



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MELCHIOR WATHELET
vom 29. Mai 2013¹

Rechtssache C-132/12 P

**Stichting Woonpunt,
Stichting Havensteder, vormals Stichting Com.wonen,
Woningstichting Haag Wonen,
Stichting Woonbedrijf SWS Hhvl
gegen**

Europäische Kommission

„Rechtsmittel — Beihilfesystem des Königreichs der Niederlande für soziale Wohnungsbaugesellschaften — Beschluss, mit dem die Zusagen, die die niederländischen Behörden gegeben haben, um dem Unionsrecht nachzukommen, für verbindlich erklärt werden — Geplante Beihilfe der niederländischen Behörden für ein Sonderprojekt für verfallende Stadtviertel — Beschluss, mit dem das System für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt wird — Art. 263 Abs. 4 AEUV — Begriff des Rechtsakts mit Ordnungscharakter, der eine natürliche oder juristische Person unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht“

I – Einleitung

1. Die vorliegende Rechtssache hat das Rechtsmittel der Wohnungsbaugesellschaften (woningcorporaties, im Folgenden: Wocos) Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, vormals Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen und Stichting Woonbedrijf SWS Hhvl (im Folgenden: Rechtsmittelführerinnen) gegen den Beschluss des Gerichts der Europäischen Union vom 16. Dezember 2011, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (T-203/10, im Folgenden: angefochtener Beschluss), zum Gegenstand.

2. Mit dem angefochtenen Beschluss hat das Gericht die Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses K(2009) 9963 endg. der Kommission vom 15. Dezember 2009 über die staatlichen Beihilfen E 2/2005 und N 642/2009 – Niederlande – Bestehende Beihilfe und Sonderbeihilfe für Projekte für Wohnungsbaugesellschaften (im Folgenden: streitiger Beschluss) für unzulässig erklärt. Das Gericht war der Ansicht, dass der streitige Beschluss, soweit er die bestehende Beihilfe E 2/2005 anbelange, die Rechtsmittelführerinnen in gleicher Weise wie jeden anderen Wirtschaftsteilnehmer betreffe, der sich tatsächlich oder potenziell in der gleichen Lage befinde, und dass ihre nach objektiven Kriterien bestimmte Eigenschaft als Wocos allein nicht für die Feststellung ihrer individuellen Betroffenheit genüge. Zu dem Teil des streitigen Beschlusses, der sich auf die neue Beihilfe N 642/2009 bezieht, hat das Gericht entschieden, dass eine Nichtigerklärung den Rechtsmittelführerinnen keinen Vorteil verschaffen könne und sie daher kein Rechtsschutzinteresse an der Nichtigerklärung dieses Beschlusses nachgewiesen hätten.

¹ — Originalsprache: Französisch.

3. Im angefochtenen Beschluss hat sich das Gericht somit darauf beschränkt, die Voraussetzungen des Rechtsschutzinteresses und der individuellen Betroffenheit, wie sie in Art. 230 Abs. 4 des EG-Vertrags vorgesehen waren, zu prüfen. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (vor dem Erlass des streitigen Beschlusses) steht jedoch natürlichen und juristischen Personen, die eine Nichtigkeitsklage erheben wollen, eine dritte Möglichkeit offen. Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV gestattet ihnen nunmehr, gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Nichtigkeitsklage zu erheben.

4. Da die Zulässigkeit einer Klage nach Art. 263 AEUV zwingendes Recht betrifft, werde ich dem Gerichtshof in den vorliegenden Schlussanträgen vorschlagen, die Anwendbarkeit von Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV auf den vorliegenden Fall zu prüfen. Ich werde außerdem die Auffassung vertreten, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, indem es diese Prüfung nicht durchgeführt hat. Ich werde den Gerichtshof auffordern, über diese Frage endgültig zu entscheiden, die Klage für zulässig zu erklären, soweit sie sich auf den die Beihilfe E 2/2005 betreffenden Teil des streitigen Beschlusses bezieht, und die Sache im Übrigen zur Entscheidung über die Begründetheit an das Gericht zurückzuverweisen².

II – Hintergrund des Rechtsstreits

5. Die Rechtsmittelführerinnen sind in den Niederlanden niedergelassene Wohnungsbaugesellschaften. Es handelt sich um nicht auf Gewinn ausgerichtete Einrichtungen, deren Aufgabe der Erwerb, der Bau und die Vermietung von Wohnungen im Wesentlichen für benachteiligte Personen und sozial schwache Gruppen ist. Die Wocos üben auch andere Tätigkeiten aus, wie den Bau und die Vermietung von Wohnungen zu höheren Mieten, den Bau von zum Verkauf bestimmten Wohnungen und den Bau und die Vermietung von dem Allgemeininteresse dienenden Gebäuden.

A – Die Beihilfe E 2/2005 (bestehende Beihilfe)

6. Im Jahr 2002 notifizierten die niederländischen Behörden der Europäischen Kommission das allgemeine System der staatlichen Beihilfen für die Wocos. Da die Kommission der Ansicht war, dass die Maßnahmen zur Finanzierung der Wocos als bestehende Beihilfen angesehen werden könnten, zogen die niederländischen Behörden ihre Notifizierung zurück.

7. Die Kommission übermittelte jedoch den niederländischen Behörden am 14. Juli 2005 ein Schreiben nach Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von [Art. 88 EG] (ABl. L 83, S. 1), in dem sie Zweifel an der Vereinbarkeit der Beihilfe E 2/2005 mit dem Gemeinsamen Markt äußerte. Darin wies die Kommission zunächst darauf hin, dass die niederländischen Behörden die den Wocos übertragene Gemeinwohlaufgabe in dem Sinne neu definieren müssten, dass Sozialwohnungen einer klar definierten Zielgruppe von benachteiligten Personen und sozial schwachen Gruppen vorbehalten blieben. Des Weiteren seien alle wirtschaftlichen Tätigkeiten der Wocos unter Marktbedingungen durchzuführen und dürften nicht staatlich bezuschusst werden. Schließlich sei das Angebot an Sozialwohnungen an die Nachfrage benachteiligter Personen und sozial schwacher Gruppen anzupassen.

8. Nach der Übermittlung dieses Schreibens nahmen die Kommission und die niederländischen Behörden Verhandlungen auf, um die fragliche Beihilferegelung in Einklang mit Art. 106 Abs. 2 AEUV zu bringen.

² — Zu einer Rechtssache, in der der Gerichtshof so vorgegangen ist, vgl. Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission (C-463/10 P und C-475/10 P, Slg. 2011, I-9639, Randnrn. 77 bis 82).

9. Am 16. April 2007 reichte die Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (Vereinigung der institutionellen Immobilieninvestoren, Niederlande), eine die Beihilferegelung für die Wocos betreffende Beschwerde bei der Kommission ein. Im Juni 2009 schloss sich die Vesteda Groep BV dieser Beschwerde an.

10. Mit Schreiben vom 3. Dezember 2009 sagten die niederländischen Behörden zu, das allgemeine System der staatlichen Beihilfen für die Wocos zu ändern, und übermittelten der Kommission mehrere Vorschläge, die diesen Zusagen entsprachen.

11. Auf dieser Grundlage erließen sie neue Regeln, die Gegenstand einer neuen Ministerialverordnung und eines neuen Wohnungsbaugesetzes waren, deren Inkrafttreten für den 1. Januar 2010 bzw. den 1. Januar 2011 festgelegt war.

12. Zur Vereinbarkeit des von den niederländischen Behörden vorgeschlagenen neuen Systems der Finanzierung der Wocos stellte die Kommission in Randnr. 72 der Begründung des streitigen Beschlusses fest, dass „die Beihilfen, die für die Tätigkeiten des sozialen Wohnungsbaus, d. h. in Verbindung mit dem Bau und der Vermietung von Wohnungen für Privatpersonen einschließlich des Baus und der Unterhaltung der dazugehörigen Infrastruktur gezahlt werden, ... mit Art. 106 Abs. 2 AEUV vereinbar sind“. Folglich akzeptierte die Kommission die Zusagen der niederländischen Behörden und erließ den streitigen Beschluss.

B – Die Beihilfe N 642/2009 (neue Beihilfe)

13. Am 18. November 2009 notifizierten die niederländischen Behörden der Kommission eine neue Beihilferegelung für die Erneuerung verfallender Stadtviertel. Die Begünstigten dieser als „projektbezogene Sonderbeihilfe für bestimmte Bezirke“ eingestuften neuen Regelung sind die Wocos, die in den ausgewählten Vierteln tätig werden. Für die Anwendung dieser Regelung galten dieselben Bedingungen wie für die Maßnahmen nach der Beihilferegelung E 2/2005 in der im Anschluss an die Zusagen der niederländischen Behörden geänderten Fassung.

14. Die Beihilfe N 642/2009 sollte die Form direkter, vom Centraal Fonds Volkshuisvesting (Zentraler Fonds für das Wohnungswesen) geleisteter Zuschüsse für die Verwirklichung von Sonderprojekten für den Bau und die Vermietung von Wohnungen in bestimmten geografischen Gebieten annehmen, die den bedürftigsten städtischen Gemeinschaften entsprachen. Ihre Finanzierung sollte durch eine neue Abgabe zulasten der Wocos sichergestellt werden, die ihre Tätigkeiten außerhalb der sensiblen städtischen Gebiete ausüben.

15. Im streitigen Beschluss sah die Kommission die Beihilfe N 642/2009 als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar an. Sie war der Auffassung, dass „Beihilfen für die Tätigkeiten des Baus und der Vermietung von Wohnungen für Privatpersonen, einschließlich des Baus und der Unterhaltung der dazugehörigen Infrastruktur sowie für die Tätigkeiten des Baus und der Vermietung von Gebäuden, die dem Allgemeininteresse dienen, mit Art. 106 Abs. 2 AEUV vereinbar sind“. Folglich entschied sie, gegen die angemeldeten neuen Maßnahmen keine Einwände zu erheben.

