitvi Komisiji menili, da sporazumi, ki so jih sklenile številne občine Nizozemske v zvezi s prodajo zemljišč stanovanjskim zadrugam po ugodnejših cenah, pomenijo ukrep, ki je del sistema financiranja stanovanjskih zadrug.

53 Nizozemski organi so v tej priglasitvi navedli, da prodaje zemljišč po cenah, nižjih od tržnih, res ne urejata zakon ali ureditev, ki se uporabljata, temveč da je urejena s sporazumi o opravljanju storitev, ki so jih občine sistematično sklepale s stanovanjskimi zadrugami. Navedli so, da ta praksa ni skladna s priporočili, ki jih je Komisija določila v Sporočilu o elementih državne pomoči pri prodaji zemljišč in objektov s strani javnih oblasti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 143), ki omogoča izključitev opredelitve kot državne pomoči.

54 Ponavljajoča se narava prakse, v skladu s katero občine stanovanjskim zadrugam prodajajo zemljišča po cenah, nižjih od tržnih, je razvidna tudi iz dokumentov, ki jih je Komisija predložila v prilogi k dupliki. Med temi dokumenti so okrožnice več občin Nizozemske, ki se nanašajo na njihovo politiko cen zemljišč, iz katerih je razvidno, da te občine za prodajo zemljišč, namenjenih gradnji socialnih stanovanj, zaračunavajo cene, nižje od tržnih.

55 Na tretjem mestu tožeče stranke trdijo, da bi morala Komisija dokazati, da je ukrep (c) obstajal pred začetkom veljavnosti pogodbe, da bi ga bilo mogoče opredeliti kot del obstoječe sheme pomoči.

56 V zvezi s tem je iz pretekle študije o politiki državnih organov na področju zemljišč za gradnjo stanovanj od leta 1900, ki jo je Komisija priložila v prilogi k dupliki, razvidno, da so državni organi že leta 1952 posegli v določanje cen zemljišč, namenjenih gradnji socialnih stanovanj, tako, da so določili zgornjo mejo.

57 Na četrtem mestu tožeče stranke dodajajo, da Komisija ni spoštovala postopka v zvezi z obstoječimi pomočmi, saj ukrep (c) ni bil naveden v dopisu na podlagi člena 17, temveč prvič v izpodbijanem sklepu.

58 Zadošča opozoriti, da je bil ukrep (c) v priglasitvi in so ga torej Komisija in nizozemski organi hkrati obravnavali kot ukrep pomoči, ki je del sistema financiranja stanovanjskih zadrug.

59 Poleg tega tožeče stranke ne pojasnijo, kakšne naj bi bile posledice tega, da ukrep (c) ni bil izrecno naveden v dopisu na podlagi člena 17, zlasti ob upoštevanju dejstva, da se je ukrep (c) v izpodbijanem sklepu štel za združljiv z notranjim trgom.

60 Zato z nobeno trditvijo tožečih strank ni mogoče omajati opredelitve ukrepa (c) kot ukrepa, ki je del sheme pomoči v zvezi s sistemom financiranja stanovanjskih zadrug, niti dokazati, da je Komisija prekoračila svojo pristojnost s tem, da je ta ukrep preučila v okviru obstoječe sheme pomoči financiranja stanovanjskih zadrug.

61 Nazadnje je treba dodati, da tožeče stranke v repliki trdijo, da občine z vsemi kupci zemljišč, ne le s stanovanjskimi zadrugami, sklepajo sporazume, v katerih v zameno za nekatere zaveze določajo znižanje cene zemljišča. Dodajajo, da če je zemljišče namenjeno za gradnjo socialnih najemnih stanovanj, je njegova preostala vrednost manjša. Zato eden od pogojev za opredelitev državne pomoči ni izpolnjen.

62 Ta trditev, prvič navedena v repliki, s katero tožeče stranke trdijo, da ukrep (c) ne pomeni državne pomoči, je v bistvu nov razlog, ki se nanaša na kršitev člena 107 PDEU.

63 Vendar je iz člena 84(1) Poslovnika razvidno, da navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom, ali če pomenijo neposredno ali implicitno razširitev razloga, ki je bil že naveden v začetni vlogi in je z njim tesno povezan (glej sodbo z dne 22. novembra 2017, von Blumenthal in drugi/EIB, T-558/16, neobjavljena, EU:T:2017:827, točka 48 in navedena sodna praksa).

64 Ker so tožeče stranke šele v fazi replike navedle razlog, s katerim izpodbijajo opredelitev ukrepa (c) kot državne pomoči, ker ta ne temelji na okoliščinah, ki bi se razkrile po vložitvi tožbe, in ker ne gre za razširitev razloga, navedenega v tožbi, ga je treba zavreči kot prepozen in zato nedopusten.

65 Vsekakor se, kot navaja Komisija, tožeče stranke v tej trditvi sklicujejo na druge ukrepe, ki se nanašajo na odobritev znižanj cen zemljišč nekaterim kupcem v zameno za zaveze glede gradnje stanovanj z nizko porabo energije ali prodaje kupcem svojih prvih stanovanj. Ti ukrepi in sklicevanje na preostalo vrednost zemljišč se razlikujejo od prakse občin, v skladu s katero te stanovanjskim zadrugam prodajajo zemljišča po nižjih cenah od tržnih.

66 Zato je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

67 Zaradi celovitosti se Splošno sodišče sprašuje o interesu tožečih strank za navajanje tega razloga in za trditev, da je Komisija prekoračila svojo pristojnost s tem, da je združljivost ukrepa (c) preučila v okviru splošnega sistema financiranja stanovanjskih zadrug. Opozoriti je namreč treba, da so tožeče stranke upravičenke do obstoječe sheme pomoči, katere del je ukrep (c), ki ga je Komisija v skladu s členom 106(2) PDEU razglasila za združljiv z notranjim trgom. Mogoče se je vprašati o interesu, zaradi katerega naj bi tožeče stranke trdile, da bi bilo treba združljivost tega ukrepa presoditi v skladu z drugačnim postopkom, ki bi lahko privedel do drugačnega izida, to je do ugotovitve nezdružljivosti.

Drugi tožbeni razlog: izpodbijani sklep temelji na nepopolni in očitno netočni presoji upoštevne nacionalne zakonodaje in dejanskega stanja

68 Tožeče stranke trdijo, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni dokazala obstoja očitne napake v nizozemskem sistemu financiranja socialnih stanovanj in je tako s tem, da je začela postopek iz člena 17 Uredbe št. 659/1999 in zahtevala primerne ukrepe, zlorabila svoja pooblastila.

69 Tožeče stranke zlasti v dopolnilni vlogi trdijo, da lahko Komisija v skladu s sodno prakso Sodišča opredelitev SSGP s strani države članice prereka le, če dokaže očitno napako, pri čemer upošteva široko diskrecijsko pravico države članice. Komisiji očitajo, da je v dopisu na podlagi člena 17 zgolj ugotovila, da bi bilo treba možnost dajanja v najem socialnih stanovanj osebam z „razmeroma visokimi dohodki“ šteti za očitno napako. Komisija naj ne bi preučila upoštevne nizozemske zakonodaje. Komisija naj bi v tem dopisu zgolj ugotovila, da SSGP ni bila dovolj jasno opredeljena, ker se je nanašala na vse vrste dohodkov.

70 Vendar tožeče stranke menijo, da je bila opredelitev pojma „socialno stanovanje“ v prvotnem nizozemskem sistemu jasno omejena in se ni nanašala na vse vrste dohodkov. Komisija naj ne bi upoštevala dejstva, da imajo stanovanjske zadruge pravno obveznost dati prednost kategoriji oseb, ki so opredeljene kot osebe z dohodki, s katerimi si samostojno ne morejo zagotoviti primernega stanovanja.

71 Dodajajo, da Komisija ne more zgolj trditi, da SSGP ni dovolj jasno razmejena, temveč mora to dokazati in navesti ukrepe, ki jih mora sprejeti država za uskladitev s Pogodbo. Niti iz izpodbijanega sklepa niti iz dopisa na podlagi člena 17 naj ne bi bilo razvidno, da je Komisija preučila razmejitev SSGP stanovanjskih zadrug, in zdi se, da naj bi se oprla zgolj na neobstoj zgornje meje dohodkov.

