



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

15 maart 2017¹

„Hogere voorziening — Staatssteun — Bestaande steun — Artikel 108, lid 1, VWEU — Staatssteun ten behoeve van sociale woningcorporaties — Verordening (EG) nr. 659/1999 — Artikelen 17, 18 en 19 — Beoordeling door de Commissie van de verenigbaarheid van een bestaande steunregeling met de interne markt — Voorstel voor dienstige maatregelen — Door de nationale autoriteiten aangegane verbintenissen om zich te conformeren aan het Unierecht — Verenigbaarheidsbesluit — Omvang van de rechterlijke toetsing — Rechtsgevolgen”

In zaak C-415/15 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 24 juli 2015,

Stichting Woonpunt, gevestigd te Maastricht (Nederland),

Woningstichting Haag Wonen, gevestigd te 's-Gravenhage (Nederland),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, gevestigd te Eindhoven (Nederland),

vertegenwoordigd door L. Hancher, E. Besselink en P. Glazener, advocaten,

rekwirantes,

andere partijen in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Noë en P.-J. Loewenthal als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

Koninkrijk België,

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), gevestigd te Voorburg (Nederland), vertegenwoordigd door M. Meulenbelt, advocaat,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (rapporteur) en C. G. Fernlund, rechters,

¹ — Proceestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 juli 2016,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 oktober 2016,

het navolgende

Arrest

- 1 Met hun hogere voorziening vragen de Stichting Woonpunt, de Woningstichting Haag Wonen en de Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 12 mei 2015, Stichting Woonpunt e.a./Commissie (T-203/10 RENV, niet gepubliceerd; hierna: „bestreden beschikking”, EU:T:2015:286), waarbij dat Gerecht hun beroep heeft verworpen strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van besluit C(2009) 9963 definitief van de Commissie van 15 december 2009 inzake de steunmaatregelen E 2/2005 en N 642/2009 – Nederland – Bestaande steun en bijzondere projectsteun voor woningcorporaties (hierna: „litigieus besluit”).

Toepasselijke bepalingen

Verordening (EG) nr. 659/1999

- 2 Artikel 17 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 1999, L 83, blz. 1), met het opschrift „Samenwerking op grond van artikel [108 VWEU]”, bepaalt:

„1. De Commissie ontvangt van de betrokken lidstaat alle nodige informatie om in samenspraak met deze lidstaat krachtens artikel [108], lid 1, [VWEU] bestaande steunregelingen te kunnen onderzoeken.

2. Indien de Commissie van mening is dat een steunregeling niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, stelt zij de betrokken lidstaat van haar eerste oordeel in kennis en geeft zij de betrokken lidstaat de gelegenheid om binnen een termijn van één maand zijn opmerkingen in te dienen. In naar behoren gerechtvaardigde gevallen kan de Commissie deze termijn verlengen.”

- 3 Artikel 18 van deze verordening, „Voorstel voor dienstige maatregelen”, luidt:

„Indien de Commissie, in het licht van de door een lidstaat overeenkomstig artikel 17 verstrekte informatie, tot de gevolgtrekking komt dat de bestaande steunregeling niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, geeft zij een aanbeveling waarbij de betrokken lidstaat dienstige maatregelen worden voorgesteld. Die aanbeveling kan met name voorstellen inhouden om:

- a) de betrokken steunregeling inhoudelijk te wijzigen, of
- b) procedurele vereisten in te voeren, of
- c) de steunregeling af te schaffen.”

- 4 Artikel 19 van verordening nr. 659/1999, betreffende de rechtsgevolgen van een voorstel voor dienstige maatregelen, bepaalt:

„1. Indien de betrokken lidstaat de voorgestelde maatregelen aanvaardt en de Commissie daarvan in kennis stelt, legt de Commissie dit vast en deelt zij dit aan de lidstaat mede. Door zijn aanvaarding verbindt de lidstaat zich ertoe de dienstige maatregelen ten uitvoer te leggen.

2. Indien de betrokken lidstaat de voorgestelde maatregelen niet aanvaardt en de Commissie, gelet op de argumenten van de betrokken lidstaat, bij haar zienswijze blijft dat die maatregelen noodzakelijk zijn, leidt zij de procedure van artikel 4, lid 4, in. De artikelen 6, 7 en 9 zijn mutatis mutandis van toepassing.”

