BESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 23. Januar 2013

über die Maßnahme SA.24123 (2012/C) (ex 2011/NN) der Niederlande Mutmaßlicher Verkauf eines Grundstücks unter Marktpreis durch die Gemeinde Leidschendam-Voorburg

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2013) 87)

(Nur der niederländische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2013/247/EU)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 erster Unterabsatz,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Bestimmungen [1] und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Mit Schreiben vom 10. September 2007 hat die Stiftung *Stichting Behoud Damplein Leidschendam* (im Folgenden „Stiftung"), die 2006 zur Vertretung der Interessen der Anwohner des Damplein in Leidschendam-Voorburg (Niederlande) gegründet worden war, bei der Kommission eine Beschwerde eingereicht über die mutmaßliche Gewährung einer staatlichen Beihilfe im Rahmen eines Immobilienprojekts, das die Gemeinde Leidschendam-Voorburg in Zusammenarbeit mit mehreren privaten Partnern aufgestellt hat.

(2) Die Kommission hat die Beschwerde mit Schreiben vom 12. Oktober 2007 zur Stellungnahme an die Niederlande weitergeleitet und dabei um Beantwortung einer Reihe von Fragen gebeten. Die Niederlande antworteten mit Schreiben vom 7. Dezember 2007. Mit Schreiben vom 25. April 2008, 12. September 2008, 14. Augustus 2009, 12. Februar 2010 und 2. August 2011 ersuchte die Kommission die Niederlande um weitere Auskünfte. Die Niederlande antworteten mit Schreiben vom 30. Mai 2008, 7. November 2008, 30. Oktober 2009, 12. April 2010, 29. September 2011 und 3. Oktober 2011. Am 12. März 2010 fand ein Treffen zwischen Vertretern der Kommissionsdienststellen und der niederländischen Behörden statt. Daraufhin gingen bei der Kommission mit Schreiben vom 30. August 2010 ergänzende Informationen ein.

(3) Die Kommission unterrichtete die Niederlande mit Schreiben vom 26. Januar 2012 über ihren Beschluss zur Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union [2] (im Folgenden „AEUV") in Bezug auf eine bestimmte Maßnahme im Rahmen des Immobilienprojekts (im Folgenden „Eröffnungsbeschluss"). Der Eröffnungsbeschluss wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* [3] veröffentlicht. Mit dem Beschluss forderte die Kommission die Beteiligten auf, zu ihrer vorläufigen Würdigung der Maßnahme Stellung zu nehmen.

(4) Im Anschluss an eine zweimalige Verlängerung der Frist zur Einreichung von Stellungnahmen und an ein Treffen mit den Dienststellen der Kommission im Beisein der von der Maßnahme Begünstigten am 12. März 2012 übermittelten die Niederlande mit Schreiben vom 18. April 2012 ihre Anmerkungen zum Eröffnungsbeschluss.

(5) Mit Schreiben vom 16. April 2012 übermittelte die Stiftung der Kommission ihre Stellungnahme zum Eröffnungsbeschluss. Die nichtvertrauliche Fassung dieser Stellungnahme wurde am 16. Mai 2012 an die Niederlande weitergeleitet. Mit Schreiben vom 14. Juni 2012 übermittelten die Niederlande ihre Anmerkungen zur Stellungnahme der Stiftung.

2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN

2.1 Begünstigte und betroffene Parteien

(6) Begünstigte der Maßnahmen ist die Partnerschaft Schouten de Jong Bouwfonds (im Folgenden „SJB"). Diese Partnerschaft wurde von den Gesellschaften Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV (im Folgenden „Schouten de Jong") und Bouwfonds Ontwikkeling BV (im Folgenden „Bouwfonds") für das streitige Immobilienprojekt gegründet und hat nach niederländischem Recht keine eigene Rechtspersönlichkeit.

[1] ABl. C 86 vom 23.3.2012, S. 12.

[2] Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 sind an die Stelle der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag die Artikel 107 und 108 AEUV getreten. Die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag und die Artikel 107 und 108 AEUV sind im Wesentlichen identisch. Im Rahmen dieses Beschlusses sind Bezugnahmen auf die Artikel 107 und 108 AEUV als Bezugnahmen auf die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag zu verstehen, wo dies angebracht ist. Der AEUV hat auch bestimmte terminologische Änderungen, wie zum Beispiel die Ersetzung von „Gemeinschaft" durch „Union" und von „Gemeinsamer Markt" durch „Binnenmarkt", mit sich gebracht. In diesem Beschluss wird durchgängig die Terminologie des AEUV verwendet.

[3] Siehe Fußnote 1.

(7) Da Schouten de Jong und Bouwfonds an der Partnerschaft teilnehmen, sind sie ebenfalls als Begünstigte der Maßnahmen zu betrachten ([4]).

(8) Schouten de Jong, das seinen Sitz in Voorburg (Niederlande) hat, ist in der Entwicklung von Immobilienprojekten in den Niederlanden, insbesondere im Raum Leidschendam, tätig. 2011 erzielte das Unternehmen einen Umsatz von 60 Mio. EUR.

(9) Bouwfonds, eine Tochtergesellschaft von Rabo Vastgoed, hat seinen Sitz in Delft (Niederlande). Das Unternehmen ist der größte Immobilienentwickler in den Niederlanden und einer der drei größten Akteure auf dem europäischen Immobilienmarkt. Bouwfonds ist in erster Linie in den Niederlanden, in Deutschland und in Frankreich tätig. 2011 erzielte das Unternehmen einen Umsatz von 1,6 Mrd. EUR.

(10) Die Gemeinde Leidschendam-Voorburg (im Folgenden „Gemeinde") liegt in der niederländischen Provinz Zuid-Holland in der Nähe von Den Haag.

(11) Für die Erschließungsphase des streitigen Immobilienprojekts haben die Gemeinde und SJB eine öffentlich-private Partnerschaft (im Folgenden „ÖPP") in Form einer offenen Handelsgesellschaft gegründet. Jeder Partner der ÖPP hatte 50 % der mit der Erschließungsphase des Projekts verbundenen Kosten und Risiken zu tragen. Die Beschlussfassung in der ÖPP erfolgte einstimmig. Nach Angaben der niederländischen Behörden haften Schouten de Jong und Bouwfonds gesamtschuldnerisch für die Erfüllung der sich aus der ÖPP-Vereinbarung ergebenden Pflichten durch SJB ([5]).

2.2 **Das Immobilienprojekt**

(12) Am 6. April 2004 hat der Gemeinderat das „Concept Grondexploitatie Masterplan Damcentrum" (Konzept eines Generalplans für die Erschließung des Damzentrums) und das „Concept Masterplan Damcentrum" (Konzept eines Generalplans für das Damzentrum) genehmigt, die eine Rahmenvereinbarung für die Neugestaltung des Zentrums von Leidschendam (im Folgenden „Projekt Leidschendam-Zentrum") ([6]) bilden. Das Projekt Leidschendam-Zentrum erstreckt sich auf ein Gebiet von rund 20,7 Hektar und umfasst den Abriss von etwa 280 Wohnungen, bei denen es sich vorrangig um Sozialwohnungen handelt, die Erneuerung der öffentlichen Fläche und der öffentlichen Infrastruktur (Kanalisation, Straßenbeläge, Beleuchtung usw.), die Errichtung von rund 600 neuen Wohneinheiten, bei denen es sich sowohl um Sozialwohnungen als auch um Wohnungen des freien Marktes handelt, die Anlage von rund 3 000 Quadratmetern Geschäftsfläche (Ladenräume) und einer zweistöckigen unterirdischen Parkgarage sowie die Verlegung und den Neubau einer Schule. Das Projekt Leidschendam-Zentrum war in verschiedene Teilprojekte unterteilt; eines davon war das Immobilienprojekt für den Damplein (im Folgenden „Projekt Damplein").

2.2.1 *Bauphase*

(13) Im Rahmen des Projekts Leidschendam-Zentrum schloss die Gemeinde am 9. September 2004 eine Kooperationsvereinbarung mit einer Reihe privater Projektentwickler, unter anderem mit SJB (im Folgenden „Kooperationsvereinbarung von 2004"). Gemäß der Kooperationsvereinbarung von 2004 müssen die privaten Projektentwickler bei jedem der ihnen zugewiesenen spezifischen Planteile des Projekts Leidschendam-Zentrum die jeweils geplante Immobilie für eigene Rechnung und auf eigenes Risiko bauen und verkaufen.

(14) Der Kooperationsvereinbarung von 2004 zufolge mussten die Bauarbeiten beginnen, sobald die Grundstücke bebauungsfähig (vgl. Erwägungsgrund 22) und die erforderlichen Baugenehmigungen erteilt waren. In Bezug auf den Bau der Wohnungen des freien Marktes durften die privaten Entwickler die Bauarbeiten jedoch aufschieben, bis 70 % dieser (unter Umständen in Verbindung mit Sozialwohnungen errichteten) Wohnungen des fraglichen Teilstandorts vorverkauft waren (Artikel 7 Absatz 5 der Kooperationsvereinbarung von 2004, im Folgenden „70 %-Klausel"). Mit dieser in niederländischen Bauverträgen üblichen 70 %-Klausel soll das Risiko für die Projektentwickler beschränkt werden, dass die von ihnen errichtete Immobilie nicht verkauft wird. Die Vereinbarung sieht jedoch nicht die Möglichkeit vor, den Bau der Geschäftsräume und der unterirdischen Parkgarage aufzuschieben.

(15) Gemäß der Kooperationsvereinbarung von 2004 und einer anderen am 22. November 2004 geschlossenen Projektvereinbarung (im Folgenden „SJB-Projektvereinbarung") sollte SJB insgesamt 242 Wohnungen bauen, von denen 74 ursprünglich auf dem Damplein geplant waren ([7]). SJB sollte auch rund 2 400 Quadratmeter Geschäftsräume auf dem Damplein schaffen und die unterirdische Parkgarage bauen, in der es neben einem privaten Teil (75 Parkplätze) auch einen öffentlichen Teil (225 Parkplätze) geben sollte. Sowohl die Geschäftsräume als auch die Wohneinheiten sollten über der unterirdischen Parkgarage gebaut werden.

([4]) In diesem Beschluss sind Verweise auf SJB daher auch als Verweise sowohl auf Schouten de Jong als auch auf Bouwfonds zu betrachten.

([5]) In Artikel 4 Absatz 1 der Erschließungs-/ÖPP-Vereinbarung vom 22. November 2004 heißt es: Die Gemeinde und SJB bilden ab dem Datum der Unterzeichnung dieser Vereinbarung eine OHG. „Damit sind sie ab diesem Datum auf der Grundlage separat zu schließender Projekt-Grundstückszuweisungsvereinbarungen in abgestimmter Weise gemeinsam für die Erschließung verantwortlich. Die mit der Erschließung verbundenen Kosten und Risiken gehen zu 50 % für Rechnung von SJB und zu 50 % für Rechnung der Gemeinde. Schouten und Bouwfonds haften gesamtschuldnerisch dafür, dass SJB seine sich aus dieser Vereinbarung (der Kooperationsvereinbarung- und der Projektvereinbarung) ergebenden Verpflichtungen erfüllt."

([6]) Das Projekt wurde anfänglich „Damcentrumproject" genannt, aber der Name wurde 2005 in „project Leidschendam Centrum" abgeändert. In diesem Beschluss wird das Immobilienprojekt als „Projekt Leidschendam-Zentrum" bezeichnet.

