



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kahdeksas jaosto)

15 päivänä marraskuuta 2018*

Valtiontuet – Sosiaalinen asuntotuotanto – Tukiohjelmat sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden hyväksi – Voimassa olevat tuet – Jäsenvaltion antamat sitoumukset – Päätös, jolla tuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi – Asetuksen (EY) N:o 659/1999 17 artikla – Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu – SEUT 106 artiklan 2 kohta – Julkisen palvelun tehtävän määrittäminen

Yhdistetyissä asioissa T-202/10 RENV II ja T-203/10 RENV II,

Stichting Woonlinie, kotipaikka Woudrichem (Alankomaat),

Woningstichting Volksbelang, kotipaikka Wijk bij Duurstede (Alankomaat),

Stichting Woonstede, kotipaikka Ede (Alankomaat),

edustajinaan asianajajat L. Hancher, E. Besselink, J. de Kok, Y. de Vries ja F. van Orden,

kantajina T-202/10 RENV II,

Stichting Woonpunt, kotipaikka Maastricht (Alankomaat),

Woningstichting Haag Wonen, kotipaikka Haag (Alankomaat),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, kotipaikka Eindhoven (Alankomaat),

edustajinaan asianajajat Hancher, Besselink, de Kok, de Vries ja Van Orden,

kantajina asiassa T-203/10 RENV II,

joita tukee

Belgian kuningaskunta, asiamiehinään J.-C. Halleux ja L. Van den Broeck,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään S. Noë ja P.J. Loewenthal,

vastaajana,

jota tukee

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), kotipaikka Voorburg (Alankomaat), edustajanaan M. Meulenbelt ja B. Natens, asianajajat,

väliintulijana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kanteesta, jossa vaaditaan valtioneuoston päätöksiä E 2/2005 ja N 642/2009 – Alankomaat – sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille myönnetty voimassa oleva tuki ja erityinen hanketuki, 15.12.2009 tehdyn komission päätöksen K(2009) 9963 lopullinen osittaista kumoamista,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. M. Collins sekä tuomarit M. Kancheva, R. Barents, J. Passer ja G. De Baere (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies G. Predonzani,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 20.6.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

- 1 Kantajina ovat Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang, Stichting Woonstede, Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen ja Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl ovat Alankomaihin sijoittautuneita sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavia yhtiöitä (woningcorporaties, jäljempänä sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt). Sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt ovat voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä, joiden tehtävänä on pääasiassa heikommassa asemassa oleville henkilöille ja heikommassa asemassa oleville yhteiskuntaryhmille tarkoitettujen asuntojen hankinta, rakentaminen ja vuokraus. Sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt harjoittavat myös muuta toimintaa, kuten korkeampaan hintaan vuokrattavien asuntojen rakentamista ja vuokrausta, myyntiin tarkoitettujen asuntojen rakentamista, yleishyödyllisten kiinteistöjen rakentamista ja vuokrausta sekä liikekiinteistöjen rakentamista ja vuokrausta.
- 2 Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat 1.3.2002 [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista säännöistä 22.3.1999 annetun asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 2 artiklan nojalla komissiolle sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavia yhtiöitä koskevat tietyt yleiset tukijärjestelmät. Koska komissio katsoi, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden rahoitustoimia voitiin pitää voimassa olevana tukena, Alankomaiden viranomaiset peruuttivat ilmoituksensa.
- 3 Komissio lähetti 14.7.2005 Alankomaiden viranomaisille asetuksen N:o 659/1999 17 artiklan nojalla kirjeen, jossa se katsoi sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavia yhtiöitä koskevan yleisen valtioneuoston päätöksen voimassa olevaksi tueksi (tuki E 2/2005) ja ilmaisi epäilyksensä sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille (jäljempänä 17 artiklaan perustuva kirje).
- 4 Komissio ja Alankomaiden viranomaiset aloittivat 17 artiklaan perustuvan kirjeen johdosta yhteistyömenettelyn kyseisen tukijärjestelmän muuttamiseksi SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaiseksi. Alankomaiden hallitus lähetti kyseisen yhteistyömenettelyn aikana komissiolle muun muassa 6.9.2005 päivätyn kirjeen, jossa se vastasi 17 artiklaan perustuvaan kirjeeseen.

- 5 Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (Alankomaiden kuningaskunnan institutionaalisten kiinteistösijoittajien yhdistys) teki 16.4.2007 komissiolle kantelun sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille myönnettäviä tukia koskevasta tukijärjestelmästä. Vesteda Groep BV osallistui kanteluun kesäkuussa 2009.
- 6 Alankomaiden viranomaiset ehdottivat 3.12.2009 päivätyssä kirjeessään komissiolle sitoumuksia sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavia yhtiöitä koskevan yleisen valtiontukijärjestelmän muuttamiseksi.
- 7 Komissio teki 15.12.2009 päätöksen K(2009) 9963 lopullinen valtioneuosta E 2/2005 ja N 642/2009 – Alankomaat – voimassa oleva tuki ja erityinen hanketuki sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöille (jäljempänä riidanalainen päätös).
- 8 Ensinnäkin on todettava, että Alankomaiden kuningaskunnan sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille kohdistamat, yleiseen valtiontukijärjestelmään sisältyneet toimenpiteet, jotka olivat menettelyn E 2/2005 kohteina, ovat seuraavat:
 - a) valtiontakaukset takuurahastosta sosiaaliasuntojen rakentamiseen myönnettyille lainoille;
 - b) valtion asuntorahaston tuet, hankekohtaiset tuet tai korkotukilainoina taikka suorina avustuksina myönnetty tuet toiminnan järjeistämiseen;
 - c) kunnat myivät kiinteistöjä markkinahinnan alittavaan hintaan;
 - d) oikeus saada lainaa Bank Nederlandse Gemeentenistä.
- 9 Komissio luokitteli riidanalaisessa päätöksessä kaikki nämä toimenpiteet SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, ja se totesi, että sosiaalisen asuntotuotannon rahoittamiseen liittyvä Alankomaiden järjestelmä oli voimassa oleva tuki, koska se oli otettu käyttöön ennen kuin EY:n perustamissopimus tuli voimaan Alankomaissa ja koska myöhemmistä uudistuksista ei ollut aiheutunut merkittäviä muutoksia.
- 10 Komissio tutki sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden rahoitusjärjestelmää koskevan tuen E 2/2005, sellaisena kuin se on muutettuna Alankomaiden viranomaisten antamien sitoumusten perusteella, soveltuvuuden sisämarkkinoille. Se totesi riidanalaisen päätöksen 72 perustelukappaleessa, että kyseisissä sitoumuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti sosiaaliselle asuntotuotantotoiminnalle maksetut tuet eli tuet, jotka liittyvät yksityisille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen ja vuokraukseen, mukaan luettuna täydentävien infrastruktuurien rakentaminen ja kunnossapito, soveltuivat yhteen SEUT 106 artiklan 2 kohdan kanssa. Näin ollen komissio otti huomioon Alankomaiden viranomaisten antamat sitoumukset.
- 11 Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat tämän jälkeen 18.11.2009 tuen N 642/2009 osalta huonokuntoisten kaupunginosien kunnostamista koskevan uuden tukijärjestelmän, jonka se luokitteli ”tiettyjen alueiden erityiseksi hanketueksi”, jonka edunsaajina olivat valituissa kaupunginosissa toimintaansa harjoittavat sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt. Kyseistä uutta tukijärjestelmää oli määrä soveltaa samoin edellytyksin kuin toimenpiteitä, jotka kuuluvat tukea E 2/2005 koskevaan järjestelmään, sellaisena kuin tämä oli muutettuna Alankomaiden viranomaisten antamien sitoumusten johdosta. Komissio totesi, että tuki N 642/2009 soveltui sisämarkkinoille, ja se päätti olla vastustamatta ilmoitettuja uusia toimenpiteitä.
- 12 Komissio teki 30.8.2010 valtioneuosta E 2/2005 päätöksen K(2010) 5841 lopullinen, jolla muutettiin riidanalaisen päätöksen 22–24 kohtaa. Tässä muutospäätöksessä komissio katsoi, ettei se saatavilla olevan näytön perusteella voinut päätellä, että riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettu d-toimenpide eli oikeus saada lainaa Bank Nederlandse Gemeenteniltä, täytti valtiontuen kaikki kriteerit.

Oikeudenkäyntimenettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa

- 13 Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang ja Stichting Woonstede nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 29.4.2010 jätetyllä kannekirjelmällä kanteen, joka rekisteröitiin numerolla T-202/10.
- 14 Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen ja Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.4.2010 jätetyllä kannekirjelmällä kanteen, joka rekisteröitiin numerolla T-203/10.
- 15 IVBN pyysi 19.8.2010 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon jättämässään asiakirjoissa saada osallistua oikeudenkäyntiin komission kyseisissä kahdessa asiassa esittämiä vaatimuksia tukevana väliintulijana.
- 16 Asian T-203/10 kantajat pyysivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 13.9.2010 jättämässään asiakirjassa, että kannekirjelmän liitteet A. 10 ja A. 16 käsiteltäisiin luottamuksellisesti IVBN:ään nähden siinä tapauksessa, että tämä hyväksyttäisiin väliintulijaksi.
- 17 Asian T-202/10 kantajat pyysivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 24.9.2010 jättämässään asiakirjassa, että kannekirjelmän liitteet A. 10 ja A. 16 käsiteltäisiin luottamuksellisesti IVBN:ään nähden siinä tapauksessa, että tämä hyväksyttäisiin väliintulijaksi.
- 18 Unionin yleinen tuomioistuin jätti 16.12.2011 antamallaan määräyksellä Stichting Woonlinie ym. v. komissio (T-202/10, ei julkaistu, EU:T:2011:765) riidanalaisen päätöksen osittaista kumoamista koskevan kanteen tutkimatta kyseisen päätöksen tukiohjelmaa E 2/2005 koskevilta osilta. Unionin tuomioistuin kumosi mainitun määräyksen 27.2.2014 antamallaan tuomiolla Stichting Woonlinie ym. v. komissio (C-133/12 P, EU:C:2014:105).
- 19 Unionin yleinen tuomioistuin jätti 16.12.2011 antamallaan määräyksellä Stichting Woonlinie ym. v. komissio (T-203/10, ei julkaistu, EU:T:2011:766) riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan kanteen tutkimatta. Unionin tuomioistuin kumosi mainitun määräyksen osittain 27.2.2014 antamallaan tuomiolla Stichting Woonlinie ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100) tukiohjelmaa E 2/2005 koskevilta osiltaan ja hylkäsi valituksen muilta osin.
- 20 Unionin tuomioistuin totesi 27.2.2014 antamassaan tuomiossa Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100) ja 27.2.2014 antamassaan tuomiossa Stichting Woonlinie ym. v. komissio (C-133/12 P, EU:C:2014:105), että kantajien riidanalaisesta päätöksestä nostamat kanteet voitiin tutkia tukiohjelmaa E 2/2005 koskevilta osiltaan, ja se palautti kyseiset kumoamiskanteet unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisisi ne aineellisesti. Lopuksi unionin tuomioistuin määräsi, että oikeudenkäyntikuluista päätettäisiin myöhemmin.
- 21 Asia T-202/10 RENV ja asia T-203/10 RENV annettiin unionin yleisen tuomioistuimen seitsemännen jaoston käsiteltäviksi.
- 22 Komissio ja kantajat jättivät vastaavasti 27.3.2014 ja 11.4.2014 molempia asioita koskevat kirjalliset huomautuksensa 2.5.1991 annetun unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 119 artiklan 1 kohdan mukaisesti.
- 23 Belgian kuningaskunta pyysi unionin yleiseen tuomioistuimeen 25.4.2014 jättämässään asiakirjassa saada osallistua asiaa T-202/10 RENV ja asiaa T-203/10 RENV koskevaan oikeudenkäyntiin kantajien vaatimuksia tukevana väliintulijana. Unionin yleisen tuomioistuimen seitsemännen jaoston puheenjohtajan 2.9.2014 antamalla määräyksillä Belgian kuningaskunnan sallittiin osallistua

molemmissa asioissa oikeudenkäyntiin kantajien vaatimuksia tukevana väliintulijana, ja sille annettiin 2.5.1991 annetun unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 116 artiklan 6 kohdan mukaisesti lupa esittää kirjalliset huomautuksensa suullisessa käsittelyssä.