72 Najprej je treba opozoriti, da na eni strani v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča velja, da če je treba državni poseg šteti za nadomestilo v zameno za storitve, ki so jih opravila upravičena podjetja za izvedbo obveznosti javnih služb, tako da taka podjetja v resnici ne uživajo finančne koristi in navedeni poseg ne učinkuje tako, da jih postavi v ugodnejši konkurenčni položaj, kot ga imajo konkurenčna podjetja, tak poseg ni zajet s členom 107(1) PDEU (glej sodbo z dne 20. decembra 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco in drugi/Komisija, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, točka 45 in navedena sodna praksa).

73 Da pa v konkretnem primeru takega nadomestila ne bi bilo treba šteti za državno pomoč, morajo biti izpolnjeni pogoji, navedeni v točkah od 88 do 93 sodbe z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415). Prvič, podjetje, ki je bilo do ukrepa upravičeno, mora tako biti dejansko pooblaščeno za izpolnjevanje obveznosti javne službe, te obveznosti pa morajo biti jasno opredeljene. Drugič, merila, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, morajo biti objektivno in pregledno določena vnaprej. Tretjič, nadomestilo ne sme presegati tistega, kar je potrebno za kritje vseh ali dela stroškov, ki so nastali z izpolnjevanjem obveznosti javne službe. Četrtič, raven potrebnega nadomestila je treba določiti na podlagi analize stroškov, ki bi jih povprečno, dobro vodeno in ustrezno opremljeno podjetje, zato da lahko zadosti zahtevam javne službe, imelo pri izpolnjevanju teh obveznosti (sodba z dne 20. decembra 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco in drugi/Komisija, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, točki 46 in 47).

74 Iz tega sledi, da je intervencijo države, ki ne ustreza enemu ali več pogojem, naštetih v točki 73 zgoraj, mogoče šteti za državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU (sodba z dne 20. decembra 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco in drugi/Komisija, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, točka 48; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, točka 94).

75 Na drugi strani člen 106(2) PDEU določa, da podjetja, pooblaščena za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, ravnajo po pravilih iz Pogodb, zlasti po pravilih o konkurenci, če uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene, razvoj trgovine pa ne sme biti prizadet v tolikšnem obsegu, da bi bil v nasprotju z interesom Unije.

76 V zvezi z usklajenostjo med pogoji, postavljenimi s sodno prakso, ki izhaja iz sodbe z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), in presojo ukrepa pomoči na podlagi člena 106(2) PDEU je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da se nadzor nad izpolnjevanjem pogojev, določenih s to sodno prakso, opravi prej, ob preučitvi tega, ali je treba zadevni ukrep opredeliti kot državno pomoč. To vprašanje se namreč zastavi pred tistim, v katerem se, če je to potrebno, preuči, ali je nezdružljiva pomoč sploh nujna za izvršitev naloge, ki je bila dodeljena upravičencu zadevnega ukrepa na podlagi člena 106(2) PDEU (sodba z dne 20. decembra 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco in drugi/Komisija, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, točka 55; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 8. marca 2017, Viasat Broadcasting UK/Komisija, C-660/15 P, EU:C:2017:178, točka 34).

77 Ker pogoji iz sodbe z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), in pogoji, nujni za uporabo člena 106(2) PDEU, tako načeloma sledijo različnim ciljem, se prvi pogoj iz te sodbe, v skladu s katerim mora biti podjetje upravičenec dejansko pooblaščeno za izpolnjevanje obveznosti javne službe, ki morajo biti jasno opredeljene, vseeno uporablja tudi v primeru, ko je treba uporabiti izjemo iz člena 106(2) PDEU (glej sodbo z dne 20. decembra 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco in drugi/Komisija, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, točka 56 in navedena sodna praksa).

78 Iz tega je tako v bistvu razvidno, da prvi pogoj, ki ga je Sodišče navedlo v sodbi z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), in besedilo člena 106(2) PDEU kot tako zahtevata, da je zadevnemu gospodarskemu subjektu naloga SSGP

zaupana z oblastvenim aktom, v katerem so jasno opredeljene zadevne obveznosti SSGP (glej sodbo z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, točka 181 in navedena sodna praksa).

79 V zvezi s tem imajo države članice v skladu z ustaljeno sodno prakso široko diskrecijsko pravico pri opredelitvi, kaj štejejo za SSGP, zato lahko Komisija opredelitev teh storitev s strani države članice postavi pod vprašaj samo v primeru očitne napake (glej sodbi z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, točka 166 in navedena sodna praksa, ter z dne 1. marca 2017, Francija/Komisija, T-366/13, neobjavljena, EU:T:2017:135, točka 92 in navedena sodna praksa).

80 Zato pristojnost države članice za opredelitev SSGP ni neomejena in je ni mogoče izvajati arbitrarno, samo da bi se določen sektor izognil uporabi pravil o konkurenci (sodbi z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, točka 168, in z dne 1. marca 2017, Francija/Komisija, T-366/13, neobjavljena, EU:T:2017:135, točka 93).

81 Dodati je treba, da kljub temu, da ima država članica široko diskrecijsko pravico glede odločanja o tem, kaj šteje kot SSGP, mora vseeno pravno zadostno dokazati, da je njen obseg nujen in sorazmeren glede na dejanske potrebe po javnih storitvah. Neobstoj dokaza, ki bi ga predložila država članica, da sta zgoraj navedeni merili izpolnjeni ali da se nista upoštevali, lahko pomeni očitno napako pri presoji, ki jo mora Komisija upoštevati (sodba z dne 1. marca 2017, Francija/Komisija, T-366/13, neobjavljena, EU:T:2017:135, točka 105).

82 Nazadnje je treba pojasniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso glede na, prvič, široko diskrecijsko pravico, ki jo ima država članica pri opredelitvi naloge kot SSGP in pri pogojih njenega opravljanja, ter drugič, obseg nadzora, omejenega na očitno napako, ki ga je Komisija pooblaščena izvajati na tej podlagi, nadzor, ki ga mora Splošno sodišče opraviti nad presojo Komisije v zvezi s tem, prav tako ne sme preseči iste meje ter da se mora zato s tem nadzorom le preučiti, ali je Komisija upravičeno ugotovila ali zavrnila obstoj očitne napake države članice (glej sodbo z dne 1. marca 2017, Francija/Komisija, T-366/13, neobjavljena, EU:T:2017:135, točka 106 in navedena sodna praksa).

83 Poleg tega je Komisija leta 2005 sprejela Okvir [S]kupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve (UL 2005, C 297, str. 4) (v nadaljevanju: Okvir iz leta 2005), katerega namen je določiti pogoje, pod katerimi se lahko te pomoči štejejo za združljive z notranjim trgom v skladu z določbami člena 106(2) PDEU. V točki 12 tega okvira je Komisija opozorila, da je zadevno podjetje pooblaščeno za opravljanje SSGP z enim ali več uradnimi akti, katerih obliko lahko določi vsaka država članica, in da ti akti določajo zlasti natančno naravo obveznosti javnih storitev.

84 Odločba 2005/842 določa pogoje, pod katerimi se državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje SSGP, štejejo za združljive s skupnim trgom in izvzamejo iz obveznosti po predhodni priglasitvi. Na podlagi njenega člena 2(1)(b) se ta odločba uporablja zlasti za nadomestilo za javne storitve, dodeljeno podjetjem za socialna stanovanja, ki opravljajo dejavnosti, ki jih zadevna država članica opredeli kot SSGP.