([7]) Auf den endgültigen Plänen für den Damplein waren nur 67 von SJB zu errichtende Wohneinheiten verzeichnet.

(16) Wie die niederländischen Behörden in ihren Schreiben betonten, war die Gemeinde nicht an der Bauphase des Projekts beteiligt und trug kein Risiko in Bezug auf den Verkauf der Wohneinheiten und der Geschäftsräume. Etwaige Gewinne aus dem Verkauf kämen direkt den privaten Entwicklern zugute. Es sei zu unterscheiden zwischen der Bauphase und der sogenannten Erschließungsphase des Projekts, an der die Gemeinde über die ÖPP mit SJB beteiligt war und bei der sie 50 % des Risikos trug (siehe Erwägungsgrund 18).

2.2.2 *Erschließungsphase*

(17) Ehe die Bauarbeiten für die einzelnen Teile des Immobilienprojekts beginnen konnten, mussten das Grundstück erworben, die öffentliche Infrastruktur neu angelegt und das Land bebauungsfähig gemacht werden. Da diese „Erschließungsphase" des Projekts den Erwartungen zufolge mit hohen Kosten (damals wurden die Kosten auf rund 30 Mio. EUR geschätzt) und einem erheblichen Risiko verbunden sein würde, beschloss die Gemeinde, für die Durchführung dieser Tätigkeiten eine ÖPP mit SJB einzugehen ([8]). Vor diesem Hintergrund schlossen die Gemeinde und SJB am 22. November 2004 eine Erschließungs-/ÖPP-Vereinbarung (im Folgenden „Erschließungsvereinbarung").

(18) Im Gegenzug für diese Teilnahme an der Erschließungsphase des Projekts sollte SJB einen Teil der Einnahmen der ÖPP und die Entwicklungsrechte für Parzellen, die zuvor der Gemeinde zugewiesen worden waren, erhalten ([9]). Der Erschließungsvereinbarung zufolge sollten sowohl die Gemeinde als auch SJB für die Durchführung der Erschließungsarbeiten einen direkten finanziellen Beitrag an die ÖPP leisten ([10]). In der Erschließungsvereinbarung war ferner festgelegt, dass die Gemeinde und SJB je 50 % der Kosten und Risiken der Erschließungsphase zu tragen hätten (Artikel 4 Absatz 1 der Erschließungsvereinbarung) und dass die sich aus der Erschließung letztlich ergebenden Einnahmen/Verluste nach den Bestimmungen der Kooperationsvereinbarung von 2004 verteilt würden (Artikel 14 Absatz 3). Der Erschließungsvereinbarung zufolge sollte ein negatives Ergebnis bzw. ein positives Ergebnis bis 1 Mio. EUR am Ende der Erschließungsphase zu gleichen Teilen auf die Gemeinde und SJB aufgeteilt werden. Der über 1 Mio. EUR hinausgehende Teil eines positiven Ergebnisses sollte gegebenenfalls auf die Gemeinde, SJB und die anderen an der Bauphase des Immobilienprojekts teilnehmenden privaten Parteien aufgeteilt werden (Artikel 10 Absatz 9 der Kooperationsvereinbarung von 2004).

(19) Die Erschließungsphase umfasste neben der Gewährleistung der Bebauungsfähigkeit des Grundstücks auch den Bau, die vorübergehende Bewirtschaftung und den Weiterverkauf des öffentlichen Teils der unterirdischen Parkgarage und den Bau der Schule (Artikel 4 der Erschließungsvereinbarung). In diesem Zusammenhang hatte die ÖPP mit SJB vereinbart, dass SJB die unterirdische öffentliche Parkgarage bauen würde, die als mit dem privaten Teil der Parkgarage fest verbunden betrachtet wurde (Artikel 9 der Erschließungsvereinbarung); dafür sollte SJB von der ÖPP einen Höchstbetrag von rund 4,6 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003) erhalten (Artikel 6 der SJB-Projektvereinbarung). Der Bau des privaten Teils der Parkgarage sollte von SJB selbst finanziert werden. Die ÖPP hatte die Absicht, die gesamte Parkgarage an einen Dritten zu verkaufen; die Einnahmen aus diesem Verkauf sollten an die ÖPP gehen, die sie auf die Gemeinde und SJB aufteilen sollte.

(20) Die ÖPP sollte schließlich auch einen 50 %igen Beitrag zu den Kosten für den Bau der Schule leisten, die zu einem anderen Planteil des Projekts Leischendam-Zentrum gehörte. Die verbleibenden 50 % sollten direkt von der Gemeinde finanziert werden (Artikel 8 der Erschließungsvereinbarung).

(21) Aus den Erwägungsgründen 17 bis 20 geht hervor, dass die Kosten der Erschließungsphase des Projekts hauptsächlich die Kosten für den Erwerb des Grundstücks, soweit dieses noch kein Eigentum der Gemeinde war, die Kosten für die Gewährleistung der Bebauungsfähigkeit des Grundstücks, die Kosten für den öffentlichen Teil der unterirdischen Parkgarage und 50 % der Baukosten für die Schule umfassten.

(22) In der Erschließungsphase sollte die ÖPP zunächst hauptsächlich Einnahmen aus dem Verkauf des von der ÖPP bebauungsfähig gemachten Grundstücks an private Projektwickler, darunter SJB, erzielen. Jeder Projektentwickler musste den ihm zugewiesenen Teil des Grundstücks erwerben, um Wohnungen und Geschäftsraum zu errichten. Der Grundstückspreis war in Artikel 10 und in Anlage 3A der Kooperationsvereinbarung von 2004 festgelegt. Der Kooperationsvereinbarung von 2004 war ausdrücklich zu entnehmen, dass diese Preise Mindestpreise waren, die erhöht werden konnten, wenn eine größere Bodenfläche erzielt würde als geplant. Diese Preise basierten auf dem Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen vom 11. März 2003, in dem der Preis als marktüblich bezeichnet wurde. Der Grundstückspreis war zu zahlen, sobald der jeweilige private Entwickler die erforderliche Baugenehmigung erhalten hatte, spätestens aber bei der Übertragung des Eigentums an dem Grundstück (Artikel 10 Absatz 5 der Kooperationsvereinbarung von 2004).

(23) Der Preis des Grundstücks, dass die ÖPP für das gesamte Projekt Leischendam-Zentrum an SJB verkauft hat, wurde auf mindestens 18,5 Mio. EUR festgelegt (Preisniveau: 1. Januar 2003). Das Grundstück des Planteils Damplein, das die ÖPP an SJB verkauft hat, wurde auf mindestens 7,2 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003) festgelegt; dieser Betrag sollte bis zur Leistung der Zahlung jährlich mit 2,5 % indexiert werden.

([8]) In diesem Fall wurde keine öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Dieser Beschluss lässt etwaige Analysen der Kommission zu Aspekten in Verbindung mit öffentlichen Ausschreibungen unberührt.

([9]) Punkt 5.1.2 des Grondexploitatie Masterplan Damcentrum (Generalplan für die Erschließung des Damzentrums) vom 10. Februar 2004.

([10]) Dem Generalplan für die Erschließung des Damzentrums vom 10. Februar 2004 zufolge sollte die Gemeinde 7,3 Mio. EUR und SJB 2,6 Mio. EUR beitragen.

(24) Zweitens sollte die ÖPP ergänzende Einnahmen dadurch erzielen, dass sie allen privaten Projektentwicklern nach Artikel 10 Absatz 3 der Kooperationsvereinbarung von 2004 einen Erschließungsbeitrag und einen Qualitätsbeitrag in Rechnung stellte ([11]). Diese Beiträge wurden auf der Grundlage der Anzahl der Wohneinheiten berechnet, die der private Projektentwickler bauen würde und konnten in Abhängigkeit von der Anzahl der tatsächlich gebauten Einheiten erhöht oder gesenkt werden. Die Beiträge waren bis spätestens 1. Juli 2004 zu entrichten, und zwar in Form einer einmaligen Zahlung für alle Wohneinheiten, die der jeweilige private Entwickler im Rahmen des Projekts Leidschendam-Zentrum gebaut hatte.

(25) Für alle Wohneinheiten, die SJB im Plangebiet Leidschendam-Zentrum bauen sollte, wurde der gesamte Erschließungsbeitrag auf rund 1,1 Mio. EUR und der Qualitätsbeitrag auf rund 0,9 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003) festgesetzt; diese Beträge sollten bis zur Leistung der Zahlung jährlich mit 2,5 % indexiert werden. Die Höhe des letztlich zu entrichtenden Erschließungsbeitrags und Qualitätsbeitrags war von der Anzahl der tatsächlich gebauten Wohneinheiten abhängig.

2.3 **Rückwirkende Preissenkung und rückwirkender Erlass der Beiträge**

(26) Der Planung von März 2004 zufolge sollten die Bauarbeiten am Damplein ursprünglich im November 2005 beginnen. Bei der Erteilung der von SJB für den Beginn der Bauarbeiten benötigten Baugenehmigungen kam es aufgrund mehrerer nationaler Rechtssachen jedoch zu Verzögerungen, so dass die Genehmigungen schließlich erst im November 2008 erteilt wurden.

(27) SJB hatte im Februar 2007 mit dem Vorverkauf der Wohnungen begonnen, hatte aber Schwierigkeiten beim Verkauf und konnte schließlich nur 20 der 67 geplanten Wohneinheiten vorverkaufen. Aufgrund der Verzögerungen bei der Erteilung der erforderlichen Baugenehmigungen wurden diese Vorverkaufsverträge im September 2008 annulliert, so dass keine der von SJB am Damplein zu bauenden Wohneinheiten vorverkauft war, als SJB im November desselben Jahres schließlich die Genehmigungen erhielt, mit den Bauarbeiten zu beginnen. Inzwischen hatte die Finanzkrise begonnen, die insbesondere den niederländischen Immobilienmarkt hart traf.

(28) Vor diesem Hintergrund teilte SJB der Gemeinde mit, dass es nicht mit den Bauarbeiten beginnen werde, obwohl der Bau der Wohneinheiten der Kooperationsvereinbarung von 2004 zufolge nur aufgeschoben werden durfte, wenn weniger als 70 % dieser Einheiten verkauft waren. Wie in Erwägungsgrund 14 angegeben, bezog sich die 70 %-Klausel nicht auf den Bau der Geschäftsräume und der unterirdischen Parkgarage.

(29) Im Herbst 2008 bot SJB der ÖPP an, für das Grundstück am Damplein anstelle der ursprünglich vereinbarten 7,2 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003) 4 Mio. EUR zu zahlen und im April 2009 unabhängig von der Anzahl der verkauften Wohneinheiten mit den Bauarbeiten zu beginnen. Im Gegenzug zu dieser Preissenkung war SJB bereit, auf die Geltendmachung der in der Kooperationsvereinbarung von 2004 vorgesehenen 70 %-Klausel zu verzichten. SJB schlug ferner vor, einen Investor zu suchen, der sich zum Erwerb der unverkauften Wohnungen verpflichten würde. Nach Angaben der niederländischen Behörden ergäbe sich dadurch ein niedrigerer Preis als bei direktem Verkauf an Privatpersonen.

