



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

15. März 2017*

„Rechtsmittel — Staatliche Beihilfen — Bestehende Beihilfen — Art. 108 Abs. 1 AEUV — Beihilferegulungen für soziale Wohnungsbaugesellschaften — Verordnung (EG) Nr. 659/1999 — Art. 17, 18 und 19 — Beurteilung der Vereinbarkeit bestehender Beihilferegulungen mit dem Binnenmarkt durch die Kommission — Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen — Von nationalen Behörden eingegangene Verpflichtungen, um dem Unionsrecht nachzukommen — Vereinbarkeitsentscheidung — Umfang der gerichtlichen Kontrolle — Rechtswirkungen“

In der Rechtssache C-414/15 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 24. Juli 2015,

Stichting Woonlinie mit Sitz in Woudrichem (Niederlande),

Woningstichting Volksbelang mit Sitz in Wijk bij Duurstede (Niederlande),

Stichting Woonstede mit Sitz in Ede (Niederlande),

Prozessbevollmächtigte: L. Hancher, E. Besselink und P. Glazener, advocaten,

Rechtsmittelführerinnen,

andere Parteien des Verfahrens:

Europäische Kommission, vertreten durch S. Noë und P.-J. Loewenthal als Bevollmächtigte,

Beklagte im ersten Rechtszug,

Königreich Belgien,

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) mit Sitz in Voorburg (Niederlande), Prozessbevollmächtigter: M. Meulenbelt, advocaat,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (Berichterstatter) und C. G. Fernlund,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. Juli 2016,
nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. Oktober 2016
folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragen die Stichting Woonlinie, die Woningstichting Volksbelang und die Stichting Woonstede die Aufhebung des Beschlusses des Gerichts der Europäischen Union vom 12. Mai 2015, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (T-202/10 RENV, nicht veröffentlicht, im Folgenden: angefochtener Beschluss, EU:T:2015:287), mit dem dieses ihre Klage auf teilweise Nichtigerklärung des Beschlusses C(2009) 9963 final der Kommission vom 15. Dezember 2009 in Bezug auf die staatlichen Beihilfen E 2/2005 und N 642/2009 – Niederlande – Bestehende Beihilfe und besondere Projektbeihilfe für Wohnungsbaugesellschaften (im Folgenden: streitiger Beschluss) abgewiesen hat.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung (EG) Nr. 659/1999

- 2 Art. 17 („Zusammenarbeit nach Artikel [108] Absatz 1 [AEUV]“) der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] (ABl. 1999, L 83, S. 1) sieht vor:

„(1) Für die Überprüfung bestehender Beihilferegulungen in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Mitgliedstaat holt die Kommission nach Artikel [108] Absatz 1 [AEUV] bei diesem alle erforderlichen Auskünfte ein.

(2) Gelangt die Kommission zur vorläufigen Auffassung, dass eine bestehende Beihilferegelung nicht oder nicht mehr mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, so setzt sie den betreffenden Mitgliedstaat hiervon in Kenntnis und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer Frist von einem Monat. In ordnungsgemäß begründeten Fällen kann die Kommission diese Frist verlängern.“

- 3 Art. 18 („Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen“) dieser Verordnung bestimmt:

„Gelangt die Kommission aufgrund der von dem betreffenden Mitgliedstaat nach Artikel 17 übermittelten Auskünfte zu dem Schluss, dass die bestehende Beihilferegelung mit dem Gemeinsamen Markt nicht oder nicht mehr vereinbar ist, so schlägt sie dem betreffenden Mitgliedstaat zweckdienliche Maßnahmen vor. Der Vorschlag kann insbesondere in Folgendem bestehen:

- a) inhaltliche Änderung der Beihilferegelung oder
- b) Einführung von Verfahrensvorschriften oder
- c) Abschaffung der Beihilferegelung.“

4 Art. 19 („Rechtsfolgen eines Vorschlags zweckdienlicher Maßnahmen“) dieser Verordnung lautet:

„(1) Wenn der betreffende Mitgliedstaat den vorgeschlagenen Maßnahmen zustimmt und die Kommission hiervon in Kenntnis setzt, hält die Kommission dies fest und unterrichtet den Mitgliedstaat hiervon. Der Mitgliedstaat ist aufgrund seiner Zustimmung verpflichtet, die zweckdienlichen Maßnahmen durchzuführen.

(2) Wenn der betreffende Mitgliedstaat den vorgeschlagenen Maßnahmen nicht zustimmt und die Kommission trotz der von dem Mitgliedstaat vorgebrachten Argumente weiterhin die Auffassung vertritt, dass diese Maßnahmen notwendig sind, so leitet sie das Verfahren nach Artikel 4 Absatz 4 ein. Die Artikel 6, 7 und 9 gelten entsprechend.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits und streitiger Beschluss

5 Der dem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt, der im Wesentlichen den Rn. 1 bis 12 des angefochtenen Beschlusses zu entnehmen ist, kann wie folgt zusammengefasst werden.

