Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Achte erweiterte Kammer)

15. November 2018 *

„Staatliche Beihilfen – Sozialer Wohnungsbau – Beihilferegelungen zugunsten von sozialen Wohnungsbaugesellschaften – Bestehende Beihilfen – Verpflichtungen des Mitgliedstaats – Beschluss, mit dem die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wird – Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 – Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – Art. 106 Abs. 2 AEUV – Festlegung der Gemeinwohlaufgabe“

In den verbundenen Rechtssachen T-202/10 RENV II und T-203/10 RENV II

Stichting Woonlinie mit Sitz in Woudrichem (Niederlande),

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

Stichting Woonstede mit Sitz in Ede (Niederlande),

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte L. Hancher, E. Besselink, J. de Kok, Y. de Vries und F. van Orden,

Klägerinnen in der Rechtssache T-202/10 RENV II,

Stichting Woonpunt mit Sitz in Maastricht (Niederlande),

Woningstichting Haag Wonen mit Sitz in Den Haag (Niederlande),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl mit Sitz in Eindhoven (Niederlande),

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte L. Hancher, E. Besselink, J. de Kok, Y. de Vries und F. van Orden,

Klägerinnen in der Rechtssache T-203/10 RENV II,

unterstützt durch

Königreich Belgien, vertreten durch J.-C. Halleux und L. Van den Broeck als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

gegen

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

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

unterstützt durch

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) mit Sitz in Voorburg (Niederlande), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte M. Meulenbelt und B. Natens,

Streithelferin,

betreffend eine Klage nach Art. 263 AEUV auf teilweise Nichtigerklärung des Beschlusses K(2009) 9963 endg. der Kommission vom 15. Dezember 2009 über die staatlichen Beihilfen E 2/2005 und N 642/2009 – Niederlande – Bestehende Beihilfe und Sonderbeihilfe für Projekte für Wohnungsbaugesellschaften,

erlässt

DAS GERICHT (Achte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten A. M. Collins, der Richterin M. Kancheva sowie der Richter R. Barents, J. Passer und G. De Baere (Berichterstatter),

Kanzler: G. Predonzani, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 20. Juni 2018

folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Die Klägerinnen, die Stichting Woonlinie, die Woningstichting Volksbelang, die Stichting Woonstede, die Stichting Woonpunt, die Woningstichting Haag Wonen und die Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, sind in den Niederlanden ansässige Wohnungsbaugesellschaften (woningcorporaties, im Folgenden: Wohnungsbaugesellschaften). Bei den Wohnungsbaugesellschaften handelt es sich um Einrichtungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, deren Aufgabe der Erwerb, der Bau und die Vermietung von Wohnungen ist, die hauptsächlich für benachteiligte Personen und sozial schwache Gruppen bestimmt sind. Die Wohnungsbaugesellschaften üben auch andere Tätigkeiten aus, wie den Bau und die Vermietung von Appartements zu höheren Mieten, den Bau zum Verkauf bestimmter Appartements, den Bau und die Vermietung dem Allgemeininteresse dienender Gebäude sowie den Bau und die Vermietung von Geschäftsräumen.

2 Am 1. März 2002 notifizierten die niederländischen Behörden der Europäischen Kommission nach Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] (ABl. 1999, L 83, S. 1) das allgemeine System der staatlichen Beihilfen für die Wohnungsbaugesellschaften. Da die Kommission der Ansicht war, dass die Maßnahmen zur Finanzierung der Wohnungsbaugesellschaften als bestehende Beihilfen angesehen werden könnten, zogen die niederländischen Behörden ihre Notifizierung zurück.

3 Am 14. Juli 2005 übermittelte die Kommission den niederländischen Behörden gemäß Art. 17 der Verordnung Nr. 659/1999 ein Schreiben, in dem sie das allgemeine System der staatlichen Beihilfen für die Wohnungsbaugesellschaften als bestehende Beihilfen (Beihilfe E 2/2005) einstufte und Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt äußerte (im Folgenden: Schreiben nach Art. 17).

4 Nach der Übermittlung des Schreibens nach Art. 17 leiteten die Kommission und die niederländischen Behörden gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV das Verfahren der Zusammenarbeit ein, um die Beihilferegelung in Einklang mit Art. 106 Abs. 2 AEUV zu bringen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit übersandte die niederländische Regierung der Kommission am 6. September 2005 u. a. ein Schreiben in Beantwortung des Schreibens nach Art. 17.