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

- 5 De aan het geding ten grondslag liggende feiten, zoals deze uit de punten 1 tot en met 12 van de bestreden beschikking naar voren komen, kunnen als volgt worden samengevat.
- 6 Rekwiranteszijn in Nederland gevestigde woningcorporaties (hierna: „woco’s”). Woco’s zijn instellingen zonder winstoogmerk met als taak het verwerven, bouwen en verhuren van woningen die hoofdzakelijk bestemd zijn voor achterstandsgroepen en sociaal kansarme groepen. Woco’s verrichten ook andere activiteiten, zoals het bouwen en verhuren van appartementen tegen hogere huurprijzen, het bouwen van voor de verkoop bestemde appartementen en het bouwen en verhuren van gebouwen van algemeen belang.
- 7 In 2002 hebben de Nederlandse autoriteiten de algemene steunregeling voor woco’s bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen aangemeld. Aangezien de Commissie van mening was dat de financieringsmaatregelen voor woco’s als bestaande steun konden worden aangemerkt, hebben de Nederlandse autoriteiten hun aanmelding nadien ingetrokken.
- 8 Op 14 juli 2005 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten een brief gestuurd uit hoofde van artikel 17 van verordening nr. 659/1999, waarin zij de algemene steunregeling voor woco’s als bestaande steun kwalificeerde (steunmaatregel E 2/2005), en aangaf dat zij twijfels had over de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt (hierna: „artikel 17-brief”). Allereerst heeft de Commissie uiteengezet dat de Nederlandse autoriteiten de taak van openbare dienst waarmee woco’s zijn belast, in die zin moesten wijzigen dat sociale huisvesting ten goede zou komen aan een duidelijk omschreven doelgroep van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen. Voorts moesten alle commerciële activiteiten van woco’s onder marktvoorwaarden plaatsvinden en mochten woco’s hiervoor geen staatssteun ontvangen. Ten slotte moest het aanbod van sociale huisvesting worden aangepast aan de vraag van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen.
- 9 Na de verzending van de artikel 17-brief hebben de Commissie en de Nederlandse autoriteiten de samenwerkingsprocedure ingeleid, teneinde de steunregeling in overeenstemming te brengen met artikel 106, lid 2, VWEU. Teneinde ervoor te zorgen dat de betrokken maatregelen in overeenstemming zouden zijn met de bepalingen van het Unierecht inzake staatssteun, heeft de Commissie na deze beraadslagingen krachtens artikel 18 van verordening nr. 659/1999 de volgende dienstige maatregelen voorgesteld:
- de toewijzing van sociale woningen wordt beperkt tot een duidelijk omschreven doelgroep van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen;
 - commerciële activiteiten dienen onder marktvoorwaarden te worden uitgeoefend. Voor openbaredienstactiviteiten en commerciële activiteiten moeten de regels inzake een gescheiden boekhouding en toereikende controles in acht worden genomen;

- het aanbod van sociale woningen door woco's moet worden afgestemd op de vraag van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen.
- 10 Op 16 april 2007 heeft de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (hierna: „IVBN”) bij de Commissie een klacht ingediend over de steun aan woco's. In juni 2009 heeft Vesteda Groep BV zich bij deze klacht aangesloten.
- 11 Bij brief van 3 december 2009 hebben de Nederlandse autoriteiten de door de Commissie voorgestelde dienstige maatregelen aanvaard en de Commissie verbintenissen aangeboden om de algemene staatssteunregeling voor woco's te wijzigen overeenkomstig de door haar gestelde voorwaarden.
- 12 Op 15 december 2009 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld.
- 13 De in de algemene staatssteunregeling van het Koninkrijk der Nederlanden voor woco's vervatte maatregelen die in procedure E 2/2005 worden bedoeld, zijn:
- a) overheidsgaranties voor leningen verstrekt door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw;
 - b) door het Centraal Fonds Volkshuisvesting verleende steun, projectsteun of rationalisatiesteun in de vorm van leningen tegen preferentiële tarieven of rechtstreekse subsidies;
 - c) de verkoop, door de gemeenten, van grond beneden de marktwaarde;
 - d) het recht om geld te lenen bij de Bank Nederlandse Gemeenten.
- 14 In het litigieuze besluit heeft de Commissie elk van deze maatregelen aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en heeft zij zich op het standpunt gesteld dat het Nederlandse stelsel van financiering van de sociale huisvesting bestaande steun vormde, aangezien dit stelsel was ingevoerd vóór de inwerkingtreding van het EG-Verdrag in Nederland, en de latere hervormingen niet tot wezenlijke veranderingen hadden geleid.
- 15 In punt 41 van het litigieuze besluit heeft de Commissie het volgende verklaard:
- „De Nederlandse autoriteiten hebben zich ertoe verbonden de werking van de woningcorporaties en de tot voordeel daarvan strekkende maatregelen te wijzigen. De Nederlandse autoriteiten hebben voor verschillende wijzigingen ontwerpbepalingen aan de Commissie voorgelegd. Aan de nieuwe bepalingen wordt uitvoering gegeven bij een nieuw ministerieel besluit dat op 1 januari 2010 in werking is getreden en een nieuwe woningwet die op 1 januari 2011 van kracht zal worden [...]”
- 16 De Commissie heeft de verenigbaarheid onderzocht van steunmaatregel E 2/2005 inzake het stelsel van financiering van woco's, zoals dit na de door de Nederlandse autoriteiten aangegane verbintenissen was gewijzigd. In punt 72 van het litigieuze besluit is zij tot de vaststelling gekomen dat „de steun voor het verschaffen van sociale huisvesting, te weten de bouw en verhuur van woningen aan particulieren, met inbegrip van de aanleg en het onderhoud van bijkomende infrastructuur [...] verenigbaar [was] met artikel 106, lid 2, VWEU”. De Commissie heeft de verbintenissen die de Nederlandse autoriteiten overeenkomstig artikel 19 van verordening nr. 659/1999 waren aangegaan met betrekking tot steunmaatregel E 2/2005 derhalve vastgelegd.
- 17 Op 30 augustus 2010 heeft de Commissie besluit C(2010) 5841 definitief inzake steunmaatregel E 2/2005 vastgesteld, waarbij de punten 22 tot en met 24 van het litigieuze besluit zijn gewijzigd. In dit wijzigingsbesluit heeft de Commissie vastgesteld dat zij op basis van de beschikbare bewijzen niet tot de conclusie kon komen dat maatregel d) als bedoeld in het litigieuze besluit, dat wil zeggen het recht om geld te lenen bij de Bank Nederlandse Gemeenten, aan alle criteria voor staatssteun voldeed.

Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

- 18 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 april 2010, hebben de Stichting Woonpunt, de Woningstichting Haag Wonen, de Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl en de Stichting Havensteder krachtens artikel 263 VWEU beroep ingesteld tot nietigverklaring van het litigieuze besluit, voor zover het betrekking heeft op staatssteunmaatregel E 2/2005.
- 19 Bij beschikking van 16 december 2011, Stichting Woonpunt e.a./Commissie (T-203/10, niet gepubliceerd, EU:T:2011:766), heeft het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk verklaard.
- 20 Bij arrest van 27 februari 2014, Stichting Woonpunt e.a./Commissie (C-132/12 P, EU:C:2014:100), heeft het Hof de beschikking van 16 december 2011, Stichting Woonpunt e.a./Commissie (T-203/10, niet gepubliceerd, EU:T:2011:766) vernietigd, voor zover daarbij het door verzoeksters in eerste aanleg tegen het litigieuze besluit – in zoverre dit betrekking had op steunmaatregel E 2/2005 –ingestelde beroep niet-ontvankelijk was verklaard, en het beroep verworpen voor het overige. Het Hof oordeelde dat het beroep tegen het litigieuze besluit – in zoverre dit betrekking had op steunmaatregel E 2/2005 –ontvankelijk was en verwees de zaak terug naar het Gerecht voor een uitspraak ten gronde.
- 21 De zaak is toegewezen aan de Zevende kamer van het Gerecht.
- 22 Op 27 maart en 15 april 2014 hebben de Commissie en verzoeksters in eerste aanleg overeenkomstig artikel 119, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht hun schriftelijke opmerkingen ingediend.
- 23 Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht het beroep kennelijk ongegrond verklaard.

Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

- 24 Met hun hogere voorziening verzoeken rekwirantes het Hof:
- de bestreden beschikking geheel of gedeeltelijk te vernietigen;
 - de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, en
 - de Commissie te verwijzen in de kosten van de hogere voorziening en van de procedure bij het Gerecht.
- 25 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en rekwirantes te verwijzen in de kosten. Ten overvloede merkt de Commissie op dat in het geval het Hof de middelen gegrond zou verklaren, er geen reden is om de bestreden beschikking in haar geheel te vernietigen, daar rekwirantes geen enkele grief hebben aangevoerd tegen de afwijzing van het eerste middel in eerste aanleg, dat was ontleend aan het feit dat de Commissie van een onjuiste rechtsopvatting was uitgegaan door alle maatregelen als onderdeel van een steunmaatregel te kwalificeren. Zij voegt hieraan toe dat het dus opportuun zou zijn om de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht.
- 26 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Hof op 21 januari 2016, heeft de Stichting Havensteder het Hof meegedeeld dat zij afstand deed van de hogere voorziening. Bij beschikking van 21 maart 2016, Stichting Woonpunt e.a./Commissie (C-415/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:231), heeft de president van het Hof de naam van de Stichting Havensteder doorgehaald in zaak C-415/15 P en beslist dat zij en de Commissie de eigen kosten zouden dragen van de door deze Stichting ingestelde hogere voorziening.