6 Die Rechtsmittelführerinnen sind in den Niederlanden ansässige Wohnungsbaugesellschaften („woningcorporaties“, im Folgenden: Wocos). Es handelt sich bei den Wocos um Einrichtungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, deren Aufgabe der Erwerb, der Bau und die Vermietung von Wohnungen ist, die hauptsächlich für benachteiligte Personen und sozial schwache Gruppen bestimmt sind. Die Wocos üben auch andere Tätigkeiten aus, wie den Bau und die Vermietung von Appartements zu höheren Mieten, den Bau zum Verkauf bestimmter Appartements sowie den Bau und die Vermietung dem Allgemeininteresse dienender Gebäude.

7 Im Jahr 2002 notifizierten die niederländischen Behörden der Kommission der Europäischen Gemeinschaften das allgemeine System staatlicher 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 später zurück.

8 Am 14. Juli 2005 übermittelte die Kommission den niederländischen Behörden gemäß Art. 17 der Verordnung Nr. 659/1999 ein Schreiben, in dem sie das allgemeine System der staatlichen Beihilfen für die Wocos als bestehende Beihilfen (Beihilfe E 2/2005) einstufte und Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt äußerte (im Folgenden: Schreiben nach Art. 17). Die Kommission wies zunächst darauf hin, dass die niederländischen Behörden die den Wocos übertragene Gemeinwohlaufgabe in dem Sinne neu definieren müssten, dass Sozialwohnungen für eine klar definierte Zielgruppe benachteiligter Personen und sozial schwache Gruppen bestimmt sein müssten. Ferner seien alle kommerziellen Tätigkeiten der Wocos unter Marktbedingungen durchzuführen und dürften nicht staatlich bezuschusst werden. Schließlich müsse das Angebot an Sozialwohnungen an die Nachfrage benachteiligter Personen oder sozial schwacher Gruppen angepasst werden.

9 Nach der Übermittlung des Schreibens nach Art. 17 leiteten die Kommission und die niederländischen Behörden das Verfahren der Zusammenarbeit ein, um die Beihilferegelung in Einklang mit Art. 106 Abs. 2 AEUV zu bringen. Im Anschluss an diese Verhandlungen schlug die Kommission gemäß Art. 18 der Verordnung Nr. 659/1999 folgende zweckdienlichen Maßnahmen vor, um die Vereinbarkeit der fraglichen Maßnahmen mit den Bestimmungen des Unionsrechts über staatliche Beihilfen sicherzustellen:

— Vergabe von Sozialwohnungen nur an eine klar definierte Zielgruppe benachteiligter Personen und sozial schwache Gruppen;

- Durchführung der kommerziellen Tätigkeiten unter Marktbedingungen, wobei die gemeinwirtschaftlichen und die kommerziellen Tätigkeiten Gegenstand getrennter Buchführung und geeigneter Kontrollen sein müssen;
 - Anpassung des Angebots an Sozialwohnungen an die Nachfrage benachteiligter Personen und sozial schwacher Gruppen.
- 10 Am 16. April 2007 reichte die Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (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.
- 11 Mit Schreiben vom 3. Dezember 2009 stimmten die niederländischen Behörden den von der Kommission vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen zu und teilten der Kommission ihre Verpflichtungszusagen für die Änderung des allgemeinen Systems der staatlichen Beihilfen für die Wocos gemäß den Vorgaben der Kommission mit.
- 12 Am 15. Dezember 2009 erließ die Kommission den streitigen Beschluss.
- 13 Das Verfahren E 2/2005 bezieht sich auf folgende Maßnahmen des allgemeinen Systems der staatlichen Beihilfen des Königreichs der Niederlande für die Wocos:
- a) staatliche Garantien für Darlehen des Garantiefonds für den sozialen Wohnungsbau;
 - b) Beihilfen des Zentralen Fonds für das Wohnungswesen, projektbezogene Beihilfen oder Rationalisierungsbeihilfen in Form zinsgünstiger Darlehen oder direkter Zuschüsse;
 - c) Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinden unter dem Marktpreis;
 - d) das Recht, Gelder bei der Bank Nederlandse Gemeenten aufzunehmen.
- 14 Im streitigen Beschluss stufte die Kommission alle diese Maßnahmen als staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV ein und vertrat den Standpunkt, dass das niederländische System zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus eine bestehende Beihilfe darstelle, die vor dem Inkrafttreten des EG-Vertrags in den Niederlanden eingeführt worden sei und deren spätere Reformen nicht zu wesentlichen Änderungen geführt hätten.
- 15 Im 41. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses führte die Kommission aus:
- „Die niederländischen Behörden haben sich dazu verpflichtet, die Funktionsweise der Wocos und die diese begünstigenden Maßnahmen zu ändern. Sie haben der Kommission zu verschiedenen Änderungen Regelungsentwürfe vorgelegt. Die neuen Regeln sollen durch eine neue Ministerialverordnung zum 1. Januar 2010 und ein neues Wohnungsbaugesetz zum 1. Januar 2011 eingeführt werden. ...“
- 16 Die Kommission prüfte die Vereinbarkeit der Beihilfe E 2/2005 in Bezug auf das Finanzierungssystem der Wocos in der im Anschluss an die Übernahme von Verpflichtungen durch die niederländischen Behörden geänderten Fassung. Sie gelangte im 72. Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses zu dem Schluss, dass „die Beihilfen für Tätigkeiten auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus, d. h. Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Bau und der Vermietung von Wohnungen für Privatpersonen einschließlich des Baus und der Unterhaltung der dazugehörigen Infrastruktur ... mit Art. 106 Abs. 2 AEUV vereinbar“ seien. Die Kommission hielt daher die Verpflichtungen der niederländischen Behörden in Bezug auf die Beihilfe E 2/2005 gemäß Art. 19 der Verordnung Nr. 659/1999 fest.