(30) Am 18. Dezember 2008 schlossen ÖPP und SJB eine grundsätzliche Vereinbarung über die Preissenkung; ehe diese jedoch dem Gemeinderat zur Genehmigung vorgelegt wurde, beauftragte die Gemeinde einen unabhängigen Sachverständigen mit der Beurteilung der Marktkonformität des von SJB berechneten Preises. In seinem Gutachten vom 11. Februar 2009 ermittelte der Sachverständige auf der Grundlage der Restwertmethode für das Grundstück am Damplein einen marktüblichen Preis von 4 Mio. EUR im Jahr 2010 (Preisniveau: 1. Januar 2010). Dabei berücksichtigte er die Tatsache, dass SJB sich dazu verpflichtet hatte, die nicht verkauften Wohneinheiten an einen Investor zu verkaufen und einer Senkung des ursprünglichen Gewinn- und Risikoprozentsatzes von 5 % auf 2 % zugestimmt hatte. Der Senkung des Erschließungsbeitrags und des Qualitätsbeitrags trug der Sachverständige in seinem Gutachten nicht Rechnung.

(31) Angesichts dieses Gutachtens und der Tatsache, dass die Gemeinde nach Angaben der niederländischen Behörden weitere Verzögerungen fürchtete und es allgemein für wichtig hielt, dass möglichst rasch mit der Bauphase begonnen würde, beschloss der Gemeinderat auf seiner Sitzung vom 10. März 2009, dass die ÖPP sich mit einer Senkung des Preises und der Beiträge für das Grundstück am Damplein, die ursprünglich im Jahr 2004 mit SJB vereinbart worden waren, einverstanden erklären würde. Im Vorschlag des Gemeinderates vom 18. Februar 2009, der den Gemeinderatsmitgliedern zugesandt wurde, ist von einer Senkung des Grundstückspreises und einer Minderung des Erschließungs- und des Qualitätsbeitrags die Rede. Ferner ist in diesem Vorschlag dargelegt, dass die Erschließungsphase durch diese Senkungen verlusträchtig werde, obwohl die Erreichung der Gewinnschwelle vorgesehen gewesen sei. In dem Vorschlag wird die Gemeinde aufgefordert, für 50 % der Verluste die erforderlichen Rückstellungen zu bilden. Ferner heißt es in dem Vorschlag, dass es SJB aufgrund der Finanzkrise nicht möglich gewesen sei, ausreichende Finanzmittel für die Entwicklung des Dampleins aufzunehmen.

(32) Am 1. März 2010 schlossen die Gemeinde, die ÖPP und SJB eine Vereinbarung (im Folgenden „ergänzende Vereinbarung"), in der die Preissenkung festgelegt wurde. Mit dieser Vereinbarung wurden die Kooperationsvereinbarung von 2004, die SJB-Projektvereinbarung und die Projektvereinbarung mit der Gemeinde vom 22. November 2004 geändert. In Artikel 2.1.2 Absatz 1 der ergänzenden Vereinbarung wurde der Preis für das an SJB zu verkaufende Grundstück am Damplein – entgegen der

([11]) Nach der „Exploitatieverordening Gemeente Leidschendam-Voorburg 2009" (Erschließungsverordnung Gemeinde Leidschendam-Voorburg 2009) konnte die Gemeinde private Parteien dazu auffordern, einen Beitrag zu den Kosten für Infrastrukturarbeiten zu leisten. In diesem Zusammenhang ist in der Kooperationsvereinbarung von 2004 festgelegt, dass die privaten Parteien zusätzlich zum Grundstückspreis einen Erschließungsbeitrag und, da die Gemeinde beschlossen hat, hochwertige Materialien zu verwenden, für die Gestaltung der öffentlichen Fläche einen Qualitätsbeitrag zu leisten haben.

Vereinbarung in der Kooperationsvereinbarung von 2004 – auf 4 Mio. EUR festgesetzt. Nach Artikel 2.1.2 Absatz 2 der ergänzenden Vereinbarung sollten der zuvor vereinbarte Erschließungsbeitrag und der Qualitätsbeitrag wegfallen. In Absatz 2 wird nicht speziell auf das Grundstück am Damplein Bezug genommen ([12]).

(33) Der ergänzenden Vereinbarung ist ferner zu entnehmen, dass SJB am 7. Juli 2009 mit den Bauarbeiten am Damplein begonnen hatte und zu deren unterbrechungsfreier Durchführung verpflichtet war. Die Bauarbeiten sollten im Dezember 2011 abgeschlossen werden. Bei verspäteter Übergabe sollte SJB einen Teil der Ermäßigung zurückzahlen. Die Bereitstellung des Grundstücks sollte spätestens Mitte März 2010 und die Zahlung spätestens am Tage der Bereitstellung erfolgen.

(34) Zudem schlossen ÖPP und SJB am 13. Juli 2009 eine weitere Vereinbarung in Bezug auf die öffentliche unterirdische Parkgarage ([13]). Dieser Vereinbarung zufolge sollte SJB im zweiten Quartal 2009 mit den Bauarbeiten für die öffentliche Parkgarage beginnen und sie innerhalb einer vereinbarten Frist durchführen. Die ÖPP sollte SJB für den Bau der öffentlichen Parkgarage 5,4 Mio. EUR (Preisniveau: 1. April 2009) zahlen ([14]). Dieser Betrag ist bis zur Übergabe fest und wird nicht indexiert.

(35) Am 15. Januar 2010 schlossen SJB und Wooninvest Projecten BV, ein mit einem der Projektentwickler, die die Kooperationsvereinbarung von 2004 unterzeichnet hatten, verbundenes Unternehmen, einen Kauf-/Werkvertrag für den Erwerb von 43 Wohneinheiten, die Wooninvest an Privatpersonen vermieten sollte. Für den Fall, dass SJB bis zum 29. Januar 2010 einen privaten Käufer für eine Reihe dieser Wohneinheiten finden sollte, vereinbarten die Vertragspartner, dass die jeweiligen Einheiten nicht an Wooninvest verkauft würden. Im Vertrag wurde ferner festgelegt, dass SJB im Zeitraum vom 29. Januar 2010 bis zur Übergabe der Wohnungen an Wooninvest die an Wooninvest verkauften Wohnungen unter den Bedingungen zurückkaufen kann, unter denen die Wohnungen an Wooninvest verkauft wurden, zuzüglich eines Ausgleichs für die Wooninvest entstandenen Kosten und zuzüglich Zinsen von 6 % pro Jahr für den Zeitraum zwischen der Zahlung von Wooninvest an SJB und dem Datum, an dem Wooninvest die Wohneinheiten wieder SJB übergibt (Artikel 24).

([12]) In Artikel 2.1.2 Absatz 1 der ergänzenden Vereinbarung heißt es: „In Abweichung von den Bestimmungen in einer oder mehrerer der in den Erwägungsgründen genannten Vereinbarungen i) wird der Kaufpreis des Kaufobjekts, den der Käufer dem Verkäufer bei der Bereitstellung schuldet, unter den in dieser Vereinbarung aufgeführten Bedingungen auf 4 000 000 EUR (in Worten: vier Millionen Euro) ohne die vom Käufer zu tragende Mehrwertsteuer und zuzüglich 5 % Zinsen ab dem 1. Januar 2010 festgelegt, ii) sind der Erschließungsbeitrag und der Qualitätsbeitrag, die ursprünglich vereinbart worden waren, nicht zu entrichten, iii) wird das Grundstück bebaubungsfähig zur Verfügung gestellt. Der Kaufpreis basiert auf Preisen zum 1. Januar 2010 und kann nicht verrechnet werden."

([13]) In dieser weiteren Vereinbarung ist von 208 Parkplätzen die Rede, das heißt nicht mehr von den 225 ursprünglich geplanten.

([14]) Dies entspricht dem zuvor vereinbarten Preis von 4,6 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003), der bis einschließlich 1. Januar 2010 mit 2,5 % indexiert wird.

3. ERÖFFNUNGSBESCHLUSS

(36) Mit dem Eröffnungsbeschluss hat die Kommission das förmliche Prüfverfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV eröffnet, da die rückwirkende Senkung des Grundstückspreises und der Erlass des Erschließungsbeitrags und des Qualitätsbeitrags durch die ÖPP zugunsten von SJB (im Folgenden „streitige Maßnahmen") möglicherweise eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV bilden und die Kommission Zweifel an deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt hat.

(37) Nach Auffassung der Kommission war es insbesondere unwahrscheinlich, dass ein hypothetischer privater Verkäufer, der sich in einer vergleichbaren Situation befand wie die Gemeinde, nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers derselben Preissenkung und demselben Erlass der Beiträge zugestimmt hätte. Durch rückwirkende Senkung des Preises für das von der ÖPP an SJB verkaufte Grundstück beschloss die ÖPP und damit die Gemeinde, das Risiko eines rückläufigen Immobilienmarktes zu tragen. Dies steht im Widerspruch zu den Erklärungen der niederländischen Behörden, dass die Bauphase des Projekts voll auf Risiko und Rechnung der privaten Projektentwickler, zu denen auch SJB gehört, gehe. Da die ÖPP als Verkäufer des Grundstücks an dieser Phase des Projekts nicht finanziell beteiligt war, bestand kein Grund für die Annahme, dass ein hypothetischer privater Verkäufer, der sich in einer vergleichbaren Situation wie die Gemeinde befand, zugestimmt hätte, einen vereinbarten Kaufpreis für ein Grundstück rückwirkend zu senken, da der Käufer Schwierigkeiten hatte, die Wohnungen, die er dort zu bauen beabsichtigte, zu verkaufen. Auch der Erlass des Erschließungs- und des Qualitätsbeitrags scheint nicht mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers im Einklang zu stehen, da es unwahrscheinlich ist, dass ein privater Investor ohne jede Gegenleistung einen vereinbarten Beitrag zu seinen Kosten rückwirkend erlassen würde.

(38) Schließlich hatte die Kommission Zweifel, dass die streitigen Maßnahmen unter eine der Ausnahmen des Artikels 107 AEUV fallen.

4. STELLUNGNAHME DER NIEDERLANDE

(39) Mit Schreiben vom 18. April 2012 nahmen die niederländischen Behörden zum Eröffnungsbeschluss der Kommission Stellung.

4.1 Anmerkungen zum Sachverhalt

(40) Die Niederlande machten geltend, dass die Gemeinde, im Gegensatz zu dem, was nach Artikel 2.1.2 der ergänzenden Vereinbarung zu erwarten gewesen sei, die in der Kooperationsvereinbarung von 2004 ursprünglich vereinbarten Erschließungs- und Qualitätsbeiträge nicht vollständig erlassen habe, sondern lediglich auf die Beiträge verzichtet habe, die SJB für die am Damplein zu errichtenden Wohneinheiten hätte entrichten müssen. Nach Angaben der Niederlande beliefen sich letztere Beiträge auf insgesamt 551 544 EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003, was zum 1. Januar 2010 einem Gesamtbetrag von

719 400 EUR entspreche). Zur Stützung dieser Aussage verwiesen die Niederlande auf einen Vorschlag, den die Gemeinde dem Gemeinderat am 18. Februar 2009 unterbreitet hatte, und auf ein der Kooperationsvereinbarung von 2004 beigefügtes Bauprogramm, in dem für den Damplein ein Erschließungs- und Qualitätsbeitrag von 551 554 EUR festgestellt wird.