- 24 IVBN:n sallittiin 2.9.2014 annetulla määräyksellä Stichting Woonpunt ym. v. komissio (T-203/10 RENV, ei julkaistu, EU:T:2014:792) ja 2.9.2014 annetulla määräyksellä Stichting Woonlinie ym. v. komissio (T-202/10 RENV, ei julkaistu, EU:T:2014:793) osallistua molemmissa asioissa oikeudenkäyntiin komission vaatimuksia tukevana väliintulijana. Koska kyseinen väliintulija ei vastustanut luottamuksellista käsittelyä koskevia pyyntöjä, sille annettiin tiedoksi ei-luottamuksellinen versio kannekirjelmistä.
- 25 IVBN ilmoitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 22.10.2014 toimittamissaan kirjeissä luopuvansa esittämästä asiaa T-202/10 RENV ja asiaa T-202/10 RENV koskevaa väliintulokirjelmäänsä.
- 26 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi 12.5.2015 antamallaan määräyksellä Stichting Woonlinie ym. v. komissio (T-203/10 RENV, ei julkaistu, EU:T:2015:286) ja 12.5.2015 antamallaan määräyksellä Stichting Woonlinie ym. v. komissio (T-202/10 RENV, ei julkaistu, EU:T:2015:287) kanteet selvästi perusteettomina. Unionin tuomioistuin kumosi nämä määräykset 15.3.2017 antamallaan tuomiolla Stichting Woonlinie ym. v. komissio (C-415/15 P, EU:C:2017:216) ja 15.3.2017 antamallaan tuomiolla Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-414/15 P, EU:C:2017:215), joilla asiat palautettiin unionin yleiseen tuomioistuimeen ja oikeudenkäyntikuluista määrättiin päätettäväksi myöhemmin.
- 27 Asia T-202/10 RENV II ja asia T-203/10 RENV II annettiin unionin yleisen tuomioistuimen viidennen jaoston käsiteltäväksi.
- 28 Komissio ja kantajat jättivät 22.5.2017 ja 24.5.2017 unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 217 artiklan 1 kohdan mukaisesti menettelyn jatkoa koskevat huomautuksensa molemmissa asioissa. Kantajat pyysivät myös saada täydentää kirjallisia huomautuksia unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 217 artiklan 3 kohdan mukaisesti.
- 29 Kantajat jättivät 26.7.2017 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon kirjallisia huomautuksia täydentävän kirjelmän, ja komissio sekä IVBN jättivät 22.9.2017 täydentävää kirjelmää koskevat huomautuksensa.
- 30 Unionin yleisen tuomioistuimen presidentin päätöksellä käsiteltäviin asioihin määrättiin kahdeksannesta jaostosta uusi esittelevä tuomari.
- 31 Unionin yleinen tuomioistuin päätti kahdeksannen jaoston ehdotuksesta siirtää asian työjärjestyksensä 28 artiklan nojalla laajennetulle ratkaisukokoonpanolle.
- 32 Unionin yleinen tuomioistuin (laajennettu kahdeksas jaosto) päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta aloittaa asian käsittelyn suullisen vaiheen.
- 33 Asiat T-202/10 RENV II ja T-203/10 RENV II yhdistettiin unionin yleisen tuomioistuimen laajennetun kahdeksannen jaoston puheenjohtajan työjärjestyksen 68 artiklan nojalla 2.5.2018 antamalla määräyksellä käsittelyn suullista vaihetta ja käsittelyn päätteeksi annettavaa ratkaisua varten.
- 34 Osapuolten suulliset lausumat ja niiden unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamat vastaukset kuultiin 20.6.2018 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

- 35 Kantajat vaativat Belgian kuningaskunnan tukemina, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen;
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 36 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen;
 - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

- 37 Aluksi on syytä todeta, että unionin tuomioistuin vahvisti 27.2.2014 antamallaan tuomiolla Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100) 16.12.2011 annetun määräyksen Stichting Woonpunt ym. v. komissio (T-203/10, ei julkaistu, EU:T:2011:766), jolla riidanalaisesta päätöksestä nostettu kumoamiskanne oli jätetty tutkimatta siltä osin kuin se koski tukea N 642/2009. Näin 16.12.2011 annettu määräys Stichting Woonpunt ym. v. komissio (T-203/10, ei julkaistu, EU:T:2011:766) sai tältä osin lainvoiman. Näin ollen niistä kantajien kanneperusteista, joissa vaaditaan riidanalaisen päätöksen kumoamista tuen N 642/2009 osalta, ei enää ole syytä lausua.
- 38 On myös todettava, että unionin tuomioistuin katsoi 27.2.2014 antamassaan tuomiossa Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100) ja 27.2.2014 antamassaan tuomiossa Stichting Woonlinie ym. v. komissio (C-133/12 P, EU:C:2014:105), että kantajien kanteet voitiin ottaa tutkittaviksi niiltä osin kuin niissä vaadittiin riidanalaisen päätöksen kumoamista tukiohjelmaa E 2/2005 koskevilta osiltaan, ja se palautti asiat unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisisi ne aineellisesti. Näin ollen asianosaisten niiden väitteiden, jotka liittyvät riidanalaisen päätöksen kumoamiseen tukiohjelman E 2/2005 osalta, tutkittavaksi ottamisesta ei enää ole syytä lausua.
- 39 Kantajat esittävät kahdeksan kanneperustetta tukeakseen vaatimustaan, jonka mukaan riidanalainen päätös on kumottava tukiohjelmaa E 2/2005 koskevilta osiltaan. Ensimmäisen kanneperusteen mukaan komissio teki oikeudellisen virheen luokitellessaan kaikki toimenpiteet tukiohjelmaan kuuluviksi toimenpiteiksi. Toisen kanneperusteen mukaan riidanalainen päätös perustuu asian kannalta merkityksellisen kansallisen lainsäädännön ja tosiseikkojen epätäydelliseen ja ilmeisen virheelliseen arviointiin. Kolmannen kanneperusteen mukaan komission tekemä arviointi oli ollut virheellistä ja huolimaton siltä osin kuin se oli katsonut, että sosiaaliasuntojen vuokraaminen ”suhteellisen hyvätuloisille” henkilöille kuului sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille annettuun julkisen palvelun tehtävään. Neljännen kanneperusteen mukaan komissio teki oikeudellisen virheen ja käytti väärin toimivaltaansa vaatiessaan, että Alankomaiden viranomaiset määrittelisivät ”sosiaaliasunnot” uudelleen. Viidennen kanneperusteen mukaan komissio teki oikeudellisen virheen, kun se ei erottanut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmää tällaisen palvelun rahoitustavasta. Kuudennen kanneperusteen mukaan komissio tulkitsi väärin [SEUT 106] artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen 28.11.2005 tehtyä komission päätöstä 2005/842/EY (EUVL 2005, L 312, s. 67) vaatiessaan, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun käsite määriteltäisiin täsmällisesti. Seitsemännen kanneperusteen mukaan komissio teki arviointivirheen ja rikkoi päätöksen 2005/842 5 artiklaa, koska se jätti toteamatta, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun rahoitustapa oli selvästi epäasianmukainen. Kahdeksannen

kanneperusteen mukaan komissio käytti väärin voimassa olevia tukiohjelmia koskevaa tarkistusmenettelyä, koska se vahvisti kyseisen menettelyn perusteella tyhjentävän luettelon sellaisista rakennuksista, jotka voitiin luokitella ”sosiaaliinteistöiksi”.

- 40 Aluksi on syytä todeta, että kantajat riitauttavat 2–7 kanneperusteessaan pääasiallisesti 17 artiklaan perustuvan kirjeen sisällön eivätkä komission riidanalaisessa päätöksessä esittämää arviointia.
- 41 Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että koska 17 artiklaan perustuva kirje on ensimmäinen vaihe riidanalaisen päätöksen valmistelussa, kantajia ei voida estää vetoamasta tähän kirjeeseen sisältyvään arviointiin liittyvään lainvastaisuuteen niiden mainitusta päätöksestä nostaman kanteen tueksi (tuomio 15.3.2017, Stichting Woonlinie ym. v. komissio, C-414/15 P, EU:C:2017:215, 48 kohta ja tuomio 15.3.2017, Stichting Woonpunt ym. v. komissio, C-415/15 P, EU:C:2017:216, 48 kohta).
- 42 Tästä syystä unionin yleinen tuomioistuin tutkii kaikki kantajien esittämät kanneperusteet.

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan komissio teki oikeudellisen virheen luokitellessaan kaikki toimenpiteet tukiohjelmaan kuuluviksi toimenpiteiksi

- 43 Aluksi on syytä todeta, että kantajat luopuivat 30.8.2010 tehdyn komission muutospäätöksen johdosta vastauksessaan riidanalaisessa päätöksessä mainittua d-toimenpidettä – eli oikeutta saada lainaa Bank Nederlandse Gemeentenistä – koskevista väitteistään.
- 44 Kantajat väittävät ensimmäisessä kanneperusteessaan, että komissio katsoi aiheettomasti c-toimenpiteen eli sen, että kunnat myivät kiinteistöjä markkinahinnan alittavaan hintaan (jäljempänä c-toimenpide), kuuluvan tukiohjelmaan, toisin sanoen sosiaaliasuntojen rahoittamista koskevaan Alankomaiden järjestelmään. Ne väittävät, ettei kyseistä toimenpidettä voida luokitella voimassa olevan tukiohjelman osaksi, koska se ei ole systemaattinen, koska siitä ei säädetä sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaviin yhtiöihin sovellettavassa Alankomaiden lainsäädännössä ja koska komissio viittasi yksinomaan yksittäistapauksia koskeviin kanteluihin. Toisin kuin komissio väittää, Alankomaiden viranomaisten ilmoituksesta ei ilmene, että kiinteistöjen hintoja koskevat sopimukset olisivat olleet toistuvia, eikä, että ne tarkoittaisivat systemaattisesti myyntiä markkinahinnan alittavaan hintaan.
- 45 Kantajien mukaan komissio on SEUT 108 artiklan 1 kohdan perusteella toimivaltainen seuraamaan jatkuvasti voimassa olevia tukijärjestelmiä, mutta sillä ei ole tällaista toimivaltaa yksittäisten tukien osalta. Ne katsovat, ettei komissio voinut tutkia c-toimenpidettä asetuksen N:o 659/1999 17–19 artiklassa määrätystä menettelyssä vaan sen olisi pitänyt tutkia kanteluissa tarkoitettut yksittäistapaukset SEUT 108 artiklan 2 kohdassa määrätystä menettelyssä. Kantajien mukaan komissio ylitti toimivaltansa, koska se otti kyseisen toimenpiteen mukaan tutkimukseen, joka koski tukijärjestelmän soveltuvuutta sisämarkkinoille.
- 46 Tässä ensimmäisessä kanneperusteessaan kantajat väittävät pääasiallisesti, että komissio ylitti toimivaltansa, koska se arvioi c-toimenpidettä voimassa oleviin tukiin sovellettavan menettelyn mukaisesti siitä huolimatta, ettei kyseinen toimenpide kuulu sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille maksettavien valtiontukien yleiseen järjestelmään, ja että sen olisi pitänyt arvioida kyseistä toimenpidettä yksittäisiin tukiin sovellettavassa menettelyssä.
- 47 Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee c-toimenpiteen osalta, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden toimintoihin kuuluu muun muassa sellaisten asuntojen, yleiseen tarkoitukseen suunnattujen kiinteistöjen, liiketilojen ja muiden paikallisten infrastruktuurien rakentaminen, jotka on tarkoitettu vuokrattaviksi tai myytäväksi. Komissio on todennut, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt osallistuvat tähän toimintaan rakennuttajina ja että ne kantavat tältä osin vastuun

koko hankkeesta sen aloittamisesta sen valmistumiseen saakka. Se on arvioinut, että kyseisiä toimintoja harjoittaessaan sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt kilpailevat yksityisten rakennuttajien kanssa ja että niitä tulisi siis pitää taloudellista toimintaa harjoittavina yrityksinä.