Hogere voorziening

Eerste middel, ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting, een onjuiste beoordeling van de relevante feiten en een ontoereikende motivering, daar het Gerecht heeft geoordeeld dat rekwirantes zich in feite richtten tegen de artikel 17-brief en dat zijn toetsing zich niet tot die brief uitstreckte

Argumenten van partijen

- 27 In het kader van het eerste middel, dat is gericht tegen de punten 56 tot en met 60, 69 tot en met 74, 81, 82, 86 en 87 van de bestreden beschikking betogen rekwirantes dat het Gerecht zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door hen voor hem aangevoerde middelen in wezen betrekking hadden op de inhoud van de artikel 17-brief. Voorts heeft het Gerecht in punt 59 van de bestreden beschikking uit zijn arrest van 11 maart 2009, TF1/Commissie (T-354/05, EU:T:2009:66), ten onrechte afgeleid dat zijn toetsing slechts kon zien op het oordeel van de Commissie ten aanzien van de geschiktheid van de aangegane verbintenissen om de vastgestelde mededingingsproblemen op te lossen en niet op de onderliggende vraag of er verbintenissen noodzakelijk waren. Uit de bewoordingen van artikel 108, lid 1, VWEU blijkt immers dat het eindbesluit van de Commissie een oordeel dient te bevatten over deze vraag. Dit besluit heeft betrekking op de gehele procedure bedoeld in de artikelen 17 tot en met 19 van verordening nr. 659/1999. De toetsing door de Unierechter moet zich derhalve ook uitstrekken tot de vraag of de vroegere situatie verenigbaar was met de interne markt.
- 28 De Commissie stelt dat een besluit uit hoofde van artikel 19, lid 1, van verordening nr. 659/1999 niet gebaseerd is op de definitieve vaststelling dat een bestaande steunregeling onverenigbaar is met de interne markt. Een dergelijk besluit vormt een uitdrukking van de in artikel 108, lid 1, VWEU bedoelde samenwerking en de grondslag ervoor is niet een eenzijdig bindende vaststelling door de Commissie, maar de erkenning door haar en de betrokken lidstaat dat de bestaande steunregeling aanpassing behoeft. De Commissie is derhalve niet verplicht om in haar besluit uiteen te zetten waarom zij van oordeel is dat die regeling niet of niet langer verenigbaar is met de interne markt. In het onderhavige geval hadden de besprekingen tussen de Commissie en de Nederlandse autoriteiten naar aanleiding van de artikel 17-brief overigens niet betrekking op de vraag of de bestaande steunregeling verenigbaar was met de interne markt, maar op de wijze waarop deze moest worden aangepast.

Beoordeling door het Hof

- 29 In de punten 56 en 57 van de bestreden beschikking heeft het Gerecht onder verwijzing naar de punten 188 en 189 van zijn arrest van 11 maart 2009, TF1/Commissie (T-354/05, EU:T:2009:66), in wezen geoordeeld dat de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikte ten aanzien van de vraag welke dienstige maatregelen beantwoordden aan haar conclusie dat de betrokken bestaande steunmaatregel niet of niet langer verenigbaar was met de interne markt, en dat de toetsing door het Gerecht zich derhalve dient te beperken tot de vraag of de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout had gemaakt door vast te stellen dat de aangegane verbintenissen de door de betrokken steunregeling veroorzaakte mededingingsproblemen konden oplossen.
- 30 Op grond hiervan heeft het Gerecht in punt 59 van die beschikking geoordeeld dat de door hem te verrichten toetsing zich niet uitstreckte tot het onderzoek dat de Commissie heeft verricht naar de steunregeling die voorafging aan de door de Nederlandse autoriteiten aangegane verbintenissen. Dit oordeel heeft het in wezen overgenomen in de punten 73, 82 en 87 van die beschikking.