(41) Ferner teilten die Niederlande der Kommission mit, dass im Rahmen der ÖPP bereits in den Jahren 2006 und 2008 über Preissenkungen für SJB beraten worden sei. Im Jahr 2006 habe die ÖPP beschlossen, den Grundstückspreis für die Geschäftsräume zu senken, da weniger Geschäftsraum geschaffen werden konnte als ursprünglich geplant, und im Jahr 2008 habe die ÖPP beschlossen, SJB für die bei der Erteilung der Baugenehmigung entstandene Verzögerung einen Ausgleich zu gewähren. Diese Ermäßigungen sollten unter der Bedingung gewährt werden, dass SJB bis zum 1. Oktober 2008 eine gültige Baugenehmigung erhielt. Da dies nicht der Fall gewesen sei, hätten die Vertragspartner beschlossen, erneut über die Ermäßigung zu verhandeln. Nach Angaben der niederländischen Behörden sind die Ermäßigung des Preises für das Grundstück am Damplein und die erlassenen Beiträge nach Tabelle 1 zu berechnen.

Tabelle 1

Berechnung der Preisermäßigung und der erlassenen Beiträge nach Angaben der niederländischen Behörden

Preisermäßigung Damplein	Preisniveau: 1.1.2010
Grundstückspreis	8 622 480
Erschließungs- und Qualitätsbeitrag	719 400
Summe Grundstückspreis und Beiträge	9 341 880
2006 und 2008 vereinbarte Ermäßigungen	– 1 734 245
Ermäßigter Preis	7 607 635
Preis ergänzende Vereinbarung März 2010	– 4 000 000
Ermäßigung insgesamt	**3 607 635**

4.2 Anmerkungen zum Vorliegen staatlicher Beihilfen

(42) Nach Angaben der niederländischen Behörden stellen die streitigen Maßnahmen keine staatlichen Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar. Die niederländischen Behörden vertreten im Wesentlichen die Auffassung, dass SJB durch die streitigen Maßnahmen kein Vorteil gewährt worden sei, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.

(43) Nach Ansicht der niederländischen Behörden hat die Gemeinde im Einklang mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers gehandelt, da die Nichtdurchführung des Projekts Damplein sich auf das gesamte Projekt Leidschendam-Zentrum ausgewirkt und der Gemeinde direkten und indirekten Schaden zugefügt hätte.

(44) Um den direkten Schaden zu berechnen, sei die Gemeinde zunächst davon ausgegangen, dass SJB mindestens zwei Jahre gebraucht hätte, um während der Krise 70 % der Wohneinheiten zu verkaufen und ohne die ergänzende Vereinbarung mit den Bauarbeiten zu beginnen. Die Gemeinde habe den direkten Schaden, der sich aus einer weiteren Verzögerung um zwei Jahre für die ÖPP ergeben hätte, mit 2,85 Mio. EUR veranschlagt, von denen 50 % für Rechnung der Gemeinde gehen würden. Ferner habe sie die sich allein aus der Instandhaltung des benachteiligten Gebiets ergebenden zusätzlichen direkten Kosten für die Gemeinde auf 50 000 EUR geschätzt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Von den Niederlanden berechneter direkter Schaden

Direkter Schaden in einem Zeitraum von 2 Jahren	ÖPP	Gemeinde (50 %)
Zinsaufwendungen für eine Kreditfazilität (5 % in zwei Jahren, ausstehender Betrag am 1.1.2009: 17 Mio. EUR)	1 800 000	900 000
Vorläufige Maßnahmen: Schutzvorrichtung, Verkehrszeichen sowie Wartung und Verwaltung	60 000	30 000
Mit diesen Maßnahmen verbundener Kostenanstieg (Indexierung mit 2,5 %)	385 000	192 500
Zusätzliche Plankosten, d. h. Kosten für das Projektbüro, wie Finanzverwaltung, Versicherungen usw.	600 000	300 000
Instandhaltung des benachteiligten Gebiets		50 000
Insgesamt	**2 845 000**	**1 472 500**

(45) Ferner machen die Niederlande geltend, dass der Gemeinde durch eine derartige Verzögerung ein indirekter Schaden entstanden wäre in Form einer weiteren negativen Entwicklung der öffentlichen Fläche, eines Verlusts an Vertrauen in das Gebiet seitens der Anwohner und künftigen Immobilienkäufer, Kosten für die Änderung des Verwendungszwecks von Geschäftsraum, Schadenersatzforderungen von Unternehmen, Kosten für Instandhaltung und Plananpassungen für die übrigen Planteile. Eine derartige Verzögerung hätte auch das Ende bedeutet für die Geschäftseinrichtungen im Entwicklungsgebiet, die zur Lebensfähigkeit des gesamten Gebiets beitrügen. Bereits vor Beginn des Projekts hätten rund 23 % der Geschäfte leergestanden. 2010 seien 27 % der Geschäfte ungenutzt gewesen. Ohne die erforderliche Wiederbelegung wäre es zu einer weiteren Verarmung der Gegend gekommen.

(46) Nach Auffassung der Niederlande hat die Gemeinde wie ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber gehandelt, als sie den Finanzprognosen Rechnung trug und in ihrem eigenen Interesse versuchte, den direkten und indirekten Schaden, der sich durch eine weitere Verzögerung des Projekts ergeben hätte, zu beschränken. Zugleich habe sie die Gewissheit erhalten, dass die Bauarbeiten am Damplein ausgeführt würden.

(47) Zweitens führen die Niederlande aus, dass die Gemeinde wie ein privater Kapitalgeber gehandelt habe, da sie die streitigen Maßnahmen im Gegenzug für die Zusage von SJB gewährt habe, auf die Geltendmachung der 70 %-Klausel zu verzichten. Die Tatsache, dass SJB die 70 %-Klausel nicht länger geltend machen konnte, habe sich auf die Gültigkeit der Annahmen ausgewirkt, die bei der ursprünglichen Bewertung des Grundstücks im Jahr 2003 und dem in der Kooperationsvereinbarung von 2004 vereinbarten Preis zugrundegelegt worden seien. Nach Angaben der Niederlande bildeten die Senkung des Verkaufspreises des Grundstücks und der Erlass der Beiträge die Gegenleistung der Gemeinde für die Bereitschaft von SJB, auf sein Recht, die 70 %-Klausel geltend zu machen, zu verzichten. Ohne die ergänzende Vereinbarung hätte SJB nicht mit den Bauarbeiten am Damplein begonnen.

4.3 **Anmerkungen zur Vereinbarkeit der staatlichen Beihilfe mit dem Binnenmarkt**

(48) Sollte die Kommission zu dem Ergebnis gelangen, dass die streitigen Maßnahmen staatliche Beihilfen bilden, so wären diese nach Auffassung der niederländischen Behörden nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar.

4.3.1 *Allgemeines Interesse*

(49) Nach Angaben der Niederlande verfolgte die Gemeinde mit der Durchführung dieses Projekts ein Ziel von allgemeinem Interesse. Da ein großer Teil des Damplein brach gelegen und die Gegend sich negativ entwickelt habe, sei der Beginn der Bauarbeiten nach Auffassung der Gemeinde nicht nur für die Entwicklung des Damplein, sondern für das gesamte Zentrum von Leidschendam von großer Bedeutung gewesen. Insbesondere die Verzögerung beim Bau der unterirdischen Parkgarage hätte die Verwirklichung der übrigen Planteile gefährdet.

4.3.2 *Zielsetzung von gemeinsamem Interesse*

(50) Nach Ansicht der Niederlande trägt die Neubelebung des Zentrums von Leidschendam zum Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bei, das in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union (im Folgenden „EUV“) und Artikel 174 AEUV aufgeführt ist. Bei der Neugestaltung des Zentrums werde der knappe Raum für neue Wohnungen, Geschäftseinrichtungen und eine unterirdische Parkgarage in Leidschendam effizient genutzt und durch die Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur werde ein Beitrag zum Zusammenhalt des gesamten Zentrums geleistet.

4.3.3 *Angemessenheit der ergänzenden Vereinbarung*

(51) Nach Angaben der Niederlande konnte SJB wegen der 70 %-Klausel in der Kooperationsvereinbarung von 2004 nicht verpflichtet werden, mit den Bauarbeiten am Damplein zu beginnen. Zu dem Zeitpunkt, zu dem SJB eine gültige Baugenehmigung erhalten habe, sei der niederländische Immobilienmarkt durch die Kreditkrise beeinträchtigt worden, so dass es für SJB noch schwieriger geworden sei, 70 % der Wohnungen des freien Marktes rasch zu verkaufen. Da die Gemeinde dem Beginn der Bauarbeiten am Damplein große Bedeutung beigemessen habe, sei deshalb erneut über die Kooperationsvereinbarung von 2004 verhandelt worden. Die ergänzende Vereinbarung sei daher angemessen und erforderlich gewesen, um das Ziel der Gemeinde zu verwirklichen, den Damplein wiederzubeleben.

4.3.4 *Verhältnismäßigkeit*

(52) Da die Gemeinde den unverzüglichen Beginn der Bauarbeiten habe erreichen wollen, habe SJB auf sein Recht der Geltendmachung der 70 %-Klausel verzichten und auf die Gefahr hin, die Wohnungen möglicherweise nicht verkaufen zu können, mit dem Bau beginnen müssen. Deshalb habe SJB den zuvor vereinbarten Preis neu berechnet. Diese Berechnung sei anschließend von einem unabhängigen Sachverständigen geprüft worden, der den vereinbarten Preis für marktüblich hielt.

(53) Der Umstand, dass der Preis von einem unabhängigen Sachverständigen als marktüblich bezeichnet wurde, belegt nach Angaben der Niederlande, dass die Preissenkung verhältnismäßig sei. Dies beinhalte auch, dass keine Überkompensierung zugunsten von SJB vorgelegen habe. Die Preissenkung sei die Gegenleistung der Gemeinde gewesen für die Bereitschaft von SJB, auf die Geltendmachung der 70 %-Klausel zu verzichten. Ohne die ergänzende Vereinbarung hätte SJB nicht mit den Bauarbeiten am Damplein begonnen.

(54) Durch seine Teilnahme an der ÖPP werde SJB ferner 50 % der mit der Erschließung verbundenen Risiken und Kosten selbst tragen und damit einen Beitrag zur vereinbarten Senkung des Verkaufpreises leisten. Um in Bezug auf die Erschließung die Gewinnschwelle zu erreichen, sei beschlossen worden, dass SJB 2,6 Mio. EUR zur ÖPP beitragen solle (Punkt 5.2.1 des Generalplans für die Erschließung des Damzentrums), und da die ÖPP 50 % der Kosten für die Schule getragen habe, gingen 25 % davon zu Lasten von SJB (0,7 Mio. EUR).

4.3.5 *Verfälschung des Wettbewerbs*

(55) Schließlich beziehe sich die rückwirkende Preissenkung nach Angaben der Niederlande auf den Bau von 67 Wohneinheiten und 14 Geschäftsräumen, die zu Preisen verkauft werden sollen, welche von einem unabhängigen Sachverständigen als marktüblich bezeichnet worden seien. Daher sei die Verfälschung des Wettbewerbs sehr lokaler Art und wiege nicht schwerer als die positiven Folgen der Durchführung des Projekts.

5. **STELLUNGNAHME DRITTER**

(56) Nur die Stiftung hat zum Eröffnungsbeschluss Stellung genommen. Die Stiftung begrüßt den Eröffnungsbeschluss, vertritt aber die Auffassung, dass die darin beschriebenen streitigen Maßnahmen Teil einer wesentlich umfangreicheren Fördermaßnahme seien und verweist in diesem Zusammenhang auf ihre Beschwerde und die von ihr vorgelegten ergänzenden Informationen. Insbesondere verweist die Stiftung auf das Grundstück, das die Gemeinde vermutlich kostenlos auf die ÖPP übertragen habe.