- 17 Am 30. August 2010 erließ die Kommission den Beschluss C(2010) 5841 final über die staatliche Beihilfe E 2/2005, mit dem sie die Erwägungsgründe 22 bis 24 des streitigen Beschlusses abänderte. In diesem Änderungsbeschluss vertrat die Kommission die Ansicht, dass sie auf der Grundlage der vorliegenden Beweise nicht zu dem Ergebnis kommen könne, die Maßnahme d) in dem streitigen Beschluss, d. h. das Recht zur Aufnahme von Geldern bei der Bank Nederlandse Gemeenten, erfülle alle Kriterien einer staatlichen Beihilfe.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtener Beschluss

- 18 Mit Klageschrift, die am 29. April 2010 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhoben die Stichting Woonlinie, die Stichting Allee Wonen, die Woningstichting Volksbelang, die Stichting WoonInvest und die Stichting Woonstede nach Art. 263 AEUV Klage auf Nichtigkeitsklärung des streitigen Beschlusses, soweit er die staatliche Beihilfe E 2/2005 betrifft.
- 19 Mit Beschluss des Gerichts vom 16. Dezember 2011, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (T-202/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:765), wies das Gericht die Klage als unzulässig ab.
- 20 Mit Urteil vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-133/12 P, EU:C:2014:105), hob der Gerichtshof den Beschluss vom 16. Dezember 2011, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (T-202/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:765), auf, soweit darin die Nichtigkeitsklage der Klägerinnen gegen den die Beihilferegelung E 2/2005 betreffenden Teil des Beschlusses für unzulässig erklärt wurde; im Übrigen wies er die Klage ab. Der Gerichtshof entschied, dass die Klage gegen den streitigen Beschluss zulässig war, soweit die Beihilferegelung E 2/2005 betroffen war, und verwies die Rechtssache zur Entscheidung über die Begründetheit an das Gericht zurück.
- 21 Die Rechtssache wurde der Siebten Kammer des Gerichts zugewiesen.
- 22 Die Kommission und die Klägerinnen reichten am 27. März und 15. April 2014 gemäß Art. 119 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ihre Schriftsätze ein.
- 23 Mit dem angefochtenen Beschluss hat das Gericht die Klage als offensichtlich unbegründet abgewiesen.

Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

- 24 Mit ihrem Rechtsmittel beantragen die Rechtsmittelführerinnen,
- den angefochtenen Beschluss ganz oder teilweise aufzuheben;
 - die Sache an das Gericht zurückzuverweisen;
 - der Kommission die Kosten des Rechtsmittelverfahrens und des Verfahrens vor dem Gericht aufzuerlegen.
- 25 Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und den Stiftungen die Kosten aufzuerlegen. Für den Fall, dass der Gerichtshof die Rechtsmittelgründe als begründet erachten sollte, vertritt die Kommission hilfsweise den Standpunkt, dass es keinen Grund gebe, den angefochtenen Beschluss insgesamt aufzuheben, da die Stiftungen nicht die Zurückweisung des ersten Klagegrundes – die Kommission habe rechtsfehlerhaft festgestellt, dass alle Maßnahmen Teil einer Beihilferegelung seien – rügten, und dass es deshalb angebracht sei, die Sache an das Gericht zurückzuverweisen.

- 26 Mit Schriftsatz, der am 21. Januar 2016 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, haben die Stichting Allee Wonen und die Stichting WoonInvest dem Gerichtshof mitgeteilt, dass sie ihre Rechtsmittel zurücknahmen. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 21. März 2016, Stichting Woonline u. a./Kommission (C-414/15 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:229), wurden die Stichting Allee Wonen und die Stichting WoonInvest in der Rechtssache C-414/15 P gestrichen und ihnen und der Kommission ihre jeweiligen Rechtsmittelkosten auferlegt.