- 48 Komissio katsoi, että c-toimenpide oli SEUT 107 artiklassa tarkoitettu valtiontuki sillä perusteella, että sillä annettiin selvästi etu sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille, jotka vapautettiin hankkimasta maa-alueensa markkinahintaan, että kyse oli selvästi valtion toimenpiteestä, koska maa-alueiden myyjinä olivat kunnat, mikä oli valikoivaa, koska kyseinen etu kohdistui yksinomaan sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaviin yhtiöihin ja koska kyse oli saamatta jääneen voiton muodossa tapahtuneesta julkisten varojen siirrosta. Kyseinen toimenpide aiheutti lisäksi kilpailun vääristymisen ja vaikutti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 49 Ensiksi on syytä todeta, että asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tukiohjelma on määritelty siten, että sillä tarkoitetaan ”säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää yrityksille, jotka määrittellään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti ja käsitteellisesti ilman, että edellytetään muita täytäntöönpanotoimenpiteitä, sekä säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä”.
- 50 Kyseisestä säännöksestä ilmenee, ettei yksittäisten tukien maksaminen sulje pois sellaisen järjestelmän olemassaoloa, johon kyseisten tukien myöntäminen perustuu. Toisin kuin kantajat väittävät, se, että komissio oli vastaanottanut kanteluja, joiden mukaan yksittäisiä maa-alueita oli myyty markkinahinnan alittavaan hintaan, ei ole esteenä sellaisen tukiohjelman olemassaololle, jonka nojalla nämä yksittäiset tuet myönnettiin.
- 51 Kantajien perustelusta, jonka mukaan kyseinen toimenpide ei voi olla tukiohjelman osa, koska siitä ei säädetä laissa, on toiseksi riittävää todeta, ettei asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan 1 kohdan d alakohdassa oleva tukiohjelman määritelmä sisällä vaatimusta, jonka mukaan tukiohjelman olisi perustuttava lain säännökseen.
- 52 Lisäksi on syytä todeta, että kantajien perustelut ovat ristiriidassa Alankomaiden viranomaisten arvioiden kanssa, sillä nämä olivat komissiolle antamassaan ilmoituksessa katsoneet, että Alankomaiden useiden kuntien tekemät sopimukset, jotka liittyivät maa-alueiden edullisella hinnalla tapahtuneeseen myyntiin sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille, muodostivat sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden rahoitusjärjestelmään kuuluvan toimenpiteen.
- 53 Alankomaiden viranomaiset totesivat mainitussa ilmoituksessa, että maa-alueiden myynti markkinahinnan alittavaan hintaan ei tosin perustunut lakiin tai sovellettavaan lainsäädäntöön, vaan se perustui kuntien ja sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden välillä systemaattisesti tehtyihin palvelusopimuksiin. Ne totesivat, ettei kyseinen käytäntö vastannut julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista annetussa komission tiedonannossa (EYVL 1997, C 209, s. 3) vahvistettuja suosituksia, jotka mahdollistivat sen, ettei toimenpidettä luokiteltu valtiontueksi.
- 54 Myös komission vastauksen liitteenä olevista asiakirjoista ilmenee, että kuntien käytäntö myydä sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille maa-alueita markkinahinnan alittavaan hintaan oli toistuva. Kyseisiin asiakirjoihin sisältyy Alankomaiden useiden kuntien maa-alueiden hintapolitiikkaa koskevia hallinnollisia soveltamisohjeita, jotka osoittavat, että kyseiset kunnat käyttivät markkinahinnan alittavia hintoja myydessään sosiaaliasuntojen rakentamiseen tarkoitettuja maa-alueita.
- 55 Kolmanneksi kantajat väittävät, että komission olisi pitänyt osoittaa, että c-toimenpide oli ollut olemassa ennen perussopimuksen voimaantuloa, jotta se olisi voinut luonnehtia sen voimassa olevan tukiohjelman osaksi.

- 56 Komission vastauksensa liitteenä jättämästä historiallisesta tutkimuksesta, joka koskee julkisten viranomaisten vuodesta 1900 harjoittamaa politiikkaa asuntojen rakentamiseen käytettävien maa-alueiden alalla, ilmenee, että julkiset viranomaiset puuttuivat jo vuonna 1952 sosiaaliasuntojen rakentamiseen tarkoitettujen maa-alueiden hintojen muodostukseen vahvistamalla niille enimmäismäärän.
- 57 Neljänneksi kantajat lisäävät, ettei komissio noudattanut voimassa oleviin tukiin sovellettavaa menettelyä, koska c-toimenpidettä ei mainittu 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä, vaan se mainittiin ensimmäistä kertaa riidanalaisessa päätöksessä.
- 58 On riittävää muistuttaa, että c-toimenpide mainittiin ilmoituksessa ja että niin komissio kuin Alankomaiden viranomaisetkin pitivät sitä tukitoimenpiteenä, joka oli sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden rahoitusjärjestelmän osa.
- 59 Kantajat eivät muutoinkaan selitä, millaisia seurauksia siitä, ettei c-toimenpidettä ollut nimenomaisesti mainittu 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä, oli aiheutunut, huomioon ottaen erityisesti, että c-toimenpiteen oli riidanalaisessa päätöksessä katsottu soveltuvan sisämarkkinoille.
- 60 Yksikään kantajien esittämistä perusteluista ei siis ole omiaan kyseenalaistamaan sitä, että c-toimenpide luonnehdittiin toimenpiteeksi, joka oli sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden rahoitusjärjestelmään liittyvän valtiontukiohjelman osa, eikä yksikään niistä osoita, että komissio olisi ylittänyt toimivaltansa, kun se tutki kyseistä toimenpidettä sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden rahoitusta koskevan voimassa olevan tukiohjelman puitteissa.
- 61 Tähän on lopuksi syytä lisätä kantajien väittävän vastauksessaan, että kunnat tekevät sopimuksia, joissa maa-alueen hintaa on alennettu vastikkeeksi tietyistä sitoumuksista, maa-alueiden kaikkien ostajien eivätkä yksinomaan sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden kanssa. Ne toteavat, että jos jokin maa-alue on tarkoitettu sosiaalisten vuokra-asuntojen rakentamiseen, sen jäännösarvo on pienempi. Yksi niistä edellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta toimenpide voitaisiin luokitella valtiontueksi, ei näin ollen täyty.
- 62 Tämä ensimmäistä kertaa vastauksessa esitetty väite, jossa kantajat väittävät, ettei c-toimenpide ole valtiontuki, on SEUT 107 artiklan rikkomista koskeva pääasiallisesti uusi kanneperuste.
- 63 Työjärjestyksen 84 artiklan 1 kohdassa määrätään, ettei asian käsittelyn kuluessa saada vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu asian käsittelyn aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin tai ellei sillä laajenneta suoraan tai implisiittisesti kannekirjelmässä aikaisemmin esitettyä, siihen kiinteästi liittyvää perustetta (ks. tuomio 22.11.2017, von Blumenthal ym. v. EIB, T-558/16, ei julkaistu, EU:T:2017:827, 48 kohta oikeuskäytäntöviitteineen).
- 64 Koska kantajat ovat vasta vastausvaiheessa esittäneet perusteen, jolla ne riitauttavat c-toimenpiteen luokittelun valtiontueksi, koska kyseinen peruste ei perustu kanteen nostamisen jälkeen ilmenneisiin seikkoihin ja koska sillä ei laajenneta kannekirjelmässä esitettyä perustetta, kyseinen peruste on liian myöhään esitetynä jätettävä tutkimatta.
- 65 Kuten komissio toteaa, kantajat viittaavat mainitussa väitteessään joka tapauksessa sellaisiin muihin toimenpiteisiin, joilla tietyille maa-alueiden ostajille myönnettiin hinnanalennuksia asuntojen rakentamiseen liittyvien sellaisten sitoumusten vastikkeeksi, jotka liittyivät energiataloudellisten asuntojen rakentamiseen tai niiden myyntiin ensiasunnon ostajille. Nämä toimenpiteet kuten myös viittaus maa-alueiden jäännösarvoon ovat erillisiä siitä kuntien käytännöstä, joka muodostui maa-alueiden myynnistä markkinahinnan alittavaan hintaan sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille.
- 66 Ensimmäinen kanneperuste on siis hylättävä.

67 Unionin yleinen tuomioistuin pohtii sivumennen, mikä intressi kantajilla on ollut esittää kyseinen kanneperuste ja väittää, että komissio ylitti toimivaltansa tutkiessaan c-toimenpiteen yhteensoveltuvuutta sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden yleisen rahoitusjärjestelmän puitteissa. On nimittäin muistutettava, että kantajat ovat sen voimassa olevan tukiohjelman edunsaajia, jonka osa komission SEUT 106 artiklan 2 kohdan perusteella sisämarkkinoille soveltuvaksi toteama c-toimenpide on. On mahdollista pohtia, mikä intressi kantajilla olisi väittää, että kyseisen toimenpiteen soveltuvuutta olisi pitänyt arvioida sellaisessa muussa menettelyssä, jossa olisi voitu päätyä erilaiseen lopputulokseen, toisin sanoen yhteensoveltumattomuuden toteavaan päätökseen.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan riidanalainen päätös perustuu asian kannalta merkityksellisen kansallisen lainsäädännön ja tosiseikkojen epätäydelliseen ja ilmeisen virheelliseen arviointiin

68 Kantajat väittävät, ettei komissio ole riidanalaisessa päätöksessä osoittanut, että sosiaaliasuntojen rahoitukseen liittyvässä Alankomaiden järjestelmässä on ilmeinen virhe, ja että se on tästä syystä käyttänyt väärin toimivaltansa aloittaessaan asetuksen N:o 659/1999 17 artiklaan perustuvan menettelyn ja vaatiessaan aiheellisten toimenpiteiden toteuttamista.

69 Erityisesti täydentävässä kirjelmässään kantajat väittävät, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että komissio voi kyseenalaistaa jäsenvaltion yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta tekemän määritelmän vain silloin, kun se jäsenvaltion laajan harkintavallan huomioon ottaen näyttää toteen ilmeisen virheen. Ne moittivat komissiota siitä, että tämä tyytyi 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä pelkästään toteamaan, että mahdollisuutta vuokrata sosiaaliasuntoja ”suhteellisen hyvätuloisille” henkilöille oli pidettävä ilmeisenä virheenä. Komissio ei ollut tutkinut asian kannalta merkityksellistä Alankomaiden lainsäädäntöä. Komissio oli kyseisessä kirjeessä pelkästään todennut, ettei yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua ollut määritelty riittävän selkeästi, koska sillä tarkoitettiin kaikkia tuloluokkia.

70 Kantajien mukaan ”sosiaaliasunnon” määritelmä oli Alankomaiden järjestelmässä alun perin selvästi rajattu eikä se koskenut kaikkia tuloluokkia. Komissio oli sivuuttanut sen seikan, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavilla yhtiöillä on lakiin perustuva velvollisuus antaa etusija sellaiselle henkilöröyhmälle, jonka määrittellään muodostuvan henkilöistä, joiden tulot eivät mahdollista sitä, että he itsenäisesti hankkisivat sopivan asunnon.

71 Kantajat lisäävät tähän, ettei komissio voi tyytyä pelkästään toteamaan, ettei yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua ollut rajattu riittävän selkeästi, vaan sen on näytettävä tämä toteen ja ilmoitettava, mitä toimenpiteitä valtion on toteutettava saattaakseen kyseisen palvelun perussopimuksen mukaiseksi. Riidanalaisesta päätöksestä ja 17 artiklaan perustuvasta kirjeestä ei ilmene, että komissio olisi tutkinut, miten sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu oli rajattu, ja se näyttää käyttäneen perustana yksinomaan sitä seikkaa, ettei tuloille ollut asetettu ylärajaa.

72 Aluksi on syytä palauttaa mieliin yhtäältä vakiintunut oikeuskäytäntö, jossa on todettu, että SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan ei kuulu valtion toimenpide, jota on pidettävä korvauksena, joka on vastike edunsaajajaritysten suorittamista sellaisista palveluista, jotka johtuvat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä, siten, että kyseiset yritykset eivät todellisuudessa saa taloudellista etua ja että kyseinen toimenpide ei näin ollen aseta kyseisiä yrityksiä edullisempaan kilpailutilanteeseen suhteessa niiden kilpailijajarityksiin (ks. tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio, C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 Jotta tällaista korvausta ei tiettyssä konkreettisessa tapauksessa luokiteltaisi valtioneutoksi, 24.7.2003 annetun tuomion Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) 88–93 kohdassa asetettujen tiettyjen edellytysten on kuitenkin täyttyttävä. Ensinnäkin

edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiasa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. Toiseksi ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa. Neljänneksi tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä (tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio, C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, 46 ja 47 kohta).