(57) Die Stiftung vertrat die Auffassung, dass die Verzögerung des Projekts nicht auf die von ihr eingeleiteten nationalen Rechtssachen zurückzuführen gewesen sei und dass auch die Finanzkrise den Verkauf der Wohnungen am Damplein nicht verzögert habe. Nach Ansicht der Stiftung bestand bereits zu Beginn des Projekts im Jahr 2004 keine Nachfrage nach der am Damplein geplanten Art von Wohnungen.

(58) Nach Angaben der Stiftung wurde das Grundstück weder im Jahr 2003 noch im Jahr 2009 von einem unabhängigen Sachverständigen bewertet.

6. STELLUNGNAHME DER NIEDERLANDE ZUR STELLUNGNAHME DER STIFTUNG

(59) Die Niederlande machten geltend, dass die Gestaltung des Projekts durch die Gemeinde transparent sei und in dem am 6. April 2004 genehmigten „Konzept eines Generalplans für das Damzentrum" beschrieben worden sei. Nur finanziell heikle Vereinbarungen oder Teile von Vereinbarungen seien geheim gehalten worden.

(60) In Bezug auf die kostenlose Übertragung eines Grundstücks der Gemeinde auf die ÖPP erläuterte die Gemeinde, dass diese nicht Gegenstand des Eröffnungsbeschlusses sei und verwies auf die Angaben, die sie der Kommission 2009 übermittelt habe und in denen sie erklärt habe, dass die Übertragung nicht kostenlos erfolgt sei, da die ÖPP im Gegenzug Dienstleistungen erbracht habe. In ihren zuvor übermittelten Informationen hatte die Gemeinde betont, dass die von der ÖPP durchgeführten Arbeiten normalerweise zu Lasten der Gemeinde gegangen wären.

(61) Nach Ansicht der niederländischen Behörden haben sowohl die verschiedenen Rechtsverfahren, die die Stiftung eingeleitet habe und die viel negative Publizität für das Projekt mit sich gebracht hätten, als auch die Kreditkrise einen negativen Einfluss auf den Verkauf der Wohnungen am Damplein ausgeübt. Als im Jahr 2007 erstmals mit dem Verkauf begonnen wurde, sei nahezu ein Drittel der Wohneinheiten verkauft worden. Diese Verkaufsvereinbarungen seien später wegen der verzögerten Erteilung der erforderlichen Baugenehmigungen annulliert worden. Hieraus könne geschlossen werden, dass zu Beginn des Projekts Nachfrage nach diesen Wohnungen bestanden habe.

(62) Die niederländischen Behörden verweisen zudem darauf, dass die unabhängigen Experten von der Gemeinde bestellt worden seien, die kein Interesse an einem niedrigen Grundstückspreis gehabt hätte.

7. BEWERTUNG DER STREITIGEN MASSNAHMEN

7.1 Das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV

(63) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind, soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, „*staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.*"

(64) Erstens wird nicht bestritten, dass SJB sowie Schouten de Jong und Bouwfonds, die Mitglieder der Partnerschaft, Unternehmen im Sinne dieser Bestimmung sind, da sie – so wie im Eröffnungsbeschluss angegeben – durch das Angebot von Gütern und Dienstleistungen auf dem Markt wirtschaftliche Tätigkeiten ausüben.

(65) Zweitens wurden die streitigen Maßnahmen durch die ÖPP gewährt, d. h. mit der erforderlichen Zustimmung der Gemeinde, die einen 50 % igen Anteil an der ÖPP hält. Da die ÖPP-Beschlüsse einstimmig gefasst werden und bei diesen Maßnahmen die Einstimmigkeit nicht ohne ausdrückliche Zustimmung des Gemeinderats erzielt werden konnte, ist der Beschluss der ÖPP, die streitigen Maßnahmen zu gewähren, dem Staat zuzurechnen. Hätte die Gemeinde den streitigen Maßnahmen nicht zugestimmt, wäre das finanzielle Risiko, mit dem sie aufgrund ihrer Teilnahme an der ÖPP konfrontiert war, proportionell geringer gewesen. Die Preissenkung und der Erlass der Beiträge durch die ÖPP stellen somit eine Mindereinnahme an staatlichen Mitteln dar.

(66) Drittens sind diese Maßnahmen als selektiv anzusehen, da sie lediglich SJB und schließlich Schouten de Jong und Bouwfonds, den Mitgliedern der Partnerschaft, zugute kommen.

(67) Die niederländischen Behörden bestreiten jedoch, dass die Gemeinde durch Zustimmung zur Senkung des ursprünglich vereinbarten Preises des an SJB verkauften Grundstücks sowie durch einen Erlass der Beiträge SJB einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hat, den das Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Auch bestreiten sie, dass die streitigen Maßnahmen den Wettbewerb verfälschen und den Handel in der Union beeinträchtigen.

(68) Aus den in den Erwägungsgründen 69 bis 89 genannten Gründen teilt die Kommission in diesen Punkten nicht die Auffassung der niederländischen Behörden.

7.1.1 *Vorteil*

(69) Der ständigen Rechtsprechung zufolge ([15]) kann der Verkauf von Grundstücken und Bauten durch den Staat an ein Unternehmen oder eine Privatperson, das/die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht, eine Beihilfe darstellen, vor allem, wenn der Verkauf nicht zum Marktwert erfolgt, d. h. wenn nicht der Preis erzielt wird, den ein privater Kapitalgeber unter normalen Wettbewerbsbedingungen wahrscheinlich erzielt hätte.

(70) Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass Grundstücksgeschäfte prinzipiell gemäß der Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand ([16]) zu beurteilen sind, die den Mitgliedstaaten eine Reihe von Leitlinien an die Hand gibt, um sicherzustellen, dass der Verkauf von Grundstücken und Bauten durch die öffentliche Hand keine Beihilfen umfasst. In der Mitteilung werden zwei Methoden beschrieben, mit denen Beihilfen bei derartigen Geschäften ausgeschlossen werden können: Zum einen der Verkauf von Bauten oder Grundstücken nach einem hinreichend publizierten, allgemeinen und bedingungsfreien Bietverfahren (ähnlich einer Versteigerung) und die darauf folgende Veräußerung an den meistbietenden oder den einzigen Bieter, und zum anderen die Erstellung eines unabhängigen Gutachtens durch einen unabhängigen Sachverständigen. Diese Methoden müssen gewährleisten, dass der Preis, zu dem das Grundstück durch die öffentliche Hand verkauft wird, so genau wie möglich den Marktwert des Grundstücks widerspiegelt und folglich mit dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers im Einklang steht, um zu vermeiden, dass der Käufer des Grundstücks durch diesen Verkauf

([15]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH., C-239/09, Slg. 2010, I-13083, Randnr. 34 und Urteil des Gerichtshofs vom 2. September 2010, Kommission/Scott SA, C- 290/07 P, Slg. 2010, I-7763, Randnr. 68, sowie Urteil des Gerichtshofs erster Instanz vom 13. Dezember 2011, Konsum Nord ekonomisk förening/Kommission, T-244/08, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht, Randnr. 61.

([16]) ABl. C 209 vom 10.7.1997, S. 3.

einen wirtschaftlichen Vorteil erhält. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass in derartigen Fällen auch andere Bewertungsmethoden zur Anwendung kommen können. Dabei muss jedoch gewährleistet sein, dass der tatsächliche durch den Käufer entrichtete Preis dem Marktwert des Grundstücks so weit wie möglich entspricht ([17]).

(71) In dieser Sache wurde kein bedingungsfreies Bietverfahren durchgeführt. Auch wenn im März 2003 ein Sachverständiger ein Gutachten zu den Verkaufspreisen in der Kooperationsvereinbarung von 2004 erstellt hat, wurde im Jahr 2010 der mit SJB vereinbarte Kaufpreis für das Grundstück auf dem Damplein gemindert. Zudem wurden die zuvor vereinbarten Beiträge infolge der ergänzenden Vereinbarung erlassen.

(72) Was das in Erwägungsgrund 30 genannte Gutachten durch einen Sachverständigen vom Februar 2009 betrifft, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Restwertmethode, die bei dieser im Nachhinein erstellten Bewertung verwendet wurde, zur Berechnung des Marktwerts des an SJB verkauften Grundstücks nicht geeignet ist, da die erwartete Minderung des Erlöses aus dem Verkauf der Bauten vollständig durch den Grundstückspreis absorbiert werden dürfte. Bei der Berechnung des Grundstückswerts geht die Restwertmethode vom Verkaufspreis der Bauten aus. Von diesem Preis werden die Baukosten sowie ein Betrag zur Gewinn- und Risikodeckung abgezogen. Der Restbetrag entspricht dem Grundstückswert. Es liegt auf der Hand, dass bei der Restwertmethode im Zusammenhang mit einem rückläufigen Immobilienmarkt, so wie es hier der Fall ist, die Wertminderung der Immobilie vollständig auf den Grundstückswert abgewälzt wird. Theoretisch kann dies sogar zu einem negativen Grundstückswert führen.

(73) Schließlich machen die niederländischen Behörden geltend, dass die Gemeinde in Übereinstimmung mit dem Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers gehandelt habe, als sie den streitigen Maßnahmen zustimmte. Das bedeutet, dass ein hypothetischer privater Verkäufer, der sich in derselben Situation wie die Gemeinde befand, derselben Preissenkung und demselben Beitragserlass zugestimmt hätte und deshalb kein Vorteil infolge der streitigen Maßnahmen vorliege. Zum einen war es den niederländischen Behörden zufolge für die Gemeinde von großer finanzieller und sozialer Bedeutung, dass die Bauarbeiten auf dem Damplein so schnell wie möglich aufgenommen wurden. Weitere Verzögerungen hätten der Gemeinde einen direkten und indirekten Schaden zugefügt, der höher gewesen wäre als die Kosten, die der Gemeinde infolge ihrer Zustimmung zu den streitigen Maßnahmen entstanden. Zum anderen führen die Niederlande aus, dass die Gemeinde wie ein privater Kapitalgeber gehandelt habe, da sie die streitigen Maßnahmen im Gegenzug für die Zusage von SJB akzeptiert habe, auf das Recht, die 70 %-Klausel geltend zu machen, zu verzichten.

(74) Die Kommission kann sich diesen Argumenten nicht anschließen. Erstens erinnert sie daran, dass die Gemeinde lediglich bei der Erschließungsphase des Immobilienprojekts involviert war, während die Bauphase des Projekts für Rechnung und Risiko der jeweiligen privaten Entwickler, zu denen auch SJB gehörte (siehe die Erwägungssgründe 13 und 16), ging. Es ist unwahrscheinlich, dass ein privater Kapitalgeber unter normalen Wettbewerbsbedingungen beschlossen hätte, das für ihn zuvor nicht bestehende Risiko eines rückläufigen Immobilienmarkts von SJB zu übernehmen, indem er einer Senkung des ursprünglich vereinbarten Grundstückspreises und eines Beitragserlasses zugestimmte, ohne dadurch einen deutlichen finanziellen Vorteil zu erlangen, der die durch den Beschluss erlittenen Verluste übersteigt. So wie in den Erwägungsgründen 75 bis 86 erläutert, bewirken weder die Tatsache, dass die Gemeinde durch weitere Verzögerungen Schaden erlitten hätte noch die Tatsache, dass SJB beschlossen hat, auf sein Recht, die 70 %-Klausel geltend zu machen, zu verzichten, eine Änderung der Schlussfolgerung der Kommission im Hinblick auf die Frage, ob die Gemeinde nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers gehandelt hat.