III – Verfahren vor dem Gericht und angefochtener Beschluss

16. Mit Klageschrift, die am 30. April 2010 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhoben die Rechtsmittelführerinnen nach Art. 263 AEUV Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses.

17. Die Rechtsmittelführerinnen stützten ihre Klage auf mehrere Klagegründe. Da jedoch die Kommission die Zulässigkeit der Klage in Abrede stellte, hat das Gericht entschieden, zunächst über diese Frage zu befinden.

18. Die Kommission machte hierzu geltend, dass die Rechtsmittelführerinnen zum einen nicht im Sinne von Art. 263 AEUV individuell betroffen vom streitigen Beschluss seien, soweit sich dieser auf die Beihilfe E 2/2005 beziehe, und dass sie zum anderen kein Rechtsschutzinteresse an einer Anfechtung des die Beihilfe N 642/2009 betreffenden Teils des streitigen Beschlusses hätten.

19. Das Gericht hat festgestellt, dass der streitige Beschluss, soweit er die Beihilfe E 2/2005 betreffe, nicht an die Rechtsmittelführerinnen gerichtet sei. Hierzu hat es zunächst darauf hingewiesen, dass nach ständiger Rechtsprechung ein Unternehmen einen Beschluss der Kommission, mit dem eine sektorale Beihilferegulation verboten werde, grundsätzlich nicht anfechten könne, wenn es von diesem Beschluss nur wegen seiner Zugehörigkeit zu dem fraglichen Sektor und in seiner Eigenschaft als durch diese Regelung potenziell Begünstigter betroffen sei. Das Gericht hat sodann angenommen, dass Gleiches für eine Nichtigkeitsklage gegen einen Beschluss gelte, mit dem die Kommission die Zusagen der nationalen Behörde zur Kenntnis nehme und die so geänderte Beihilferegulation für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erkläre.

20. Im vorliegenden Fall hat das Gericht zum einen in den Randnrn. 31 und 32 des angefochtenen Beschlusses festgestellt, dass die Eigenschaft als Wocos nach objektiven Kriterien zuerkannt worden sei, die von einer unbestimmten Zahl von Wirtschaftsteilnehmern erfüllt werden könnten. Zum anderen hat es in Randnr. 33 dieses Beschlusses darauf hingewiesen, dass die Wocos durch die Beihilfemaßnahmen nur potenziell begünstigt sein könnten, da die Prüfung der Kommission eine „Vorprüfung“ der im Anschluss an die Zusagen der nationalen Behörden geänderten Beihilferegulation darstelle.

21. Das Gericht hat daraus geschlossen, dass die bloße Eigenschaft als Wocos es nicht erlaube, diese Wirtschaftsteilnehmer als vom streitigen Beschluss, soweit er die Beihilfe E 2/2005 betreffe, individuell betroffen anzusehen.

22. Schließlich hat das Gericht, soweit der streitige Beschluss die neue Beihilfe N 642/2009 betrifft und sie für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt, in Randnr. 63 des angefochtenen Beschlusses entschieden, dass die Rechtsmittelführerinnen ihr Rechtsschutzinteresse nicht nachgewiesen hätten, da ihnen die Nichtigerklärung dieses Teils des Beschlusses keinen Vorteil verschaffen könne.

23. Folglich hat das Gericht entschieden, dass die Klage insgesamt unzulässig sei.

IV – Rechtsmittel

24. Mit Rechtsmittelschrift, die am 9. März 2012 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, haben die Rechtsmittelführerinnen das vorliegende Rechtsmittel eingelegt. Sie beantragen, den angefochtenen Beschluss vollständig oder teilweise für nichtig zu erklären und die Sache an das Gericht zurückzuverweisen. Sie beantragen außerdem, der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

25. Die Rechtsmittelführerinnen machen drei Rechtsmittelgründe geltend. Der erste und der zweite Rechtsmittelgrund betreffen die Erwägungen des Gerichts zu dem die Beihilfe E 2/2005 betreffenden Teil des streitigen Beschlusses, der dritte Rechtsmittelgrund betrifft die Erwägungen zur Beihilfe N 642/2009:

- Mit dem ersten Rechtsmittelgrund rügen die Rechtsmittelführerinnen, dass der streitige Beschluss mit einem Rechtsfehler behaftet sei, die relevanten Tatsachen darin falsch beurteilt würden und er unzulänglich begründet sei, da er die Zulässigkeit der Klage von der Frage abhängig mache, ob die Rechtsmittelführerinnen tatsächlich oder potenziell Begünstigte der bestehenden Maßnahmen seien,

- mit dem zweiten Rechtsmittelgrund werfen sie dem Gericht vor, einen Rechtsfehler begangen zu haben, indem es festgestellt habe, dass sie nicht zu einem geschlossenen Kreis bestehender Wocos gehörten, die Begünstigte der Beihilfe E 2/2005 seien,
- mit dem dritten Rechtsmittelgrund beanstanden sie schließlich, dass das Gericht dadurch einen Rechtsfehler begangen habe, dass es entschieden habe, dass sie kein Rechtsschutzinteresse an einer Anfechtung des streitigen Beschlusses hätten, soweit er die Beihilfe N 642/2009 betreffe.

26. In ihrer Antwort auf die Fragen des Gerichtshofs haben die Rechtsmittelführerinnen ausgeführt, dass sie, sollten sie nicht als vom streitigen Beschluss individuell betroffen angesehen werden können, dennoch seine Nichtigkeit beantragen könnten, da er einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter darstelle, der sie unmittelbar betreffe und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehe.

A – Zum dritten Rechtsmittelgrund betreffend das Rechtsschutzinteresse der Rechtsmittelführerinnen

27. Das Rechtsschutzinteresse ist das Interesse daran, die Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Rechtsakts zu erlangen. Die Nichtigkeitserklärung muss als solche Rechtswirkungen für den Kläger erzeugen können³, d. h. konkret, ihm einen Vorteil verschaffen können⁴.

28. Im angefochtenen Beschluss hat sich das Gericht ausdrücklich zum Rechtsschutzinteresse der Rechtsmittelführerinnen in Bezug auf die Beihilfe N 642/2009 geäußert, für die die Kommission ihnen dieses Interesse abgesprochen hat. Es hat diese Voraussetzung hingegen nicht für den Teil des streitigen Beschlusses geprüft, der sich auf die Beihilfe E 2/2005 bezieht.

29. Das Rechtsschutzinteresse ist eine wesentliche Grundvoraussetzung für jede Klage⁵. Sein Fehlen betrifft eine unverzichtbare Prozessvoraussetzung, deren Vorliegen der Gerichtshof von Amts wegen prüfen kann⁶. Ich halte es daher für den Fall, dass der Gerichtshof meine Schlüsse zu den anderen möglichen Unzulässigkeitsgründen teilt, für erforderlich, diese Frage für die beiden streitigen Beihilfen zu prüfen.

1. Beihilfe N 642/2009 und Rechtsschutzinteresse

30. Unter Hinweis darauf, dass der streitige Beschluss eine neue Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt habe, die die Rechtsmittelführerinnen potenziell begünstige, hat das Gericht in Randnr. 63 des angefochtenen Beschlusses entschieden, dass ihnen die Nichtigkeitserklärung des streitigen Beschlusses keinen Vorteil verschaffen könne und sie daher kein Rechtsschutzinteresse nachgewiesen hätten.

31. Im Rahmen ihres dritten Rechtsmittelgrundes machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, dass diese Beurteilung des Gerichts rechtsfehlerhaft sei. Sie sind der Ansicht, dass sie ein Interesse an der Nichtigkeitserklärung des streitigen Beschlusses hätten, da die Kommission die Beihilfe N 642/2009 nur insoweit für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt habe, als sie denselben Voraussetzungen für die Gewährung unterliege wie die bestehende Beihilferegulierung E 2/2005. Der streitige Beschluss bringe daher nachteilige Rechtswirkungen für sie als Begünstigte mit sich, da die fraglichen neuen Beihilfen nur unter den im streitigen Beschluss abschließend genannten Voraussetzungen gewährt werden könnten.

3 — Urteil vom 24. Juni 1986, AKZO Chemie und AKZO Chemie UK/Kommission (53/85, Slg. 1986, 1965, Randnr. 21).

4 — Vgl. u. a. Urteile vom 28. Februar 2008, Neirinck/Kommission (C-17/07 P, Randnr. 45), und vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission (Randnr. 37).

5 — Beschluss vom 31. Juli 1989, S./Kommission (206/89 R, Slg. 1989, 2841, Randnr. 8).

6 — Beschluss vom 7. Oktober 1987, D. M./Rat und WSA (108/86, Slg. 1987, 3933, Randnr. 10).

32. Drei Argumente werden vorgetragen. Zunächst sei das Gericht zu Unrecht davon ausgegangen, dass die für die Anwendung der Beihilferegelung N 642/2009 geltenden Bedingungen von den nationalen Behörden und nicht von der Kommission herrührten. Sodann hätte das Gericht das Fehlen eines Rechtsschutzinteresses der Rechtsmittelführerinnen nicht mit der Begründung feststellen dürfen, dass nicht feststehe, dass die Kommission die Beihilferegelung unter anderen Voraussetzungen genehmigt hätte. Schließlich habe das Gericht vor diesem Hintergrund der Rüge der Rechtsmittelführerinnen hinsichtlich der Wahrung ihrer Verfahrensrechte nicht stattgegeben.