85 Ta odločba opozarja na zahteve, določene s sodno prakso. Tako je v zvezi z nadomestili za javne storitve iz točke 7 obrazložitve te odločbe razvidno, da:

„[…] se lahko [takšna pomoč] šteje za združljivo le, če je dodeljena za zagotovitev opravljanja storitev, ki pomenijo storitve splošnega gospodarskega pomena iz člena [106](2) [PDEU]. Iz sodne prakse izhaja, da imajo države članice, z izjemo sektorjev, v katerih je področje urejeno z zakonodajo [Unije], visoko stopnjo diskrecije pri uvrščanju storitev med storitve splošnega gospodarskega pomena. Z izjemo sektorjev, v katerih je področje urejeno z zakonodajo Skupnosti, je torej naloga Komisije zagotoviti, da pri opredeljevanju storitev splošnega gospodarskega pomena ni očitnih napak.“

86 Komisija je v točki 16 obrazložitve Odločbe 2005/842 med drugim navedla, da imajo podjetja, pooblaščena za socialna stanovanja, ki so jim bile zaupane naloge, ki vključujejo SSGP, posebne značilnosti, ki jih je treba upoštevati. Iz te točke obrazložitve je razvidno, da so „podjetja, odgovorna za socialna stanovanja, ki zagotavljajo stanovanja prikrajšanim državljanom ali skupinam z manj socialnimi ugodnostmi, ki si zaradi omejitev plačilne sposobnosti niso sposobni najti stanovanja po tržnih pogojih, pod določenimi pogoji izvzeta iz obveznosti priglasitve iz te odločbe, čeprav znesek prejetega nadomestila presega zgornje meje, določene v tej odločbi, če države članice opravljene storitve opredelijo kot storitve splošnega gospodarskega pomena.“

87 Poleg tega člen 70c(1) Woningwet (nizozemski stanovanjski zakon iz leta 1901), ki ga navajajo tožeče stranke, določa, da je naloga stanovanjskih zadrug prednostno zagotoviti stanovanja osebam, ki imajo zaradi svojih dohodkov ali drugih okoliščin težave pri iskanju primernega stanovanja. Stanovanjske zadruge morajo pri dodeljevanju stanovanj, ki jih upravljajo s sorazmerno znižano najemnino, v največji možni meri dati prednost kandidatom, ki so jim ta stanovanja namenjena, glede na njihov dohodek.

88 Komisija je v dopisu na podlagi člena 17 v zvezi z opredelitvijo SSDP izrazila svoje predhodno stališče in navedla, da dvomi, da bi lahko sprejela opredelitev javne službe stanovanjskih zadrug iz nizozemske zakonodaje, ker ta opredelitev ni dovolj jasna in lahko vsebuje očitne napake.

89 V zvezi s tem je opozorila na to:

„Stanovanjske zadruge so, kadar dajejo v najem stanovanja, zakonsko zavezane dati prednost osebam, ki imajo težave pri iskanju primernega stanovanja (zaradi nizkih dohodkov ali drugih okoliščin). Vendar dejavnosti v zvezi s stanovanji niso omejene na socialno prikrajšane osebe. Stanovanjske zadruge v primeru presežne ponudbe stanovanja oddajo v najem osebam z razmeroma visokimi dohodki, na škodo njihovih poslovnih konkurentov, ki niso bili deležni državnih ukrepov. Možnost oddaje v najem stanovanj skupinam z višjimi dohodki ali podjetjem je treba šteti za očitno napako v opredelitvi javne službe. Predlog nizozemskih organov, da znižajo največjo vrednost stanovanj, ki jih je mogoče šteti za ‚socialna stanovanja‘, ne reši tega problema.“

90 Komisija je menila, da mora biti opredelitev dejavnosti stanovanjskih zadrug zaradi socialne narave javne službe torej neposredno povezana s socialno prikrajšanimi gospodinjstvi in ne le z najvišjo vrednostjo stanovanj.

91 Kot je Komisija poudarila v izpodbijanem sklepu, je tako v dopisu na podlagi člena 17 nizozemskim organom uvodoma navedla, da bi morali spremeniti opredelitev naloge javne službe, zaupane stanovanjskim zadrugam, tako da bi bilo socialno stanovanje namenjeno jasno opredeljeni ciljni skupini prikrajšanih oseb ali socialno prikrajšanim skupinam.

92 Navedla je tudi, da „[bi] zagotavljanje socialnih stanovanj […] lahko pomeni[lo] storitev splošnega gospodarskega pomena, če [bi bilo] omejeno na ciljno skupino prikrajšanih državljanov ali socialno prikrajšanih skupin, glede na to, da imajo države članice široko diskrecijsko pravico v zvezi z velikostjo ciljne skupine in natančnimi načini uporabe sistema za ciljne skupine“. Dodala je, da „[je] v dopisu na podlagi člena 17, […] izra[zila] svoje predhodno stališče, v katerem se je spraševala o tem, ali je bila opredelitev javne službe dovolj jasna in ali je bila pri opredelitvi socialnega stanovanja storjena očitna napaka pri opredelitvi socialnega stanovanja kot storitve, ki vključuje dajanje v najem stanovanj skupinam vseh dohodkovnih razredov“.

93 Tako je iz dopisa na podlagi člena 17 razvidno, da je v nasprotju s trditvami tožečih strank Komisija glede na opredelitev SSGP v zvezi s socialnimi stanovanji v nizozemski zakonodaji menila, da ta opredelitev ne ustreza zahtevi jasnosti. Komisija je namreč menila, da zakonska obveznost dati „prednost osebam, ki imajo težave pri iskanju primernega stanovanja“ ne omogoča dovolj natančne razmejitve ciljne skupine, kateri so namenjena socialna stanovanja.

94 V nasprotju s trditvami tožečih strank, prvič, Komisija ni navedla, da opredelitev SSGP ni dovolj natančna zaradi neobstoja zgornje meje dohodkov, in drugič, zakonske določbe v zvezi z nadzorom nad stanovanjskimi zadrugami niso upoštevne pri vprašanju, ali je njihova naloga dovolj opredeljena v zakonodaji.

95 Tako je iz dopisa na podlagi člena 17 razvidno, da je Komisija nizozemskim organom navedla, da neobstoj natančne opredelitve naloge, zaupane stanovanjskim zadrugam, pomeni očitno napako pri opredelitvi SSGP.

96 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s členom 17(2) Uredbe št. 659/1999 ta dopis vsebuje predhodno stališče Komisije, glede katerega je nacionalnim organom omogočeno, da predložijo svoje pripombe. Tako so nizozemski organi v okviru postopka sodelovanja imeli možnost izpodbijati to presojo Komisije z dokazom, da je bila opredelitev SSGP v zvezi socialnimi stanovanji dovolj natančna in da ni vsebovala očitne napake.

97 Na podlagi sodne prakse, navedene v točki 81 zgoraj, morajo nizozemski organi pravno zadostno dokazati, da je bil obseg SSGP, zaupane stanovanjskim zadrugam, nujen in sorazmeren glede na dejansko potrebo po javni službi. Dokazati bi morali torej, da je opredelitev naloge, zaupane stanovanjskim zadrugam, dovolj natančna, da ustreza cilju SSGP v zvezi s socialnimi stanovanji, ki je v skladu z Odločbo 2005/842 zagotavljanje stanovanj prikrajšanim državljanom ali skupinam z manj socialnimi ugodnostmi, ki si zaradi omejitev plačilne sposobnosti niso sposobni najti stanovanja po tržnih pogojih.

98 V nasprotju s trditvami tožečih strank je iz sodne prakse razvidno, da je dokazno breme za dokaz dovolj jasne razmejitve SSGP naloženo nacionalnim organom.

99 Prav tako je iz sodne prakse, navedene v točki 81 zgoraj, razvidno, da lahko neobstoj dokaza države članice, da so merila izpolnjena, pomeni očitno napako pri presoji. Torej to velja še toliko bolj, če so, kot v tem primeru, nizozemski organi priznali, da naloga SSGP ni bila dovolj natančna.

100 Nizozemska vlada je namreč v dopisu z dne 6. septembra 2005 v odgovor na dopis na podlagi člena 17 omenila „dvom Komisije glede združljivosti trenutne sheme financiranja stanovanjskih zadrug, opredeljene kot obstoječa pomoč, z notranjim trgom, ker opredelitev javne storitve ni dovolj jasna in je morda očitno napačna“, in dejstvo, da „je Nizozemska pozvana k sprejetju potrebnih ukrepov za zagotovitev, da bo opredelitev neposredno povezana s socialno prikrajšanimi gospodinjstvi“. Navesti je treba, da nizozemska vlada teh presoj ni izpodbijala.