Angeblicher Schaden

(75) Im Hinblick auf den angeblichen direkten Schaden, den die Gemeinde durch weitere Verzögerungen des Damplein-Projekts erlitten hätte, stellt die Kommission fest, dass sämtliche in Tabelle 2 durch die niederländischen Behörden veranschlagten Kosten mit der Erschließungsphase des gesamten Projekts Leidschendam-Zentrum in Verbindung stehen. In der Annahme, dass es noch mindestens zwei Jahre dauern dürfte, bis SJB die Bauarbeiten aufnimmt, schätzten die niederländischen Behörden, dass die Mindereinnahmen der ÖPP aus dem Grundstücksverkauf an SJB und die erwarteten entsprechenden Verzögerungen des übrigen Projekts Leidschendam-Zentrum zu einer Zinsbelastung von ca. 1,8 Mio. EUR auf das ausstehende Darlehen der ÖPP für die Erschließungsphase des gesamten Projekts Leidschendam-Zentrum führen dürften. Eine Verzögerung um zwei Jahre dürfte zudem für das gesamte Projekt Leidschendam-Zentrum zusätzliche Plankosten und sonstige Kosten in Höhe von ca. 1 Mio. EUR verursachen.

(76) So wie die niederländischen Behörden selbst einräumen, haben die streitigen Maßnahmen zu den Verlusten in der Erschließungsphase des Projekts beigetragen, weil die ÖPP mit SJB einen niedrigeren Grundstückspreis als ursprünglich in der Kooperationsvereinbarung von 2004 festgelegt ausgehandelt und bestimmte Beiträge erlassen hat ([18]). Ein privater Kapitalgeber, der unter normalen Marktbedingungen einen Höchstertrag für den Verkauf seines Grundstücks anstrebt, hätte den streitigen Maßnahmen wahrscheinlich nicht zugestimmt, da sie zu den Verlusten in der Erschließungsphase des Projekts beitrugen, für die der private Kapitalgeber selbst zu 50 % aufzukommen hatte. Ein privater Kapitalgeber, der in die Erschließungsphase des Projekts lediglich finanziell involviert ist, hätte vielmehr dafür gesorgt, dass die Erschließungsarbeiten schnell voranschreiten, um das Grundstück für die Projektentwickler bereitzustellen. Auch dürfte er die privaten Entwickler aufgefordert haben, den in den frei ausgehandelten Vereinbarungen genannten Grundstücksverkaufspreis zu zahlen und die dort festgelegten Beiträge zu entrichten.

([17]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-239/09, siehe oben, Randnr. 39.

([18]) In ihrer Antwort auf den Eröffnungsbeschluss hat die Gemeinde berechnet, dass sich der Verlust aus dem Erschließungsprojekt auf 4,5 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2011) beläuft, was u. a. auf die Preissenkung und den Beitragserlass zurückzuführen sei.

(77) Selbst wenn die angeblichen direkten Kosten, auf die die niederländischen Behörden Bezug nehmen, den Beschluss der Gemeinde, die streitigen Maßnahmen zu gewähren, beeinflusst haben sollten, was die Kommission nicht anerkennt, ist doch die Berechnung der Kosten als solche falsch. Zum einen wurden die Zinsen für eine der ÖPP für das gesamte Projekt Leidschendam-Zentrum und nicht nur für das Projekt Damplein gewährte Kreditfazilität berechnet, das lediglich eines von acht Teilprojekten ist. Auch die zusätzlichen Plankosten wurden für das gesamte Projekt Leidschendam-Zentrum berechnet. Folglich kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei der Ausführung des Projekts Damplein auch alle anderen Teilprojekte ausgeführt werden und folglich keine entsprechenden Zinsen anfallen dürften.

(78) Zum anderen handelt es sich bei den 5 % nicht um einen tatsächlichen Zins, sondern vielmehr um einen Prozentsatz, der für interne Berechnungen zugrunde gelegt wird. Der tatsächliche Zins, der für die Kreditfazilität für das Projekt Leidschendam-Zentrum zu entrichten ist, liegt erheblich niedriger ([19]), d. h. für die Gemeinde fallen die Zinskosten über die ÖPP niedriger aus als von den niederländischen Behörden angegeben.

(79) Drittens wären die ausstehende Kreditfazilität und folglich auch die Zinsen wesentlich niedriger ausgefallen, wenn die Zahlung zu dem in der Kooperationsvereinbarung von 2004 genannten Termin und in Höhe des dort festgelegten Betrags erfolgt wäre.

(80) Viertens liegt es auf der Hand, dass selbst nach den Berechnungen der niederländischen Behörden die finanziellen Folgen der Gewährung der streitigen Maßnahmen, die auf ca. 3,6 Mio.EUR veranschlagt werden, für die ÖPP höher ausfallen als die angeblichen direkten Kosten bei einer weiteren Bauverzögerung auf dem Damplein durch SJB, die die niederländischen Behörden mit ca. 2,8 Mio. EUR veranschlagen.

(81) Schließlich haben die niederländischen Behörden die angeblichen indirekten Kosten einer weiteren Verzögerung des Projekts um zwei Jahre nicht beziffert, so dass die Kommission sie nicht kontrollieren kann.

Die 70 %-Klausel

(82) Was die Zusage von SJB betrifft, auf das Recht, die 70 %-Klausel geltend zu machen, zu verzichten, stellt die Kommission zunächst fest, dass diese Klausel, die auch für die anderen privaten Entwickler des Projekts Leidschendam-Zentrum galt, in den Niederlanden nicht ungewöhnlich ist. Durch die Akzeptanz dieser Klausel erklärte sich die Gemeinde damit einverstanden, dass der tatsächliche Baubeginn der Wohnungen des freien Sektors durch die Ergebnisse des Vorverkaufs von Wohnungen durch private Projektentwickler wie SJB bestimmt würde. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass die Gemeinde nur in der Erschließungsphase des Projekts involviert war, während die Bauphase für Rechnung und Risiko der privaten Entwickler ging. Auch wenn für die Gemeinde ein schneller Baubeginn in der Tat wichtig war, stand es ihr frei, während der Verhandlungen über die Verkaufsvereinbarungen mit den privaten Entwicklern im Jahr 2004 die 70 %-Klausel im Vertrag entweder abzulehnen oder Sanktionen für den Fall vorzusehen, dass die Bauphase zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht eingeleitet und/oder beendet worden war.

(83) An dieser Stelle sei angemerkt, dass die 70 %-Klausel in der Kooperationsvereinbarung von 2004 lediglich für Wohnungen des freien Sektors galt und nicht den Bau der Geschäftsfläche und der unterirdischen Parkgarage betraf, während SJB in Bezug auf alle Bautätigkeiten am Damplein den Baubeginn verweigerte. In einem solchen Fall ist es wahrscheinlich, dass ein privater Kapitalgeber, der an der Realisierung des gesamten Immobilienprojekts interessiert ist, unter normalen Wettbewerbsbedingungen von SJB verlangt hätte, seinen Vertragspflichten in Bezug auf den Bau der Geschäftsfläche und der unterirdischen Parkgarage nachzukommen. Auch wenn die Aussage von SJB, dass es seine Tätigkeiten nicht habe aufnehmen können, weil die verschiedenen Teile des Immobilienprojekts technisch zusammenhängen, der Realität entsprechen sollte, müsste SJB als einziges für die Bauphase des Projekts verantwortliches Unternehmen dieses Risiko tragen. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass ein privater Kapitalgeber unter normalen Wettbewerbsbedingungen dieses Risiko von SJB übernommen hätte.

(84) Auch sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die ÖPP in Bezug auf den Bau des öffentlichen Teils der unterirdischen Parkgarage bereits 2004 beschlossen hatte, den Auftrag für die entsprechenden Arbeiten ohne öffentliche Ausschreibung an SJB für den festen Betrag von höchstens 4,6 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003) zu vergeben. SJB hatte folglich keinen finanziellen Grund, den Baubeginn für die Parkgarage abzulehnen, und ein privater Kapitalgeber hatte unter normalen Wettbewerbsbedingungen mithin keinen Grund, eine weitere Bauverzögerung hinzunehmen, indem er akzeptierte, dass der Bau der Parkgarage vom Verkauf der Wohnungen des freien Sektors durch SJB abhängig gemacht wurde.

(85) Es ist also unwahrscheinlich, dass ein privater Kapitalgeber unter normalen Wettbewerbsbedingungen den streitigen Maßnahmen zugestimmt hätte, so wie es die Gemeinde getan hat, ohne zuerst andere, kommerziell interessantere Möglichkeiten in Betracht zu ziehen, wie eine Entbindung von der Kooperationsvereinbarung von 2004, die Forderung eines Schadenersatzes von SJB für die Bauverzögerung und die Durchführung einer Ausschreibung. Die niederländischen Behörden haben nicht nachgewiesen, dass die ÖPP ihre Möglichkeiten auf diese Art und Weise geprüft hat.

([19]) Gemäß dem Jahresbericht 2008 der ÖPP entspricht der für die Kreditfazilität zu entrichtende Zins dem ‚Euro Overnight Index Average' (EONIA) zzgl. 0,14 %. Am ersten Tag des Jahres 2009 lag der EONIA-Satz bei 2,2 % und ist im Jahresverlauf kontinuierlich zurückgegangen; am ersten Tag des Jahres 2010 lag der EONIA-Satz bei 0,3 % und überstieg 2010 nie 1 %. Der tatsächlich für die Kreditfazilität zu entrichtende Zins lag folglich 2009 und 2010 erheblich unter 5 %.

(86) Deshalb kann der Schluss gezogen werden, dass die streitigen Maßnahmen SJB einen Vorteil verschafft haben und nicht mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers in Einklang standen, denn die niederländischen Behörden haben nicht nachgewiesen, dass ein hypothetischer privater Verkäufer unter normalen Marktbedingungen mit diesen Maßnahmen einverstanden gewesen wäre.

7.1.2 *Verfälschung des Wettbewerbs und Beeinträchtigung des Handels in der Union*

(87) Da die streitigen Maßnahmen SJB von Kosten befreiten, die das Unternehmen ansonsten aufgrund der Kooperationsvereinbarung von 2004 hätte tragen müssen, stärken diese Maßnahmen die Wettbewerbsposition von SJB gegenüber anderen Immobilienentwicklern, die auf einem Markt tätig sind, der dem Wettbewerb und dem Handel auf Unionsebene offensteht. Dadurch können sie den Wettbewerb verfälschen und den Handel in der Union beeinträchtigen. Jede Beihilfe, die einem im Binnenmarkt tätigen Unternehmen gewährt wird, kann Verfälschungen des Wettbewerbs hervorrufen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen ([20]).