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

6 Mit Schreiben vom 3. Dezember 2009 unterbreiteten die niederländischen Behörden der Kommission Vorschläge, in denen sie zusagten, das allgemeine System der staatlichen Beihilfen für die Wohnungsbaugesellschaften zu ändern.

7 Am 15. Dezember 2009 erließ die Kommission den Beschluss K(2009) 9963 endg. über die staatlichen Beihilfen E 2/2005 und N 642/2009 – Niederlande – Bestehende Beihilfe und Sonderbeihilfe für Projekte für Wohnungsbaugesellschaften (im Folgenden: streitiger Beschluss).

8 Was zunächst die im Verfahren E 2/2005 genannte bestehende Beihilferegelung angeht, umfasst das allgemeine System der staatlichen Beihilfen der Niederlande für die Wohnungsbaugesellschaften folgende Maßnahmen:

a) staatliche Garantien für Darlehen des Garantiefonds für den sozialen Wohnungsbau;

b) Beihilfen des Zentralen Fonds für das Wohnungswesen, projektbezogene Beihilfen oder Rationalisierungsbeihilfen in Form zinsgünstiger Darlehen oder direkter Zuschüsse;

c) Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinden unter dem Marktpreis;

d) das Recht, Gelder bei der Bank Nederlandse Gemeenten aufzunehmen.

9 Im angefochtenen Beschluss stufte die Kommission alle diese Maßnahmen als staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV ein und vertrat den Standpunkt, dass das niederländische System zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus eine bestehende Beihilfe darstelle, die vor dem Inkrafttreten des EG-Vertrags in den Niederlanden eingeführt worden sei und deren spätere Reformen nicht zu wesentlichen Änderungen geführt hätten.

10 Die Kommission prüfte, ob die Beihilfe E 2/2005 in Bezug auf das Finanzierungssystem der Wohnungsbaugesellschaften in der im Anschluss an die Übernahme von Verpflichtungen durch die niederländischen Behörden geänderten Fassung mit dem Binnenmarkt vereinbar war. Sie gelangte im 72. Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses zu dem Schluss, dass die Beihilfen für den sozialen Wohnungsbau, d. h. die Beihilfen für Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Bau und der Vermietung von Wohnungen für Privatpersonen einschließlich des Baus und der Unterhaltung der dazugehörigen Infrastruktur, unter den in diesen Verpflichtungen genannten Bedingungen mit Art. 106 Abs. 2 AEUV vereinbar seien. Die Kommission legte daher die von den niederländischen Behörden eingegangenen Verpflichtungen fest.

11 Sodann notifizierten die niederländischen Behörden in Bezug auf die Beihilfe N 642/2009 am 18. November 2009 eine neue, als „besondere Projektbeihilfe für bestimmte Bezirke“ eingestufte Beihilferegelung für die Erneuerung verfallender Stadtviertel, in deren Genuss die in den ausgewählten Vierteln tätigen Wohnungsbaugesellschaften kamen. Für die Gewährung dieser neuen Beihilferegelung galten dieselben Bedingungen wie für die Maßnahmen nach der bestehenden Beihilferegelung in der

im Anschluss an die Zusagen der niederländischen Behörden geänderten Fassung. Die Kommission sah die Beihilfe N 642/2009 als mit dem Binnenmarkt vereinbar an und entschied, gegen die angemeldeten neuen Maßnahmen keine Einwände zu erheben.

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

Verfahren vor dem Gericht und dem Gerichtshof

13 Mit Klageschrift, die am 29. April 2010 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Stichting Woonlinie, die Woningstichting Volksbelang und die Stichting Woonstede eine unter dem Aktenzeichen T-202/10 in das Register eingetragene Klage erhoben.

14 Mit Klageschrift, die am 30. April 2010 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Stichting Woonpunt, die Woningstichting Haag Wonen und die Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl eine unter dem Aktenzeichen T-203/10 in das Register eingetragene Klage erhoben.

15 Mit Schriftsätzen, die am 19. August 2010 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, hat die IVBN beantragt, in diesen beiden Rechtssachen als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden.