- 74 Tästä seuraa, että valtion toimenpide, joka ei täytä yhtä tai useampaa edellä 73 kohdassa luetelluista edellytyksistä, voidaan pitää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena (tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio, C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, 48 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 94 kohta).
- 75 Toisaalta SEUT 106 artiklan 2 kohdassa määrätään, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä, ja ettei kaupan kehitykseen saada vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.
- 76 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee 24.7.2003 annettuun tuomioon Altmark ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) perustuvassa oikeuskäytännössä asetettujen edellytysten ja tukitoimenpiteen SEUT 106 artiklan 2 kohtaan perustuvan tutkinnan välisestä niveltymästä, että tuossa oikeuskäytännössä asetettujen edellytysten täyttymistä valvotaan aikaisemmassa vaiheessa, kun tutkitaan, onko kyseessä olevaa toimenpidettä pidettävä valtiontukena. Tämä kysymys on näet ratkaistava ennen kuin, tarvittaessa, tarkistetaan, onko sisämarkkinoille soveltumaton tuki kuitenkin tarpeen kyseisen toimenpiteen edunsaajalle uskottun erityistehtävän hoitamiseksi SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti (tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio, C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, 55 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK v. komissio, C-660/15 P, EU:C:2017:178, 34 kohta).
- 77 Koska 24.7.2003 annetussa tuomiossa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) asetetuilla edellytyksillä ja SEUT 106 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi tarvittavilla edellytyksillä on siis lähtökohtaisesti eri tavoitteet, kyseisessä tuomiossa asetettua ensimmäistä edellytystä, jonka mukaan tuensaajayrityksen tehtäväksi on pitänyt todellakin antaa selvästi määriteltujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, sovelletaan kaikesta huolimatta myös tapauksessa, johon SEUT 106 artiklan 2 kohdassa määrättyä poikkeusta on tarkoitus soveltaa (ks. tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio, C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 78 Tästä seuraa siis lähtökohtaisesti, että sekä unionin tuomioistuimen 24.7.2003 antamassa tuomiossa Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) asetetuilla edellytyksillä että SEUT 106 artiklan 2 kohdan sanamuodossa sellaisenaan vaaditaan, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelun tehtävä on annettu kyseiselle toimijalle viranomaistoimella ja että siinä selkeästi määritellään kyseisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun velvoitteet (ks. tuomio 12.2.2008, BUPA ym. v. komissio (T-289/03, EU:T:2008:29, 181 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 79 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee tässä suhteessa, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne määrittelevät sen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna, ja että komissio voi asettaa kyseenalaiseksi sen, miten jäsenvaltio on määritellyt kyseiset palvelut, ainoastaan

silloin, kun on kyse ilmeisestä virheestä (ks. tuomio 12.2.2008, BUPA ym. v. komissio (T-289/03, EU:T:2008:29, 166 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 1.3.2017, Ranska v. komissio, T-366/13, ei julkaistu, EU:T:2017:135, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

80 Jäsenvaltion valta määrittellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ei kuitenkaan ole rajaton, eikä sitä voida käyttää mielivaltaisesti vain siinä tarkoituksessa, että jokin erityinen ala välttyisi kilpailusääntöjen soveltamiselta (tuomio 12.2.2008, BUPA ym. v. komissio (T-289/03, EU:T:2008:29, 168 kohta ja tuomio 1.3.2017, Ranska v. komissio, T-366/13, ei julkaistu, EU:T:2017:135, 93 kohta).

81 Tähän on lisättävä, että vaikka jäsenvaltioilla onkin laaja harkintavalta, kun ne määrittelevät sen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna, tämä ei kuitenkaan vapauta niitä osoittamasta oikeudellisesti riittävällä tavalla, että nämä ovat laajuudeltaan tarpeellisia ja oikeasuhteisia suhteessa julkisen palvelun todelliseen tarpeeseen. Jollei jäsenvaltio näytä näiden perusteiden täyttymistä toteen tai jollei se noudata niitä, kyseessä voi olla ilmeinen arviointivirhe, joka komissiolla on velvollisuus ottaa huomioon (tuomio 1.3.2017, Ranska v. komissio, T-366/13, ei julkaistu, EU:T:2017:135, 105 kohta).

82 Lopuksi on tarkennettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun otetaan huomioon yhtäältä se laaja harkintavalta, joka jäsenvaltiolla on, kun se määrittelee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelutehtävän ja sen toimeenpanon edellytykset, ja toisaalta se, että komission valvontavalta rajoittuu tässä suhteessa pelkästään ilmeiseen virheeseen, valvonta, jota unionin yleisen tuomioistuimen on harjoitettava komission tässä suhteessa tekemän arvioinnin osalta, ei voi sekään ylittää tätä samaa rajaa, ja että kyseisen valvonnan on tämän vuoksi rajoitettava vain siihen, onko komissio perustellusti todennut tai hylännyt sen, että jäsenvaltio on tehnyt ilmeisen virheen (ks. tuomio 1.3.2017, Ranska v. komissio, T-366/13, ei julkaistu, EU:T:2017:135, 106 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 Lisäksi komissio antoi vuonna 2005 julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön puitteet (EUVL 2005, C 297, s. 4) (jäljempänä vuoden 2005 yhteisön puitteet), joiden tarkoituksena on täsmentää, millaisten edellytysten täytyessä kyseiset valtiontuet voivat SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti soveltua sisämarkkinoille. Komissio muistuttaa vuoden 2005 yhteisön puitteiden 12 kohdassa, että vastuu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta on annettava yritykselle yhdellä tai useammalla virallisella asiakirjalla, jonka muodosta jokainen jäsenvaltio voi itse päättää, ja että tällaisessa asiakirjassa tai tällaisissa asiakirjoissa on määritettävä erityisesti julkisen palvelun velvoitteiden täsmällinen luonne.

84 Päätöksessä 2005/842 vahvistetaan edellytykset, joiden täytyessä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea on pidettävä sisämarkkinoille soveltuvana ja ennakoilmoitusvelvollisuudesta vapautettuna. Mainitun päätöksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan päätöstä sovelletaan muun muassa korvauksiin, jotka suoritetaan julkisista palveluista sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yrityksille, jotka harjoittavat asianomaisen jäsenvaltion yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi luokittelemia toimintoja.

85 Mainitussa päätöksessä palautetaan mieliin oikeuskäytännössä asetetut edellytykset. Sen seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan julkisista palveluista suoritettavista korvauksista seuraavaa:

”Tämänkaltaiset tuet voidaan todeta perustamissopimuksen mukaisiksi vain, jos ne on myönnetty sellaisen palvelujen tarjonnan varmistamiseksi, jotka ovat [SEUT 106] artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Oikeuskäytännön perusteella on selvää, että jäsenvaltioilla on runsaasti harkintavaltaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen määrittelyssä, lukuun ottamatta aloja, joilla on jo annettu asiaa koskevia [unionin] sääntöjä.

Komission tehtävänä on sen vuoksi varmistaa, ettei yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen määrittelyyn liity ilmeisiä virheitä, lukuun ottamatta aloja, joilla on jo annettu asiaa koskevia [unionin] sääntöjä.”

- 86 Päätöksen 2005/842 16 perustelukappaleessa komissio toteaa muun muassa, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yritykset, joille on annettu tehtäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen, muodostavat erityistapauksen, joka on otettava huomioon. Mainitusta perustelukappaleesta ilmenee, että kyseisessä päätöksessä säädettyä poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta on sovellettava ”sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaviin yrityksiin, jotka tarjoavat asuntoja muita heikommassa asemassa oleville kansalaisille ja yhteiskuntaryhmille, jotka eivät vähäisen maksukykynsä vuoksi kykene hankkimaan asuntoa markkinaehdoin; poikkeusta olisi sovellettava silloinkin, kun kyseisten yritysten saamat korvaukset ylittävät tässä päätöksessä säädetyt raja-arvot, jos jäsenvaltiot luokittelevat tuotetut palvelut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi.”
- 87 Kantajien mainitseman Alankomaiden vuoden 1901 asuntolain (Woningwet) 70c §:n 1 momentissa säädetään, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden tehtävänä on tarjota asuntoja ensisijaisesti sellaisille henkilöille, joilla vähäisten tulojensa tai muiden olosuhteidensa vuoksi on vaikeuksia löytää sopiva asunto. Sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavilla yhtiöillä on velvollisuus antaa etusija hoidossaan oleviin, suhteellisen halpavuokraisiin asuntoihin – niin pitkälle kuin mahdollista – asunnonhakijoille, jotka on erityisesti näiden tulot huomioon ottaen osoitettu kyseisten asuntojen saajiksi.
- 88 Komissio ilmaisi 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä alustavan kantansa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmästä, ja se totesi olevansa epävarma siitä, voisiko se hyväksyä Alankomaiden lainsäädännössä esitetyn, sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden julkista palvelua koskevan määritelmän, koska kyseinen määritelmä ei ollut riittävän selvä ja koska se saattoi sisältää ilmeisiä virheitä.
- 89 Se totesi tältä osin seuraavaa:
- ”Kun sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt vuokraavat asuntoja, niillä on lakiin perustuva velvollisuus antaa etusija henkilöille, joiden on vaikeaa löytää sopiva asunto (vähäisten tulojen tai muiden olosuhteiden vuoksi). Asuntoihin liittyvät toiminnot eivät kuitenkaan rajoitu sosiaalisesti muita heikommassa asemassa oleviin henkilöihin. Jos ylikapasiteettia on, sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt vuokraavat asuntoja suhteellisen hyvätuloisille henkilöille ja aiheuttavat näin vahinkoa kaupallisille kilpailijoilleen, jotka eivät ole valtion toimenpiteiden edunsaajia. Mahdollisuutta vuokrata asuntoja parempituloisille ryhmille tai yrityksille on pidettävä julkista palvelua määritettäessä tapahtuneena ilmeisenä virheenä. Alankomaiden viranomaisten ehdottama ratkaisu, jonka mukaan ”sosiaaliasunnoiksi” katsottavissa olevien asuntojen enimmäisarvoa alennettaisiin, ei ratkaise tätä ongelmaa.”
- 90 Komissio katsoi, että koska kyseinen julkinen palvelu on luonteeltaan sosiaalinen, sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden toimintoja koskevalla määritelmällä oli oltava suora yhteys sosiaalisesti muita heikommassa asemassa oleviin talouksiin eikä pelkästään asuntojen enimmäisarvoon.
- 91 Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä jo alustavasti 17 artiklaan perustuvasta kirjeestään ilmenevin tavoin Alankomaiden viranomaisille, että näiden oli muutettava sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille myönnetyn julkisen palvelun tehtävää koskevaa määritelmää siten, että sosiaaliasunnot kohdennettaisiin selkeästi määritellylle kohderyhmälle ts. muita heikommassa asemassa oleville henkilöille tai yhteiskuntaryhmille.