- 31 In de punten 58, 72, 74, 81 en 86 van diezelfde beschikking heeft het Gerecht zich in wezen op het standpunt gesteld dat rekwirantes niet opkwamen tegen de beoordeling die de Commissie in het litigieuze besluit had gegeven inzake de verenigbaarheid van de bestaande steunregeling zoals die was gewijzigd door de verbintenissen die de Nederlandse autoriteiten waren aangegaan, maar tegen het onderzoek dat de Commissie had verricht naar het stelsel van financiering van woco's zoals dat was neergelegd in de oorspronkelijke Nederlandse wettelijke regeling, voordat deze werd gewijzigd door de verbintenissen die de Nederlandse autoriteiten waren aangegaan, en dat dit onderzoek niet voorkwam in het litigieuze besluit, maar in de artikel 17-brief.
- 32 Derhalve heeft het Gerecht in punt 60 van de bestreden beschikking de argumenten afgewezen die rekwirantes in het kader van het tweede middel hadden aangevoerd, waarmee zij de Commissie verweten dat zij in de artikel 17-brief slechts had vastgesteld dat de dienst van algemeen economisch belang (DAEB) niet voldoende was gedefinieerd, zonder aan te tonen dat er sprake was van een kennelijke fout in het Nederlandse stelsel van financiering van de sociale huisvesting. Ook wees het in de punten 69 tot en met 75 van die beschikking impliciet de argumenten af die rekwirantes in het kader van het derde middel hadden ontwikkeld. Voorts wees het in de punten 81 en 82 van die beschikking het in het kader van het zesde middel ontwikkelde argument af, ontleend aan het feit dat de Commissie een fout had gemaakt door te overwegen dat het Nederlandse stelsel van sociale huisvesting een kennelijke fout bevatte omdat het geen specifieke inkomensgrens inhield. Ten slotte werden in de punten 86 tot en met 88 van die beschikking rekwirantes' vijfde en zevende middel impliciet afgewezen.
- 33 Met betrekking tot bestaande steunmaatregelen is de Commissie volgens artikel 108, lid 1, VWEU bevoegd deze tezamen met de lidstaten aan een voortdurend onderzoek te onderwerpen. In het kader van dat onderzoek stelt zij de lidstaten de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de interne markt vereist. Bovendien bepaalt artikel 108, lid 2, VWEU dat indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel volgens artikel 107 VWEU niet verenigbaar is met de interne markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, zij bepaalt dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.
- 34 Volgens artikel 17, lid 2, van verordening nr. 659/1999 stelt de Commissie, indien zij van mening is dat een bestaande steunregeling niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, de betrokken lidstaat van haar eerste oordeel in kennis en geeft zij hem de gelegenheid om binnen een termijn van één maand zijn opmerkingen in te dienen.
- 35 Artikel 18 van verordening nr. 659/1999 bepaalt dat de Commissie, indien zij, in het licht van de door een lidstaat overeenkomstig artikel 17 verstrekte informatie, tot de gevolgtrekking komt dat de bestaande steunregeling niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, een aanbeveling geeft waarbij de betrokken lidstaat dienstige maatregelen worden voorgesteld.
- 36 Volgens artikel 19, lid 1, van verordening nr. 659/1999 legt de Commissie, indien de betrokken lidstaat de voorgestelde maatregelen aanvaardt en de Commissie daarvan in kennis stelt, dit vast en deelt zij dit aan de lidstaat mee.
- 37 Wanneer zij een besluit neemt, volgens de bewoordingen van artikel 26 van verordening nr. 659/1999 „uit hoofde van [...] artikel 18 [van die verordening] juncto artikel 19, lid 1, [van die verordening],” aanvaardt de Commissie, in de uitoefening van de haar verleende bevoegdheid om de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt te beoordelen, dus dat de verbintenissen van de staat, die zijn aangegaan in verband met de dienstige maatregelen die zij hem had voorgesteld in een aanbeveling op grond van artikel 18 van die verordening, geschikt zijn om tegemoet te komen aan haar zorgen over de verenigbaarheid van de onderzochte bestaande steunregeling met die markt, en sluit zij de in artikel 108, lid 1, VWEU voorziene onderzoeksprocedure af.

- 38 Een dergelijk besluit veronderstelt noodzakelijkerwijs dat de Commissie eerst een beoordeling heeft uitgebracht over de verenigbaarheid van de betrokken steunregeling met de interne markt en dat zij, na rekening te hebben gehouden met de door de betrokken lidstaat verstrekte informatie, tot de conclusie is gekomen dat die regeling niet of niet langer verenigbaar is met de interne markt, zodat dienstige maatregelen nodig zijn om die onverenigbaarheid te verhelpen.
- 39 In tegenstelling tot hetgeen het Gerecht heeft geoordeeld in punt 59 van de bestreden beschikking, kunnen de aldus door de Commissie uitgebrachte beoordeling en de daaraan door haar verbonden conclusie niet aan de toetsing van de Unierechters worden onttrokken, omdat anders inbreuk wordt gemaakt op het recht van de begunstigden van de bestaande steunregeling op effectieve rechterlijke bescherming, zoals gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- 40 Een besluit dat de Commissie neemt uit hoofde van artikel 18 van die verordening juncto artikel 19, lid 1, daarvan kan, voor zover het is gebaseerd op de eerdere vaststelling van de onverenigbaarheid van een bestaande steunregeling met de interne markt, afbreuk doen aan de belangen van de begunstigden van die regeling.
- 41 Dienaangaande heeft het Hof in punt 61 van het arrest van 27 februari 2014, Stichting Woonpunt e.a./Commissie (C-132/12 P, EU:C:2014:100), opgemerkt dat het litigieuze besluit ertoe had geleid dat vanaf de datum van inwerkingtreding van de nieuwe woningwet op 1 januari 2011, de steunregeling die tot op die datum voor rekwirantes had gegolden, in die zin is gewijzigd dat zij hun activiteiten onder minder gunstige voorwaarden dienen te verrichten dan voorheen.
- 42 Om die reden heeft het Hof in de punten 69 en 70 van dat arrest in wezen geoordeeld dat rekwirantes een legitiem belang hadden bij de nietigverklaring van het litigieuze besluit voor zover dat steunmaatregel E 2/2005 betrof, aangezien de nietigverklaring van dat besluit tot gevolg zou hebben dat de voorheen geldende voorwaarden, die voor hen gunstiger waren, in stand zouden blijven.
- 43 Het recht van begunstigden van een bestaande steunregeling op effectieve rechterlijke bescherming veronderstelt dus dat zij in het kader van een beroep gericht tegen een besluit uit hoofde van artikel 18 van verordening nr. 659/1999 juncto artikel 19, lid 1, van die verordening, ook kunnen opkomen tegen de beoordeling van die regeling door de Commissie alsmede tegen haar conclusie dat die regeling niet verenigbaar is met de interne markt, en dat derhalve dienstige maatregelen nodig zijn teneinde die onverenigbaarheid weg te nemen.
- 44 Aangaande de omstandigheid dat die beoordeling in casu niet was opgenomen in het litigieuze besluit maar in de artikel 17-brief, een omstandigheid waarop het Gerecht zich heeft gebaseerd in de punten 58, 74 en 86 van de bestreden beschikking, moet inderdaad worden opgemerkt dat tussenmaatregelen die ertoe strekken het eindbesluit voor te bereiden, volgens vaste rechtspraak van het Hof in beginsel geen handelingen vormen waartegen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld (arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 50).
- 45 Een beroep tot nietigverklaring dat is gericht tegen handelingen waarin de Commissie haar voorlopig standpunt kenbaar maakt, zou de Unierechter immers kunnen nopen vragen te beoordelen waarover de betrokken instelling nog niet de gelegenheid heeft gehad zich uit te spreken, waardoor op de discussie ten gronde zou worden vooruitgelopen en de verschillende fasen van de administratieve en de gerechtelijke procedure door elkaar zouden gaan lopen (arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 51).
- 46 Voorts volgt uit de rechtspraak dat tegen een tussenhandeling evenmin beroep kan worden ingesteld indien vaststaat dat de eventuele onrechtmatigheid daarvan kan worden aangevoerd tot staving van een beroep tegen het eindbesluit ter voorbereiding waarvan deze handeling is vastgesteld. In die