33. Wie sich aus Art. 256 AEUV und Art. 58 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union ergibt, ist das Rechtsmittel auf Rechtsfragen beschränkt. Deshalb ist allein das Gericht dafür zuständig, die Tatsachen festzustellen - sofern sich nicht aus den Prozessakten ergibt, dass seine Feststellungen tatsächlich falsch sind - und sie zu würdigen. Hat das Gericht die Tatsachen festgestellt oder gewürdigt, so ist der Gerichtshof nach Art. 256 AEUV nur zur Kontrolle der rechtlichen Qualifizierung dieser Tatsachen und der Rechtsfolgen, die das Gericht aus ihnen gezogen hat, befugt.

34. Der Gerichtshof ist daher nicht für die Feststellung von Tatsachen zuständig und grundsätzlich nicht befugt, die Beweise zu prüfen, auf die das Gericht seine Feststellungen gestützt hat. Sind diese Beweise ordnungsgemäß erhoben und die allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie die Vorschriften über die Beweislast und die Beweisaufnahme eingehalten worden, ist es nämlich allein Sache des Gerichts, den Beweiswert der ihm vorgelegten Beweismittel zu beurteilen. Diese Beurteilung ist somit, sofern die Beweismittel nicht verfälscht werden, keine Rechtsfrage, die als solche der Kontrolle des Gerichtshofs im Rahmen eines Rechtsmittels unterliegt⁷.

35. Im vorliegenden Fall wenden sich aber die Rechtsmittelführerinnen mit ihrem Vorbringen, das Gericht habe zu Unrecht angenommen, dass die Voraussetzungen für die Gewährung der Beihilfe N 642/2009 von den niederländischen Behörden und nicht von der Kommission herrührten, gegen die vom Gericht vorgenommene Würdigung der Umstände des Erlasses des streitigen Beschlusses, ohne jedoch eine Verfälschung der Tatsachen geltend zu machen.

36. Mit ihrem zweiten Argument werfen die Rechtsmittelführerinnen dem Gericht vor, es habe die Feststellung eines fehlenden Rechtsschutzinteresses auf die Tatsache gestützt, dass nicht sicher gewesen sei, dass die Kommission die Beihilferegelung unter anderen Voraussetzungen genehmigt hätte. Dieses Argument wendet sich gegen eine Hilfserwägung in der Begründung des Gerichts, deren Widerlegung es nicht ermöglichen würde, ein Rechtsschutzinteresse der Rechtsmittelführerinnen anzuerkennen. Außerdem verstehen die Rechtsmittelführerinnen meines Erachtens Randnr. 59 des angefochtenen Beschlusses offensichtlich falsch. Aus dieser Randnummer geht nämlich nicht hervor, dass die Rechtsmittelführerinnen kein Rechtsschutzinteresse hätten, weil nicht sicher gewesen sei, dass die Kommission die Beihilferegelung unter anderen, für sie günstigeren, Voraussetzungen genehmigt hätte. Das Gericht wollte nur unterstreichen, dass sich die Rechtsmittelführerinnen unter den Umständen des vorliegenden Falles nicht auf eine Situation vor dem Erlass des streitigen Beschlusses berufen konnten, die für sie günstiger gewesen wäre, da sie definitionsgemäß keinen Anspruch auf eine neue Beihilfe hatten, die sich noch im Stadium der Vorprüfung durch die Kommission befand.

37. Was das dritte Argument zur Stützung des dritten Rechtsmittelgrundes betrifft, können sich die Rechtsmittelführerinnen, da der streitige Beschluss nach einer Vorprüfung erlassen wurde und die Beihilfe schließlich für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärte, als potenziell Begünstigte dieser neuen Beihilfe nicht darauf berufen, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen habe, indem es ihre in Art. 6 der Verordnung Nr. 659/1999 für das Verfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Verfahrensrechte nicht gewahrt habe.

7 — Vgl. u. a. Urteil vom 10. Juli 2008, Bertelsmann und Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Slg. 2008, I-4951, Randnr. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass das Gericht bei seiner Beurteilung des Rechtsschutzinteresses der Rechtsmittelführerinnen an einer Anfechtung des Teils des streitigen Beschlusses, der sich auf die Beihilfe N 642/2009 bezieht, keinen Rechtsfehler begangen hat. Der dritte Rechtsmittelgrund ist somit als teilweise offensichtlich unzulässig, teilweise offensichtlich unbegründet anzusehen.

2. Beihilfe E 2/2005 und Rechtsschutzinteresse

39. Im streitigen Beschluss sah die Kommission das niederländische System der Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus, auch das geänderte, als eine bestehende staatliche Beihilfe an. Nach Prüfung der Tragweite der von der niederländischen Regierung vorgenommenen Änderungen gelangte sie zu dem Schluss, dass „die Beihilfen, die für die Tätigkeiten des sozialen Wohnungsbaus, d. h. in Verbindung mit dem Bau und der Vermietung von Wohnungen für Privatpersonen einschließlich des Baus und der Unterhaltung der dazugehörigen Infrastruktur, gezahlt werden, ... mit Art. 106 Abs. 2 AEUV vereinbar sind“⁸.

40. Laut dem Schreiben des Königreichs der Niederlande vom 3. Dezember 2009 an die Kommission mussten die neuen Regeln durch eine Ministerialverordnung und ein neues Wohnungsgesetz eingeführt werden, die am 1. Januar 2010 bzw. am 1. Januar 2011 in Kraft treten sollten. Außerdem sollten die neuen Rechtsvorschriften nur auf zukünftige Tätigkeiten anwendbar sein.

41. Eine erste Prüfung des Verfahrens kann daher die Annahme begründen, dass eine Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses den Rechtsmittelführerinnen keinen Vorteil verschaffen könnte, da sie nicht zur Aufhebung des neuen Gesetzes sowie der neuen Verordnung führen kann, die die niederländischen Behörden erlassen haben.

42. Jedoch ergibt sich aus Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999, dass die Änderungen, die das System mit dem Unionsrecht vereinbar machten, von der Kommission ausgingen und von dieser für verbindlich erklärt wurden.

43. Dieser Artikel sieht nämlich vor, dass, „[w]enn der betreffende Mitgliedstaat den vorgeschlagenen Maßnahmen zustimmt und die Kommission hiervon in Kenntnis setzt, ... die Kommission dies fest[hält] und ... den Mitgliedstaat hiervon [unterrichtet]. Der Mitgliedstaat ist aufgrund seiner Zustimmung verpflichtet, die zweckdienlichen Maßnahmen durchzuführen.“

44. Die Verbindlichkeit einer Entscheidung nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 wurde vom Gerichtshof im Urteil vom 18. Juni 2002, Deutschland/Kommission (C-242/00, Slg. 2002, I-5603), bestätigt.

45. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass die Kommission in Ausübung ihrer Befugnisse aus den Art. 87 EG und 88 EG [jetzt Art. 107 AEUV und 108 AEUV] Leitlinien erlassen kann, die Auskunft darüber geben, in welcher Weise sie bei neuen Beihilfen oder bestehenden Beihilferegulungen ihr Ermessen nach diesen Artikeln auszuüben gedenkt. Diese Leitlinien sind, wenn sie auf Art. 88 Abs. 1 EG [jetzt Art. 108 Abs. 1 AEUV] gestützt sind, Teil der regelmäßigen und laufenden Zusammenarbeit, in deren Rahmen die Kommission fortlaufend mit den Mitgliedstaaten die bestehenden Beihilferegulungen überprüft und ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vorschlägt, die die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erfordern. Der

⁸ — Randnr. 72 der Begründung des streitigen Beschlusses.

Gerichtshof hat hinzugefügt, dass, „[s]oweit ein Mitgliedstaat den vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen zustimmt, ... sie ihm gegenüber bindende Wirkung [haben]“⁹, und festgestellt, dass „der Gemeinschaftsgesetzgeber die in [der] Rechtsprechung entwickelten Grundsätze in Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 ... aufgegriffen [hat]“¹⁰.

46. Im vorliegenden Fall wies die Kommission in Randnr. 74 der Begründung des streitigen Beschlusses ausdrücklich darauf hin, dass sie „[f]olglich ... die Zusagen der niederländischen Behörden akzeptiert“ und dass sie „gemäß Art. 19 der [Verordnung Nr. 659/1999] mit dem vorliegenden Beschluss die Zusagen fest[hält] und ... dadurch eine Pflicht zur Umsetzung der geeigneten Maßnahmen herbeiführt“.

47. Meines Erachtens können sich daher die Rechtsmittelführerinnen im Rahmen der eingeschränkten Prüfung des Rechtsschutzinteresses darauf berufen, dass sie einen Vorteil aus der Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses zögen. Ich meine nämlich, dass „[a]n die Feststellung eines ... Vorteils [aus der Nichtigerklärung des angefochtenen Rechtsakts] keine übersteigerten Anforderungen gestellt werden [sollten,] wenn die engen Voraussetzungen der zweiten oder dritten Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV bereits erfüllt sind“¹¹. Im vorliegenden Fall könnte das Königreich der Niederlande, sollte der streitige Beschluss aufgehoben werden, Autonomie beim Erlass der Maßnahmen zur Herstellung der Vereinbarkeit der Regelung mit dem Unionsrecht wiedererlangen. Die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses könnte so einen Vorteil für die Rechtsmittelführerinnen darstellen. Unter diesen Umständen haben die Rechtsmittelführerinnen ein Rechtsschutzinteresse an einer Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses nachgewiesen, soweit er die Beihilfe E 2/2005 betrifft.

B – Anwendbarkeit von Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV

48. Bei seiner Prüfung der Zulässigkeit der Klage, soweit sie gegen den Teil des streitigen Beschlusses gerichtet ist, der sich auf die Beihilfe E 2/2005 bezieht, hat sich das Gericht auf die Feststellung beschränkt, dass der streitige Beschluss nicht an die Rechtsmittelführerinnen gerichtet sei und diese durch ihn nicht individuell betroffen seien. Die ersten beiden Rechtsmittelgründe betreffen im Übrigen nur diese Erwägungen.