- 92 Se totesi myös, että ”sosiaaliasuntojen tarjoaminen [saattoi] olla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, jos se [rajoitettiin] muita heikommassa asemassa olevista kansalaisista tai yhteiskuntaryhmistä muodostuvaan kohderyhmään, samalla kun on selvää, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne arvioivat kohderyhmän kokoa ja kun ne antavat yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, miten kyseistä järjestelmää sovelletaan kohderyhmään”. Se lisäsi, että ”17 artiklaan perustuvassa kirjeessä – se [oli] ilmaissut alustavan kantansa, jossa se oli pohtinut, oliko julkisen palvelun käsite määritelty riittävän selvästi ja oliko asiassa tapahtunut ilmeinen virhe sen vuoksi, että sosiaaliasunnot oli luonnehdittu toimenpiteeksi, johon kuuluu asuntojen vuokraaminen kaikkia tuloluokkia edustaville ryhmille”.
- 93 Näin 17 artiklaan perustuvasta kirjeestä ilmenee, että – päinvastoin kuin kantajat väittävät – komissio otti huomioon Alankomaiden lainsäädännössä esitetyn, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä sosiaaliasuntopalveluja koskevan määritelmän, kun se totesi, ettei kyseinen määritelmä vastannut selkeysedellytystä. Komissio näet katsoi, että lakiin perustuva velvollisuus antaa ”etusija henkilöille, joilla on vaikeuksia löytää sopiva asunto”, ei mahdollistanut sen kohderyhmän riittävän täsmällistä rajaamista, jolle sosiaaliasunnot oli tarkoitettu.
- 94 Toisin kuin kantajat väittävät, yhtäältä komissio ei todennut, ettei yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskeva määritelmä ollut riittävän täsmällinen siitä syystä, että tulojen enimmäismäärä puuttui, ja toisaalta sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaviin yhtiöihin kohdistuvaa valvontaa koskevilla säännöksillä ei ole merkitystä sen kannalta, oliko niiden tehtävä riittävästi määritelty lainsäädännössä.
- 95 Näin 17 artiklaan perustuvasta kirjeestä ilmenee komission todenneen Alankomaiden viranomaisille, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille uskottua tehtävää koskevan täsmällisen määritelmän puuttuminen oli ilmeinen virhe yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevassa määritelmässä.
- 96 Tältä osin on syytä muistuttaa, että asetuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan kyseinen kirje sisältää komission alustavan kannan, josta kansallisille viranomaisille annetaan mahdollisuus esittää huomautuksensa. Kansallisilla viranomaisilla oli näin yhteistyömenettelyssä mahdollisuus riitauttaa tämä komission arviointi osoittamalla, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä sosiaaliasuntopalveluja koskeva määritelmä oli riittävän täsmällinen eikä sisältänyt ilmeistä virhettä.
- 97 Alankomaiden viranomaisten tehtäviin kuului edellä 81 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti näyttää oikeudellisesti riittävällä tavalla toteen, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille uskotut, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut olivat laajuudeltaan tarpeellisia ja oikeasuhteisia suhteessa julkisen palvelun todelliseen tarpeeseen nähden. Niiden tehtäviin kuului siis näyttää toteen, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille uskottu tehtävä oli määritelty riittävän täsmällisesti vastatakseen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien sosiaaliasuntopalvelujen tavoitetta, jona päätöksen 2005/842 mukaan on asuntojen tarjoaminen muita heikommassa asemassa oleville kansalaisille ja yhteiskuntaryhmille, jotka eivät vähäisen maksukykynsä vuoksi kykene hankkimaan asuntoa markkinaehdoin.
- 98 Toisin kuin kantajat väittävät, oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus näyttää toteen, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut on rajattu riittävän selvästi.
- 99 Edellä 81 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että jollei jäsenvaltio näytä näiden perusteiden täyttymistä toteen, kyseessä voi olla ilmeinen arviointivirhe. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun – kuten käsiteltävässä asiassa – Alankomaiden viranomaiset ovat myöntäneet, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelutehtävä ei ollut riittävän täsmällinen.

- 100 Alankomaiden hallitus nimittäin mainitsi 6.9.2005 päivätyssä kirjeessä 17 artiklaan perustuvaan kirjeeseen vastatessaan ”komission epäilleen, ettei sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden voimassa olevaksi tueksi luokiteltu nykyinen rahoitusjärjestelmä sovellu sisämarkkinoille, sillä julkista palvelua koskeva määritelmä ei ole riittävän selvä ja se sisältää mahdollisesti ilmeisiä virheitä” ja ”Alankomaita oli kehotettu toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseisellä määritelmällä olisi suora yhteys sosiaalisesti muita heikommassa asemassa oleviin talouksiin”. On syytä todeta, ettei Alankomaiden hallitus ole kiistänyt näitä arvioita.
- 101 Alankomaiden hallitus on sitä vastoin myöntänyt, että ”sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt, joiden on tosin ensisijaisesti mutta ei yksinomaisesti tarjottava asuntoja muita heikommassa asemassa oleville yhteiskuntaryhmille, voivat nykyisin (tosin vähäisessä määrin) myöntää vuokra-asuntoja myös sellaisille henkilöille/talouksille, joiden tulot ovat kyseisen kohderyhmän tuloja (suuremmat)” ja ettei ”vuokraaminen tälle kohderyhmälle, joka ei täyttänyt sosiaalisia arviointiperusteita, [ollut] (täysin) tapahtunut markkinahintaan”. Näin se totesi, että sellainen ”lainsäädäntö, jossa tavalla tai toisella (hallinnollisesti ja/tai erityisessä oikeudellisessa muodossa) tehdään ero kaupallisten ja olennaisten toimintojen (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut) välillä siten, että tukimekanismit rajataan koskemaan olennaisia toimintoja, on edelleen tämän kirjeen alussa luonnosteltu ja kehityskaaria ohjaava periaate, minkä on johdettava siihen, että moitteisiin vastataan ja että valtiontuki todellisuudessa rajataan kohderyhmän asuttamiseen”.
- 102 Alankomaiden hallituksen 3.12.2009 päivätyssä kirjeessään ehdottamien toimenpiteiden joukossa määritellään sitten taloudet, jotka ovat sosiaalisesti heikommassa asemassa oleva kohderyhmä, ”asunnonhakijoiksi, joiden tulot ovat enintään 30 000 euroa”. Se esitti myös seuraavaa:
- ”On taattua, että 90 prosenttia kunkin sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavan yhtiön asunnoista myönnetään asunnonhakijoille, jotka kuuluvat kohderyhmään myöntämishetkellä. Jäljelle jäävä 10 prosenttia myönnetään sosiaaliin syihin perustuvan etusijajärjestyksen mukaisten objektiivisten arviointiperusteiden mukaisesti. Henkilöillä, joiden tulot ylittävät enimmäismäärän mutta joiden voidaan tästä huolimatta katsoa tarvitsevan sosiaalista tukea, kuten monilapsiset perheet ja lainsäädännössä määritellyt muut ryhmät, on etusija.”
- 103 Kantajien vastauksessaan toissijaisesti esittämä perustelu, jonka mukaan komissio oli myöntänyt, ettei sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavilta yhtiöiltä ollut mahdollista vaatia, että ne tarjoaisivat asuntoja yksinomaan (eivätkä ensisijaisesti) heikommassa asemassa oleville henkilöille, koska se oli hyväksynyt kyseiset sitoumukset, jotka olivat mahdollistaneet sen, että 10 prosenttia sosiaaliasunnoista vuokrattiin ilman tulorajaa, on syytä hylätä. Tämä perustelu nojautuu näet komission 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä esittämän arvioinnin virheelliseen tulkintaan. Komissio ei katsonut, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevassa määritelmässä oli ilmeinen virhe sen vuoksi, ettei siinä määrätty, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden oli vuokrattava asuntoja ”yksinomaan” muita heikommassa asemassa oleville henkilöille, vaan komissio katsoi, että kyseinen määritelmä oli epätäsmällinen, koska siinä määrättiin, että ”asunnot oli vuokrattava ensisijaisesti henkilöille, joiden on vaikeaa löytää sopivaa asuntoa”, kyseistä muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden kohderyhmää määrittelemättä.
- 104 Edellä todettu osoittaa, että komissio näytti oikeudellisesti riittävällä tavalla toteen, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden tehtäväksi annettuja, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä sosiaaliasuntopalveluja koskevassa määritelmässä oli ilmeinen virhe, ja ettei se käyttänyt väärin toimivaltaansa lähettäessään 17 artiklaan perustuvan kirjeen.
- 105 Toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Kolmas kanneperuste, jonka mukaan komission tekemä arviointi on ollut virheellistä ja huolimaton siltä osin kuin se on katsonut, että sosiaaliasuntojen vuokraaminen ”suhteellisen hyvätuloisille” henkilöille kuuluu sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille annettuun julkisen palvelun tehtävään.

- 106 Kantajat väittävät, että komissio ei noudattanut perusteluvelvollisuuttaan, koska se ei riidanalaisessa päätöksessä määritellyt ”suhteellisen hyviä tuloja”, jotka olivat sen arvioinnissa keskeisessä asemassa. Ne väittävät, ettei komission ollut mahdollista pelkästään sillä perusteella, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt harjoittavat julkisen palvelun tehtävänsä ohella liitännäisiä toimintoja, kuten asuntojen vuokrausta ”suhteellisen hyvätuloisille” talouksille – määritteliä komissio tämän miten tahansa – päättää, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua koskeva määritelmässä oli ilmeinen virhe. Komissio ei ollut osoittanut, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt olisivat saaneet taloudellista tukea näihin liitännäistoimintoihin.
- 107 Kantajat väittävät vastauksessaan, että komissio kuvaili 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua koskevassa määritelmässä olevan ilmeisen virheen sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavilla yhtiöillä olevaksi mahdollisuudeksi vuokrata asuntoja ”suhteellisen hyvätuloisille” talouksille, eikä – kuten komissio väittää – niin, ettei alkuperäinen järjestelmä sisältänyt riittäviä takeita sen estämiseksi, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt käyttäisivät valtiontuet kaupallisiin liitännäistoimintoihinsa. Komissio ei kantajien mukaan riidanalaisessa päätöksessä riittävästi perustellut käsitettä ”suhteellisen hyvät tulot” eikä sitä, että asuntojen vuokraaminen suhteellisen hyvätuloisille henkilöille olisi osa sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden julkisen palvelun tehtävää. Joka tapauksessa komissio ei ollut perustellut väitettään siitä, että ristiinsubventointia saattaisi tapahtua.
- 108 Aluksi on syytä todeta kantajien väittävän vastauksessaan, että tämä kanneperuste liittyy 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä olevaan kohtaan, josta voidaan lukea seuraavaa:
- ”Jos ylikapasiteettia on, sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt vuokraavat asuntoja suhteellisen hyvätuloisille henkilöille ja aiheuttavat näin vahinkoa kaupallisille kilpailijoilleen, jotka eivät ole valtion toimenpiteiden edunsaajia. Mahdollisuutta vuokrata asuntoja parempituloisille ryhmille tai yrityksille on pidettävä julkista palvelua määritettäessä tehtynä ilmeisenä virheenä”.
- 109 Riidanalaisessa päätöksessä ei ole ilmaissua ”suhteellisen hyvät tulot”. Käsiteltävänä olevassa kanneperusteessa esitetyillä väitteillä viitataan näin ollen 17 artiklaan perustuvan kirjeen perusteluihin, eivätkä kantajat voi vedota siihen, että itse riidanalainen päätös olisi tässä suhteessa puutteellisesti perusteltu.
- 110 Lisäksi on syytä huomata, että kantajien väitteet nojautuvat 17 artiklaan perustuvan kirjeen virheelliseen tulkintaan.
- 111 On nimittäin muistutettava komission todenneen 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua koskevassa määritelmässä oli ilmeinen virhe, koska se ei ollut riittävän täsmällinen sen vuoksi, ettei siinä tarkoitettu yksinomaan sosiaalisesti muita heikommassa asemassa olevaa kohderyhmää. Tämän jälkeen se totesi, että koska sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt saattoivat ylikapasiteettitilanteessa joutua vuokraamaan asuntoja kyseisen kohderyhmän ulkopuolisille henkilöille, oli olemassa vaara, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt hyötyivät valtiontuesta myös näissä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin kuulumattomissa toiminnoissaan.

112 Komissio toteaa 17 artiklaan perustuvan kirjeen 39 kohdassa tästä seuraavaa:

”Lisäksi sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavilla yhtiöillä on joskus ylikapasiteettia sosiaaliasunnosta. Tällöin ne vuokraavat nämä asunnot muille (toisin sanoen talouksille, jotka eivät ole sosiaalisesti muita heikommassa asemassa). Kuten aikaisemmin on todettu, komissio katsoo, että asunnon vuokraamista talouksille, jotka eivät ole sosiaalisesti muita heikommassa asemassa, ei voida pitää julkisena palveluna.”

113 Toisin kuin kantajat väittävät, 17 artiklaan perustuvasta kirjeestä ilmenee selvästi, että käsitteellä ”suhteellisen hyvätuloiset” henkilöt tarkoitetaan henkilöitä, joiden ei voida katsoa olevan sosiaalisesti muita heikommassa asemassa.

114 Tässä suhteessa on syytä todeta, että edellä 101 kohdassa siteeratun, 6.9.2005 päivätyn kirjeen otteesta ilmenee, että Alankomaiden viranomaiset ymmärsivät käsitteellä ”suhteellisen hyvätuloiset” henkilöt tarkoitettavan talouksia, joilla oli suuremmat tulot kuin sosiaalisesti muita heikommassa asemassa olevalla kohderyhmällä.