(88) Was den angeblich beschränkten Umfang oder ortsgebundenen Charakter des Projekts betrifft, so schließt die Tatsache, dass ein Unternehmen, das lediglich regionale oder lokale Dienstleistungen anbietet und außerhalb des Herkunftsmitgliedstaats keine Dienstleistungen erbringt, Subventionen erhält, als solche nicht aus, dass diese Subventionen den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können ([21]). Die Kommission erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die streitigen Maßnahmen als eine Beeinträchtigung des Handels angesehen werden müssen, denn sowohl im Bau- als auch im Immobiliensektor existiert ein grenzübergreifender Handel in der Union und Immobilienentwickler aus anderen Mitgliedstaaten bzw. ihre Tochtergesellschaften hätten an dem Projekt Leidschendam-Zentrum teilnehmen und SJB, das aufgrund der streitigen Maßnahmen von einer finanziellen Belastung befreit ist, hätte in anderen Mitgliedstaaten als den Niederlanden tätig werden können. Schließlich verweist die Kommission darauf, dass Bouwfonds, eines der Unternehmen der Partnerschaft von SJB, außerhalb der Niederlande tätig ist, und zwar in Frankreich und Deutschland. Bouwfonds ist der größte Immobilienentwickler in den Niederlanden und einer der drei größten Akteure auf dem europäischen Immobilienmarkt. Durch die Begünstigung von SJB verschaffen die streitigen Maßnahmen auch Bouwfonds einen Vorteil und können so seine Stellung auf dem europäischen Immobilienmarkt ausbauen.

([20]) Urteil vom 17. September 1980, Philip Morris Holland BV/Kommission, 730/79, Slg. 1980, S. 2671, Randnrn. 11 und 12; Urteil vom 17. Juni 1999, Belgien/Kommission, C-75/97, Slg. 1999, I-3671, Randnrn. 47-48; Urteil des Gerichts Erster Instanz vom 30. April 1998, Vlaams Gewest/Kommission, T-214/95, Slg. 1998, II-717, Randnr. 48-50; Urteil des Gerichts Erster Instanz vom 6. März 2002, Diputación Foral de Álava/Kommission, verbundene Rechtssachen T-92/00 und T-103/00, Slg. 2002, II-1385, Randnr. 72 und Urteil des Gerichts Erster Instanz vom 11. Juni 2009, Italien/Kommission, T-222/04, Slg. 2009, II-1877, Randnr. 43.

([21]) Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, Slg 2003, I-7747, Randnr. 77-78.

(89) Da die streitigen Maßnahmen sämtliche Kriterien von Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllen, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass sie eine staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung darstellen. Da diese Beihilfe den Begünstigten entgegen der Vorschriften in Artikel 108 Absatz 3 AEUV ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission und ohne deren Genehmigung gewährt wurde, stellen die streitigen Maßnahmen eine unzulässige Beihilfe dar.

7.2 **Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt**

(90) Da nun festgestellt wurde, dass die streitigen Maßnahmen eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen, ist die Behauptung der niederländischen Behörden, dass die Maßnahmen aufgrund des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar seien, zu prüfen.

(91) Gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(92) Bei der Beurteilung der Tatsache, ob eine Maßnahme als mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar angesehen werden kann, untersucht die Kommission, ob die Maßnahme auf eine klar beschriebene Zielsetzung von gemeinsamem Interesse ausgerichtet ist, ob sie zur Erreichung dieser Zielsetzung angemessen und verhältnismäßig ist und ob sie nicht zu einer übermäßigen Verfälschung des Wettbewerbs führt.

7.2.1 *Zielsetzung von gemeinsamem Interesse*

(93) Nach Ansicht der Niederlande trägt die Neubelebung des Zentrums von Leidschendam zum Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bei, das in Artikel 3 EUV und Artikel 174 AEUV festgelegt ist. Ohne die streitigen Maßnahmen hätte SJB nicht mit den Bauarbeiten auf dem Damplein begonnen und das gesamte Projekt Leidschendam-Zentrum wäre in Gefahr geraten.

(94) Diese Argumentation hat die Kommission jedoch nicht überzeugt. Zum einen haben die niederländischen Behörden nicht nachgewiesen, dass der Damplein ein benachteiligtes Stadtviertel ist, das von Marktversagen betroffen war, und dass die geplante Erneuerung des Dampleins nicht dem Markt überlassen werden konnte. Vielmehr waren bei der Lancierung des Projekts anscheinend mehrere private Entwickler, wie u. a. SJB bereit, auf eigene Rechnung und Risiko – wie in der Kooperationsvereinbarung von 2004 festgelegt – an der Bauphase des Projekts teilzunehmen.

(95) Zum anderen hat die Gemeinde mit der 70 %-Klausel in der Kooperationsvereinbarung von 2004 ihr Interesse an dem verfolgten Ziel der Neubelebung des Zentrums von Leidschendam dem kommerziellen Interesse von SJB für den Fall untergeordnet, dass SJB vor dem Bau nicht 70 % der geplanten Wohneinheiten vorverkaufen kann. Die Gemeinde kann folglich nicht mehr behaupten, dass mit den streitigen Maßnahmen, die 2010 unter der Voraussetzung vereinbart wurden, dass SJB auf das Recht, die 70 %-Klausel geltend zu machen, verzichtete, eine Zielsetzung von gemeinsamem Interesse verfolgt wurde.

7.2.2 *Angemessenheit der Beihilfe*

(96) Wenngleich davon ausgegangen werden kann, dass die streitigen Maßnahmen auf die Neubelebung des Zentrums von Leidschendam ausgerichtet waren, haben die niederländischen Behörden nicht nachgewiesen, dass die Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels angemessen waren.

(97) Aus den übermittelten Informationen geht hervor, dass die anderen am Projekt Leidschendam-Zentrum beteiligten privaten Entwickler die ÖPP auch ersucht haben, den ursprünglich für das Grundstück vereinbarten Verkaufspreis wegen der problematischen Lage auf dem Immobilienmarkt zu senken, dass aber die Gemeinde – anstatt einer solchen Senkung oder einem Beitragserlass zuzustimmen – in Betracht zog, die ursprünglichen Planungs- und Entwicklungsvorschriften zu ändern, um sie der veränderten Marktnachfrage anzupassen.

(98) Dies zeigt, dass die Gemeinde andere, zweckmäßigere Maßnahmen hätte ergreifen können, die angemessener und weniger wettbewerbsverzerrend gewesen wären, um in Anbetracht der veränderten wirtschaftlichen Situation das angestrebte Ziel, d. h. die Neubelebung des Zentrums von Leidschendam, zu erreichen.

7.2.3 *Verhältnismäßigkeit der Beihilfe*

(99) Den niederländischen Behörden zufolge stehen die streitigen Maßnahmen im Verhältnis zum angestrebten Ziel, d. h. die Neubelebung des Zentrums von Leidschendam, weil sich SJB im Gegenzug zur Preissenkung und zum Beitragserlass damit einverstanden erklärt habe, auf das Recht, die 70 %-Klausel geltend zu machen, zu verzichten. Außerdem betrachten die niederländischen Behörden die streitigen Maßnahmen als verhältnismäßig, weil sich SJB an der Eschließungsphase beteiligt habe. SJB habe nämlich einen Finanzbeitrag in Höhe von ca. 2,6 Mio. EUR an die ÖPP entrichtet und 25 % der Kosten für die Schule, die in einem anderen Planteil des Projekts Leidschendam-Zentrum errichtet werden sollte, getragen.

(100) Die Kommission kann diese Argumentation nicht akzeptieren. Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV sieht vor, dass die Maßnahmen im Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen müssen, nicht aber, dass die gewährte Beihilfe gegen die Zugeständnisse der Begünstigten für den Erhalt dieser Beihilfe aufgerechnet wird. Die Tatsache, dass sich SJB im Gegenzug zur Preissenkung und zum Beitragserlass damit einverstanden erklärt hat, auf das Recht, die 70 %-Klausel geltend zu machen, zu verzichten, ist folglich für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der streitigen Maßnahmen nicht relevant. Dies gilt auch für eventuelle Finanzbeiträge von SJB in der Erschließungsphase.

(101) Die niederländischen Behörden haben folglich nicht nachweisen können, dass die streitigen Maßnahmen im Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung von gemeinsamem Interesse standen.

7.2.4 *Unzulässige Wettbewerbsverfälschung*

(102) Die niederländischen Behörden bestreiten schließlich, dass die streitigen Maßnahmen eine unzulässige Wettbewerbsverfälschung darstellen. Ihrer Auffassung zufolge überwiegen die positiven Folgen einer raschen Fertigstellung des Projekts die negativen Folgen der streitigen Maßnahmen.

(103) Die niederländischen Behörden haben dieses Argument allerdings nicht weiter ausgeführt. Wie in Erwägungsgrund 80 erläutert dürften sich den niederländischen Behörden zufolge die Kosten für die ÖPP bei einer weiteren Bauverzögerung des streitigen Immobilienprojekts auf 2,8 Mio. EUR belaufen, wohingegen die vereinbarten Preissenkungen 3,6 Mio. EUR ausmachten. Die Kommission kommt folglich zu dem Schluss, dass die niederländischen Behörden nicht nachgewiesen haben, dass die positiven Folgen einer raschen Fertigstellung des Projekts die negativen Folgen der streitigen Maßnahmen überwiegen.

7.2.5 *Schlussfolgerung*

(104) Aus den in den Erwägungsgründen 93 bis 103 genannten Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe, die die Gemeinde SJB in Form der streitigen Maßnahmen gewährt hat, nicht im Sinne des Artikels 107 Absatz 3, Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

8. FESTSETZUNG UND RÜCKFORDERUNG DER BEIHILFE

(105) Wie in Abschnitt 7 erläutert, stellen die streitigen Maßnahmen eine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar und können nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Da diese Beihilfe den Begünstigten entgegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission und deren Genehmigung gewährt wurde, stellen die streitigen Maßnahmen eine rechtswidrige Beihilfe dar.

(106) In Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags ([22]) heißt es: „*In Negativentscheidungen hinsichtlich rechtswidriger Beihilfen entscheidet die Kommission, dass der betreffende Mitgliedstaat alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um die Beihilfe vom Empfänger zurückzufordern.*“

(107) Auch wenn das Recht der Union keine Bestimmung enthält, aufgrund deren die Kommission bei der Anordnung der Rückzahlung einer mit dem Binnenmarkt für unvereinbar erklärten Beihilfe den genauen Betrag der zu erstattenden Beihilfe festzusetzen hat ([23]), kann sie doch Angaben machen, anhand deren der Adressat des Beschlusses diesen Betrag ohne übermäßige Schwierigkeiten selbst bestimmen kann.

([22]) ABl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

([23]) Siehe insbesondere das Urteil des Gerichtshofs vom 12. Oktober 2000, Spanien/Kommission, C-480/98, Slg. 2000, I-8717, Randnr. 25 und das Urteil des Gerichtshofs vom 18. Oktober 2007, Kommission/Frankreich, C-441/06 Slg. 2007, I-8887, Randnr. 29.

8.1 **Berechnung der Beihilfe**

(108) Aufgrund der streitigen Maßnahmen bezahlte SJB weniger für das Grundstück auf dem Damplein als in der Kooperationsvereinbarung von 2004 ursprünglich vorgesehen und musste auch den ursprünglich vereinbarten Erschließungs- und Qualitätsbeitrag nicht mehr entrichten. Um den Betrag zu berechnen, den SJB als rechtswidrige Beihilfe erhalten hat, sind der Betrag der Preissenkung und der Wert der erlassenen Beiträge zu ermitteln.

8.1.1 *Berechnung der Preissenkung*

(109) Wie in Erwägungsgrund 23 erläutert, wurde der Preis des von der ÖPP an SJB verkauften Grundstücks auf dem Damplein in der Kooperationsvereinbarung von 2004 auf 7,2 Mio. EUR veranschlagt und unterliegt bis zum Zahlungstermin einer jährlichen Indexierung von 2,5 %. Dieser Preis wird durch einen unabhängigen Sachverständigen festgestellt. Den niederländischen Behörden zufolge belief sich der Marktwert des Grundstücks am 1. Januar 2010 auf 8,6 Mio. EUR ([24]). Der Preis, den SJB für dieses Grundstück bezahlen musste, wurde anschließend im Rahmen der ergänzenden Vereinbarung von der ÖPP auf 4 Mio. EUR gesenkt.