16 In der Rechtssache T-203/10 haben die Klägerinnen mit Schriftsatz, der am 13. September 2010 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, für den Fall die vertrauliche Behandlung der Anlagen A.10 und A.16 zur Klageschrift gegenüber der IVBN beantragt, dass diese als Streithelferin zugelassen wird.

17 In der Rechtssache T-202/10 haben die Klägerinnen mit Schriftsatz, der am 24. September 2010 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, für den Fall die vertrauliche Behandlung der Anlage A.9 zur Klageschrift gegenüber der IVBN beantragt, dass diese als Streithelferin zugelassen wird.

18 Mit Beschluss vom 16. Dezember 2011, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (T-202/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:765), hat das Gericht die Klage auf teilweise Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses als unzulässig zurückgewiesen, soweit dieser Beschluss die Beihilferegelung E 2/2005 betraf. Mit Urteil vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-133/12 P, EU:C:2014:105), hat der Gerichtshof den Beschluss vom 16. Dezember 2011 aufgehoben.

19 Mit Beschluss vom 16. Dezember 2011, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (T-203/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:766), hat das Gericht die Klage auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses als unzulässig zurückgewiesen. Mit Urteil vom 27. Februar 2014, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (C-132/12 P, EU:C:2014:100), hat der Gerichtshof den Beschluss vom 16. Dezember 2011 teilweise aufgehoben, soweit darin die Nichtigkeitsklage gegen den die Beihilferegelung E 2/2005 betreffenden Teil des angefochtenen Beschlusses für unzulässig erklärt worden war, und das Rechtsmittel im Übrigen zurückgewiesen.

20 In den Urteilen vom 27. Februar 2014, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (C-132/12 P, EU:C:2014:100), und vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-133/12 P, EU:C:2014:105), hat der Gerichtshof entschieden, dass die von den Klägerinnen gegen den angefochtenen Beschluss erhobenen Klagen zulässig sind, soweit dieser Beschluss die Beihilferegelung E 2/2005 betrifft, und die Rechtssachen zur Entscheidung in der Sache an das Gericht zurückverwiesen. Schließlich hat der Gerichtshof die Entscheidung über die Kosten vorbehalten.

21 Die Rechtssachen T-202/10 RENV und T-203/10 RENV sind der Siebten Kammer des Gerichts zugewiesen worden.

22 Gemäß Art. 119 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichts vom 2. Mai 1991 haben die Kommission und die Klägerinnen in jeder dieser Rechtssachen ihre Schriftsätze eingereicht, und zwar am 27. März bzw. 15. April 2014.

23 Mit Schriftsätzen, die am 25. April 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, hat das Königreich Belgien beantragt, in den Rechtssachen T-202/10 RENV und T-203/10 RENV als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerinnen zugelassen zu werden. Mit Beschlüssen des Präsidenten der Siebten Kammer des Gerichts vom 2. September 2014 ist das Königreich Belgien in jeder dieser Rechtssachen als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerinnen zugelassen worden und hat die Erlaubnis erhalten, gemäß Art. 116 § 6 der Verfahrensordnung vom 2. Mai 1991 in der mündlichen Verhandlung Stellung zu nehmen.

24 Mit Beschlüssen vom 2. September 2014, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (T-203/10 RENV, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:792), und vom 2. September 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (T-202/10 RENV, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:793), ist die IVBN in jeder dieser Rechtssachen als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden. Da die Streithelferin keine Einwände gegen die Anträge auf vertrauliche Behandlung erhoben hat, ist ihr eine nicht vertrauliche Fassung der Klageschriften zugestellt worden.

25 Mit Schreiben, die am 22. Oktober 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, hat die IVBN dem Gericht mitgeteilt, dass sie in den Rechtssachen T-202/10 RENV und T-203/10 RENV auf die Einreichung eines Streithilfeschriftsatzes verzichte.

26 Mit Beschlüssen vom 12. Mai 2015, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (T-203/10 RENV, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:286), und vom 12. Mai 2015, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (T-202/10 RENV, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:287), hat das Gericht die Klagen als offensichtlich unbegründet abgewiesen. Diese Beschlüsse sind jeweils mit Urteilen vom 15. März 2017, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (C-415/15 P, EU:C:2017:216), und vom 15. März 2017, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-414/15 P, EU:C:2017:215), aufgehoben worden. Auch mit diesen Urteilen hat der Gerichtshof die Rechtssache an das Gericht zurückverwiesen und die Entscheidung über die Kosten vorbehalten.