Zum Rechtsmittel

Erster Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler, unzutreffende Beurteilung der relevanten Tatsachen und Begründungsmangel, da das Gericht der Ansicht gewesen sei, dass die Rechtsmittelführerinnen in Wirklichkeit auf das Schreiben nach Art. 17 abzielten und seine Nachprüfung sich nicht auf dieses Schreiben erstrecke

Vorbringen der Parteien

- 27 Mit ihrem ersten, gegen die Rn. 56 bis 60, 69 bis 74, 81, 82, 86 und 87 des angefochtenen Beschlusses gerichteten Rechtsmittelgrund machen die Rechtsmittelführerinnen geltend, das Gericht habe zu Unrecht angenommen, dass ihre Klagegründe in Wirklichkeit auf das Schreiben nach Art. 17 abzielten. Überdies habe das Gericht in Rn. 59 des angefochtenen Beschlusses aus seinem Urteil vom 11. März 2009, TF1/Kommission (T-354/05, EU:T:2009:66), zu Unrecht geschlossen, dass seine Nachprüfung auf die von der Kommission vorgenommene Beurteilung der Geeignetheit der übernommenen Verpflichtungen zur Lösung der festgestellten wettbewerbsrechtlichen Probleme beschränkt sei und sich nicht auf die zugrunde liegende Frage der Erforderlichkeit der Verpflichtungen erstrecke. Aus dem Wortlaut des Art. 108 Abs. 1 AEUV ergebe sich nämlich, dass der endgültige Beschluss der Kommission eine Beurteilung dieser Frage enthalten müsse. Dieser Beschluss umfasse das gesamte in den Art. 17 bis 19 der Verordnung Nr. 659/1999 vorgesehene Verfahren. Die Nachprüfung des Unionsrichters müsse daher auch die Frage umfassen, ob die frühere Situation mit dem Binnenmarkt vereinbar gewesen sei.
- 28 Die Kommission macht geltend, dass sich ein Beschluss gemäß Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 nicht auf eine endgültige Feststellung stütze, dass eine bestehende Beihilferegulation nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sei. Dieser Beschluss sei Ausdruck der in Art. 108 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Zusammenarbeit und gründe sich nicht auf eine verbindliche einseitige Feststellung der Kommission, sondern darauf, dass sie und der betreffende Mitgliedstaat die Notwendigkeit der Anpassung einer bestehenden Beihilferegulation anerkannten. Die Kommission sei daher nicht verpflichtet, in ihrem Beschluss darzustellen, warum sie der Auffassung sei, dass diese Regelung nicht oder nicht mehr mit dem Binnenmarkt vereinbar sei. Außerdem habe sich im vorliegenden Fall der Schriftverkehr zwischen der Kommission und den niederländischen Behörden nach der Übermittlung des Schreibens nach Art. 17 nicht auf die Frage der Vereinbarkeit der bestehenden Beihilferegulation mit dem Binnenmarkt, sondern darauf bezogen, wie diese Regelung anzupassen sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 29 In den Rn. 56 und 57 des angefochtenen Beschlusses hat das Gericht unter Verweis auf die Rn. 188 und 189 seines Urteils vom 11. März 2009, TF1/Kommission (T-354/05, EU:T:2009:66), im Wesentlichen die Ansicht vertreten, die Kommission verfüge über ein weites Ermessen, um die Maßnahmen zu bestimmen, die auf ihre Schlussfolgerung hin, dass eine bestehende Beihilferegulation nicht oder nicht mehr mit dem Binnenmarkt vereinbar sei, als zweckdienlich erschienen, so dass das Gericht seine Nachprüfung darauf beschränken müsse, ob die Kommission einen offensichtlichen

Beurteilungsfehler begangen habe, als sie zu der Auffassung gelangt sei, dass die eingegangenen Verpflichtungen geeignet seien, die mit der betreffenden Beihilferegulung verbundenen Wettbewerbsprobleme zu lösen.