49. Das Gericht hat jedoch nicht geprüft, ob der streitige Beschluss einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter darstellt, der die Rechtsmittelführerinnen unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht. Mit anderen Worten hat das Gericht Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV, der einen neuen Rechtsbehelf vorsieht, ungeprüft gelassen.

50. Die Rechtsmittelführerinnen selbst haben zwar diese Frage vor dem Gericht (und auch in ihrer Rechtsmittelschrift) nicht aufgeworfen, sie berührt jedoch die Zulässigkeit einer auf der Grundlage von Art. 263 AEUV erhobenen Klage und betrifft zwingendes Recht. Daher hat sie der Gerichtshof von Amts wegen zu prüfen¹², wobei die Parteien aufgefordert wurden, sich in der mündlichen Verhandlung vom 17. April 2013 zu diesem Punkt zu äußern.

9 — Urteil Deutschland/Kommission (Randnr. 28).

10 — — Ebd. (Randnr. 29). Das Gericht hat diese Rechtsprechung jüngst angewandt: „... die von der Kommission vertretene Auffassung [ist] zurückzuweisen, die aufgrund einer getrennten und am Wortlaut haftenden Betrachtung des Art. 19 Abs. 1 der genannten Verordnung dahin geht, dass die Kommission keine Entscheidung erlässt, wenn das Verfahren zur Prüfung einer bestehenden Beihilfe dazu führt, dass der Mitgliedstaat den vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen zustimmt ... Hinsichtlich der verbindlichen Rechtswirkungen der [von der Kommission nach Art. 19 Abs. 1 a. E. der Verordnung Nr. 659/1999 getroffenen] angefochtenen Entscheidung genügt der Hinweis, dass gemäß [diesem Artikel] der betroffene Mitgliedstaat, der bei der in Art. 26 Abs. 1 dieser Verordnung vorgesehenen Veröffentlichung notwendigerweise den zweckdienlichen Maßnahmen zugestimmt hat, ‚verpflichtet‘ ist, diese Maßnahmen ‚durchzuführen‘“ (Urteil vom 11. März 2009, TF1/Kommission, T-354/05, Slg. 2009, II-471, Randnrn. 68 und 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).

11 — Vgl. dazu die Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Telefónica/Kommission (C-274/12 P, beim Gerichtshof anhängig, Nr. 86).

12 — Vgl. u. a. Urteil vom 23. April 2009, Sahlstedt u. a./Kommission (C-362/06 P, Slg. 2009, I-2903, Randnr. 22).

1. Der dritte, durch Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV eröffnete Weg

51. Art. 263 Abs. 4 AEUV bestimmt nunmehr, dass „[j]ede natürliche oder juristische Person ... unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen *sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen*, Klage erheben [kann]“¹³.

52. Der Einzelne kann daher nunmehr Nichtigkeitsklage erheben, ohne eine individuelle Betroffenheit nachweisen zu müssen, jedoch unter der Voraussetzung, dass der fragliche Rechtsakt ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter ist, der ihn unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht.

a) Ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter

53. Nach dem Beschluss des Gerichts vom 6. September 2011, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (T-18/10, Slg. 2011, II-5599), kann nicht jede Handlung mit allgemeiner Geltung als „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“ im Sinne von Art. 263 AEUV eingestuft werden. Dies soll für Gesetzgebungsakte gelten.

54. Dementsprechend – und weil der Vertrag von Lissabon für die Definition der Gesetzgebungsakte in Art. 289 Abs. 3 AEUV ein rein verfahrensrechtliches Kriterium verwendet hat¹⁴ –, hat das Gericht die Rechtsakte mit Verordnungscharakter auf Handlungen mit allgemeiner Geltung begrenzt, die nicht gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommen worden sind.

55. Gegen den Beschluss des Gerichts wurde ein Rechtsmittel eingelegt¹⁵. Der Gerichtshof hat zwar noch nicht entschieden, Generalanwältin Kokott bestätigt jedoch in ihren Schlussanträgen die Auslegung des Gerichts¹⁶.

56. Ich kann zwar mehreren auf die Geschichte oder den Wortlaut abstellenden Argumenten von Generalanwältin Kokott beipflichten, doch glaube ich nicht, dass man aus der Verwendung des Begriffs „Gesetzgebungsakte“ in Art. 263 Abs. 1 AEUV darauf schließen kann, dass unter den Rechtsakten mit allgemeiner Geltung der Ausdruck „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“ in Abs. 4 dieses Artikels einen gegenteiligen Sinn hat. Das Gegenteil des Gesetzgebungsaktes ist nämlich nicht zwingend der Rechtsakt mit Verordnungscharakter, sondern vielmehr der Durchführungsrechtsakt, ein Begriff, der in Art. 291 AEUV ausdrücklich verwendet wird¹⁷.

57. Außerdem verwendet der AEU-Vertrag für Handlungen, die keine Gesetzgebungsakte sind, nicht den Begriff „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“, sondern spricht in Art. 297 Abs. 2 AEUV von „Rechtsakten ohne Gesetzescharakter“.

13 — Hervorhebung nur hier.

14 — Nach Art. 289 Abs. 3 AEUV sind „Rechtsakte, die gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, ... Gesetzgebungsakte“.

15 — Rechtssache Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, beim Gerichtshof anhängig).

16 — Schlussanträge von Generalanwältin Kokott vom 17. Januar 2013 im Rahmen des Rechtsmittels gegen den Beschluss Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat.

17 — Nach Art. 291 Abs. 1 AEUV „[ergreifen d]ie Mitgliedstaaten ... alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht“. Abs. 2 sieht vor, dass, „[b]edarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union, ... mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, in ... Sonderfällen ... dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen [werden]“. Nach Abs. 4 wird jedenfalls „[i]n den Titel der Durchführungsrechtsakte ... der Wortteil ‚Durchführungs-‘ eingefügt“.

58. Jedenfalls scheint mir diese Auslegung, die in der Lehre bei Weitem nicht einhellig vertreten wird, nicht die Bedenken auszuräumen, die zur Änderung von Art. 230 EG geführt haben. Das deutlichste Paradoxon in dieser Hinsicht liegt zweifellos in der Tatsache, dass nach der einschränkenden Auslegung des Gerichts das Rechtsmittel in der Rechtssache *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*¹⁸ erneut unzulässig wäre, obwohl diese Rechtssache die Reform ausgelöst hat.

59. Zudem kann man entgegen der Auffassung mancher Autoren, die die enge Auslegung vertreten, nicht davon ausgehen, dass das Vorabentscheidungsverfahren stets einen ausreichenden Mechanismus zur Gewährleistung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes darstellt. Wäre dies der Fall, hätte es keinen Grund gegeben, Art. 230 EG zu ändern, dessen Nachteile *per definitionem* weiter bestehen werden, wenn man annimmt, dass Gesetzgebungsakte nicht unter Art. 263 Art. 4 AEUV fallen.

60. Nach teilweise vertretener Auffassung hat jedoch Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV die bestehenden Lücken geschlossen. Dies ist keineswegs der Fall. Dieser Artikel ist nämlich nur die formelle Verankerung eines Grundsatzes, den der Gerichtshof mit denselben Worten in seinem Urteil *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*¹⁹ aufgestellt hat. Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV hat daher dem bestehenden Recht nichts hinzugefügt. Auch hier gilt: Wäre dies der Fall gewesen, wäre die Änderung des früheren Art. 230 EG überflüssig gewesen.

61. Schließlich kann meiner Ansicht nach die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit nicht so weit gehen, dass den Mitgliedstaaten vorgeschrieben wird, einen Zugang zu den nationalen Gerichten zu schaffen, wenn keine staatliche Handlung vorliegt. Es ist im Übrigen erstaunlich, dass unter denen, die sich auf Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV berufen, um die Staaten als verpflichtet anzusehen, den effektiven gerichtlichen Rechtsschutz des Einzelnen zu gewährleisten, einige nicht zögern, sich gleichzeitig auf das Fehlen innerstaatlicher Rechtsbehelfe gegen staatliche Gesetzgebungsakte in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten zu berufen, um ein solches Fehlen auf Unionsebene zu rechtfertigen. Ist es nicht paradox, es für normal zu halten, dass der Vertrag dem Einzelnen nicht erlaubt, gegen Gesetzgebungsakte der Union vorzugehen, da die Mehrheit der Mitgliedstaaten dies gegen ihre eigenen Gesetze nicht erlaube, und gleichzeitig von denselben Staaten zu verlangen, dass sie dies, und sei es auch nur indirekt, für die Rechtsakte der Union erlauben?

62. Darüber hinaus erscheint mir die Annahme nicht vertretbar, dass der gerichtliche Rechtsschutz dadurch effektiv werde, dass es für den Einzelnen theoretisch möglich wäre, seine nationale Verwaltung zur Anwendbarkeit eines Gesetzgebungsaktes der Union auf seine persönliche Situation zu befragen, und zwar in der Hoffnung, eine Antwort zu erhalten, die er vor einem Gericht anfechten kann, das seinerseits ein Vorabentscheidungsverfahren einleiten kann. Wie sollte man nicht an der tatsächlichen Effektivität solcher theoretischen Konstrukte zweifeln, die auf dem Bestehen eines Rechtsakts beruhen, dessen Existenzgrund allein darin besteht, dass er angefochten werden kann, und der somit rein künstlich erschiene? Und was geschähe, wenn die nationale Behörde nicht antwortete?

63. Ich weise darauf hin, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass ein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz nicht gewährleistet ist, wenn ein Einzelner keine andere Wahl hat, als gegen das Recht zu verstoßen, um die zuständige nationale Behörde dazu zu bringen, eine Vollzugshandlung vorzunehmen, gegen die er sich vor einem Gericht verteidigen müsste, das ein Vorabentscheidungsersuchen stellen könnte²⁰. Welche Gründe würden rechtfertigen, dass anderes gilt, wenn die nationale Behörde grundsätzlich keinen Rechtsakt erlassen muss?