115 Asetuksen N:o 659/1999 17 artiklaan perustuvasta kirjeestä ilmenee myös selvästi komission katsoneen, ettei asuntojen vuokraamisen ”suhteellisen hyvätuloisille” henkilöille voitu katsoa kuuluvan sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden julkisen palvelun tehtävään.

116 Toisin kuin kantajat kannekirjelmässään väittävät, komissio ei katsonut, että pelkästään se seikka, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt harjoittavat liitännäisiä kaupallisia toimintoja, muodosti ilmeisen virheen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmässä. Se, minkä komissio totesi, oli se, että koska yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua ei ollut täsmällisesti rajattu, oli olemassa vaara, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille myönnetyt valtiontuet hyödyttäisivät myös niiden liitännäistoimintoja, joita ei siis harjoitettaisi markkinaehtoisesti.

117 Kuten myös riidanalaisen päätöksen 40 kohdasta ilmenee, varmistaakseen sosiaaliasuntojen rahoitusmekanismin yhteensoveltuvuuden SEUT 106 artiklan 2 kohdan kanssa komissio totesi, että sosiaaliasunnot pitäisi varata muita heikommassa asemassa oleville henkilöille tai yhteiskuntaryhmille ja että pitäisi säätää, että julkisen palvelun toiminnoista ja kaupallisista toiminnoista olisi pidettävä erillistä kirjanpitoa ja että niitä olisi valvottava asianmukaisesti, jotta kaupallisten toimintojen harjoittaminen markkinaehtoisesti taattaisiin.

118 Tästä seuraa, etteivät kantajat voi väittää, ettei komissio ollut osoittanut ristiinsubventointivaaran olevan olemassa.

119 Alankomaiden viranomaiset ovat tässä suhteessa tunnustaneet ristiinsubventoinnin olemassaolon, koska ne ovat 6.9.2005 päivätyssä kirjeessä myöntäneet, että asuntojen vuokraaminen talouksille, joiden tulot olivat suuremmat kuin kohderyhmällä, ei ollut kaikin osin tapahtunut markkinahintaan.

120 Toisin kuin kantajat väittävät, komission ei tarvinnut 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä, jossa se esitti alustavan arvioinnin, näyttää toteen, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden liitännäistoiminnot saivat tosiasiallisesti valtiontukea tai että ristiinsubventointeja oli todellakin tapahtunut. On syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voimassa olevia tukia koskevassa tutkimuksessa voidaan päätyä vain sellaiseen päätökseen, joka tuottaa vaikutuksia tulevaisuudessa. Komissio voi siis ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä ainoastaan siinä tapauksessa, että se katsoo, että kyseisestä rahoitusjärjestelmästä aiheutuu tulevaisuudessa ylikompensaation vaara (ks. tuomio 11.3.2009, TF1 v. komissio, T-354/05, EU:T:2009:66, 166 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

121 Kantajat väittävät vastauksessaan lopuksi, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavilla yhtiöillä oli Alankomaiden kilpailulain (Mededingingswet) nojalla jo velvollisuus pitää erillistä kirjanpitoa.

- 122 On syytä todeta, että Alankomaiden hallitus mainitsee 6.9.2005 päivätyssä kirjeessään 17 artiklaan perustuvan kirjeen sen kohdan, jossa viitataan yritysten velvollisuuteen pitää erillistä kirjanpitoa, mainitsematta kuitenkaan, että kyseisestä velvollisuudesta jo säädettiin sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavia yhtiöitä koskevassa lainsäädännössä. Lisäksi 3.12.2009 päivätyssä kirjeessä niiden toimenpiteiden joukossa, jotka Alankomaiden hallitus oli sitoutunut toteuttamaan varmistaakseen tukijärjestelmän yhteensoveltuvuuden, mainitaan yhtiöiden (valtioneuvoston saavien) toimintojen ja niiden (valtioneuvoston) toimintojen kirjanpidollinen erottaminen jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta 25.6.1980 annetun komission direktiivin 80/723/ETY (EYVL 1980, L 195, s. 35) mukaisesti.
- 123 Lopuksi, kuten komissio toteaa, Alankomaiden kilpailulain 25 D §:n 1 momentin b kohdan mukaan velvollisuutta pitää kyseisen lain 25 B §:ssä säädettyä erillistä kirjanpitoa ei sovelleta sellaisiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä sosiaaliasuntopalveluja tarjoaviin yrityksiin, joiden liikevaihto on alle 40 miljoonaa euroa. Alankomaiden viranomaisten sitoumuksilla pyrittiin siis ulottamaan kyseinen velvollisuus kaikkiin sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaviin yhtiöihin.
- 124 Kolmas kanneperuste on siis hylättävä.

Neljäs kanneperuste, jonka mukaan komissio teki oikeudellisen virheen ja käytti väärin toimivaltaansa vaatiessaan, että Alankomaiden viranomaiset määrittelisivät ”sosiaaliasunnon” käsitteen uudelleen, ja kuudes kanneperuste, jonka mukaan komissio tulkitsi virheellisesti päätöstä 2005/842 vaatiessaan, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu oli määriteltävä täsmällisesti

- 125 Kantajat väittävät neljännessä kanneperusteessaan, että komission Alankomaiden viranomaisille ehdottamien aiheellisten toimenpiteiden joukossa oli vaatimus, jonka mukaan viimeksi mainittujen oli rajattava sosiaaliasuntoa koskeva määritelmä siten, että se koskisi muita heikommassa asemassa olevien talouksien muodostamaa täsmällistä ryhmää. Niiden mukaan 17 artiklaan perustuvasta kirjeestä ja etenkin Irlannin Housing Finance Agencyn lainojen takauksiin liittyvästä valtioneuvoston N 209/01 3.7.2001 tehdyssä komission päätöksessä (EYVL 2002, C 67, s. 33) olevasta viittauksesta ilmenee komission arvioineen, että mainittu raja voi tehdä vain asettamalla tuloraja. Jäsenvaltioilla on huomattava harkintavaltia, kun ne päättävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujensa laajuudesta sosiaaliasuntojen alalla, eikä komissiolla ole toimivaltaa määrätä kohderyhmän rajaamiseen liittyvää arviointiperustetta.
- 126 Kuudennessa kanneperusteessaan kantajat väittävät, että päätöksessä 2005/842 säädettyä poikkeusta SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätystä ilmoitusvelvollisuudesta sovelletaan sosiaaliasuntoihin, mutta sille ei ole asetettu raja-arvoja. Päätöksen 2005/842 16 perustelukappaleessa sosiaaliasuntojen käsite määritellään kantajien mukaan yksinomaan viittaamalla ”muita heikommassa asemassa oleviin kansalaisiin tai yhteiskuntaryhmiin” eikä viittaamalla tulorajaan. Komissio oli soveltanut päätöstä 2005/842 virheellisesti katsoessaan, että Alankomaiden sosiaaliasuntojärjestelmään sisältyi ilmeinen virhe sen vuoksi, ettei siinä säädetty tarkkaa tulorajaa. Kantajien mukaan sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden tehtävät oli määritelty riittävän selvästi Alankomaiden lainsäädännössä.
- 127 Näissä kahdessa kanneperusteessa kantajat moittivat komissiota pääasiallisesti siitä, että tämä oli tehnyt oikeudellisen virheen, käyttänyt väärin toimivaltaansa ja rikkonut päätöstä 2005/842 vaatiessaan 17 artiklaan perustuvassa kirjeessään, että Alankomaiden viranomaiset määrittelisivät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät sosiaaliasuntopalvelut suhteessa määrätylle kohderyhmälle asetettuun tulorajaan.

- 128 Aluksi on syytä muistuttaa, että toista kanneperustetta koskevasta tarkastelusta ja muun muassa edellä 79–81 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että vaikka jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, komissio voi kyseenalaistaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua koskevan määritelmän, jos siinä on ilmeinen virhe. Koska on todettu komission perustellusti katsoneen 17 artiklaan perustuvassa kirjeessään, että se, ettei muita heikommassa sosiaalisessa asemassa olevien kansalaisten kohderyhmää koskeva määritelmä ollut riittävän selvä, oli ilmeinen virhe, se oli siis toimivaltainen – toisin kuin kantajat väittävät – vaatimaan, että Alankomaiden viranomaiset tarkentavat kyseistä määritelmää.
- 129 Komissio totesi 17 artiklaan perustuvassa kirjeessään, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien sosiaaliasuntopalvelujen määritelmässä oli vahvistettava suora yhteys muita heikommassa asemassa oleviin talouksiin. Se ilmoitti tältä osin, ettei Alankomaiden viranomaisten ehdottamalla ratkaisulla alentaa niiden asuntojen enimmäisarvoa, joita voitiin pitää ”sosiaaliasuntoina”, ratkaistu kyseistä ongelmaa.
- 130 Tämän jälkeen se mainitsi valtioneuvoston päätöksen N 209/01 3.7.2001 tekemänsä päätöksen kuvatakseen sosiaaliasuntoalan viimeaikaista käytäntöään. Kyseisessä päätöksessä tarkoitettu tukitoimenpide muodostui valtion Housing Finance Agencylle (HFA, asuntorahoitusvirasto, Irlanti) tämän sellaiseen luotonantotoimintaan ja varojen maksamiseen myöntämästä takauksesta, jotka oli suunnattu paikallisten yhteisöjen toteuttamiin sosiaaliasuntotoimintoihin. Se totesi, että HFA:n saama valtioneuvoston päätös voitiin myöntää vain tietyt perusteet täyttävälle henkilölle, toisin sanoen henkilölle, jotka tarvitsivat lainaa, joiden tulot alittivat tietyn rajan ja jotka eivät voineet saada lainaa kaupallisista lähteistä. Se totesi, että Irlannissa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun aseman sosiaaliset perustelut perustuivat arviointiperusteisiin, jotka olivat täsmällisempiä kuin Alankomaiden järjestelmässä sovellettavat perusteet.
- 131 Näin 17 artiklaan perustuvasta kirjeestä ilmenee, että komissio mainitsi 3.7.2001 tehdyn päätöksen esimerkkinä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän sosiaaliasuntoalan palvelun määritelmästä, ja että se viittasi selvästi sosiaaliasuntotoimintoihin ja muita heikommassa asemassa oleviin talouksiin. Toisin kuin kantajat väittävät, komissio ei vaatinut Alankomaiden viranomaisia käyttämään näitä samoja arviointiperusteita eikä katsonut, että nämä voisivat määrittellä kyseisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun pelkästään suhteessa tulorajaan.
- 132 Kuten kantajat itsekin toteavat, sosiaaliasunnon käsite on määritelty päätöksen 2005/842 16 perustelukappaleessa käyttämällä ilmaisua ”muita heikommassa asemassa olevat kansalaiset tai yhteiskuntaryhmät”. Komissio vaati 17 artiklaan perustuvassa kirjeessään kyseisen päätöksen mukaisesti yksinomaan, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden toimintoja koskeva määritelmä olisi suorassa yhteydessä muita heikommassa asemassa oleviin talouksiin.
- 133 Komissio ei – toisin kuin kantajat väittävät – 17 artiklaan perustuvassa kirjeessään katsonut, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmässä oleva ilmeinen virhe oli se, ettei siinä ollut tarkkaa tulorajaa, vaan se, ettei siinä määritelty selvästi kohderyhmää. Komissio tyytyi toteamaan, ettei asunnon enimmäisarvoon liittyvä arviointiperuste riittänyt.
- 134 Lisäksi on syytä muistuttaa, että Alankomaiden viranomaiset itse ehdottivat 3.12.2009 päivätyssä kirjeessä komissiolle sosiaaliasuntojen uuden määritelmän perustamista tulojen enimmäismäärään.
- 135 Tämän vahvistavat lisäksi komission vastauksen liitteenä olevat eri asiakirjat, näiden joukossa kaksi yhteistoimintakertomusta, joista ensimmäisessä, 31.8.2006 päivätyssä Alankomaiden asuntoministerin ja Tweede Kamer der Staten-Generaal (Alankomaiden kansanedustuslaitoksen alahuone) välisessä, asuntotuotantoalan yhtiöille myönnettävää tukea koskevassa kertomuksessa ministerit toteavat nimenomaisesti, ettei komissio ollut esittänyt tulojen enimmäismäärään liittyvää vaatimusta vaan tämä oli Alankomaiden ehdotus.