27 Die Rechtssachen T-202/10 RENV II und T-203/10 RENV II sind der Fünften Kammer des Gerichts zugewiesen worden.

28 Gemäß Art. 217 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts haben die Kommission und die Klägerinnen am 22. bzw. 24. Mai 2017 in jeder dieser Rechtssachen zum weiteren Vorgehen Stellung genommen. Die Klägerinnen haben darüber hinaus beantragt, gemäß Art. 217 Abs. 3 der Verfahrensordnung einen zusätzlichen Schriftsatz einreichen zu dürfen.

29 In jeder dieser Rechtssachen haben die Klägerinnen am 26. Juli 2017 einen zusätzlichen Schriftsatz bei der Kanzlei des Gerichts eingereicht. Die Kommission und die IVBN haben am 22. September 2017 zu diesem zusätzlichen Schriftsatz Stellung genommen.

30 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichts sind die vorliegenden Rechtssachen einem neuen, der Achten Kammer angehörenden Berichterstatter zugewiesen worden.

31 Auf Vorschlag der Achten Kammer des Gerichts hat das Gericht gemäß Art. 28 der Verfahrensordnung beschlossen, die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper zu verweisen.

32 Auf Vorschlag des Berichterstatters hat das Gericht (Achte erweiterte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

33 Mit Beschluss des Präsidenten der Achten erweiterten Kammer des Gerichts vom 2. Mai 2018 sind die Rechtssachen T-202/10 RENV II und T-203/10 RENV II nach Anhörung der Parteien gemäß Art. 68 der Verfahrensordnung zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer das Verfahren beendender Entscheidung verbunden worden.

34 In der Sitzung vom 20. Juni 2018 haben die Parteien mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

Anträge der Verfahrensbeteiligten

35 Die Klägerinnen, unterstützt durch das Königreich Belgien, beantragen,

– den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

36 Die Kommission und die IVBN beantragen,

– die Klage abzuweisen;

– den Klägerinnen die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

37 Vorab ist festzustellen, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 27. Februar 2014, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (C-132/12 P, EU:C:2014:100), den Beschluss vom 16. Dezember 2011, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (T-203/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:766), bestätigt hat, soweit darin die Nichtigkeitsklage gegen den die Beihilfe N 642/2009 betreffenden Teil des angefochtenen Beschlusses für unzulässig erklärt worden war. Folglich ist der Beschluss vom 16. Dezember 2011, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (T-203/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:766), insoweit rechtskräftig geworden. Daher braucht über die von den Klägerinnen vorgebrachten Klagegründe, die sich auf die Nichtigerklärung des die Beihilfe N 642/2009 betreffenden Teils des angefochtenen Beschlusses beziehen, nicht mehr entschieden zu werden.

38 Darüber hinaus hat der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 27. Februar 2014, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (C-132/12 P, EU:C:2014:100), und vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-133/12 P, EU:C:2014:105), entschieden, dass die von den Klägerinnen erhobenen Klagen zulässig sind, soweit sie sich auf die Nichtigerklärung des die Beihilferegelung E 2/2005 betreffenden Teils des angefochtenen Beschlusses beziehen, und die Rechtssachen zur Entscheidung in der Sache an das Gericht zurückverwiesen. Daher braucht über das Vorbringen der Verfahrensbeteiligten zur Zulässigkeit der Anträge auf Nichtigerklärung des die Beihilferegelung E 2/2005 betreffenden Teils des angefochtenen Beschlusses nicht mehr entschieden zu werden.