101 Nasprotno, nizozemska vlada je priznala, da „lahko stanovanjske zadruge, ki morajo res prednostno, ne pa izključno, zagotoviti stanovanja socialno ogroženim osebam, dejansko zagotavljajo tudi (sicer v manjši meri) stanovanja za oddajo v najem osebam/gospodinjstvom z višjimi dohodki v primerjavi s to ciljno skupino“ in da „oddajanje v najem tej nesocialni ciljni skupini (nikakor) ni potekalo po tržnih cenah“. Tako je navedla, da „zakonodaja, ki na kakršen koli način (upravno in/ali v drugi pravni obliki) ustvarja razkol med poslovnimi in glavnimi dejavnostmi (SSGP), da bi mehanizme pomoči omejila na glavne dejavnosti, ostaja vodilno načelo razvoja, začrtanega na začetku tega dopisa, ki mora dati odgovor na očitke in vsebinsko omejiti državne pomoči na dodelitev stanovanja ciljni skupini“.

102 Dalje, med ukrepi, ki jih je predlagala nizozemska vlada v dopisu z dne 3. decembra 2009, je ciljna skupina socialno prikrajšanih gospodinjstev opredeljena kot „kandidati za stanovanja, katerih dohodek znaša manj kot 33.000 EUR“. Prav tako je predlagala:

„Zagotovi se 90-odstotna dodelitev stanovanj vsake stanovanjske zadruge kandidatom za stanovanja, ki so del ciljne skupine v času dodeljevanja. Preostalih 10 % se dodeli na podlagi objektivnih meril, ki vsebujejo element socialne prednosti. Osebe z dohodki, ki presegajo zgornjo mejo, a za katere je vseeno mogoče šteti, da potrebujejo socialno podporo, kot so številčne družine in druge kategorije, opredeljene v predpisih, imajo prednost.“

103 V zvezi s tem je treba zavrniti podredno navedeno trditev tožečih strank v repliki, da je Komisija s sprejetjem teh zavez, na podlagi katerih se 10 % socialnih stanovanj odda v najem brez zgornje meje dohodkov, priznala, da od stanovanjskih zadrug ni mogoče zahtevati, da zagotovijo stanovanja izključno (in ne prednostno) prikrajšanim osebam. Ta trditev se namreč opira na napačno razlago presoje Komisije iz dopisa na podlagi člena 17. Komisija ni menila, da opredelitev SSGP vsebuje očitno napako, ker v njej ni določeno, da morajo stanovanjske zadruge „izključno“ dajati v najem stanovanja prikrajšanim osebam, temveč ker je bila nenatančna, saj določa dajanje v najem „prednostno osebam, ki imajo težave pri iskanju primernega stanovanja“, ne opredeljuje pa te ciljne skupine prikrajšanih oseb.

104 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je Komisija pravno zadostno dokazala obstoj očitne napake v opredelitvi SSGP v zvezi s socialnimi stanovanji, zaupane stanovanjskim zadrugam, in da s posredovanjem dopisa na podlagi člena 17 ni zlorabila svojih pristojnosti.

105 Drugi tožbeni razlog je treba zato zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: Komisija je opravila netočno in malomarno presojo s tem, da je ugotovila, da dajanje v najem socialnih stanovanj osebam z „razmeroma visokimi dohodki“ spada pod nalogo javne službe, ki je zaupana stanovanjskim zadrugam

106 Tožeče stranke trdijo, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve s tem, da v izpodbijanem sklepu ni opredelila pojma „razmeroma visoki dohodki“, ki je imel odločilno vlogo pri njeni presoji. Trdijo, da Komisija zgolj na podlagi dejstva, da stanovanjske zadruge poleg svojih nalog javne službe opravljajo pomožne dejavnosti, ki vključujejo dajanje v najem stanovanj gospodinjstvom z „razmeroma visokimi dohodki“, ne glede na to, kako jih Komisija opredeli, ne more sklepati na obstoj očitne napake pri opredelitvi SSGP. Komisija naj ne bi dokazala, da so stanovanjske zadruge za te pomožne dejavnosti prejele finančno pomoč.

107 Tožeče stranke v repliki trdijo, da je Komisija v dopisu na podlagi člena 17 očitno napako pri opredelitvi SSGP opisala kot možnost stanovanjskih zadrug, da dajejo v najem stanovanja gospodinjstvom z „z razmeroma visokimi dohodki“, in ne, kot trdi Komisija, kot dejstvo, da prvotni sistem ni vseboval zadostnih jamstev za preprečitev, da bi stanovanjske zadruge državne pomoči namenile svojim dodatnim poslovnim dejavnostim. Vendar naj Komisija v izpodbijanem sklepu ne bi zadostno utemeljila pojma „razmeroma visoki dohodki“ niti dejstva, da naj bi dajanje v najem stanovanj osebam s takimi dohodki spadalo med naloge javne službe stanovanjskih zadrug. Komisija naj nikakor ne bi utemeljila dejstva, da bi lahko prišlo do navzkrižnega subvencioniranja.

108 Najprej je treba poudariti, da so tožeče stranke v repliki navedle, da se ta tožbeni razlog nanaša na odlomek iz dopisa na podlagi člena 17, v katerem je navedeno:

„Stanovanjske zadruge v primeru presežne ponudbe stanovanja oddajo v najem osebam z razmeroma visokimi dohodki, na škodo njihovih poslovnih konkurentov, ki niso imeli ugodnosti državnih ukrepov. Možnost oddaje v najem stanovanj skupinam z višjimi dohodki ali podjetjem je treba šteti za očitno napako v opredelitvi javne službe“.

109 Izpodbijani sklep ne vsebuje izraza „razmeroma visoki dohodki“. Zato se v trditvah iz tega tožbenega razloga navaja obrazložitev dopisa na podlagi člena 17 in se tožeče stranke ne morejo sklicevati na sam neobstoj izpodbijanega sklepa v zvezi s tem.

110 Poleg tega je treba opozoriti, da trditve tožečih strank temeljijo na napačni in delni razlagi dopisa na podlagi člena 17.

111 Znova je treba namreč omeniti, da je Komisija v dopisu na podlagi člena 17 ugotovila očitno napako pri opredelitvi SSGP, saj ta ni bila dovolj natančna, ker se ni nanašala samo na ciljno skupino socialno prikrajšanih oseb. Dalje je navedla, da če bi lahko stanovanjske zadruge v primeru presežne ponudbe stanovanja oddajale v najem osebam zunaj te ciljne skupine, bi obstajalo tveganje, da bi stanovanjske zadruge državne pomoči namenile tudi dejavnostim zunaj SSGP.

112 V zvezi s tem je Komisija v točki 39 dopisa na podlagi člena 17 navedla:

„Poleg tega imajo stanovanjske zadruge včasih presežno ponudbo socialnih stanovanj. V teh primerih oddajajo ta stanovanja v najem drugim strankam (in sicer gospodinjstvom, ki niso socialno prikrajšana). Kot je navedeno zgoraj, Komisija meni, da dajanje v najem stanovanja gospodinjstvom, ki niso socialno prikrajšana, ni mogoče šteti za javno službo.“

113 V nasprotju s trditvami tožečih strank je iz dopisa na podlagi člena 17 jasno razvidno, da se pojem oseb, ki imajo „razmeroma visoke dohodke“, nanaša na osebe, ki jih ni mogoče šteti za socialno prikrajšane.

114 V zvezi s tem je treba poudariti, da je iz odlomka iz dopisa z dne 6. septembra 2005, navedenega v točki 101 zgoraj, razvidno, da so nizozemski organi pojem „oseb z razmeroma visokimi dohodki“ razumeli kot gospodinjstva z višjimi dohodki od ciljne skupine socialno prikrajšanih oseb.

115 Prav tako je iz dopisa na podlagi člena 17 jasno razvidno, da je Komisija menila, da za oddajanje v najem osebam z „razmeroma visokimi dohodki“ ni mogoče šteti, da spada pod nalogo javne službe stanovanjskih zadrug.

116 V nasprotju s trditvami tožečih strank v tožbi Komisija ni menila, da zgolj dejstvo, da stanovanjske zadruge opravljajo dodatne poslovne dejavnosti, pomeni očitno napako pri opredelitvi SSGP. Komisija je namreč ugotovila to, da je zaradi neobstoja natančne razmejitve SSGP obstajalo tveganje, da bodo pomoči, dodeljene stanovanjskim zadrugam, namenjene tudi njihovim pomožnim dejavnostim, ki se naj torej ne bi opravljale v skladu s tržnimi pogoji.