- 30 Das Gericht ist in Rn. 59 des angefochtenen Beschlusses zu dem Ergebnis gekommen, dass die von ihm durchzuführende Nachprüfung sich nicht auf die von der Kommission vorgenommene Prüfung der Beihilferegulung vor der Übernahme von Verpflichtungen durch die niederländischen Behörden erstrecke. Es hat diese Schlussfolgerung in den Rn. 73, 82 und 87 des Beschlusses sinngemäß wiederholt.
- 31 In den Rn. 58, 72, 74, 81 und 86 des angefochtenen Beschlusses hat das Gericht im Wesentlichen die Ansicht vertreten, dass die Rechtsmittelführerinnen nicht die von der Kommission in dem streitigen Beschluss vorgenommene Beurteilung der Vereinbarkeit der bestehenden Beihilferegulung in der im Anschluss an die Übernahme von Verpflichtungen durch die niederländischen Behörden geänderten Fassung beanstandeten, sondern die von der Kommission vorgenommene Prüfung des Finanzierungssystems der Wocos in der ursprünglichen niederländischen Regelung vor ihrer Änderung durch die von diesen Behörden übernommenen Verpflichtungen, und dass diese Prüfung nicht im streitigen Beschluss, sondern im Schreiben nach Art. 17 enthalten sei.
- 32 Folglich hat das Gericht in Rn. 60 des angefochtenen Beschlusses das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen im Rahmen des zweiten Klagegrundes als irrelevant zurückgewiesen, mit dem sie der Kommission vorwerfen, sie habe im Schreiben nach Art. 17 lediglich festgestellt, dass die Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht klar genug definiert gewesen sei, ohne einen offensichtlichen Fehler in der niederländischen Regelung zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus nachzuweisen; in den Rn. 69 bis 75 des Beschlusses hat es das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen im Rahmen des dritten Klagegrundes implizit als irrelevant zurückgewiesen; in den Rn. 81 und 82 des Beschlusses hat es das Vorbringen im Rahmen des sechsten Klagegrundes als irrelevant zurückgewiesen, die Kommission habe zu Unrecht angenommen, das niederländische System des sozialen Wohnungsbaus enthalte einen offensichtlichen Fehler, da es keine spezifischen Einkommensgrenzen umfasse, und in den Rn. 86 bis 88 des Beschlusses hat es den fünften und den siebten Klagegrund implizit als irrelevant zurückgewiesen.
- 33 Nach Art. 108 Abs. 1 AEUV ist die Kommission zur fortlaufenden Überprüfung bestehender Beihilfen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten befugt. Im Rahmen dieser Überprüfung schlägt die Kommission den Mitgliedstaaten die zweckdienlichen Maßnahmen vor, die die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarkts erfordern. Stellt die Kommission – nachdem sie den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat – fest, dass eine Beihilfe mit dem Binnenmarkt nach Art. 107 AEUV unvereinbar ist oder dass sie missbräuchlich angewandt wird, so beschließt sie gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV, dass der betreffende Staat die Beihilfe binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat.
- 34 Nach Art. 17 Abs. 2 der Verordnung Nr. 659/1999 setzt die Kommission, wenn sie zu der vorläufigen Auffassung gelangt, dass eine bestehende Beihilferegulung nicht oder nicht mehr mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, den betreffenden Mitgliedstaat hiervon in Kenntnis und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer Frist von einem Monat.
- 35 Nach Art. 18 dieser Verordnung schlägt die Kommission, wenn sie aufgrund der von dem betreffenden Mitgliedstaat nach Art. 17 der Verordnung übermittelten Auskünfte zu dem Schluss gelangt, dass die bestehende Beihilferegulung mit dem Gemeinsamen Markt nicht oder nicht mehr vereinbar ist, dem betreffenden Mitgliedstaat zweckdienliche Maßnahmen vor.
- 36 Nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 hält die Kommission, wenn der betreffende Mitgliedstaat den vorgeschlagenen Maßnahmen zustimmt und die Kommission hiervon in Kenntnis setzt, dies fest und unterrichtet den Mitgliedstaat hiervon.

- 37 Wenn die Kommission gemäß Art. 26 der Verordnung Nr. 659/1999 „nach ... Artikel 18 [dieser Verordnung] in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 1 [dieser Verordnung]“ einen Beschluss erlässt, akzeptiert sie folglich in Ausübung ihrer Befugnis zur Beurteilung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit dem Binnenmarkt die Verpflichtungen, die der Staat im Zusammenhang mit den ihm von ihr gemäß Art. 18 der Verordnung vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen übernommen hat, als geeignet, ihre Bedenken in Bezug auf die Vereinbarkeit der bestehenden Beihilferegulung mit dem Binnenmarkt auszuräumen, und schließt das in Art. 108 Abs. 1 AEUV vorgesehene Verfahren ab.
- 38 Dieser Beschluss setzt notwendigerweise voraus, dass die Kommission zuvor die Vereinbarkeit der betreffenden Beihilferegulung mit dem Binnenmarkt beurteilt hat und – nach Berücksichtigung der Auskünfte des betreffenden Mitgliedstaats – zu dem Ergebnis gelangt ist, dass diese Regelung nicht oder nicht mehr mit dem Binnenmarkt vereinbar ist und daher zweckdienliche Maßnahmen notwendig sind, um diese Unvereinbarkeit zu beseitigen.
- 39 Entgegen der Auffassung des Gerichts in Rn. 59 des angefochtenen Beschlusses dürfen diese Beurteilung der Kommission und ihre daraus gezogene Schlussfolgerung nicht der Kontrolle durch die Unionsgerichte entzogen werden, da andernfalls das in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierte Recht der Begünstigten der bestehenden Beihilferegulung auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gefährdet wäre.
- 40 Ein Beschluss der Kommission nach Art. 18 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 kann, soweit er sich auf die vorherige Feststellung der Unvereinbarkeit einer bestehenden Beihilferegulung mit dem Binnenmarkt stützt, die Interessen der Begünstigten dieser Regelung beeinträchtigen.
- 41 Hierzu hat der Gerichtshof in Rn. 48 des Urteils vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-133/12 P, EU:C:2014:105), festgestellt, dass die Beihilferegulung, in deren Genuss die Rechtsmittelführerinnen bis dahin gekommen waren, durch den streitigen Beschluss mit Wirkung vom 1. Januar 2011, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Wohnungsbaugesetzes, geändert wurde, und zwar in der Weise, dass sich die Bedingungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit verschlechterten.
- 42 Deshalb hat der Gerichtshof in den Rn. 56 und 57 dieses Urteils festgestellt, dass die Rechtsmittelführerinnen ein legitimes Interesse an der Nichtigkeitsklärung des streitigen Beschlusses haben, soweit er die Beihilfe E 2/2005 betrifft, da die Nichtigkeitsklärung dieses Beschlusses zur Folge hätte, dass die früheren, für sie vorteilhafteren Bedingungen fortgälten.
- 43 Das Recht der Begünstigten einer bestehenden Beihilferegulung auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz macht es somit erforderlich, dass sie mit einer Klage gegen einen Beschluss nach Art. 18 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 auch die Beurteilung dieser Regelung durch die Kommission sowie deren Schlussfolgerung anfechten können, wonach die Regelung nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sei und daher zweckdienliche Maßnahmen notwendig seien, um diese Unvereinbarkeit zu beseitigen.
- 44 Zu dem Umstand, auf den sich das Gericht in den Rn. 58, 74 und 86 des angefochtenen Beschlusses stützt, dass diese Beurteilung hier nicht in dem streitigen Beschluss, sondern im Schreiben nach Art. 17 enthalten ist, ist zwar festzustellen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs Zwischenmaßnahmen, die der Vorbereitung der endgültigen Entscheidung dienen, grundsätzlich keine Handlungen sind, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können (Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 50).
- 45 Eine Nichtigkeitsklage gegen Handlungen, die eine vorläufige Meinung der Kommission zum Ausdruck bringen, könnte nämlich den Unionsrichter zur Entscheidung über Fragen zwingen, zu denen das betreffende Organ sich noch nicht hat äußern können; sie würde damit der Erörterung der sachlichen