18 — Urteil vom 25. Juli 2002 (C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677).

19 — In Randnr. 41 des genannten Urteils hat der Gerichtshof festgestellt:

„Es ist somit Sache der Mitgliedstaaten, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werden kann.“

20 — Urteil vom 13. März 2007, *Unibet* (C-432/05, Slg. 2007, I-2271, Randnr. 64).

64. Die Auslegung von Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV, die Gesetzgebungsakte ausschließt, scheint mir daher zu eng zu sein und nicht im Einklang mit den Gründen zu stehen, die Anlass für die Änderung von Art. 230 Abs. 4 EG waren.

65. Aufgrund dieser Feststellung bevorzuge ich folglich eine andere Auslegung des Begriffs des Rechtsakts mit Verordnungscharakter im Sinne von Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV. Meines Erachtens ist der Rechtsakt mit Verordnungscharakter als Rechtsakt mit allgemeiner Geltung auszulegen, unabhängig davon, ob er gesetzgebend ist oder nicht.

b) Der den Rechtsmittelführer unmittelbar betrifft

66. Zwar fällt die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit bei der dritten Art von Nichtigkeitsklage weg, doch bleibt die der unmittelbaren Betroffenheit bestehen. Ihre Bedeutung scheint kaum Schwierigkeiten zu bereiten: Der Begriff des unmittelbaren Interesses ist im zweiten und im dritten Fall von Art. 263 Abs. 4 AEUV identisch²¹.

67. Das bedeutet folglich nach der ständigen Rechtsprechung zu Art. 263 Abs. 4 AEUV, dass eine natürliche oder juristische Person von einer Handlung der Union unmittelbar betroffen ist, wenn sie sich „auf [die] Rechtsstellung [dieser Person] unmittelbar auswirkt und ihren Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihre Durchführung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der [Unions]regelung ergibt, ohne dass weitere Durchführungsvorschriften angewandt werden“²².

68. Der Gerichtshof hat insoweit außerdem klargestellt, dass das Fehlen eines Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten das offensichtliche Fehlen eines direkten Bezugs zwischen dem Unionsrechtsakt und dem Bürger beseitigt. Mit anderen Worten darf der Ermessensspielraum des Urhebers der Durchführungshandlung zur Umsetzung des Unionsrechtsakts, um die unmittelbare Betroffenheit zu verhindern, nicht rein formal sein. Er muss die Ursache der rechtlichen Betroffenheit des Klägers sein²³.

c) Der keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht

69. Es bleibt somit die Bedeutung des letzten Teils von Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV zu klären: das Fehlen von Durchführungsmaßnahmen. Ist dies eine dritte Voraussetzung oder eine bloße Erläuterung der unmittelbaren Betroffenheit?

70. Der Gerichtshof hat sich dazu noch nicht geäußert. Das Gericht wiederum hat entschieden, dass ein Beschluss der Kommission, mit dem eine Beihilfe für rechtswidrig erklärt und ihre Rückforderung angeordnet wird, „nicht als Rechtsakt, der keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, angesehen werden [kann, da] Art. 6 Abs. 2 der angefochtenen Entscheidung ... vielmehr vom Bestehen von ‚Maßnahmen [Spaniens] zur Umsetzung dieser Entscheidung, bis die Rückzahlung der Beihilfen, die aufgrund der [streitigen] Regelung gewährt wurden, abgeschlossen ist‘ [, spricht]. Schon das Bestehen

21 — Dies ist die Auslegung des Gerichts. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Oktober 2011, *Microban International und Microban (Europe)/Kommission* (T-262/10, Slg. 2011, II-7697, Randnr. 32). Auch Generalanwältin Kokott vertritt in den Rechtssachen *Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat* (Nr. 69) und *Telefónica/Kommission* (Nr. 59) diese Ansicht. In der Lehre, vgl. u. a. A. Albers-Llorens, „Sealing the fate of private parties in annulment proceedings? The General Court and the new standing test in article 263(4) TFEU“, *The Cambridge Law Journal*, 2012, Band 71, S. 52 bis 55, sowie C. Werkmeister, S. Pötters, und J. Traut, „Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU – A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants“, *Cambridge yearbook of European legal studies*, Band 13, 2010-2011, S. 311 bis 332, insbesondere S. 329.

22 — Urteil vom 13. März 2008, *Kommission/Infront WM* (C-125/06 P, Slg. 2008, I-1451, Randnr. 47).

23 — Für eine Anwendung dieses Grundsatzes vgl. z. B. Urteil vom 17. September 2009, *Kommission/Koninklijke FrieslandCampina* (C-519/07 P, Slg. 2009, I-8495, Randnrn. 48 und 49).

dieser Rückforderungsmaßnahmen, die Durchführungsmaßnahmen darstellen, rechtfertigt es, die angefochtene Entscheidung als Rechtsakt, der Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, anzusehen. Diese Maßnahmen können nämlich von ihren Adressaten vor den nationalen Gerichten angefochten werden“²⁴.

71. In dieser Rechtssache hat das Gericht der Klägerin das Recht, auf der Grundlage der im Vertrag von Lissabon enthaltenen Erweiterung Nichtigkeitsklage zu erheben, folglich mit der Begründung abgesprochen, dass es zwangsläufig nationale Durchführungsmaßnahmen gebe.

72. Meines Erachtens schränkt eine solche Auslegung die Wirkungen des Zusatzes, den Art. 263 Abs. 4 AEUV gegenüber dem früheren Art. 230 EG enthält, übermäßig ein, da eine nationale Maßnahme zur Durchführung eines Unionsrechtsakts mit Verordnungscharakter, wie z. B. eine Veröffentlichung, eine Zustellung, eine Bestätigung oder eine Mahnung, immer vorstellbar ist. Folgte man der Auslegung des Gerichts, müssten diese einfachen Formalitäten, die unvorhersehbar oder fakultativ sein können, zum Ausschluss der Anwendung dieses Artikels führen.

73. Diese Auslegung scheint mir auch dem von den Verfassern des Vertrags verfolgten Ziel zu widersprechen. Wie Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Telefónica/Kommission ausgeführt hat, „[sollte m]it dem Zusatz betreffend ‚Durchführungsbestimmungen‘ ... die Ausdehnung der Klageberechtigung auf die Fälle begrenzt werden, in denen ein Einzelner ‚erst das Recht verletzen muss, um danach vor Gericht gehen zu können‘“²⁵.

74. Ich teile auch die Ansicht von Generalanwältin Kokott, wonach „das Erfordernis betreffend Durchführungsmaßnahmen eines Rechtsaktes mit Verordnungscharakter in der Weise zu verstehen [ist], dass der Rechtsakt ... seine Wirkungen unmittelbar für den Einzelnen entwickelt, ohne dass Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind“²⁶. Dabei handelt es sich jedoch um eine Definition, die mit der unmittelbaren Betroffenheit übereinstimmt²⁷.

75. Ich bin daher der Ansicht, dass der in Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV verwendete Begriff „Durchführungsmaßnahmen“ aus dem innerstaatlichen Bereich herauszunehmen und auf das Unionsrecht zu beschränken ist oder dass zumindest von diesem Begriff die Maßnahmen auszunehmen sind, die die nationalen Behörden ohne Ermessensspielraum erlassen. Wie oben ausgeführt, beseitigt nämlich das Fehlen eines Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten das offensichtliche Fehlen eines direkten Bezugs zwischen dem Unionsrechtsakt und dem Bürger.

76. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass die Voraussetzung des Fehlens einer Durchführungsmaßnahme nur einen nochmaligen Hinweis auf die unmittelbare Betroffenheit darstellt²⁸.

24 — Urteil des Gerichts vom 8. März 2012, Iberdrola/Kommission (T-221/10, Randnr. 46). Vgl. auch Beschluss des Gerichts vom 21. März 2012, Telefónica/Kommission (T-228/10, Randnr. 42). Gegen diesen Beschluss ist derzeit ein Rechtsmittel anhängig (Rechtssache C-274/12 P).

25 — Nr. 40 der Schlussanträge.

26 — Ebd. (Nr. 41).

27 — Vgl. die Definition der unmittelbaren Betroffenheit von Generalanwältin Kokott in Nr. 59 ihrer Schlussanträge in der Rechtssache Telefónica/Kommission.

28 — Vgl. die Definition des unmittelbaren Interesses in Nr. 67 der vorliegenden Schlussanträge. Vgl. in diesem Sinne A. Creus, „Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban“, *Cahiers de droit européen*, 2011, S. 659, insbesondere S. 677, sowie S. Peers und M. Costa, „Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission“, *European Constitutional Law Review*, 2012, Band 8, S. 82 bis 104, insbesondere S. 96.

77. Diese Auslegung scheint mir zumal auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen angebracht, da nach ständiger Rechtsprechung die Aufhebung einer rechtswidrigen Beihilfe durch Rückforderung die logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit ist²⁹. Ein Mitgliedstaat kann zur Verteidigung gegen eine von der Kommission nach Art. 108 Abs. 2 AEUV erhobene Vertragsverletzungsklage nur geltend machen, dass es absolut unmöglich gewesen sei, die fragliche Entscheidung ordnungsgemäß durchzuführen³⁰. Die Rückforderungsmaßnahmen des Mitgliedstaats werden daher in gewisser Weise nur notwendige Ergänzungen des fraglichen Beschlusses sein.