117 Kot je prav tako razvidno iz točke 40 izpodbijanega sklepa, je Komisija za zagotovitev skladnosti mehanizma financiranja socialnih stanovanj s členom 106(2) PDEU menila, da je treba socialna stanovanja omejiti na ciljno skupino prikrajšanih oseb ali socialno prikrajšanih skupin ter določiti, da so dejavnosti javne službe in poslovne dejavnosti predmet ločenega računovodstva in ustreznih nadzorov za zagotovitev opravljanja poslovnih dejavnosti v skladu s tržnimi pogoji.

118 Iz tega sledi, da tožeče stranke ne morejo trditi, da Komisija ni dokazala obstoja tveganja navzkrižnega subvencioniranja.

119 V zvezi s tem so nizozemski organi s tem, da so v dopisu z dne 6. septembra 2005 priznali, da oddajanje stanovanj v najem gospodinjstvom z višjimi dohodki v primerjavi s ciljno skupino nikakor ni bilo v skladu s tržnimi cenami, priznali obstoj navzkrižnega subvencioniranja.

120 Poleg tega v nasprotju s tem, kar trdijo tožeče stranke, Komisiji v dopisu na podlagi člena 17, ki vsebuje njeno predhodno oceno, ni bilo treba dokazati, da so stanovanjske zadruge za pomožne dejavnosti dejansko prejele državne pomoči ali da je dejansko prišlo do navzkrižnega subvencioniranja. Opozoriti je treba, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso preizkus obstoječih pomoči privede le do sklepa, ki ima učinke za naprej. Torej lahko Komisija predlaga ustrezne ukrepe samo, če meni, da pri zadevnem sistemu financiranja v prihodnje obstaja tveganje za čezmerno nadomestilo (glej sodbo z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija, T-354/05, EU:T:2009:66, točka 166 in navedena sodna praksa).

121 Nazadnje, tožeče stranke v repliki trdijo, da je za stanovanjske zadruge že veljala obveznost ločenega računovodstva v skladu s členom 25 B Mededingingswet (nizozemski zakon o konkurenci).

122 Vendar je treba navesti, da nizozemska vlada v dopisu z dne 6. septembra 2005 navaja točko iz dopisa na podlagi člena 17, ki se sklicuje na obveznost podjetij, da vodijo ločeno računovodstvo, pri čemer pa v njej ni navedeno, da ta obveznost obstaja že v zakonodaji, ki se nanaša na stanovanjske zadruge. Poleg tega je v dopisu z dne 3. decembra 2009 med ukrepi, glede katerih se je nizozemska vlada zavezala, da jih sprejme za zagotovitev združljivosti sheme pomoči, ločeno računovodstvo za dejavnosti socialne narave (za katere se prejema državna pomoč) in poslovne dejavnosti (brez državne pomoči) v skladu z Direktivo Komisije 80/723/EGS z dne 25. junija 1980 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 20).

123 Nazadnje se obveznost vodenja ločenega računovodstva, določena v členu 25 B tega zakona, kot navaja Komisija, v skladu s členom 25 D(1)(b) nizozemskega zakona o konkurenci ne uporablja za podjetja, ki opravljajo SSGP v zvezi s socialnimi stanovanji, katere promet je nižji od 40 milijonov EUR. Namen zavez nizozemskih organov je bil torej to obveznost razširiti na vse stanovanjske zadruge.

124 Tretji tožbeni razlog je treba zato zavrniti.

Četrti tožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Komisija s tem, da je od nizozemskih organov zahtevala novo opredelitev pojma „socialno stanovanje“, napačno uporabila pravo in prekoračila svoje pristojnosti, ter šesti tožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Komisija s tem, da je zahtevala posebno opredelitev SSGP, podala napačno razlago Odločbe 2005/842

125 Tožeče stranke s četrtim tožbenim razlogom trdijo, da je Komisija med koristnimi ukrepi, ki jih je predlagala nizozemskim organom, zahtevala, da ti opredelitev socialnih stanovanj omejijo na posebno skupino prikrajšanih gospodinjstev. Iz dopisa na podlagi člena 17 in zlasti iz sklicevanja na Sklep Komisije z dne 3. julija 2001 o državni pomoči N 209/01 o zajamčenih posojilih Housing Finance Agency na Irskem (UL 2002, C 67, str. 33) naj bi bilo razvidno, da je Komisija menila, da se lahko ta omejitev opravi le z dohodkovno omejitvijo. Države članice naj bi imele široko diskrecijsko pravico za določitev obsega svojih SSGP na področju socialnih stanovanj, Komisija pa naj ne bi bila pristojna določiti merila za razmejitve ciljne skupine.

126 Tožeče stranke s šestim tožbenim razlogom trdijo, da se izjema od priglasitve na podlagi člena 108(3) PDEU, določena z Odločbo 2005/842, uporablja za socialna stanovanja, ampak da zanjo pragovi ne veljajo. V točki 16 obrazložitve Odločbe 2005/842 naj bi bil pojem socialnega stanovanja opredeljen le s sklicevanjem „na prikrajšane državljane ali skupine z manj socialnimi ugodnostmi“, ne pa s sklicevanjem na dohodkovne omejitve. Komisija naj bi napačno uporabila Odločbo 2005/842 s tem,

ko je menila, da nizozemski sistem zagotavljanja socialnih stanovanj vsebuje očitno napako, ker ne vsebuje posebnih dohodkovnih omejitev. Tožeče stranke menijo, da so bile naloge stanovanjskih zadrug v nizozemski zakonodaji dovolj jasno opredeljene.

127 Tožeče stranke s tema tožbenima razlogoma Komisiji v bistvu očitajo, da je napačno uporabilo pravo, zlorabila svoja pooblastila in kršila Odločbo 2005/842 s tem, da je v dopisu na podlagi člena 17 od nizozemskih organov zahtevala, naj SSGP v zvezi s socialnimi stanovanji opredelijo s sklicevanjem na ciljno skupino, določeno glede na dohodkovno omejitev.

128 Najprej je treba opozoriti, da je iz preučitve drugega tožbenega razloga in zlasti iz sodne prakse, navedene v točkah od 79 do 81 zgoraj, razvidno, da lahko Komisija v primeru očitne napake nasprotuje opredelitvi SSGP, čeprav imajo države članice široko diskrecijsko pravico. Ker je bilo ugotovljeno, da je Komisija v dopisu na podlagi člena 17 pravilno menila, da je neobstoj dovolj jasne opredelitve ciljne skupine socialno prikrajšanih oseb očitna napaka, je bila torej v nasprotju s trditvijo tožečih strank pristojna, da od nizozemskih organov zahteva omejitev te opredelitve.

129 Komisija je v dopisu na podlagi člena 17 navedla, da bi morala biti opredelitev SSGP v zvezi s socialnimi stanovanji neposredno povezana s prikrajšanimi gospodinjstvi. V zvezi s tem je navedla, da predlog nizozemskih organov, da znižajo največjo vrednost stanovanj, ki jih je mogoče šteti za „socialna stanovanja“, tega problema ni rešil.

130 Dalje je v ponazoritev svoje nedavne prakse na področju socialnih stanovanj navedla svoj sklep z dne 3. julija 2001 o državni pomoči N 209/01. Pomoč, na katero se nanaša ta sklep, je državno jamstvo, dodeljeno za Housing Finance Agency (HFA, agencija za financiranje stanovanj, Irska) v okviru njene posojilne dejavnosti in zbiranje sredstev, namenjenih dejavnostim v zvezi s socialnimi stanovanji, ki jih izvajajo lokalne oblasti. Navedla je, da se državno jamstvo za HFA lahko dodeli le v korist oseb, ki izpolnjujejo določena merila, in sicer da potrebujejo posojilo, da so bili njihovi dohodki pod določeno mejo in da niso bile upravičene do posojila po tržni obrestni meri. Ugotovila je, da je socialna upravičenost v irskem statusu SSGP temeljila na strožjih merilih od teh, ki veljajo v nizozemskem sistemu.

131 Tako je iz dopisa na podlagi člena 17 razvidno, da je Komisija sklep z dne 3. julija 2001 navedla kot primer za opredelitev SSGP na področju socialnih stanovanj, ki se jasno sklicuje na socialna merila in na socialno prikrajšana gospodinjstva. V nasprotju s trditvami tožečih strank Komisija od nizozemskih organov ni zahtevala, da določijo enaka merila, niti ni menila, da lahko ti SSGP opredelijo le s sklicevanjem na dohodkovno omejitev.