(110) Der Vorteil, den SJB aufgrund der Preissenkung für das Grundstück auf dem Damplein erhalten hat, beläuft sich folglich auf ca. 4,6 Mio. EUR.

(111) Die Behauptung der niederländischen Behörden, dass sich die Preissenkung auf weniger als 4,6 Mio. EUR belief, weil die ÖPP bereits 2006 und 2008 den ursprünglich vereinbarten Preis von 7,2 Mio. EUR gesenkt hatte (siehe Tabelle 1), kann nicht akzeptiert werden, da nicht nachgewiesen wurde, dass diese Preissenkungen in einer Vereinbarung festgeschrieben wurden oder zu einer Änderung des ursprünglich in der Kooperationsvereinbarung von 2004 vereinbarten Verkaufspreises geführt haben.

(112) Die Kommission stellt ferner fest, dass die angebliche Preissenkung von 2006 der Kooperationsvereinbarung von 2004 zuwider läuft, in der eindeutig Mindestgrundstückspreise festgelegt waren und nur dann eine Sonderzahlung vorgesehen war, wenn eine größere Bodenfläche erzielt würde.

(113) Schließlich stellt die Kommission fest, dass sowohl die angebliche Preissenkung von 2006, die darauf zurückzuführen sei, dass weniger Geschäftsfläche als ursprünglich geplant realisiert wurde, als auch die angebliche Preissenkung von 2008, die offenbar mit Verzögerungen bei der Erteilung einer Baugenehmigung für SJB im Zusammenhang stand, unter der Bedingung genehmigt wurden, dass SJB vor dem 1. Oktober 2008 eine Baugenehmigung erhielt. Diese Bedingung dürfte nicht eingehalten worden sein, denn SJB erhielt den niederländischen Behörden zufolge die Baugenehmigung erst im November 2008.

([24]) Schreiben der niederländischen Behörden vom 12. April 2010.

(114) Die Kommission kommt deshalb zu dem Schluss, dass die Beihilfe, die die ÖPP SJB durch Senkung des ursprünglich in der Kooperationsvereinbarung von 2004 vereinbarten Verkaufspreises gewährt hat, sich auf ca. 4,6 Mio. EUR beläuft (siehe Betrag in Tabelle 3).

8.1.2 *Erlass der Beiträge*

(115) Wie in Erwägungsgrund 25 erläutert beliefen sich die Beiträge, die SJB aufgrund der Kooperationsvereinbarung von 2004 entrichten musste, auf insgesamt ca. 2 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003) und unterliegen bis zum Zahlungstermin einer jährlichen Indexierung von 2,5 %. Diese Beiträge gründeten sich jedoch auf die geplante Zahl der zu errichtenden Wohneinheiten ([25]) und in der Kooperationsvereinbarung von 2004 war festgelegt, dass diese Beträge entsprechend anzupassen seien, wenn weniger Wohnungen gebaut würden.

(116) Der Kooperationsvereinbarung von 2004 zufolge hatte SJB auf dem Damplein 74 Wohneinheiten zu bauen. Der endgültigen Vereinbarung zufolge wurden tatsächlich nur 67 Wohneinheiten errichtet. Die Beiträge mussten folglich entsprechend gesenkt werden, und zwar auf einen Betrag von ca. 1,9 Mio. EUR (Preisniveau: 1 Januar 2003) ([26]). Am 1. Januar 2010 beliefen sich diese Beiträge auf ca. 2,3 Mio. EUR.

(117) Gemäß der ergänzenden Vereinbarung hatte SJB die in der Kooperationsvereinbarung von 2004 vereinbarten Beiträge nicht mehr zu entrichten. Der SJB gewährte Beihilfebetrag, der sich aus dem Beitragserlass seitens der ÖPP ergibt, beläuft sich folglich auf ca. 2,3 Mio. EUR (siehe Tabelle 3).

(118) Den niederländischen Behörden zufolge hat die ÖPP trotz des Wortlauts der ergänzenden Vereinbarung lediglich auf die Beiträge für das Projekt Damplein verzichtet, d. h. auf einen Gesamtbetrag von ca. 0,6 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003). Zur Untermauerung ihres Standpunkts verweisen die niederländischen Behörden auf das Bauprogramm, das der Kooperationsvereinbarung von 2004 angefügt war und in dem für den Damplein ein Erschließungs- und Qualitätsbeitrag von ca. 0,6 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003) festgelegt und in dem niedergelegt sei, dass SJB für das gesamte Projekt Leidschendam-Zentrum einen Erschließungs- und -qualitätsbeitrag von insgesamt ca. 2 Mio. EUR (Preisniveau: 1. Januar 2003) zu entrichten habe. Gleichzeitig verweisen die Niederlande auf einen Ratsvorschlag, den die Gemeinde den Gemeinderatsmitgliedern am 18. Februar 2009 übermittelte und in dem es heißt, dass die Senkung der Beiträge zu dem Zeitpunkt einen negativen Effekt von ca. 0,7 Mio. EUR auf das Ergebnis des Erschließungsprojekts haben dürfte.

([25]) Erschließungsbeitrag: 4 587 EUR pro Wohneinheit; Qualitätsbeitrag: 3 645 EUR pro Wohneinheit.

([26]) Senkung des Erschließungsbeitrags: (74 – 67) × 4 587 = 32 109 EUR; Senkung des Qualitätsbeitrags: (74 – 67) × 3 645 = 25 515 EUR.

(119) Der Kommission zufolge ist es jedoch nicht möglich, auf der Grundlage des Bauprogramms oder des dem Gemeinderat zugeleiteten Vorschlags davon auszugehen, dass sich der Beitragserlass allein auf den Damplein bezog. Dem Wortlaut der ergänzenden Vereinbarung zufolge beschränkt sich der Beitragserlass auf keinen Fall auf das Projekt Damplein. Auch konnten die niederländischen Behörden nicht beweisen, dass SJB am 1. Juli 2004 tatsächlich alle Beiträge entrichtet hatte, die für sämtliche Wohneinheiten des Projekts Leidschendam-Zentrum zu zahlen waren, so wie in Artikel 10.3 der Kooperationsvereinbarung von 2004 vorgesehen.

8.1.3 *Gesamtbetrag der staatlichen Beihilfe*

(120) Auf der Grundlage der Berechnung in Tabelle 3 beläuft sich der SJB gewährte Beihilfebetrag auf ca. 6,9 Mio. EUR.

Tabelle 3

	Kooperationsvereinbarung von 2004		ergänzende Vereinbarung März 2010	Senkung
	Preise zum 1.1.2003	Preise zum 1.1.2010	Preise zum 1.1.2010	Preise zum 1.1.2010
Grundstückspreis	7 253 793	8 622 480	4 000 000	4 622 480
Erschließungsbeitrag	1 077 941	1 281 333	0	1 281 333
Qualitätsbeitrag	856 667	1 018 308	0	1 018 308
Insgesamt	**9 188 401**	**10 922 121**	**4 000 000**	**6 922 121**

8.2 **Rückforderung der Beihilfe**

(121) Da die streitigen Maßnahmen eine rechtswidrige und mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe darstellen, muss die Beihilfe zurückgefordert werden, um die Marktsituation vor Bewilligung der Beihilfe wiederherzustellen. Folglich muss die Rückforderung gegenüber der von Schouten de Jong en Bouwfonds errichteten Partnerschaft SJB sowie gegenüber den beiden genannten Unternehmen, die jeweils gesamtschuldnerisch für die Erfüllung der sich aus der ÖPP-Vereinbarung ergebenden Pflichten durch SJB haften ([27]), angeordnet werden.

(122) Wie in Tabelle 3 erläutert, ist das mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfeelement der Maßnahmen mit 6 922 121 EUR zu veranschlagen. Es setzt sich aus der rückwirkenden Preissenkung für das Grundstück (4 622 480 EUR) sowie dem Erlass des Erschließungsbeitrags (1 281 333 EUR) und des Qualitätsbeitrags (1 018 308 EUR) zusammen.

(123) Die Beihilfe wurde SJB am 1. März 2010 gewährt. Auf die zurückzufordernde Beihilfe sind für den Zeitraum 1. März 2010 bis zum tatsächlichen Rückzahlungstermin Zinsen zu zahlen -

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe in Höhe von 6 922 121 EUR, die die Niederlande am 1. März 2010 entgegen den Bestimmungen des Artikels 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union rechtswidrig zu Gunsten von Schouten de Jong Bouwfonds, einer Partnerschaft aus Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV und Bouwfonds Ontwikkeling BV, in Form einer rückwirkenden Senkung des Grundstückspreises und eines rückwirkenden Erlasses des Erschließungsbeitrags und des Qualitätsbeitrags, die mit der Gemeinde Leidschendam-Voorburg vereinbart worden waren, gewährt haben, ist mit dem Binnenmarkt unvereinbar.

Artikel 2

1. Die Niederlande fordern die in Artikel 1 genannte mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe vom Schouten de Jong Bouwfonds und/oder von der Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV und/oder von der Bouwfonds Ontwikkeling BV zurück.

2. Die zurückzufordernden Beträge umfassen Zinsen ab dem Datum, an dem diese Beträge Schouten de Jong Bouwfonds und/oder Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV und/oder Bouwfonds Ontwikkeling BV bereit gestellt wurden, d. h. ab dem 1. März 2010 bis zu dem Zeitpunkt ihrer tatsächlichen Rückzahlung.

3. Die Zinsen werden gemäß Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 794/2004 der Kommission ([28]) nach der Zinseszinsformel berechnet.

Artikel 3

1. Die in Artikel 1 genannte Beihilfe wird sofort und tatsächlich zurückgefordert.

2. Die Niederlande stellen sicher, dass dieser Beschluss innerhalb von vier Monaten nach seiner Bekanntgabe umgesetzt wird.

([27]) Artikel 4.1 der Landerschließungs-/ÖPP-Vereinbarung vom 22. November 2004.

([28]) ABl. L 140 vom 30.4.2004, S. 1.

Artikel 4

1. Innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses übermitteln die Niederlande der Kommission die folgenden Informationen:

a) Gesamtbetrag der Rückforderung (Hauptforderung und Zinsen);

b) eine ausführliche Beschreibung der Maßnahmen, die bereits ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind, um diesem Beschluss nachzukommen;

c) Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass an den Begünstigten eine Rückzahlungsanordnung ergangen ist.

2. Die Niederlande sind verpflichtet, die Kommission laufend über die Entwicklung nationaler Maßnahmen zu informieren, die zur Durchführung dieses Beschlusses ergriffen wurden, bis die Rückforderung der in Artikel 1 genannten Beihilfe abgeschlossen ist. Die Niederlande übermitteln auf Anfrage der Kommission umgehend Informationen über die Maßnahmen, die bereits ergriffen wurden oder die geplant sind, um diesen Beschluss durchzuführen. Die Niederlande übermitteln auch ausführliche Informationen über Beihilfebeträge und Zinsbeträge, die bereits von den in Artikel 1 genannten Beihilfeempfängern zurückgefordert wurden.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

Brüssel, den 23. Januar 2013

Für die Kommission

Joaquín ALMUNIA

Vizepräsident