39 Zur Stützung ihrer Klagen auf Nichtigerklärung des die Beihilferegelung E 2/2005 betreffenden Teils des angefochtenen Beschlusses bringen die Klägerinnen acht Klagegründe vor. Erstens habe die Kommission einen Rechtsfehler begangen, als sie alle Maßnahmen als zu einer Beihilferegelung gehörende Maßnahmen eingestuft habe. Zweitens beruhe der angefochtene Beschluss auf einer unvollständigen und offensichtlich unrichtigen Beurteilung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und des Sachverhalts. Drittens habe die Kommission eine unrichtige und

unsorgfältige Beurteilung vorgenommen, als sie zu dem Schluss gelangt sei, dass die Vermietung von Sozialwohnungen an Personen mit „vergleichsweise hohen Einkommen“ Teil der den Wohnungsbaugesellschaften übertragenen Gemeinwohlaufgabe sei. Viertens habe die Kommission einen Rechtsfehler begangen und ihre Befugnisse missbraucht, als sie von den niederländischen Behörden eine neue Definition des Begriffs „sozialer Wohnungsbau“ verlangt habe. Fünftens habe die Kommission einen Rechtsfehler begangen, als sie nicht zwischen der Definition einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) und der Art und Weise ihrer Finanzierung unterschieden habe. Sechstens habe die Kommission, als sie eine spezifische Definition der DAWI verlangt habe, die Entscheidung 2005/842/EG der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel [106] Absatz 2 [AEUV] auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden (ABl. 2005, L 312, S. 67), falsch ausgelegt. Siebtens habe die Kommission einen Beurteilungsfehler begangen und gegen Art. 5 der Entscheidung 2005/842 verstoßen, als sie nicht festgestellt habe, dass die Art und Weise der Finanzierung der DAWI offensichtlich unangemessen sei. Achtens habe die Kommission das Verfahren zur Prüfung bestehender Beihilferegelungen missbraucht, als sie auf der Grundlage dieses Verfahrens eine erschöpfende Liste von Gebäuden vorgeschrieben habe, die als „Sozialwohnungen“ eingestuft werden könnten.

40 Vorab ist festzuhalten, dass die Klägerinnen mit ihrem zweiten bis siebten Klagegrund im Wesentlichen den Inhalt des Schreibens nach Art. 17 und nicht die im angefochtenen Beschluss enthaltene Beurteilung der Kommission beanstanden.

41 Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, dass, da das Schreiben nach Art. 17 einen ersten Schritt bei der Ausarbeitung des streitigen Beschlusses darstellt, die Klägerinnen nicht daran gehindert sein können, ihre Klage gegen den angefochtenen Beschluss darauf zu stützen, dass die in dem Schreiben enthaltene Beurteilung rechtswidrig sei (Urteile vom 15. März 2017, Stichting Woonlinie u. a./Kommission, C-414/15 P, EU:C:2017:215, Rn. 48, und vom 15. März 2017, Stichting Woonpunt u. a./Kommission, C-415/15 P, EU:C:2017:216, Rn. 48).

42 Daher wird das Gericht sämtliche von den Klägerinnen vorgebrachte Klagegründe prüfen.

Erster Klagegrund: Die Kommission habe einen Rechtsfehler begangen, als sie alle Maßnahmen als zu einer Beihilferegelung gehörende Maßnahmen eingestuft habe

43 Vorab ist festzustellen, dass die Klägerinnen nach Erlass des Änderungsbeschlusses der Kommission vom 30. August 2010 in der Erwiderung nicht an ihrem Vorbringen zu der im angefochtenen Beschluss genannten Maßnahme d, d. h. dem Recht, Gelder bei der Bank Nederlandse Gemeenten aufzunehmen, festgehalten haben.

44 Mit ihrem ersten Klagegrund machen die Klägerinnen geltend, die Kommission habe Maßnahme c betreffend den Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinden unter dem Marktpreis (im Folgenden: Maßnahme c zu Unrecht als Teil einer Beihilferegelung, nämlich des niederländischen Systems zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus, geprüft. Diese Maßnahme könne nicht als Teil einer bestehenden Beihilferegelung angesehen werden, da sie nicht systematisch sei, in den für Wohnungsbaugesellschaften geltenden niederländischen Rechtsvorschriften nicht vorgesehen sei und die Kommission lediglich auf Beschwerden über Einzelfälle Bezug nehme. Entgegen dem Vorbringen der Kommission gehe aus der Notifizierung der niederländischen Behörden weder hervor, dass die Absprachen über die Grundstückspreise regelmäßig seien, noch, dass sie systematisch zu einem Verkauf unter dem Marktpreis führten.