132 Kot navajajo same tožeče stranke, je pojem socialnega stanovanja opredeljen v točki 16 obrazložitve Odločbe 2005/842, s sklicevanjem na „prikrajšane državljane ali skupine z manj socialnimi ugodnostmi“. Komisija je v skladu s to odločbo v dopisu na podlagi člena 17 zahtevala le, da je opredelitev dejavnosti stanovanjskih zadrug neposredno povezana s socialno prikrajšanimi gospodinjstvi.

133 V nasprotju s trditvami tožečih strank Komisija v dopisu na podlagi člena 17 ni menila, da očitna napaka pri opredelitvi SSGP izhaja iz posebnih dohodkovnih omejitev, temveč da izhaja iz neobstoja jasne opredelitve ciljne skupine. Komisija je navedla le, da merilo v zvezi z največjo vrednostjo stanovanj ni zadostno.

134 Poleg tega je treba spomniti, da so nizozemski organi sami v dopisu z dne 3. decembra 2009 Komisiji predlagali novo opredelitev socialnih stanovanj na podlagi zgornje meje dohodkov.

135 To med drugim potrjujejo različni dokumenti, ki jih je Komisija predložila v prilogi k dupliki, med njimi dve poročili o dogovarjanju, prvo med nizozemskim ministrom za stanovanjska vprašanja in Tweede Kamer der Staten-Generaal (poslanska zbornica, Nizozemska), datirano z dne 31. avgusta

2006, glede stanovanjskih zadrug in drugo med nizozemskim ministrom za notranje zadeve in poslansko zbornico, datirano z dne 28. oktobra 2010, glede pomoči stanovanjskim zadrugam, v katerem je minister izrecno navedel, da zgornje meje dohodkov ni določila Komisija, temveč jo je predlagala Nizozemska.

136 Trditev tožečih strank, da lahko države članice na podlagi sodbe z dne 22. oktobra 2008, TV 2/Danmark in drugi/Komisija (T-309/04, T-317/04, T-329/04 in T-336/04, EU:T:2008:457), izberejo kvalitativno opredelitev SSGP in je ne smejo biti prisiljene omejevati v količinskem smislu, torej ni upoštevna.

137 Poleg tega je treba poudariti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu ugotovila le, da ta nova opredelitev SSGP v zvezi s socialnimi stanovanji izpolnjuje zahteve iz Odločbe 2005/842. Vendar naj ne bi bilo mogoče izključiti dejstva, da bi Komisija odobrila tudi opredelitev SSGP, ki so jo predlagali nizozemski organi, ki temelji na drugem merilu, kot je dohodkovna omejitev, če bi bila ta opredelitev dovolj jasna in bi bila povezana s prikrajšanimi osebami.

138 Iz zgoraj navedenega izhaja, da Komisija s tem, da ni zahtevala opredelitve SSGP, ki bi temeljila na zgornji vrednosti dohodkov, ni napačno uporabila prava, ni zlorabila svojih pooblastil in ni kršila Odločbe 2005/842.

139 Zato je treba četrti in šesti tožbeni razlog zavrniti.

Peti tožbeni razlog: Komisija je napačno uporabila pravo, ker ni razlikovala med opredelitvijo SSGP in njenim načinom financiranja

140 Tožeče stranke trdijo, da iz sodbe z dne 22. oktobra 2008, TV 2/Danmark in drugi/Komisija (T-309/04, T-317/04, T-329/04 in T-336/04, EU:T:2008:457), izhaja, da je treba razlikovati med opredelitvijo SSGP in njenim načinom financiranja. Komisija naj tega razlikovanja ne bi opravila in naj bi SSGP štela za obliko navzkrižnega subvencioniranja pomožnih poslovnih dejavnosti. Menila naj bi, da možnosti navzkrižnega subvencioniranja lahko nasprotuje z omejitvijo opredelitve SSGP z zgornjo mejo dohodkov, tako da stanovanjske zadruge sredstev, ki jih imajo na voljo v okviru SSGP, ne bi uporabljale za ponujanje stanovanj gospodinjstvom, ki presegajo to zgornjo mejo. Komisija bi morala opredelitev SSGP presoditi ne glede na sredstva, ki jih imajo stanovanjske zadruge na voljo za izvajanje te SSGP, nato pa preveriti, ali ta sredstva presegajo to, kar je potrebno za zagotovitev opravljanja SSGP. Komisija naj bi s tem, ko je želela z omejitvijo SSGP nasprotovati prekomernemu nadomestilu, pomešala ti vprašanji.

141 Na prvem mestu je treba spomniti, da je Splošno sodišče v točki 108 sodbe z dne 22. oktobra 2008, TV 2/Danmark in drugi/Komisija (T-309/04, T-317/04, T-329/04 in T-336/04, EU:T:2008:457), ki so jo navedle tožeče stranke, menilo, da se SSGP hipotetično opredeli glede na splošni interes, ki naj bi ga izpolnjevala, in ne glede na sredstva, s katerimi je zagotovljeno njeno izvajanje.

142 Vendar je Komisija v obravnavani zadevi v dopisu na podlagi člena 17 nizozemskim organom prvič sporočila, da je treba opredelitev SSGP v zvezi s socialnimi stanovanji določiti glede na zadevni splošni interes, in sicer glede na socialna merila, in da mora biti neposredno povezana s socialno prikrajšanimi gospodinjstvi. Šele v drugi fazi je Komisija preučila sorazmernost financiranja SSGP in navzkrižnih subvencij.

143 Iz tega sledi, da Komisija, v nasprotju s trditvami tožečih strank, opredelitve SSGP v zvezi s socialnimi stanovanji ni pogojevala z njenim načinom financiranja.

144 Na drugem mestu, tožeče stranke napačno trdijo, da Komisija z omejevanjem opredelitve SSGP ne bi smela nasprotovati prekomernemu nadomestilu ali možnosti navzkrižnega subvencioniranja.

145 Za ugotovitev, da je državna pomoč v obliki nadomestil za opravljanje javne službe združljiva z notranjim trgom, člen 5(1) Odločbe 2005/842 namreč opozarja, da znesek nadomestila ne presega tistega, kar je nujno za kritje stroškov, nastalih z izvajanjem obveznosti javne službe, ob upoštevanju ustreznih prejemkov in zmernega donosa lastnega kapitala, potrebnega za izpolnjevanje teh obveznosti (glej tudi točko 14 Okvira iz leta 2005).

146 V členu 5(2) Odločbe 2005/842 je navedeno, da stroški, ki jih je treba upoštevati, vključujejo vse stroške, nastale pri opravljanju SSGP, in da se, če podjetje opravlja tudi dejavnosti zunaj obsega SSGP, upoštevajo le stroški, povezani z njo (glej tudi točko 16 Okvira iz leta 2005).

147 Komisija je v dopisu na podlagi člena 17 zlasti navedla, da je za izpolnitev merila sorazmernosti nujno, da državna pomoč ne presega neto stroškov naloge javne službe, ob upoštevanju drugih neposrednih ali posrednih prihodkov, ki izhajajo iz opravljanja nalog javne službe. Komisija je poudarila, da je morala v obravnavani zadevi, prvič, ugotoviti, ali je stroške in prihodke, povezane z javnimi in zasebnimi storitvenimi dejavnostmi, mogoče ustrezno opredeliti in, drugič, ali je financiranje sorazmerno z neto stroški.

148 Jasna opredelitev SSGP je tako nujna za zagotovitev spoštovanja pogoja sorazmernosti pomoči, in sicer za zagotovitev, da dodeljeno nadomestilo ne presega tistega, kar je nujno za izpolnitev naloge javne službe.

149 Zato je Komisija s tem, ko je od nizozemskih organov zahtevala, naj opredelijo SSGP v zvezi s socialnimi stanovanji glede na ciljno skupino socialno prikrajšanih gospodinjstev, od njih zahtevala, naj jasno opredelijo naloge javne službe, za katere so bila odobrena nadomestila. Na podlagi te jasne opredelitve bi bilo tako mogoče določiti stroške, nastale z izvajanjem SSGP, in preprečiti na eni strani prekomerna nadomestila in na drugi strani, da se za dejavnosti, ki jih stanovanjske zadruge opravljajo zunaj obsega SSGP, v izogib navzkrižnemu subvencioniranju ne prejemajo državne pomoči.