Probleme vorgreifen und die verschiedenen Phasen des Verwaltungs- und des gerichtlichen Verfahrens durcheinanderbringen (Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 51).

- 46 Eine Zwischenmaßnahme kann nach der Rechtsprechung auch dann nicht Gegenstand einer Klage sein, wenn feststeht, dass die Rechtswidrigkeit dieser Handlung im Rahmen einer Klage gegen die endgültige Entscheidung, deren Vorbereitung sie dient, geltend gemacht werden kann. Unter derartigen Umständen bietet die Klage gegen die das Verfahren abschließende Entscheidung einen ausreichenden gerichtlichen Rechtsschutz (Urteil vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 47 Vorliegend geht aus dem streitigen Beschluss hervor, dass die nach Art. 18 der Verordnung Nr. 659/1999 von der Kommission vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen im Wesentlichen mit den ursprünglichen Angaben der Kommission im Schreiben nach Art. 17 an die niederländischen Behörden übereinstimmen. Die diesem Schreiben zugrunde liegende Prüfung wurde somit durch den streitigen Beschluss bestätigt.
- 48 Da jedoch das Schreiben nach Art. 17 einen ersten Schritt bei der Ausarbeitung des streitigen Beschlusses darstellt, können die Rechtsmittelführerinnen nicht daran gehindert sein, ihre Klage gegen diesen Beschluss darauf zu stützen, dass die in dem Schreiben enthaltene Beurteilung rechtswidrig sei.
- 49 Unter diesen Umständen hat das Gericht rechtsfehlerhaft gehandelt, als es die Argumente der Rechtsmittelführerinnen mit der Begründung zurückgewiesen hat, dass die von ihm durchzuführen Nachprüfung sich nicht auf die von der Kommission vorgenommene Prüfung der Beihilferegelung vor der Übernahme von Verpflichtungen durch die niederländischen Behörden erstrecke und dass diese Prüfung nicht Teil des streitigen Beschlusses sei.
- 50 Diese Feststellung wird nicht durch das Vorbringen der Kommission in Frage gestellt, wonach das ihrem Beschluss nach Art. 18 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 zugrunde liegende Ergebnis, dass die bestehende Beihilferegelung nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar sei, noch nicht endgültig gewesen sei.
- 51 Zwar führt wegen des Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV, auf dem das System der Überprüfung bestehender Beihilferegelungen basiert, das Verfahren nach dieser Bestimmung – im Unterschied zu dem Verfahren nach Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 1 AEUV – nicht zu einer förmlichen Feststellung der Unvereinbarkeit einer Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt.
- 52 Das ändert jedoch nichts daran, dass die Schlussfolgerung, die bestehende Beihilferegelung sei nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar, und der damit verbundene Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen ab dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission die Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats zu den Maßnahmen festgehalten hat, zwangsläufig die gleichen Rechtswirkungen haben wie eine entsprechende förmliche Feststellung in Bezug auf diesen Mitgliedstaat.
- 53 Allerdings verfügt die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer bestehenden Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt, die komplexe wirtschaftliche und soziale Bewertungen umfasst, über ein weites Ermessen. In diesem Rahmen beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle der Ausübung dieses Ermessens darauf, die Beachtung der Verfahrens- und Begründungsvorschriften sowie die inhaltliche Richtigkeit der festgestellten Tatsachen und das Fehlen von Rechtsfehlern, von offensichtlichen Fehlern bei der Bewertung der Tatsachen und von Ermessensmissbrauch zu überprüfen (vgl. entsprechend Urteil vom 26. September 2002, Spanien/Kommission, C-351/98, EU:C:2002:530, Rn. 74).