78. Die vorgeschlagene Auslegung hat darüber hinaus den Vorteil, alle Rechtsstreitigkeiten wegen staatlicher Beihilfen vor den Gerichten der Europäischen Union zu zentralisieren. Eine solche Zentralisierung scheint mir in zweifacher Hinsicht vorteilhaft. Zum einen erhöht sie die Rechtssicherheit, indem sie die Frage der individuellen Betroffenheit beseitigt und so den potenziell Begünstigten einer Beihilfe oder den Mitbewerbern eines von der Beihilfe begünstigten Unternehmens gestattet, gegen den Beschluss der Kommission unmittelbar vor dem Gerichtshof vorzugehen. Sie beseitigt nämlich die Unsicherheit, die mit der Rechtsprechung TWD Textilwerke Deggendorf verbunden war, nach der es erforderlich war, zunächst die Frage der individuellen Betroffenheit zu klären, da andernfalls ein späteres Vorabentscheidungsersuchen unzulässig gewesen wäre³¹. Zum anderen lässt sie die Notwendigkeit entfallen, ein nationales Verfahren einzuleiten, um über ein Vorabentscheidungsersuchen zum Gerichtshof zu gelangen. Mit anderen Worten ermöglicht sie ein direkteres und daher effizienteres, schnelleres und wirtschaftlicheres Verfahren.

79. Schließlich zweifle ich allgemein am Nutzen einer Unterscheidung zwischen der Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit und dem Hinweis betreffend das Fehlen einer Durchführungsmaßnahme. Wie sollte nämlich ein Einzelner durch einen Unionsrechtsakt unmittelbar betroffen sein können, der eine echte, europäische oder innerstaatliche, Durchführungsmaßnahme erfordert, wenn sich nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ein Unionsrechtsakt, um einen Einzelnen unmittelbar zu betreffen, „auf die Rechtsstellung dieser Person unmittelbar auswirk[en muss] und ... ihre Durchführung ... sich allein aus der Gemeinschaftsregelung [ergeben muss], ohne dass weitere Durchführungsvorschriften angewandt werden“³²?

2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

80. Der streitige Beschluss ist ein Beschluss der Kommission, mit dem zwei Beihilferegulungen (eine bestehende und eine neue) für mit Art. 106 Abs. 2 AEUV und dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden.

81. Im streitigen Beschluss prüfte die Kommission zuerst die Vereinbarkeit der Beihilfe E 2/2005 betreffend das System der Finanzierung der Wocos in seiner nach den Zusagen der niederländischen Behörden geänderten Fassung. Sodann untersuchte sie die neue Beihilferegulung N 642/2009.

82. Es ist daher zu klären, ob dieser von der Kommission an das Königreich der Niederlande gerichtete Rechtsakt ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter ist und ob er die Rechtsmittelführerinnen ohne Durchführungsmaßnahme unmittelbar betrifft.

29 — Vgl. u. a. Urteil vom 14. April 2011, Kommission/Polen (C-331/09, Slg. 2011, I-2933, Randnr. 54).

30 — Vgl. u. a. Urteil vom 22. Dezember 2010, Kommission/Italien (C-304/09, Slg. 2010, I-13903, Randnr. 35).

31 — Urteil vom 9. März 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Slg. 1994, I-833). In Randnr. 17 dieses Urteils hat der Gerichtshof entschieden, dass „[a]ufgrund [der] Erfordernisse der Rechtssicherheit ... der Empfänger einer Beihilfe, der eine auf der Grundlage von Artikel 93 EWG-Vertrag erlassene Entscheidung der Kommission, die diese Beihilfe zum Gegenstand hatte, hätte anfechten können und die hierfür in Artikel 173 Absatz 3 EWG-Vertrag vorgesehene Ausschlussfrist hat verstreichen lassen, nicht die Möglichkeit haben [kann], vor den nationalen Gerichten anlässlich einer Klage gegen die von den nationalen Behörden getroffenen Maßnahmen zur Durchführung dieser Entscheidung deren Rechtmäßigkeit erneut in Frage zu stellen“.

32 — Urteil Kommission/Infront WM (Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

a) Ist der Beschluss der Kommission ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter?

83. Zwar steht fest, dass der streitige Beschluss nicht am Ende eines Gesetzgebungsverfahrens erlassen wurde, doch bestreitet die Kommission die allgemeine Geltung dieses Rechtsakts. Da er ausschließlich an das Königreich der Niederlande gerichtet gewesen sei, könne er nur individuelle Geltung haben.

84. Die Frage des Umfangs der Geltung einer an einen Staat gerichteten Entscheidung wurde jüngst eingehend und zutreffend von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Telefónica geprüft³³.

85. Ich teile ihre Ansicht, wonach diese Art von Beschluss eine Besonderheit darstellt, da die Mitgliedstaaten auch eine nationale Rechtsordnung verkörpern und die Beschlüsse, die sich an sie richten, für alle ihre Organe verbindlich sind. Generalanwältin Kokott hat entsprechend erläutert, dass „[a]n einen Mitgliedstaat gerichtete Entscheidungen ... somit, obwohl sie nur einen einzigen Adressaten haben, eine nationale Rechtsordnung gestalten und auf diese Weise allgemeine Geltung entfalten [können]“³⁴.

86. Der Gerichtshof hat im Übrigen bereits selbst in bestimmten Fällen eine allgemeine Geltung dieser Art von Beschluss anerkannt³⁵, und zwar insbesondere auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen. Nach ständiger Rechtsprechung, auf die das Gericht übrigens im angefochtenen Beschluss hingewiesen hat, ist nämlich ein Beschluss der Kommission, mit dem eine Beihilferegulation untersagt wird, für die durch diese Regelung potenziell Begünstigten eine generelle Rechtsnorm, die für objektiv bestimmte Situationen gilt und Rechtswirkungen gegenüber einer allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppe erzeugt. Der Beschluss der Kommission hat demgemäß für die durch die Beihilferegulation potenziell Begünstigten den Charakter einer „generellen“ Rechtsnorm³⁶. Das ist genau der Grund, aus dem diese Begünstigten grundsätzlich nicht als individuell betroffen angesehen werden. Im vorliegenden Fall kann meines Erachtens dieselbe Argumentation auf einen Beschluss der Kommission auf der Grundlage von Art. 19 Abs. 1 der Verordnung 659/1999 angewandt werden, mit dem sie die Zusagen der nationalen Behörden festhält und die Änderungen einer bestehenden Beihilferegulation für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt.

87. Soweit die geänderte Beihilferegulation auf objektiv bestimmte Situationen anwendbar ist und Rechtswirkungen gegenüber einer allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppe erzeugt, gilt Gleiches für den sie genehmigenden Beschluss der Kommission. Im Gegensatz zur Kommission vermag ich insoweit nicht zu erkennen, warum insoweit zwischen Beschlüssen, die eine Beihilferegulation genehmigen, und solchen, die sie untersagen, zu unterscheiden wäre.

88. Folglich erfüllt der streitige Beschluss unabhängig davon, ob man einer weiten oder einer engen Auslegung des Begriffs des Rechtsakts mit Verordnungscharakter folgt, als nicht gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommener Rechtsakt mit allgemeiner Geltung die erste Voraussetzung von Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV.

33 — Nrn. 21 bis 29.

34 — Ebd. (Nr. 25).

35 — Vgl. Urteil vom 7. Juni 2007, Carp (C-80/06, Slg. 2007, I-4473, Randnr. 21), und Beschluss vom 8. April 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (C-503/07 P, Slg. 2008, I-2217, Randnr. 71).

36 — Vgl. u. a. Urteil vom 29. April 2004, Italien/Kommission (C-298/00 P, Slg. 2004, I-4087, Randnr. 37).

b) Sind die Rechtsmittelführerinnen ohne Durchführungsmaßnahme unmittelbar betroffen?

89. In ihrer Antwort auf die schriftliche Frage vertritt die Kommission die Auffassung, dass Durchführungsmaßnahmen notwendig seien, um dem streitigen Beschluss Wirkung zu verleihen. Sie denkt dabei nicht nur an die Ministerialverordnung und das Gesetz, die in Randnr. 41 des streitigen Beschlusses genannt sind, sondern nennt auch eine befristete Verordnung vom 3. November 2010 über gemeinwirtschaftliche Leistungen, die von zugelassenen Wohnungsbaugesellschaften erbracht werden (veröffentlicht im *Nederlandse Staatscourant* Nr. 17515 vom 8. November 2010).

90. Das Vorliegen von Durchführungsmaßnahmen lässt sich nicht leugnen. Sie sind dem Verfahren bezüglich bestehender Beihilferegelungen, so wie es in der Verordnung Nr. 659/1999 gestaltet ist, immanent. In Art. 19 Abs. 1 heißt es nämlich ausdrücklich, dass, wenn der Mitgliedstaat den von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zustimmt, sie dies festhält und ihn hiervon unterrichtet. Der Mitgliedstaat ist dann „aufgrund seiner Zustimmung verpflichtet, die zweckdienlichen Maßnahmen durchzuführen“.

91. Ich bin jedoch, wie bereits ausgeführt, der Ansicht, dass die Voraussetzung des Fehlens einer Durchführungsmaßnahme nur einen nochmaligen Hinweis auf die unmittelbare Betroffenheit darstellt und dass, damit Letztere nicht gegeben ist, der Ermessensspielraum der Behörde, die die Durchführungsmaßnahme erlassen muss, kein rein formaler sein darf.

92. Wie ich bereits im Rahmen der Prüfung des Rechtsschutzinteresses der Rechtsmittelführerinnen dargelegt habe, lässt der streitige Beschluss, da er sich auf Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 stützt, dem Königreich der Niederlande keinen Ermessensspielraum.

93. Nach diesem Artikel werden die Änderungen, die die Regelung mit dem Unionsrecht vereinbar machen, erst mit ihrer Annahme durch die Kommission verbindlich. Diese hat im Übrigen in Randnr. 74 der Begründung des streitigen Beschlusses ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie „die Zusagen der niederländischen Behörden akzeptiert“ und dass sie „gemäß Art. 19 der [Verordnung Nr. 659/1999] mit dem vorliegenden Beschluss die Zusagen fest[hält] und ... dadurch eine Pflicht zur Umsetzung der geeigneten Maßnahmen herbei[führt]“. Diese Aussage wird im verfügenden Teil des Beschlusses (in Randnr. 108) wiederholt.