omstandigheden waarborgt het beroep dat kan worden ingesteld tegen het besluit waarmee de procedure wordt beëindigd, voldoende rechtsbescherming (arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 47 In casu blijkt uit het litigieuze besluit dat de dienstige maatregelen die de Commissie krachtens artikel 18 van verordening nr. 659/1999 heeft voorgesteld, in wezen samenvallen met de aanwijzingen die zij de Nederlandse autoriteiten eerder in de artikel 17-brief had gegeven. Het op die brief gebaseerde onderzoek is dus bevestigd bij het litigieuze besluit.
- 48 Daar de artikel 17-brief een eerste etappe van de uitwerking van het litigieuze besluit vormt, kan rekwirantes niet worden belet om zich ter onderbouwing van hun beroep tegen dat besluit te beroepen op de onwettigheid van de in die brief opgenomen beoordeling.
- 49 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door rekwirantes' argumenten af te wijzen op grond dat, ten eerste, de door hem te verrichten toetsing zich niet uitstreckte tot het onderzoek door de Commissie van de steunregeling zoals die bestond vóór de door de Nederlandse autoriteiten aangegane verbintenissen en dat, ten tweede, in wezen, dit onderzoek niet voorkwam in het litigieuze besluit.
- 50 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het argument van de Commissie dat de conclusie dat de bestaande steunregeling onverenigbaar is met de interne markt, welke conclusie de grondslag vormt voor het besluit van de Commissie uit hoofde van artikel 18 van verordening nr. 659/1999 juncto artikel 19, lid 1, van die verordening, niet definitief was.
- 51 Vastgesteld zij immers dat wegens het bij artikel 108, lid 1, VWEU ingevoerde mechanisme van samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten, waarop het stelsel van controle van bestaande steunregelingen berust, de krachtens die bepaling gevolgde procedure, in tegenstelling tot die krachtens artikel 108, lid 2, eerste alinea, VWEU, inderdaad niet leidt tot een formele vaststelling van de onverenigbaarheid van een steunregeling met de interne markt.
- 52 Dit neemt echter niet weg dat de conclusie dat de bestaande steunregeling onverenigbaar is met de interne markt en het voorstel voor dienstige maatregelen, dat die conclusie noodzakelijkerwijs impliceert, wanneer de Commissie de aanvaarding van die maatregelen door de betrokken lidstaat heeft vastgelegd, dezelfde rechtsgevolgen hebben als die welke een formele vaststelling voor die staat heeft.
- 53 Daar het onderzoek naar de verenigbaarheid van bestaande steunmaatregelen met de interne markt complexe economische en sociale beoordelingen inhoudt, beschikt de Commissie echter over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Bij de rechterlijke toetsing van de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid wordt alleen nagegaan of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, of de in aanmerking genomen feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten of van misbruik van bevoegdheid (zie naar analogie arrest van 26 september 2002, Spanje/Commissie, C-351/98, EU:C:2002:530, punt 74).
- 54 Uit het voorgaande volgt dat het eerste middel moet worden aanvaard.