150 Poleg tega je treba poudariti, kot je storila Komisija, da so tožeče stranke v tožbi same navedle, da je opredelitev SSGP upoštevna za preveritev, ali obstaja prekomerno nadomestilo, ki bi lahko vodilo do navzkrižnega subvencioniranja.

151 Peti tožbeni razlog je treba zato zavrniti.

Sedmi tožbeni razlog: Komisija je s tem, da ni ugotovila, da je bil način financiranja SSGP očitno neprimeren, storila napako pri presoji in kršila člen 5 Odločbe 2005/842

152 Tožeče stranke trdijo, da je Komisija kršila člen 5 Odločbe 2005/842, ki določa, da je znesek nadomestila za SSGP v skladu s Pogodbo, če ne presega zneska, potrebnega za pokrivanje stroškov, ki so nastali pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev, ob upoštevanju ustreznih prejemkov in zmernega donosa, potrebnih za izpolnjevanje teh obveznosti. Komisija naj v dopisu na podlagi člena 17 ne bi ugotovila prekomernega nadomestila niti dokazala obstoja tveganja izjemno velikega donosa, ki bi lahko vodil do prekomernega nadomestila.

153 Storila naj bi napako pri presoji s tem, da v dopisu na podlagi člena 17 ni preverila obstoja prekomernega nadomestila v prvotnem sistemu financiranja socialnih stanovanj glede na prvotno opredelitev SSGP, preden je zahtevala spremembo tega sistema. Komisija v dopisu na podlagi člena 17 ne bi smela zahtevati spremembe sistema v zvezi s socialnimi stanovanji, ker zaradi pomanjkanja zadostnih informacij s strani nizozemskih organov ni mogla določiti stroškov SSGP in zneska nadomestila, ki so ga prejele stanovanjske zadruge.

154 Opozoriti je treba, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso preizkus obstoječih pomoči privede le do ukrepov z učinki za naprej. Torej lahko Komisija predlaga ustrezne ukrepe samo, če meni, da pri zadevnem sistemu financiranja v prihodnje obstaja tveganje za prekomerno nadomestilo (glej sodbo z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija, T-354/05, EU:T:2009:66, točka 166 in navedena sodna praksa).

155 Čeprav se v teh okoliščinah lahko zgodi, da je med rednim preverjanjem obstoječe pomoči pomembno, da se za presojo združljivosti te pomoči s skupnim trgom glede na posebne okoliščine obravnave zadeve ugotavlja morebitno prekomerno nadomestilo za nazaj, to ne spreminja tega, da tako ugotavljanje ni vedno nujno potrebno za pravilno presojo nujnosti predlaganja ustreznih ukrepov za naprej in za določitev teh ukrepov. Tveganje ali neobstoj tveganja za prekomerno nadomestilo za naprej sta nazadnje odvisna predvsem od dejanskih značilnosti sistema financiranja in ne od okoliščine, da naj bi ta sistem v preteklosti v praksi povzročil prekomerno nadomestilo (sodba z dne 11. marca 2009, TF1/Komisija, T-354/05, EU:T:2009:66, točka 167).

156 Iz te sodne prakse je razvidno, da Komisija, v nasprotju s trditvami tožečih strank, ni bila dolžna dokazati obstoja prekomernega nadomestila v prvotnem sistemu financiranja socialnih stanovanj.

157 Poleg tega je Komisija v dopisu na podlagi člena 17 glede sorazmernosti financiranja ugotovila, da ker nizozemski organi niso mogli zagotoviti informacij o prekomernih stroških, nastalih stanovanjskim zadrugam za dejavnosti javne službe, niti o natančni vrednosti državnih ukrepov, ni mogla ugotoviti, ali je prišlo do prekomernega nadomestila za neto stroške javne službe.

158 Prav tako je navedla, da so stanovanjske zadruge s komercialnim dajanjem v najem presežne količine socialnih stanovanj, ki so se financirala z državnimi pomočmi, izkrivljale konkurenco na nepremičninskem trgu, saj so stanovanja ponujale pod tržno ceno in dobičke, ki so iz tega izhajali, nalagale v druge poslovne dejavnosti.

159 V zvezi s tem je treba spomniti, da je dopis na podlagi člena 17 le prva faza postopka, ki ne vsebuje dokončne presoje o združljivosti obstoječe pomoči. Nizozemski organi so bili v odgovor na ta dopis upravičeni predložiti dodatne informacije, da bi dokazali neobstoj prekomernega nadomestila in združljivost prvotnega sistema s členom 106(2) PDEU.

160 Vendar so nizozemski organi v dopisu z dne 6. septembra 2005 navedli, da bi morale vse transakcije med stanovanjskimi zadrugami in njihovimi hčerinskimi družbami potekati pod tržnimi pogoji in da se po mnenju nizozemske vlade javna sredstva, namenjena socialni ciljni skupini, ne bi smela uporabiti za poslovne dejavnosti. Iz odlomka tega dopisa, navedenega v točki 101 zgoraj, je razvidno, da so nizozemski organi, ki nikakor ne izpodbijajo obstoja tveganja za prekomerno nadomestilo, nasprotno priznali, da je treba sprejeti ukrepe, v katerih je določena zlasti obveznost vodenja ločenega računovodstva za omejitev dodelitve državne pomoči na dejavnost, namenjeno ciljni skupini prikrajšanih oseb.

161 Poleg tega je v nasprotju s trditvami tožečih strank iz dopisa na podlagi člena 17 razvidno, da natančna opredelitev SSGP ni bila edini način za preprečitev, da bi se prekomerno nadomestilo uporabilo za poslovne dejavnosti. Komisija je namreč za določitev stroškov in prihodkov, povezanih z opravljanjem javne službe, in za preprečitev, da bi se prekomerno nadomestilo za SSGP uporabilo za financiranje poslovnih dejavnosti stanovanjskih zadrug, opozorila, da morajo zadnjenavedene v skladu z Direktivo 80/723 voditi ločeno računovodstvo.

162 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 5(5) Odločbe določa tudi, da „[č]e podjetje opravlja dejavnosti znotraj in zunaj obsega [SSGP], se v internih računovodskih izkazih stroški in prejemki, povezani s [to storitvijo], ločeno prikazujejo od tistih, ki so povezani z drugimi storitvami, pa tudi parametri za razporejanje stroškov in prihodkov.“

163 Poleg tega sodna praksa, ki jo navajajo tožeče stranke, v skladu s katero je nadzor nad sorazmernostjo nadomestila za izvajanje naloge SSGP, kot je določena s splošnim aktom, omejen na preverjanje, ali je določeno nadomestilo nujno, da je zadevno nalogo SSGP mogoče opraviti v ekonomsko sprejemljivih razmerah (sodba z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija, T-289/03, EU:T:2008:29, točka 222), v obravnavanem primeru ni upoštevna. Zadošča namreč spomniti, da je Komisija v dopisu na podlagi člena 17 navedla, da zaradi neobstoja dovolj natančne opredelitve SSGP in zadostnih informacij, ki naj bi jih predložili nizozemski organi, ni mogla določiti stroškov in prihodkov, povezanih s SSGP in zato presoditi sorazmernosti nadomestila.

164 Zato je treba sedmi tožbeni razlog zavrniti.

Osmi tožbeni razlog: Komisija je zlorabila postopek za presojo obstoječih shem pomoči s tem, da je na podlagi tega postopka določila izčrpen seznam stavb, ki jih je mogoče opredeliti kot „socialne nepremičnine“

165 Tožeče stranke trdijo, da je Komisija zlorabila postopek v zvezi z obstoječimi pomočmi in prekoračila svoja pooblastila s tem, da je odobrila izčrpen seznam stavb, ki jih je mogoče opredeliti kot „socialne nepremičnine“. Tožeče stranke menijo, da Komisija ne more podati presoje, katere posledica je, da projektov, ki jih ni na seznamu, ni mogoče opredeliti kot „socialne nepremičnine“.