94. Die Kommission hat den Gedanken geäußert, dass das Königreich der Niederlande nach dem Erlass des streitigen Beschlusses einen Ermessensspielraum behalten habe, da ihm immer noch freigestanden habe, endgültig auf die fragliche Beihilfenregelung zu verzichten. Dies trifft meines Erachtens nicht zu, denn da das Königreich der Niederlande der Kommission Änderungen vorschlug, die sodann durch den streitigen Beschluss verbindlich wurden, bestand für es bloß theoretisch die Möglichkeit, zu entscheiden, das Beihilfensystem nicht aufrecht zu erhalten. Vielmehr stand die Absicht der niederländischen Behörden, den Beschluss durchzuführen, außer Zweifel³⁷.

95. Außerdem weisen die Rechtsmittelführerinnen in ihrer Antwort auf die schriftlichen Fragen darauf hin, dass - entgegen dem Vorbringen der Kommission - keine Maßnahme vorliege, gegen die sie vor einem nationalen Gericht vorgehen könnten. Dies ist in der mündlichen Verhandlung nachdrücklich wiederholt worden: Gegen einen zwingenden Rechtsakt mit allgemeiner Geltung wie Art. 4 der befristeten Verordnung vom 3. November 2010 über gemeinwirtschaftliche Leistungen, die von zugelassenen Wohnungsbaugesellschaften erbracht werden, stehe dem Einzelnen in der nationalen Rechtsordnung keine Rechtsbehelfsmöglichkeit offen.

37 — Für eine ähnliche Beurteilung des Gerichtshofs betreffend einen Antrag der Republik Frankreich auf Erlass einer Schutzmaßnahme (Quotenregelung für die Einfuhr) vgl. Urteil vom 17. Januar 1985, Piraiki-Patraiki u. a./Kommission (11/82, Slg. 1985, 207, Randnr. 9).

96. Ferner bedarf die in Art. 4 der genannten innerstaatlichen Verordnung übernommene Verpflichtung, 90 % des Wohnungsbestands Personen zuzuweisen, deren Einkommen einen bestimmten Betrag nicht übersteigt, keiner weiteren Entscheidung. Vielmehr könnte nur durch einen Verstoß gegen diese Bestimmung eine Reaktion der Behörde, z. B. die Verweigerung der Gewährung der fraglichen Beihilfe, ausgelöst werden. Insoweit schließe ich mich der Forderung der Kommission nicht an, wonach für die Anwendung der Rechtsprechung Unibet zwingend die Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung bestehen müsse. Unabhängig von der auferlegten Sanktion entspricht ein solches Schema keinesfalls dem Erfordernis effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes.

97. Unter diesen Umständen scheint mir die Verweigerung des Rechts zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen den streitigen Beschluss dazu zu führen, dass für die Rechtsmittelführerinnen kein gerichtlicher Rechtsschutz gegeben ist.

98. Folglich bin ich der Ansicht, dass der streitige Beschluss die Rechtsmittelführerinnen im Sinne von Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, da er sich auf die Rechtsstellung der Rechtsmittelführerinnen unmittelbar auswirkt und dem für seine Durchführung zuständigen Adressaten, nämlich dem Königreich der Niederlande, keinen Ermessensspielraum belässt.

99. Die in Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV festgelegten Voraussetzungen scheinen mir somit erfüllt, und das Gericht hätte daher die Klage der Rechtsmittelführerinnen auf der Grundlage dieser Bestimmung für zulässig erklären müssen. Indem es sie für unzulässig erklärt hat, hat es meines Erachtens einen Rechtsfehler begangen.

C – Zum ersten und zum zweiten Rechtsmittelgrund betreffend das Erfordernis, durch den angefochtenen Rechtsakt individuell betroffen zu sein

100. Sollte der Gerichtshof annehmen, dass die Voraussetzungen von Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV nicht erfüllt sind, wären die ersten beiden Rechtsmittelgründe zu prüfen, die gegen den Teil des streitigen Beschlusses gerichtet sind, der sich auf die Beihilfe E 2/2005 bezieht.

101. Diese beiden Rechtsmittelgründe betreffen die vom Gericht vorgenommene Anwendung der Voraussetzung der „individuellen Betroffenheit“ durch den streitigen Beschluss auf den vorliegenden Fall. Ich werde sie gemeinsam prüfen.

1. Begriff

102. Die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit im Rahmen einer Nichtigkeitsklage ist zweifellos einer der am schwersten zu erfassenden Begriffe. Seit dem Urteil Plaumann/Kommission gilt nach ständiger Rechtsprechung, dass, „[w]er nicht Adressat einer Entscheidung ist, ... nur dann geltend machen [kann], von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten“³⁸.

103. Die Tragweite dieses Grundsatzes wurde jedoch abgeschwächt: So schließt der Umstand, dass eine Vorschrift ihrer Natur und ihrer Bedeutung nach eine generelle Norm ist, da sie für sämtliche betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gilt, nicht aus, dass sie einige von ihnen individuell betrifft. Das ist der Fall, „wenn eine Entscheidung eine Gruppe von Personen berührt, die zum Zeitpunkt des Erlasses

38 — Urteil vom 15. Juli 1963, Plaumann/Kommission (25/62, Slg. 1963, 213, 238). In jüngerer Zeit vgl. Urteile Kommission/Infront WM (Randnr. 70) und Sahlstedt u. a./Kommission (Randnr. 26).

der Entscheidung *anhand von* den Mitgliedern dieser Gruppe *eigenen Merkmalen* feststanden oder feststellbar waren ... [D]iese Personen [können nämlich] von der Entscheidung insoweit individuell betroffen sein ..., als sie zu einem beschränkten Kreis von Wirtschaftsteilnehmern gehören“³⁹. Nach dem Gerichtshof „kann es sich u. a. dann so verhalten, wenn die Entscheidung in Rechte eingreift, die der Einzelne vor ihrem Erlass erworben hat“⁴⁰.

104. Umgekehrt ist dies nicht der Fall, „wenn feststeht, dass die [Anwendung einer Maßnahme auf Personen, die nach ihrer Zahl oder ihrer Identität mehr oder weniger genau bestimmt werden können] aufgrund eines durch sie bestimmten objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art [erfolgt]“⁴¹.

2. Würdigung

105. Nach dieser Rechtsprechung hängt somit die Individualisierung im Sinne von Art. 263 AEUV davon ab, ob das Kriterium, das die Bestimmung der Mitglieder der Gruppe ermöglicht, persönliche oder objektive Aspekte betrifft.

106. Im angefochtenen Beschluss ist das Gericht davon ausgegangen, dass die Rechtsmittelführerinnen nicht individuell betroffen gewesen seien, da die Eigenschaft als Wocos nach objektiven Kriterien zuerkannt worden sei, die von einer unbestimmten Zahl von Wirtschaftsteilnehmern als potenzielle Begünstigte der im streitigen Beschluss angeführten Beihilfe E 2/2005 hätten erfüllt werden können.

107. In Randnr. 31 des angefochtenen Beschlusses weist das Gericht zu Recht darauf hin, dass „die Zuerkennung der Eigenschaft als Wocos aufgrund von objektiven Kriterien erfolgt. Die Eigenschaft als Wocos wird nämlich ... nach einem Zulassungssystem gemäß Art. 70 Abs. 1 des Wohnungsgesetzes von 1901 (*Woningwet*) zuerkannt. Diese Genehmigung wird durch Königliche Verordnung Einrichtungen erteilt, die bestimmte objektive Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen die Rechtsform eines Vereins oder einer Stiftung haben, dürfen nicht auf Gewinn ausgerichtet sein, ihr einziger Gegenstand muss eine Tätigkeit auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus sein, und sie müssen ihr Vermögen im Interesse des sozialen Wohnungsbaus verwenden. Die Wocos stellen somit eine allgemein und abstrakt umschriebene Personengruppe dar.“

108. Unter diesen Umständen hat das Gericht zu Recht entschieden, dass die Rechtsmittelführerinnen vom streitigen Beschluss, soweit er die Beihilfe E 2/2005 betrifft, in der gleichen Weise wie jeder andere Wirtschaftsteilnehmer betroffen sind, der sich tatsächlich oder potenziell in derselben Lage befindet.

109. Folglich bin ich der Ansicht, dass der erste Rechtsmittelgrund unbegründet ist.

110. Zurückhaltender bin ich dagegen hinsichtlich der Beurteilung des Gerichts in Bezug auf das (Nicht-)Bestehen eines geschlossenen Kreises von Einrichtungen, deren Zahl feststehe oder feststellbar sei. Diese Erwägungen sind Gegenstand des zweiten Rechtsmittelgrundes.

39 — Urteil Sahlstedt u. a./Kommission (Randnr. 30). Hervorhebung nur hier. Vgl. auch Urteil vom 22. Juni 2006, Belgien und Forum 187/Kommission (C-182/03 und C-217/03, Slg. 2006, I-5479, Randnr. 60). Im Urteil vom 18. November 1975, CAM/EWG (100/74, Slg. 1975, 1393, Randnr. 18), hat der Gerichtshof entschieden, dass der angefochtene Rechtsakt „eine bestimmte Anzahl von Marktteilnehmern [erfasst], die *aufgrund eines individuellen Verhaltens* feststehen“, das sie an den Tag gelegt haben oder gelegt haben sollen (Hervorhebung nur hier).

40 — Urteil Kommission/Infront WM (Randnr. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

41 — Urteil Sahlstedt u. a./Kommission (Randnr. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung). Hervorhebung nur hier.