Tweede middel, ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting, een onjuiste beoordeling van de relevante feiten en een ontoereikende motivering, daar het Gerecht heeft geoordeeld dat de door de Commissie voorgestelde dienstige maatregelen slechts voorstellen waren en zij door de aanvaarding door de Nederlandse autoriteiten bindend waren geworden

Argumenten van partijen

- 55 In het kader van het tweede middel, gericht tegen de punten 61 tot en met 66, 78 tot en met 80 en 90 tot en met 95 van de bestreden beschikking, verwijten rekwirantes het Gerecht dat het artikel 108, lid 1, VWEU en verordening nr. 659/1999 heeft geschonden door ter afwijzing van hun argumenten betreffende de door de Commissie verlangde dienstige maatregelen te oordelen dat die maatregelen slechts voorstellen waren en bindend waren geworden door de aanvaarding ervan door de Nederlandse autoriteiten. Het arrest van 22 oktober 1996, *Salt Union/Commissie* (T-330/94, EU:T:1996:154), waarop het Gerecht zich in punt 63 van de bestreden beschikking heeft gebaseerd, betrof de vraag van de ontvankelijkheid en is niet relevant. Bovendien heeft de bestreden beschikking tot gevolg dat de werking wordt ontnomen aan het arrest van 27 februari 2014, *Stichting Woonpunt e.a./Commissie* (C-132/12 P, EU:C:2014:100), waarin het Hof heeft beslist dat rekwirantes een legitiem belang hadden bij de nietigverklaring van het litigieuze besluit.
- 56 De Commissie stelt dat het Gerecht wel degelijk rekening heeft gehouden met artikel 108, lid 1, VWEU en met de rol van de Commissie in de procedure van samenwerking betreffende het onderzoek naar de verenigbaarheid van bestaande steunmaatregelen met de interne markt. Haar taak in die procedure is beperkt tot het nagaan of de verbintenissen van de betrokken lidstaat voldoende zijn om de bestaande steunregeling verenigbaar te maken met de interne markt. Zij voegt hieraan toe dat de aanbevelingen voor dienstige maatregelen niet bindend zijn.
- 57 Voorts ontnemt de bestreden beschikking niet iedere werking aan het arrest van 27 februari 2014, *Stichting Woonpunt e.a./Commissie* (C-132/12 P, EU:C:2014:100), aangezien rekwirantes de mogelijkheid hebben om op te komen tegen de toepassing van het begrip staatssteun door de Commissie alsmede tegen de verenigbaarheid van de gewijzigde regeling met de interne markt.
- 58 Bovendien heeft de nietigverklaring van het litigieuze besluit volgens haar niet noodzakelijkerwijs tot gevolg dat de situatie in stand blijft zoals die bestond vóór de wijziging van het algemene stelsel van staatssteun aan woco's, aangezien het besluit van de Nederlandse wetgever om tot een dergelijke wijziging over te gaan een politiek besluit is en op meerdere overwegingen berust. De lidstaten zijn immers vrij om bestaande steunregelingen af te schaffen, te versoberen of te vervangen door een andere steunregeling die verenigbaar is met de interne markt.

Beoordeling door het Hof

- 59 In de punten 63 en 64 van de bestreden beschikking heeft het Gerecht in wezen geoordeeld dat de dienstige maatregelen die de Commissie kan voorstellen krachtens artikel 108, lid 1, VWEU en artikel 18 van verordening nr. 659/1999 slechts voorstellen zijn die de betrokken lidstaat kan aanvaarden of weigeren en dat hij, indien hij de maatregelen aanvaardt, daardoor verplicht is daaraan uitvoering te geven.
- 60 In punt 65 van deze beschikking heeft het Gerecht onder verwijzing naar punt 28 van het arrest van 18 juni 2002, *Duitsland/Commissie* (C-242/00, EU:C:2002:380), en naar punt 52 van het arrest van 4 december 2013, *Commissie/Raad* (C-121/10, EU:C:2013:784), geoordeeld dat voor zover een lidstaat voorstellen voor dienstige maatregelen heeft aanvaard, deze bindende werking voor die lidstaat hebben. Het heeft deze vaststelling overgenomen in punt 79 van die beschikking.