54 Nach alledem greift der erste Rechtsmittelgrund durch.

Zweiter Rechtsmittelgrund: Rechtsfehler, unzutreffende Beurteilung der relevanten Tatsachen und Begründungsmangel, da das Gericht der Ansicht gewesen sei, dass die von der Kommission vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen nur Vorschläge gewesen seien und durch die Zustimmung der niederländischen Behörden verbindlich geworden seien

Vorbringen der Parteien

55 Mit ihrem zweiten, gegen die Rn. 61 bis 66, 78 bis 80 und 90 bis 95 des angefochtenen Beschlusses gerichteten Rechtsmittelgrund rügen die Rechtsmittelführerinnen, dass das Gericht Art. 108 Abs. 1 AEUV und die Verordnung Nr. 659/1999 verkannt habe, als es ihre Argumente in Bezug auf die von der Kommission verlangten zweckdienlichen Maßnahmen mit der Begründung zurückgewiesen habe, dass diese Maßnahmen nur Vorschläge gewesen seien und durch die Zustimmung der niederländischen Behörden verbindlich geworden seien. Das Urteil vom 22. Oktober 1996, Salt Union/Kommission (T-330/94, EU:T:1996:154), auf das sich das Gericht in Rn. 63 des angefochtenen Beschlusses gestützt habe, betreffe die Frage der Zulässigkeit und sei nicht einschlägig. Ferner würde mit dem angefochtenen Beschluss dem Urteil vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-133/12 P, EU:C:2014:105), in dem der Gerichtshof ein legitimes Interesse der Rechtsmittelführerinnen an der Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses anerkannt habe, die Wirkung genommen.

56 Nach Ansicht der Kommission hat das Gericht Art. 108 Abs. 1 AEUV und ihre eigene Rolle im Verfahren der Zusammenarbeit bei der Überprüfung der Vereinbarkeit bestehender Beihilferegulungen mit dem Binnenmarkt durchaus berücksichtigt. Ihre Aufgabe im Rahmen dieses Verfahrens beschränke sich auf die Prüfung, ob die Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats ausreichen, um eine bestehende Beihilferegulung in Einklang mit dem Binnenmarkt zu bringen, und die Empfehlungen für zweckdienliche Maßnahmen seien nicht verbindlich.

57 Darüber hinaus werde dem Urteil vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-133/12 P, EU:C:2014:105), mit dem angefochtenen Beschluss nicht die Wirkung genommen, da die Rechtsmittelführerinnen die Möglichkeit hätten, die Anwendung des Beihilfebegriffs durch die Kommission zu beanstanden und die Unvereinbarkeit der geänderten Beihilferegulung mit dem Binnenmarkt geltend zu machen.

58 Ferner hätte die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses nicht zwangsläufig zur Folge, dass die Umstände vor der Änderung des allgemeinen Systems der staatlichen Beihilfen für die Wocos fortgälten, da die Entscheidung des niederländischen Gesetzgebers, eine solche Änderung vorzunehmen, politischer Natur sei und auf zahlreichen Erwägungen fuße. Den Mitgliedstaaten stehe es nämlich frei, eine bestehende Beihilferegulung aufzuheben, diese abzuschwächen oder sie durch eine andere Regelung, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sei, zu ersetzen.

Würdigung durch den Gerichtshof

59 In den Rn. 63 und 64 des angefochtenen Beschlusses hat das Gericht im Wesentlichen die Auffassung vertreten, dass die zweckdienlichen Maßnahmen, die die Kommission nach Maßgabe von Art. 108 Abs. 1 AEUV und Art. 18 der Verordnung Nr. 659/1999 vorschlagen könne, lediglich Vorschläge darstellten, die der betreffende Mitgliedstaat annehmen oder ablehnen könne, und dass der Mitgliedstaat – wenn er ihnen zustimme – durch diese Zustimmung verpflichtet sei, sie umzusetzen.