45 Die Kommission sei gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV für eine fortlaufende Überprüfung der bestehenden Beihilferegelungen zuständig, sie besitze aber keine solche Zuständigkeit für Einzelbeihilfen. Die Kommission hätte Maßnahme c nicht nach dem Verfahren der Art. 17 bis 19 der Verordnung Nr. 659/1999 prüfen dürfen, sondern die in den Beschwerden genannten Einzelfälle im Rahmen des Verfahrens nach Art. 108 Abs. 2 AEUV prüfen müssen. Die Kommission habe ihre Zuständigkeit überschritten, als sie diese Maßnahme in ihre Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt einbezogen habe.

46 Mit diesem ersten Klagegrund machen die Klägerinnen im Wesentlichen geltend, dass die Kommission ihre Zuständigkeit überschritten habe, als sie Maßnahme c nach dem auf bestehende Beihilfen anwendbaren Verfahren geprüft habe, obwohl die Maßnahme nicht Teil des allgemeinen Systems der staatlichen Beihilfen für die Wohnungsbaugesellschaften sei, und dass sie diese Maßnahme im Rahmen des für Einzelbeihilfen geltenden Verfahrens hätte prüfen müssen.

47 In Bezug auf Maßnahme c geht aus dem angefochtenen Beschluss hervor, dass zu den Tätigkeiten der Wohnungsbaugesellschaften u. a. der Bau zur Vermietung oder zum Verkauf bestimmter Appartements, dem Allgemeininteresse dienender Gebäude, Geschäftsräume und anderer lokaler Infrastrukturen gehört. Wohnungsbaugesellschaften träten als Projektentwickler auf und übernähmen in diesem Zusammenhang die Verantwortung für das gesamte Projekt – von Anfang bis Ende. Im Rahmen dieser Tätigkeiten stünden Wohnungsbaugesellschaften mit privaten Immobilienentwicklern in Wettbewerb und seien somit als Unternehmen anzusehen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübten.

48 Maßnahme c stelle eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV dar, weil sie den Wohnungsbaugesellschaften, die davon befreit seien, ihre Grundstücke zum Marktpreis zu erwerben, eindeutig einen Vorteil verschaffe, es sich bei ihr offensichtlich um eine staatliche Maßnahme handle, da die Grundstücke von den Gemeinden verkauft würden, die Maßnahme insoweit selektiv sei, als sie sich ausschließlich an Wohnungsbaugesellschaften richte, und eine Übertragung staatlicher Mittel in Form entgangenen Gewinns vorliege. Außerdem führe diese Maßnahme zu einer Wettbewerbsverzerrung und beeinträchtige den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

49 Erstens ist festzustellen, dass eine Beihilferegelung nach Art. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 659/1999 definiert ist als „eine Regelung, wonach Unternehmen, die in der Regelung in einer allgemeinen und abstrakten Weise definiert werden, ohne nähere Durchführungsmaßnahmen Einzelbeihilfen gewährt werden können, beziehungsweise eine Regelung, wonach einem oder mehreren Unternehmen nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebundene Beihilfen für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe gewährt werden können“.

50 Daraus ergibt sich, dass die Zahlung von Einzelbeihilfen das Vorliegen einer Regelung, auf deren Grundlage diese Beihilfen gewährt werden, nicht ausschließt. Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen steht die Tatsache, dass bei der Kommission Beschwerden über Einzelverkäufe von Grundstücken unter dem Marktpreis eingegangen sind, dem Bestehen einer Beihilferegelung, nach der diese Einzelbeihilfen gewährt worden sind, nicht entgegen.

51 Was zweitens das Argument der Klägerinnen angeht, wonach diese Maßnahme, da sie in keiner Rechtsvorschrift vorgesehen sei, nicht Teil einer Beihilferegelung sein könne, genügt die Feststellung, dass das Erfordernis einer Rechtsvorschrift als Grundlage für eine Beihilferegelung nicht Teil der Definition einer Beihilferegelung im Sinne von Art. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 659/1999 ist.

52 Außerdem ist festzuhalten, dass das Vorbringen der Klägerinnen im Widerspruch zur Beurteilung der niederländischen Behörden steht, die in ihrer Notifizierung bei der Kommission die Auffassung vertreten hatten, die von zahlreichen niederländischen Gemeinden getroffenen Absprachen über den Verkauf von Grundstücken an Wohnungsbaugesellschaften zu Vorzugspreisen stellten eine Maßnahme dar, die Teil des Systems zur Finanzierung der Wohnungsbaugesellschaften sei.