111. Nach dem Gericht kann die Rechtsprechung, auf die sich die Rechtsmittelführerinnen berufen, auf den vorliegenden Fall nicht angewandt werden, da in den Urteilen Belgien und Forum 187/Kommission sowie Piraiki-Patraiki u. a./Kommission die Kläger einer Gruppe angehörten, die nach dem Erlass der fraglichen Entscheidungen nicht mehr vergrößert werden konnte.

112. Wie bereits ausgeführt⁴², hat der Gerichtshof entschieden, dass eine Gruppe von Personen durch einen Rechtsakt individuell betroffen sein kann, wenn diese Personen „zum Zeitpunkt des Erlasses [des Rechtsakts] anhand von den Mitgliedern dieser Gruppe eigenen Merkmalen feststanden oder feststellbar waren ...“⁴³

113. Diese Rechtsprechung wurde in den Urteilen Piraiki-Patraiki u. a. sowie Belgien und Forum 187/Kommission⁴⁴ angewandt. In letzterer Rechtssache hielt der Gerichtshof Forum 187 für klagebefugt, weil sie Koordinationszentren vertrat, die vom streitigen Rechtsakt individuell betroffen waren. Der fragliche Rechtsakt war eine Entscheidung der Kommission, mit der eine belgische Steuerregelung als eine mit dem Unionsrecht unvereinbare bestehende staatliche Beihilfe eingestuft worden war. Nach Ansicht des Gerichtshofs bewirkte dieser Rechtsakt eine Beschränkung der Dauer der Anerkennung der Koordinationszentren, die in den Jahren 2001 und 2002 verlängert worden war. Diese 30 Zentren waren zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung genau feststellbar. Außerdem hatte die angefochtene Entscheidung keine Übergangsmaßnahmen für die Koordinationszentren vorgesehen, deren Anerkennung gleichzeitig mit der Bekanntgabe dieser Entscheidung ablief oder deren Anerkennungsantrag zu diesem Zeitpunkt noch nicht beschieden war. Für den Gerichtshof stellten diese acht anderen Zentren einen geschlossenen Kreis dar, der von der Entscheidung besonders betroffen war, da ihre Anerkennung nicht mehr verlängert werden konnte⁴⁵.

114. Wie im vorliegenden Verfahren handelte es sich um eine Entscheidung der Kommission über eine bestehende staatliche Beihilfe. Zwar schrieb sie eine Änderung der Regelung für die Zukunft vor, ohne eine Rückforderung anzuordnen, während im streitigen Beschluss die Regelung in ihrer geänderten Fassung für mit dem Unionsrecht vereinbar gehalten wird. Dieser tatsächliche Unterschied scheint mir allerdings für die Beurteilung der Zulässigkeit der Klage nicht entscheidend zu sein.

115. Für seine Entscheidung, die Klage der ASBL Forum 187 für zulässig zu erklären, hat der Gerichtshof nämlich zum einen die Koordinationszentren berücksichtigt, deren Anerkennung 2001 oder 2002 verlängert worden war, und zum anderen die Koordinationszentren, deren Anerkennungsantrag zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Entscheidung der Kommission noch nicht beschieden war.

116. Obwohl diese Kriterien objektiv erscheinen, hat sie der Gerichtshof als persönlich, d. h. den Mitgliedern der betreffenden Gruppe eigen, angesehen. Jedenfalls unterscheiden sie sich nicht grundlegend von denen, die die Rechtsmittelführerinnen in der vorliegenden Rechtssache betreffen. Zum Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Beschlusses waren nämlich 410 Wocos durch Königliche Verordnung bestimmt worden. Der streitige Beschluss, mit dem die Kommission die Änderungsvorschläge des Königreichs der Niederlande genehmigt, bringt zwangsläufig mit sich, dass die betreffenden Wocos, und nur diese, nicht mehr dieselben Vorteile erhalten können wie nach der alten und auslaufenden Regelung (z. B. die Darlehensgarantie). Die Tatsache, dass andere Wocos nach dem Erlass des streitigen Beschlusses anerkannt werden könnten, scheint mir daher keine erhebliche Bedeutung zu haben. Wie oben ausgeführt, hat der Gerichtshof die Einstufung eines Wirtschaftsteilnehmers, der von einer „Entscheidung [die] in Rechte eingreift, die [er] vor ihrem Erlass erworben hat“⁴⁶, betroffen ist, als einem beschränkten Kreis angehörend bereits akzeptiert.

42 — Vgl. Nr. 103 der vorliegenden Schlussanträge.

43 — Urteil Sahlstedt u. a./Kommission (Randnr. 30).

44 — Vgl. Randnr. 31 des Urteils Piraiki-Patraiki u. a./Kommission sowie Randnr. 60 des Urteils Belgien und Forum 187/Kommission.

45 — Vgl. Urteil Belgien und Forum 187/Kommission (Randnrn. 61 bis 63).

46 — Urteil Kommission/Infront WM (Randnr. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

117. Ich bin daher der Ansicht, dass der zweite Rechtsmittelgrund begründet ist, da das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, indem es davon ausgegangen ist, dass die Rechtsmittelführerinnen zum Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Beschlusses keinem geschlossenen Kreis von feststellbaren Einrichtungen angehört hätten. Die Rechtsmittelführerinnen scheinen mir vielmehr vom streitigen Beschluss unmittelbar⁴⁷ und individuell betroffen zu sein.

118. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Klage der Rechtsmittelführerinnen für zulässig zu erklären und folglich den angefochtenen Beschluss aufzuheben, soweit er den Teil des streitigen Beschlusses betrifft, der sich auf die Beihilfe E 2/2005 bezieht. Außerdem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Sache zur Entscheidung über die Begründetheit der Klage an das Gericht zurückzuverweisen und die Kostenentscheidung vorzubehalten.

V – Zusammenfassung

A – Zur Beihilfe N 642/2009

119. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen teile ich die Auffassung des Gerichts, dass die Rechtsmittelführerinnen kein Rechtsschutzinteresse an der Nichtigkeitserklärung des streitigen Beschlusses haben, soweit er die Beihilfe N 642/2009 betrifft.

120. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor, den dritten Rechtsmittelgrund als teilweise offensichtlich unzulässig und teilweise offensichtlich unbegründet zurückzuweisen.

B – Zur Beihilfe E 2/2005

121. Zunächst bin ich anders als bei der Beihilfe N 642/2009 der Ansicht, dass die Rechtsmittelführerinnen ein Rechtsschutzinteresse daran haben, Nichtigkeitsklage zu erheben.

122. Sodann meine ich, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, indem es die Anwendbarkeit von Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV auf den vorliegenden Fall nicht geprüft hat. Folglich schlage ich dem Gerichtshof vor, dem Rechtsmittel stattzugeben.

123. Nach Art. 61 Abs. 1 seiner Satzung kann der Gerichtshof, wenn das Rechtsmittel begründet ist, den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen.

124. Im vorliegenden Fall verfügt meines Erachtens der Gerichtshof über die erforderlichen Angaben, um endgültig über die Frage der Zulässigkeit zu entscheiden.

125. In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass die Voraussetzungen für eine Nichtigkeitsklage auf der Grundlage von Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV – Vorliegen eines Rechtsakts mit Verordnungscharakter, der die Rechtsmittelführerinnen unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht – erfüllt sind.

126. Für den Fall, dass der Gerichtshof meine Auffassung nicht teilen sollte, meine ich, dass das Gericht die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit rechtsfehlerhaft beurteilt hat. Diese Voraussetzung ist meines Erachtens bei den Rechtsmittelführerinnen erfüllt. Folglich hätte die Klage der Rechtsmittelführerinnen vom Gericht für zulässig erklärt werden müssen, und ihrem Rechtsmittel müsste stattgegeben werden, da der zweite Rechtsmittelgrund begründet ist.

47 — Vgl. die Ausführungen über die unmittelbare Betroffenheit im Rahmen der Prüfung des neuen Art. 263 Abs. 4 a. E. AEUV.

127. Hingegen denke ich, dass der Gerichtshof nicht in der Lage ist, über die Begründetheit der Klagen der Rechtsmittelführerinnen zu entscheiden, da die Beurteilungen des Gerichts ausschließlich die Zulässigkeit der Klage betreffen, ohne dass die Begründetheit erörtert wird.

128. Die Sache ist daher zur Entscheidung über die Anträge der Rechtsmittelführerinnen auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses, soweit er die Beihilfe E 2/2005 betrifft, an das Gericht zurückzuverweisen.

VI – Kosten

129. Da die Sache an das Gericht zurückverwiesen wird, ist die Entscheidung über die Kosten des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens vorzubehalten.

VII – Ergebnis

130. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen, soweit es die Erwägungen im Beschluss des Gerichts der Europäischen Union vom 16. Dezember 2011, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (T-203/10), betrifft, die sich auf den Teil des Beschlusses K(2009) 9963 endg. der Kommission vom 15. Dezember 2009 über die staatlichen Beihilfen E 2/2005 und N 642/2009 – Niederlande – Bestehende Beihilfe und Sonderbeihilfe für Projekte für Wohnungsbaugesellschaften beziehen, der die Beihilfe N 642/2009 betrifft.
2. Der Beschluss Stichting Woonpunt u. a./Kommission wird aufgehoben, soweit er sich auf den Teil des Beschlusses K(2009) 9963 endg. bezieht, der die Beihilfe E 2/2005 betrifft.
3. Die Klage ist zulässig, soweit sie sich auf den Teil des Beschlusses K(2009) 9963 endg. bezieht, der die Beihilfe E 2/2005 betrifft.
4. Die Sache ist zur Entscheidung über die Begründetheit der Klage, soweit sie sich auf den Teil des Beschlusses K(2009) 9963 endg. bezieht, der die Beihilfe E 2/2005 betrifft, an das Gericht der Europäischen Union zurückzuverweisen.
5. Die Entscheidung über die Kosten bleibt vorbehalten.