166 Trdijo, da ta odobritev ne spada med pristojnosti Komisije. Poudarjajo, da Komisija niti v dopisu na podlagi člena 17 niti v predlogih primernih ukrepov ni podala predloga v zvezi z opredelitvijo socialne nepremičnine. Komisija naj bi opozorila le, da imajo nepremičnine s seznama očitno socialno funkcijo, ne da bi navedla, zakaj naj ta funkcija ne bi veljala za druge nepremičnine. Komisija naj ne bi preučila prvotne opredelitve nalog stanovanjskih zadrug v zvezi s socialnimi nepremičninami in naj zato ne bi mogla ugotoviti, ali ima ta opredelitev pomanjkljivosti, ki zahtevajo bolj omejeno opredelitev teh nalog.

167 Navesti je treba, da je Komisija v izpodbijanem sklepu ugotovila, da so med dejavnostmi stanovanjskih zadrug v splošnem interesu gradnja in oddajanje v najem nepremičnin v splošnem interesu. Stanovanjske zadruge prejemajo državne pomoči za pokrivanje stroškov naložb in dajejo te nepremičnine v najem nevladnim organizacijam ali javnim organom, ki opravljajo javne storitve ali nepridobitne dejavnosti, pri čemer so izključene vse poslovne dejavnosti. Navedla je, da so prejemniki državne pomoči najprej stanovanjske zadruge, nato subjekti, ki opravljajo dejavnosti v teh nepremičninah, in nazadnje državljani, ki uporabljajo ponujene storitve.

168 Komisija je v izpodbijanem sklepu naštela zaveze, ki so jih sprejeli nizozemski organi v dopisu z dne 3. decembra 2009 v zvezi z dejavnostmi stanovanjskih zadrug, ki vključujejo gradnjo in dajanje v najem nepremičnine v splošnem interesu. Te zaveze so opisane tako:

„Nepremičnine v splošnem interesu vključujejo občinske in sprejemne centre, zdravstvene centre, zatočišča za ženske, ustanove za oskrbo starejših, športne, kulturne centre itd. Te zgradbe so v lasti stanovanjskih zadrug, ki jih tudi vzdržujejo, in dane v najem nevladnim organizacijam ali javnim organom. Veljajo ti pogoji:

(n) Le zgradbe, ki služijo resnično splošnem interesu in ki prispevajo k življenju skupnosti, na primer krajevne skupnosti, občinski in sprejemni centri, mladinski domov, itd. lahko prejemajo pomoči. Z upravnim aktom se oblikuje skoraj izčrpen seznam zgradb, ki jih je mogoče opredeliti kot nepremičnine v splošnem interesu, in se priloži k temu sklepu.

(o) Stanovanjske zadruge so dolžne te nepremičnine dati v najem v zameno za najemnino, ki je nižja od najemnin, ki se zaračunavajo na trgu, tako da se ugodnost, ki jo pridobijo stanovanjske zadruge, prenese na socialne organizacije, ki v nepremičnini opravljajo svoje dejavnosti.

[…]“.

169 Komisija je ugotovila, da je iz seznama stavb, ki jih je mogoče opredeliti kot nepremičnine v splošnem interesu, priloženega k izpodbijanemu sklepu, jasno razvidno, da vse dejavnosti, ki se opravljajo v teh objektih, resnično pomenijo dejavnosti splošnega pomena. Opozorila je, da so se, ker so stanovanjske zadruge svojim najemnikom dolžne zaračunavati neprofitne najemnine, ugodnosti, ki so jim dodeljene, prenesle na najemnike, ki so bodisi ponudniki javnih storitev bodisi neprofitne organizacije. Opozorila je, da so pomoči usmerjene k ciljem, ki so opredeljeni ozko in specifično, kot je razvidno iz natančnega seznama nepremičnin za socialni namen, in menila, da so bili vsi poslovni projekti izključeni iz sheme pomoči.

170 Navesti je treba, da so seznam „objektov, ki jih je mogoče opredeliti za nepremičnine v splošnem interesu“, ki je v prilogi k izpodbijanemu sklepu, oblikovali nizozemski organi, česar tožeče stranke ne izpodbijajo.

171 Komisija je menila, da je na podlagi tega seznama, skupaj z drugimi zavezami, ki so jih sprejeli nizozemski organi, mogoče odgovoriti na pomislek, izražen med postopkom, da so poslovne dejavnosti deležne državnih pomoči.

172 V nasprotju s trditvami tožečih strank so nizozemski organi v odgovor na pomisleke, ki jih je Komisija v zvezi s tveganjem, da bi se pomoči, dodeljene za financiranje SSGP, uporabile za stavbe, kjer se opravljajo poslovne dejavnosti, izrazila v okviru postopka sodelovanja, predlagali seznam nepremičnin za socialni namen.

173 V zvezi s tem je nizozemski minister za stanovanjske zadeve v pismu, ki ga je 12. junija 2009 naslovil na predsednika nizozemske poslanske zbornice, navedel, da je Komisija izrazila dvome glede dodelitve državnih pomoči za gradnjo in dajanje v najem socialnih nepremičnin. Izjavil je:

„Menim, da je pomembno, da državna pomoč ostane na voljo za gradnjo in oddajanje v najem socialnih nepremičnin. Zato bom po posvetovanju [s Komisijo] natančneje opisal pojem socialne nepremičnine, da se jo jasno loči od nepremičnine za prvenstveno poslovno uporabo.“

174 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je presoja Komisije glede pomoči, dodeljenih stanovanjskim zadrugam za gradnjo in oddajanje v najem nepremičnin v splošnem interesu, v skladu s postopkom preučitve obstoječih pomoči, določenim v členih od 17 do 19 Uredbe št. 659/1999.

175 Nazadnje, glede trditve tožečih strank, da je posledica odobritve tega seznama to, da projektov, ki jih na tem seznamu ni, ni več mogoče opredeliti za socialne nepremičnine, zadostuje ugotovitev, da so nizozemski organi, ne Komisija, v svojih zavezah določili, katere zgradbe bi bilo mogoče opredeliti za nepremičnine v splošnem interesu in posledično tiste, ki jih ni mogoče opredeliti kot take. V nasprotju s trditvami tožečih strank Komisiji ni bilo treba navesti, zakaj naj socialna funkcija ne bi veljala za druge nepremičnine.

176 Osmi tožbeni razlog je treba zato zavrniti.

177 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je treba tožbi zavrniti.

Stroški

178 V skladu s členom 219 Poslovnika v odločbah, ki jih Splošno sodišče izda po razveljavitvi in vrnitvi v razsojanje, to sodišče odloči tako o stroških postopka pred Splošnim sodiščem kot o stroških pritožbenega postopka pred Sodiščem.

179 Ker je Sodišče v sodbah z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100); z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-133/12 P, EU:C:2014:105); z dne 15. marca 2017, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija (C-414/15 P, EU:C:2017:215), ter z dne 15. marca 2017, Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-415/15 P, EU:C:2017:216), pridržalo odločitev o stroških, mora Splošno sodišče v tej sodbi odločiti tudi o stroških teh pritožbenih postopkov.

180 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Tožeče stranke niso uspele, zato se jim v skladu s predlogi Komisije in združenja IVBN naloži, naj poleg svojih stroškov nosijo tudi stroške Komisije in družbe IVBN.

181 Kraljevina Belgija, ki je intervenirala v postopku, nosi svoje stroške v skladu s členom 138(1) Poslovnika.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Tožbi se zavrneta.**

2. **Družbe Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang in Stichting Woonstede nosijo svoje stroške, stroške Evropske Komisije v zadevah T-202/10, T-202/10 RENV, T-202/10 RENV II, C-133/12 P in C-414/15 P ter stroške združenja Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) v zadevah T-202/10, T-202/10 RENV in T-202/10 RENV II.**

3. **Družbe Stichting Woonpunt, Haag Wonen in Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl nosijo svoje stroške, stroške Komisije v zadevah T-203/10, T-203/10 RENV, T-203/10 RENV II, C-132/12 P in C-415/15 P ter stroške združenja IVBN v zadevah T-203/10, T-203/10 RENV in T-203/10 RENV II.**

4. **Kraljevina Belgija nosi svoje stroške.**

Collins Kancheva Barents

Passer De Baere

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 15. novembra 2018.

Podpisi