- 136 Kantajien väite, jonka mukaan 22.10.2008 annetun tuomion TV2/Danmark ym. v. komissio (T-309/04, T-317/04, T-329/04–T-336/04, EU:T:2008:457) perusteella jäsenvaltiot voivat halutessaan määritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun laadulliselta kannalta katsoen eikä niitä voida pakottaa rajaamaan sitä määrällisin perustein tulojen enimmäismäärän avulla, ei siis ole merkityksellinen.
- 137 Lisäksi on syytä todeta, että komissio tyytyi riidanalaisessa päätöksessä katsomaan, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän sosiaaliasuntoalan palvelun uusi määritelmä täytti päätöksessä 2005/842 asetetut vaatimukset. Ei kuitenkaan voida pitää mahdottomana, että komissio olisi hyväksynyt myös yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun uutta määritelmää koskevan Alankomaiden viranomaisten ehdotuksen, joka perustui muuhun kuin tulojen rajaamista koskevaan arviointiperusteeseen, jos kyseinen määritelmä oli riittävän selvä ja jos sillä vahvistettiin yhteys muita heikommassa asemassa oleviin henkilöihin.
- 138 Edellä esitetystä seuraa, että koska komissio ei vaatinut, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmän oli perustuttava tulojen enimmäismäärään, se ei tehnyt oikeudellista virhettä, ei käyttänyt väärin toimivaltaansa eikä rikkonut päätöstä 2005/842.
- 139 Näin ollen neljäs ja kuudes kanneperuste on hylättävä.

Viides kanneperuste, jonka mukaan komissio teki oikeudellisen virheen, koska se ei erottanut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmää sen rahoitustavasta

- 140 Kantajat väittävät, että 22.10.2008 annetusta tuomiosta TV2/Danmark ym. v. komissio (T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04, EU:T:2008:457) ilmenee, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmä on erotettava sen rahoitustavasta. Komissio ei ollut tehnyt tätä erottelua, ja se oli pitänyt yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua kaupallisten liittämis-toimintojen ristiinsubventoinnin eräänä muotona. Se katsoi voivansa estää ristiinsubventoinnin mahdollisuuden rajaamalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmää tulojen enimmäismäärän avulla siten, etteivät sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt voisi käyttää niiden käytettäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua varten annettuja varoja, kun ne tarjosivat asuntoja kyseisen enimmäismäärän ylittävälle talouksille. Komission olisi pitänyt arvioida yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmää riippumatta niistä varoista, jotka olivat sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden käytettävissä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseksi, ja tämän jälkeen sen olisi pitänyt tutkia, ylittivätkö nämä varat sen, mikä oli tarpeen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisen varmistamiseksi. Komissio oli sekoittanut keskenään nämä kaksi kysymystä, kun se yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun rajaamisella halusi estää ylikompensaation.
- 141 Ensiksi on syytä muistuttaa, että 22.10.2008 annetun tuomion TV2/Danmark ym. v. komissio (T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04, EU:T:2008:457) 108 kohdassa, jonka kantajat ovat maininneet, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu määritellään lähtökohtaisesti suhteessa siihen yleiseen etuun, joka sillä on tarkoitus tydyttää, eikä suhteessa niihin keinoihin, joilla varmistetaan sen tarjoaminen.
- 142 Komissio totesi 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä Alankomaiden viranomaisille aluksi, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä sosiaaliasuntoalan palvelu oli määritettävä suhteessa tarkoitettuun julkiseen etuun eli suhteessa sosiaalisiin arviointiperusteisiin ja että sen oli oltava suorassa yhteydessä muita heikommassa asemassa oleviin talouksiin. Vasta tämän jälkeen komissio tutki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ja ristiinsubventointien rahoittamista koskevan kysymyksen.

- 143 Tästä seuraa, että – toisin kuin kantajat väittävät – komissio ei asettanut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän sosiaaliasuntopalvelun määritelmää riippuvaiseksi sen rahoitustavasta.
- 144 Toiseksi kantajat ovat väärässä väittäessään, ettei komissio voinut estää ylikompensaatiota tai ristiinsubventioiden mahdollisuutta rajaamalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmää.
- 145 Jotta näet voitaisiin katsoa, että yrityksille julkisista palveluista korvauksena annettu valtiontuki soveltuu sisämarkkinoille, päätöksen 2005/842 5 artiklan 1 kohdassa muistutetaan, ettei korvauksen määrä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, kun otetaan huomioon tähän liittyvät tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämiseksi mahdollisesti tarvittavalle omalle pääomalle saatava kohtuullinen tuotto. (ks. myös vuoden 2005 yhteisön puitteiden 14 kohta).
- 146 Päätöksen 2005/842 5 artiklan 2 kohdassa määrätään, että kustannuksina on otettava huomioon kaikki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset ja että jos yritys harjoittaa myös toimintaa, joka ei liity yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin, huomioon on otettava ainoastaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen kustannukset (ks. myös vuoden 2005 yhteisön puitteiden 16 kohta).
- 147 Komissio totesi 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä muun muassa, että suhteellisuustestin läpäisemiseksi on tarpeen, ettei valtiontuki ylitä julkisen palvelun tehtävästä aiheutuvia nettokustannuksia, kun otetaan huomioon julkisen palvelun tehtävästä johtuvat muut suorat tai välilliset tulot. Komissio totesi, että sen piti tuossa tapauksessa ensinnäkin päättää, voitiinko julkisen palvelun ja ei-julkisen palvelun toimintoihin liittyvät kustannukset ja tulot määrittää asianmukaisesti, ja toiseksi, oliko rahoitus oikeassa suhteessa nettokustannuksiin.
- 148 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun selkeää määritelmää tarvitaan tuen suhteellisuusedellytyksen noudattamisen takaamiseksi, toisin sanoen sen takaamiseksi, ettei myönnetty korvaus ylitä sitä, mikä julkisen palvelun tehtävän suorittamiseksi on tarpeen.
- 149 Näin ollen komissio, pyytäessään Alankomaiden viranomaisia määrittelemään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän sosiaaliasuntopalvelun suhteessa yhteiskunnallisesti muita heikommassa asemassa olevaan kohderyhmään, vaati niitä määrittelemään selkeästi ne julkisen palvelun tehtävät, joiden tuottamisesta korvaus myönnettiin. Kyseinen selvä määritelmä mahdollisti näin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten määrittelyn ja sen, että vältettiin yhtäältä liian suuret korvaukset sekä toisaalta se, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden harjoittamat, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ulkopuoliset toiminnot olisivat hyötyneet valtiontuesta ristiinsubventioiden välttämiseksi.
- 150 Lisäksi on komission tavoin syytä todeta, että kantajat ovat kannekirjelmässä itsekkin todenneet, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmällä on merkitystä tarkistettaessa, onko olemassa sellainen ylikompensaatio, joka voisi johtaa ristiinsubventointiin.
- 151 Näin ollen viides kanneperuste on hylättävä.

Seitsemäs kanneperuste, jonka mukaan komissio teki arviointivirheen ja rikkoi päätöksen 2005/842 5 artiklaa, koska se jätti toteamatta, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun rahoitustapa oli selvästi epäasianmukainen

- 152 Kantajat väittävät, että komissio rikkoi päätöksen 2005/842 5 artiklaa, jossa säädetään, että korvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, kun otetaan huomioon tähän liittyvät tulot ja kyseisten velvoitteiden

täyttämisestä saatava kohtuullinen tuotto. Komissio ei kantajien mukaan 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä todennut ylikompensaatiota eikä näyttänyt toteen, että olemassa oli sellaisen kohtuuttoman voiton vaara, joka saattoi johtaa ylikompensatioon.

- 153 Komissio teki kantajien mukaan arviointivirheen, kun se jätti 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun alkuperäisen määritelmän valossa tutkimatta, oliko sosiaaliasuntojen alkuperäisessä rahoitusjärjestelmässä esiintynyt ylikompensaatiota, ennen kuin se vaati kyseisen järjestelmän muuttamista. Komissio ei voinut 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä vaatia sosiaaliasuntojärjestelmän muuttamista siitä syytä, ettei se ollut voinut Alankomaiden viranomaisten jätettyä antamatta riittävät tiedot päättää, mitä kustannuksia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta aiheutui ja mikä oli sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden saaman korvauksen määrä.
- 154 On syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voimassa olevien tukien seuranta voi johtaa ainoastaan vastaisuudessa sovellettaviin toimenpiteisiin. Komissio voi näin ollen ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä ainoastaan siinä tapauksessa, että se katsoo, että kyseisestä rahoitusjärjestelmästä aiheutuu vastaisuudessa ylikompensaation vaara (ks. tuomio 11.3.2009, TF1 v. komissio, T-354/05, EU:T:2009:66, 166 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 155 Tässä tilanteessa on todettava, että vaikka on mahdollista, että voimassa olevaa tukea koskevan jatkuvan seurannan yhteydessä sen tutkimisella, onko aiemmin maksettu ylikompensaatiota, voi tapauksen erityisistä olosuhteista riippuen olla merkitystä arvioitaessa sitä, soveltuuko kyseinen voimassa oleva tuki sisämarkkinoille, tällainen tutkiminen ei kuitenkaan sellaisenaan ole ehdottoman välttämätöntä, jotta voitaisiin asianmukaisesti arvioida tarvetta ehdottaa vastaisuudessa sovellettavia aiheellisia toimenpiteitä ja määrittää nämä toimenpiteet. Se, onko vastaisuuden osalta olemassa ylikompensaatiota koskeva vaara vai ei, riippuu lopullisesti ennen kaikkea rahoitusjärjestelmään liittyvistä konkreettisista menettelytavoista eikä siitä, että kyseinen järjestelmä olisi käytännössä johtanut menneisyydessä ylikompensatioon (ks. tuomio 11.3.2009, TF1 v. komissio, T-354/05, EU:T:2009:66, 167 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 156 Mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että – toisin kuin kantajat väittävät – komissiolla ei ollut velvollisuutta näyttää toteen, että sosiaaliasuntojen alkuperäisessä rahoitusjärjestelmässä oli ollut ylikompensaatiota.
- 157 Lisäksi komissio totesi 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä rahoituksen oikeasuhteisuudesta, että koska Alankomaiden viranomaiset eivät olleet voineet toimittaa tietoja niistä lisäkustannuksista, joita asuntotuotantoalan yhtiöille oli aiheutunut julkisen palvelun toiminnoista, eikä valtion toimenpiteiden täsmällisestä arvosta, sen oli mahdotonta päättää, oliko julkisen palvelun nettokustannuksissa ylikompensaatiota.
- 158 Se totesi myös, että sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt olivat valtiontuella rahoitetun ylimääräisen sosiaaliasuntokapasiteetin kaupallisella vuokrauksella väärinäneet kilpailua kiinteistömarkkinoilla, kun ne olivat tarjonneet asuntoja markkinahinnan alittavaan hintaan ja investoineet tästä saadut voitot muihin kaupallisiin toimintoihin.
- 159 Tältä osin on syytä muistuttaa, että 17 artiklaan perustuva kirje on vasta ensimmäinen vaihe menettelyssä, jossa ei lopullisesti arvioida voimassa olevan tuen yhteensoveltuvuutta. Alankomaiden viranomaiset kykenivät mainittuun kirjeeseen vastaamalla antamaan sellaisia lisätietoja, joilla olisi osoitettu, ettei ylikompensaatiota ollut ja että alkuperäinen järjestelmä soveltui yhteen SEUT 106 artiklan 2 kohdan kanssa.
- 160 Alankomaiden viranomaiset kuitenkin totesivat 6.9.2005 päivätyssä kirjeessään, että kaikki sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden ja niiden kaupallisten tytäryhtiöiden väliset liiketoimet olisi pitänyt toteuttaa markkinaehtoisesti ja että tästä Alankomaiden hallituksen mukaan seurasi, ettei

tietylle sosiaaliselle kohderyhmälle suunnattuja julkisia varoja voitu käyttää kaupallisiin toimintoihin. Tämän kirjeen edellä 101 kohdassa mainitusta otteesta ilmenee, että Alankomaiden viranomaiset, sen sijaan, että ne olisivat kiistäneet ylikompensaatoriskin, päinvastoin myönsivät, että oli tarpeen toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joissa säädettäisiin muun muassa velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa, jotta valtiontuen myöntäminen voitaisiin rajata muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden kohderyhmälle suunnattuihin toimintoihin.