- 61 Dientengevolge heeft het Gerecht in punt 66 van de bestreden beschikking het argument dat rekwirantes in het kader van het tweede middel hadden ontwikkeld, namelijk dat de Commissie de grenzen van haar bevoegdheid had overschreden door dienstige maatregelen te verlangen en door deze in het litigieuze besluit bindend op te leggen, kennelijk ongegrond verklaard omdat dit verwijt aan de Commissie onterecht was. Voorts heeft het in de punten 78 tot en met 80 van die beschikking de argumenten afgewezen die rekwirantes in het kader van het vierde en zesde middel hadden ontwikkeld en waarmee zij de Commissie verweten dat zij, ten eerste, blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en misbruik van haar bevoegdheden had gemaakt, door van de Nederlandse autoriteiten een nieuwe definitie van het begrip „sociale huurwoning” te verlangen en, ten tweede, een onjuiste uitlegging had gegeven aan beschikking 2005/482/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB 2005, L 312, blz. 67), door een specifieke omschrijving van de DAEB te verlangen.
- 62 Dienaangaande zij opgemerkt dat het Hof heeft geoordeeld dat de voorstellen van de lidstaat volgens de procedure van artikel 19, lid 1, van verordening nr. 659/1999 een bindend karakter krijgen door het besluit waarbij de Commissie die voorstellen vastlegt (arrest van 27 februari 2014, Stichting Woonpunt e.a./Commissie, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punt 72).
- 63 Uit de in punt 60 van het onderhavige arrest en in punt 65 van de bestreden beschikking genoemde rechtspraak volgt immers dat de dienstige maatregelen die de Commissie voorstelt krachtens artikel 108, lid 1, VWEU, voor zover de lidstaat deze aanvaardt voor hem een bindende werking hebben, zoals bepaald in artikel 19, lid 1, tweede volzin, van verordening nr. 659/1999. Deze aanvaarding heeft echter alleen rechtsgevolgen indien deze aan de instelling wordt meegedeeld, door haar wordt vastgelegd en aan de lidstaat wordt meegedeeld overeenkomstig artikel 19, lid 1, eerste volzin, van deze verordening.
- 64 Het stond dus aan het Gerecht om de gegrondheid te onderzoeken van rekwirantes’ in punt 61 van dit arrest genoemde argumenten, los, bovendien, van de vraag welke rol de Commissie respectievelijk de lidstaten bij de vaststelling van dienstige maatregelen spelen.
- 65 Mitsdien heeft het Gerecht in punt 65 van de bestreden beschikking blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en heeft het derhalve rekwirantes’ in punt 61 van dit arrest genoemde argumenten ten onrechte kennelijk ongegrond verklaard.
- 66 Met betrekking tot de punten 90 tot en met 95 van de bestreden beschikking moet worden vastgesteld dat het Gerecht, anders dan rekwirantes stellen, in die punten niet hun argumenten heeft afgewezen over de door de Commissie verlangde dienstige maatregelen, maar de argumenten heeft onderzocht die ter onderbouwing van hun achtste middel waren aangevoerd. In het kader van dat achtste middel verweten rekwirantes de Commissie dat zij de procedure voor bestaande steun had misbruikt en de grenzen van haar bevoegdheden had overschreden door een beperkte lijst goed te keuren van gebouwen die als „maatschappelijk vastgoed woningen” konden worden aangemerkt, terwijl zij noch in de artikel 17-brief noch in de voorstellen voor dienstige maatregelen aanbevelingen voor het opstellen van een dergelijke lijst had gedaan.
- 67 Voor zover rekwirantes het Gerecht in het kader van het tweede middel verwijten dat het heeft geoordeeld dat de door de Commissie voorgestelde dienstige maatregelen slechts voorstellen waren en dat deze bindend waren geworden door de aanvaarding ervan door de Nederlandse autoriteiten, kan dit middel derhalve niet afdoen aan de beoordelingen zoals opgenomen in de punten 90 tot en met 95 van de bestreden beschikking.
- 68 In deze omstandigheden moet het tweede middel worden aanvaard, voor zover het betrekking heeft op de beoordelingen in de punten 61 tot en met 66 en 78 tot en met 80 van die beschikking.

69 Uit al het voorgaande volgt dat de bestreden beschikking moet worden vernietigd.

Terugverwijzing van de zaak naar het Gerecht

- 70 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.
- 71 Aangezien het Gerecht in casu de door hem te verrichten toetsing van het litigieuze besluit niet heeft uitgevoerd en de gegrondheid van rekwirantes' in punt 61 van dit arrest genoemde argumenten niet los van de vraag welke rol de Commissie respectievelijk de lidstaten bij de vaststelling van dienstige maatregelen spelen, heeft onderzocht, is het Hof van oordeel dat de onderhavige zaak niet in staat van wijzen is. Derhalve moet de zaak worden terugverwezen naar het Gerecht.

Kosten

- 72 Daar de zaak naar het Gerecht wordt terugverwezen, dient de beslissing omtrent de kosten van de onderhavige hogere voorziening te worden aangehouden.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

- 1) De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 12 mei 2015, Stichting Woonpunt e.a./Commissie (T-203/10 RENV, niet gepubliceerd, EU:T:2015:286), wordt vernietigd.**
- 2) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie.**
- 3) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

Silva de Lapuerta

Regan

Bonichot

Arabadjiev

Ferlund

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 maart 2017.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Eerste kamer
R. Silva de Lapuerta