- 60 In Rn. 65 des angefochtenen Beschlusses hat das Gericht unter Verweis auf Rn. 28 des Urteils vom 18. Juni 2002, Deutschland/Kommission (C-242/00, EU:C:2002:380), und auf Rn. 52 des Urteils vom 4. Dezember 2013, Kommission/Rat (C-121/10, EU:C:2013:784), die Auffassung vertreten, dass die zweckdienlichen Maßnahmen gegenüber dem Mitgliedstaat bindende Wirkung hätten, soweit er den Vorschlägen zustimme. Das Gericht hat diese Annahme in Rn. 79 des Beschlusses wiederholt.
- 61 Folglich hat das Gericht in Rn. 66 des angefochtenen Beschlusses das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen im Rahmen des zweiten Klagegrundes, die Kommission habe ihre Befugnis überschritten, indem sie im streitigen Beschluss zweckdienliche Maßnahmen als verbindlich vorgeschrieben habe, mit der Begründung als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen, dass die Rechtsmittelführerinnen zu Unrecht behaupteten, die Kommission habe diese zweckdienlichen Maßnahmen im streitigen Beschluss verbindlich vorgeschrieben; in den Rn. 78 bis 80 des angefochtenen Beschlusses hat es das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen im Rahmen des vierten und des sechsten Klagegrundes als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen, die Kommission habe zum einen eine unrichtige Rechtsauffassung vertreten und ihre Befugnisse missbraucht, als sie von den niederländischen Behörden eine neue Definition des „sozialen Wohnungsbaus“ verlangt habe, und zum anderen die Entscheidung 2005/842/EG der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden (ABl. 2005, L 312, S. 67), fehlerhaft ausgelegt, als sie eine spezifische Definition der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verlangt habe.
- 62 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass im Rahmen des Verfahrens nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 die Entscheidung der Kommission, mit der die Vorschläge des Mitgliedstaats festgehalten werden, diese Vorschläge verbindlich macht (Urteil vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission, C-133/12 P, EU:C:2014:105, Rn. 59).
- 63 Aus der in Rn. 60 des vorliegenden Urteils und in Rn. 65 des angefochtenen Beschlusses angeführten Rechtsprechung ergibt sich nämlich, dass die zweckdienlichen Maßnahmen, die die Kommission nach Maßgabe von Art. 108 Abs. 1 AEUV vorschlägt, dem Mitgliedstaat gegenüber bindende Wirkung haben, soweit er ihnen zustimmt, wie dies in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 659/1999 vorgesehen ist. Diese Zustimmung hat jedoch gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung nur dann Rechtswirkungen, wenn die Kommission darüber in Kenntnis gesetzt wird und sie die Zustimmung festhält und den Mitgliedstaat hiervon unterrichtet.
- 64 Das Gericht hätte also die Begründetheit des in Rn. 61 des vorliegenden Urteils dargelegten Vorbringens der Rechtsmittelführerinnen prüfen müssen, und zwar unabhängig von der Frage, welche Rollen der Kommission und den Mitgliedstaaten beim Erlass der zweckdienlichen Maßnahmen zukommen.
- 65 Somit hat das Gericht in Rn. 65 des angefochtenen Beschlusses einen Rechtsfehler begangen und das in Rn. 61 des vorliegenden Urteils dargelegte Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen folglich zu Unrecht als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen.
- 66 In den Rn. 90 bis 95 des angefochtenen Beschlusses hat das Gericht entgegen der Auffassung der Rechtsmittelführerinnen nicht ihr Vorbringen in Bezug auf die von der Kommission verlangten zweckdienlichen Maßnahmen zurückgewiesen, sondern ihr Vorbringen im Rahmen des achten Klagegrundes geprüft. Mit diesem Klagegrund rügen die Rechtsmittelführerinnen jedoch, die Kommission habe das Verfahren in Bezug auf bestehende Beihilfemaßnahmen missbraucht und ihre Befugnisse überschritten, indem sie einem abschließenden Verzeichnis von Gebäuden zugestimmt habe, die als „Sozialimmobilien“ eingestuft werden könnten, obwohl sie weder im Schreiben nach Art. 17 noch in den Vorschlägen für zweckdienliche Maßnahmen Empfehlungen in Bezug auf die Erstellung eines solchen Verzeichnisses gegeben habe.

- 67 Der zweite Rechtsmittelgrund, kann daher – soweit die Rechtsmittelführerinnen damit dem Gericht vorwerfen, die Ansicht vertreten zu haben, dass die von der Kommission vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen nur Vorschläge gewesen seien und durch die Zustimmung der niederländischen Behörden verbindlich geworden seien – die Bewertungen in den Rn. 90 bis 95 des angefochtenen Beschlusses nicht in Frage stellen.
- 68 Unter diesen Umständen ist dem zweiten Rechtsmittelgrund insoweit stattzugeben, als er die Beurteilungen in den Rn. 61 bis 66 und 78 bis 80 dieses Beschlusses betrifft.
- 69 Nach alledem ist der angefochtene Beschluss aufzuheben.

Zur Zurückverweisung der Sache an das Gericht

- 70 Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann dieser im Fall der Aufhebung der Entscheidung des Gerichts den Rechtsstreit entweder selbst endgültig entscheiden, wenn er zur Entscheidung reif ist, oder die Sache an das Gericht zurückverweisen.
- 71 Da das Gericht im vorliegenden Fall nicht die von ihm vorzunehmende Nachprüfung des streitigen Beschlusses durchgeführt und nicht die Begründetheit des in Rn. 61 des vorliegenden Urteils dargelegten Vorbringens der Rechtsmittelführerinnen geprüft hat, und zwar unabhängig von der Frage, welche Rollen der Kommission und den Mitgliedstaaten beim Erlass der zweckdienlichen Maßnahmen zukommen, hält der Gerichtshof den vorliegenden Rechtsstreit nicht für entscheidungsreif. Deshalb ist die Sache an das Gericht zurückzuverweisen.

Kosten

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

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Der Beschluss des Gerichts der Europäischen Union vom 12. Mai 2015, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (T-202/10 RENV, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:287), wird aufgehoben.**
- 2. Die Sache wird an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen.**
- 3. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.**

Unterschriften