- 161 Toisin kuin kantajat väittävät, 17 artiklaan perustuvasta kirjeestä ilmenee lisäksi, ettei yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun täsmällinen määrittäminen ollut ainoa sellainen toimenpide, jonka avulla olisi ollut mahdollista estää se, että ylikompensatio hyödyttäisi kaupallisia toimintoja. Komissio muistutti, että jotta julkisesta palvelusta syntyneet menot ja tulot voitaisiin määrittää ja jotta voitaisiin välttää, ettei yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun ylikompensatiota käytettäisi sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden kaupallisten toimintojen rahoittamistarkoitukseen, viimeksi mainituista tuli direktiivin 80/723 mukaisesti pitää erillistä kirjanpitoa.
- 162 Tältä osin on huomattava, että päätöksen 2005/842 5 artiklan 5 kohdassa säädetään myös, että ”kun yritys harjoittaa toimintaa sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen alalla että kyseisen alan ulkopuolella, sisäisessä kirjanpidossa on eriteltävä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot sekä menojen ja tulojen kohdentamisessa käytettävät parametrit.”
- 163 Kantajien mainitsemalla oikeuskäytännöllä, jonka mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehtävän, sellaisena kuin siitä on määrätty yleisesti sovellettavassa toimenpiteessä, hoitamisesta maksettavan korvauksen suhteellisuuden valvonta rajoittuu sen tarkistamiseen, onko säädetty korvaus välttämätön, jotta kyseinen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehtävä voidaan hoitaa taloudellisesti tyydyttävissä olosuhteissa (tuomio 12.2.2008, BUPA ym. v. komissio, T-289/03, EU:T:2008:29, 222 kohta), ei ole merkitystä käsiteltävässä asiassa. On nimittäin riittävää muistuttaa, että komissio totesi 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä, että koska yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua koskeva määritelmä ei ollut riittävän täsmällinen ja selkeä ja koska Alankomaiden viranomaiset eivät olleet antaneet riittäviä tietoja, se ei kyennyt määrittämään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta syntyneitä menoja ja tuloja eikä siis arvioimaan korvauksen suhteellisuutta.
- 164 Seitsemäs kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Kahdeksas kanneperuste, jonka mukaan komissio käytti väärin voimassa olevia tukijärjestelmiä koskevaa arviointimenettelyä, koska se vahvisti kyseisen menettelyn perusteella tyhjentävän luettelon sellaisista rakennuksista, jotka voitiin luokitella ”sosiaalikiinteistöiksi”

- 165 Kantajat väittävät, että komissio käytti väärin voimassa oleviin tukiin liittyvää menettelyä ja ylitti toimivaltansa, koska se hyväksyi kyseisen menettelyn perusteella tyhjentävän luettelon sellaisista rakennuksista, jotka voitiin luokitella ”sosiaalikiinteistöiksi”. Kantajien mukaan komissio ei voinut esittää arviointia, jonka johdosta kyseisessä luettelossa mainitsematta jääneitä hankkeita ei voitu enää luokitella ”sosiaalikiinteistöiksi”.
- 166 Ne väittävät, ettei tällainen arviointi kuulu komission toimivaltaan. Ne toteavat, ettei komissio antanut suosituksia siitä, miten sosiaalikiinteistö oli määriteltävä, 17 artiklaan perustuvassa kirjeessä eikä aiheellisia toimenpiteitä koskevissa ehdotuksissaan. Komissio oli tyytynyt huomauttamaan, että luettelossa mainituilla kiinteistöillä on ilmeinen sosiaalinen tehtävä, mutta se ei ilmoittanut, miksi tällaista tehtävää ei sovellettaisi muihin kiinteistöihin. Komissio ei ollut sosiaalikiinteistöjen osalta

tutkinut sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden tehtävistä esitettyä alkuperäistä määritelmää, eikä se siis olisi voinut päättää, että mainitussa määritelmässä oli puutteita, joiden vuoksi nämä tehtävät oli määriteltävä tyhjentävämmiin.

167 On syytä todeta, että komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että asuntotuotantoalan yhtiöiden yleisen edun mukaisiin toimintoihin kuuluvat yleisen edun mukaisten kiinteistöjen rakentaminen ja vuokraaminen. Asuntotuotantoalan yhtiöt saavat valtiontukea investointikustannusten kattamiseksi, ja ne vuokraavat mainitut kiinteistöt sellaisille kansalaisjärjestöille tai julkisille laitoksille, jotka tuottavat julkisia palveluja tai harjoittavat voittoa tavoittelematonta mutta eivät minkäänlaista kaupallista toimintaa. Se totesi, että valtiontuen saajina ovat ensinnäkin sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt, ja tämän jälkeen kyseisillä kiinteistöillä toimintaa harjoittavat toimijat sekä vihdoin tuotettuja palveluja käyttävät kansalaiset.

168 Komissio luetteli riidanalaisessa päätöksessä Alankomaiden viranomaisten 3.12.2009 päivätyssä kirjeessään antamat sitoumukset, jotka liittyivät sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavien yhtiöiden rakennustoimintaan ja yleistä etua palvelevien kiinteistöjen vuokraustoimintaan. Nämä sitoumukset kuvattiin seuraavasti:

”Yleistä etua palveleviin kiinteistöihin kuuluu kaupunkitaloja, terveyskeskuksia, turvataloja, vanhainkoteja, kulttuuri- ja urheilukeskuksia jne. Näitä kiinteistöjä hoitavat ja ylläpitävät sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yhtiöt, ja niitä vuokraavat kansalaisjärjestöt tai julkiset laitokset. Sovelletaan seuraavia edellytyksiä:

- n) Tukea voivat saada yksinomaan sellaiset yksiköt, jotka palvelevat aidosti yleistä etua, esimerkiksi asukasyhteisön kokoontumiskeskukset, kaupunginosien toimintakeskukset, nuorisotalot jne. Lähes tyhjentävä luettelo niistä yksiköistä, jotka voidaan luokitella yleistä etua palveleviksi kiinteistöiksi, vahvistetaan tämän päätöksen liitteenä olevassa hallinnollisessa päätöksessä.
- o) Sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavilla yhtiöillä on velvollisuus vuokrata nämä kiinteistöt markkinoilla sovellettavia vuokria alhaisemmilla vuokrilla siten, että kyseisten yhtiöiden saama etu siirretään kyseisissä kiinteistöissä toimintaa harjoittaville sosiaalialan järjestöille.

--”

169 Komissio totesi, että niitä laitoksia koskeva, riidanalaisen päätöksen liitteenä oleva luettelo, jotka voitiin luokitella yleisen edun mukaisiksi kiinteistöiksi, osoitti selvästi, että kaikki näissä laitoksissa harjoitetut toiminnot olivat aidosti yleisen edun mukaisia toimintoja. Se muistutti, että koska sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavilla yhtiöillä oli velvollisuus soveltaa vuokralaisiinsa kohtuullisia vuokria, niille myönnettyt edut siirrettiin sellaisille vuokralaisille, jotka olivat joko julkisten palvelujen tuottajia tai voittoa tavoittelemattomia järjestöjä. Se huomautti, että tuet kohdistuivat suppeasti ja täsmällisesti määritelyihin päämääriin, kuten sosiaalisiin tarkoituksiin käytettäviä kiinteistöjä koskeva täsmällinen luettelo osoitti, ja se katsoi, että kaikki kaupalliset hankkeet oli suljettu kyseisen tukijärjestelmän ulkopuolelle.

170 On syytä todeta, että riidanalaisen päätöksen liitteenä oleva, ”yleisen edun mukaisiksi kiinteistöiksi luokiteltavissa olevia laitoksia” koskeva luettelo oli Alankomaiden viranomaisten laatima, eivätkä kantajat tätä kiistä.

171 Komissio katsoi, että kyseinen luettelo yhdessä Alankomaiden viranomaisten antamien muiden sitoumusten kanssa oli vastaus siihen menettelyn aikana ilmenneeseen pelkoon, että kaupalliset toiminnot hyötyisivät valtiontuesta.

- 172 Toisin kuin kantajat väittävät, Alankomaiden viranomaiset ehdottivat sosiaalisiin tarkoituksiin käytettäviä kiinteistöjä koskevaa luetteloa vastatakseen komissio yhteistoimintamenettelyn kuluessa esittämään huoleen siitä, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen rahoittamiseen myönnettyt tuet hyödyttäisivät myös rakennuksia, joissa harjoitetaan kaupallisia toimintoja.
- 173 Alankomaiden asuntonministeri totesi tästä kansanedustuslaitoksen alahuoneen puheenjohtajalle 12.6.2009 osoittamassaan kirjeessä, että komissio oli esittänyt sosiaalikiinteistöjen rakentamiseen ja vuokraamiseen myönnettyä valtiontukea koskevia epäilyjä. Hän ilmoitti seuraavaa:
- ”Katson olevan tärkeää, että kyseinen valtiontuki on edelleen käytettävissä sosiaalikiinteistöjen rakentamista ja vuokraamista varten. Tulen [komission] kanssa käytävissä neuvotteluissa kuvailemaan tarkemmin sosiaalikiinteistön käsitettä, jotta sen ja olennaisin osin kaupallisesti käytettävän kiinteistön välinen ero tulisi selvästi esille.”
- 174 Edellä esitetystä ilmenee, että komission esittämä, sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yhtiöille myönnettyjä tukia koskeva arviointi, joka liittyi yleistä etua palvelevien kiinteistöjen rakentamiseen ja vuokraamiseen, on asetuksen N:o 659/1999 17–19 artiklassa säädetyn, voimassa olevaa tukea koskevan tarkistusmenettelyn mukainen.
- 175 Lopuksi kantajien esittämästä perustelusta, jonka mukaan mainitun luettelon hyväksymisestä seuraa, ettei siinä mainitsematta jääneitä hankkeita voida enää luokitella sosiaalikiinteistöiksi, on riittävää todeta, ettei niitä laitoksia, jotka olivat tai, näin ollen, jotka eivät olleet luokiteltavissa yleistä etua palveleviksi laitoksiksi, määritellyt komissio vaan Alankomaiden viranomaiset sitoumuksissaan. Komission tehtäviin ei kuulunut – päinvastoin kuin kantajat väittävät – ilmoittaa, mistä syystä sosiaalinen funktio ei soveltuisi muihin kiinteistöihin.
- 176 Kahdeksas kanneperuste on siis hylättävä.
- 177 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kanteet on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 178 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 219 artiklan mukaan ratkaisussa, jotka unionin yleinen tuomioistuin tekee sinne ratkaisun kumoamisen jälkeen palautetussa asiassa, unionin yleinen tuomioistuin päättää oikeudenkäyntikuluista, jotka ovat aiheutuneet yhtäältä asian käsittelystä unionin yleisessä tuomioistuimessa ja toisaalta muutoksenhakuasian käsittelystä unionin tuomioistuimessa.
- 179 Koska unionin tuomioistuin on 27.2.2014 antamassaan tuomiossa Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100), 27.2.2014 antamassaan tuomiossa Stichting Woonlinie ym. v. komissio (C-133/12 P, EU:C:2014:105), 15.3.2017 antamassaan tuomiossa Stichting Woonlinie ym. v. komissio (C-414/15 P, EU:C:2017:215) ja 15.3.2017 antamassaan tuomiossa Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-415/15 P, EU:C:2017:216) määrännyt, että oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin, unionin yleisen tuomioistuimen tehtäviin kuuluu tässä tuomiossa lausua myös kyseisiin valitusasioihin liittyvistä oikeudenkäyntikuluista.
- 180 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, niiden on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä korvattava komission ja IVBN:n oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.
- 181 Belgian kuningaskunta, joka on asiassa väliintulijana, vastaa työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaisesti omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanteet hylätään.**
- 2) **Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang ja Stichting Woonstede velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komissiolle asioissa T-202/10, T-202/10 RENV, T-202/10 RENV II, C-133/12 P ja C-414/15 P sekä Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederlandille (IVBN) asioissa T-202/10, T-202/10 RENV ja T-202/10 RENV II aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen ja Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komissiolle asioissa T-203/10, T-203/10 RENV, T-203/10 RENV II, C-132/12 P ja C-415/15 P sekä IVBN:lle asioissa T-203/10, T-203/10 RENV ja T-203/10 RENV II aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**
- 4) **Belgian kuningaskunta velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Collins

Kancheva

Barents

Passer

De Baere

Julistettiin Luxemburgissa 15 päivänä marraskuuta 2018.

Allekirjoitukset