53 In dieser Notifizierung haben die niederländischen Behörden ausgeführt, der Verkauf von Grundstücken unter dem Marktpreis falle zwar nicht unter die geltenden Rechtsvorschriften, komme aber in den Leistungsvereinbarungen vor, die die Gemeinden systematisch mit den Wohnungsbaugesellschaften abschlössen. Diese Praxis entspreche nicht dem Leitfaden, den die Kommission in ihrer Mitteilung betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (ABl. 1997, C 209, S. 3) formuliert habe und anhand dessen sich eine Einstufung als staatliche Beihilfe ausschließen lasse.

54 Dass die Praxis der Gemeinden, Wohnungsbaugesellschaften Grundstücke unter dem Marktpreis zu verkaufen, regelmäßig vorkommt, geht auch aus den von der Kommission als Anlage zur Gegenerwiderung vorgelegten Dokumenten hervor. Unter diesen Dokumenten befinden sich Rundschreiben mehrerer niederländischer Gemeinden, die sich auf deren Grundstückspreispolitik beziehen und zeigen, dass diese Gemeinden beim Verkauf von Grundstücken, die zum Bau von Sozialwohnungen bestimmt sind, Preise unter dem Marktpreis praktizieren.

55 Drittens tragen die Klägerinnen vor, die Kommission hätte nachweisen müssen, dass Maßnahme c bereits vor dem Inkrafttreten des Vertrags bestanden habe, um sie als Teil einer bestehenden Beihilferegelung einstufen zu können.

56 Aus einer von der Kommission als Anlage zur Gegenerwiderung vorgelegten historischen Studie über die Politik der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Grundstücke für den Wohnungsbau seit 1900 geht insoweit hervor, dass die öffentliche Hand bereits 1952 – durch die Festlegung einer Obergrenze – in die Festsetzung der Preise von Grundstücken für den Bau von Sozialwohnungen eingegriffen hat.

57 Viertens fügen die Klägerinnen hinzu, dass die Kommission das Verfahren für bestehende Beihilfen nicht eingehalten habe, da Maßnahme c nicht im Schreiben nach Art. 17, sondern erstmals im angefochtenen Beschluss erwähnt werde.

58 Es genügt der Hinweis, dass Maßnahme c in der Notifizierung enthalten war und somit sowohl von der Kommission als auch von den niederländischen Behörden als eine Beihilfemaßnahme angesehen wurde, die Teil des Systems zur Finanzierung der Wohnungsbaugesellschaften war.

59 Im Übrigen erläutern die Klägerinnen nicht, welche Folgen sich aus der Tatsache ergeben sollen, dass Maßnahme c im Schreiben nach Art. 17 nicht ausdrücklich erwähnt wurde, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass diese Maßnahme im angefochtenen Beschluss als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen worden ist.

60 Folglich kann mit keinem der Argumente der Klägerinnen die Einstufung von Maßnahme c als eine zur Beihilferegelung betreffend das System zur Finanzierung der Wohnungsbaugesellschaften gehörende Maßnahme in Frage gestellt oder nachgewiesen werden, dass die Kommission ihre Zuständigkeit überschritten hätte, als sie diese Maßnahme im Rahmen der bestehenden Beihilferegelung zur Finanzierung der Wohnungsbaugesellschaften geprüft hat.

61 Schließlich ist hinzuzufügen, dass die Klägerinnen in der Erwiderung geltend machen, die Gemeinden schlössen mit allen Grundstückserwerbern und nicht nur mit den Wohnungsbaugesellschaften Vereinbarungen ab, die als Gegenleistung für bestimmte Zusagen einen Nachlass auf den Grundstückspreis vorsähen. Werde ein Grundstück für den Bau sozialer Mietwohnungen ausgewiesen, sei sein Restwert zudem geringer. Daher sei eine der Voraussetzungen für eine Einstufung als staatliche Beihilfe nicht erfüllt.

62 Bei diesem Argument, das erstmals in der Erwiderung vorgebracht worden ist und mit dem die Klägerinnen geltend machen, Maßnahme c stelle keine staatliche Beihilfe dar, handelt es sich im Wesentlichen um einen neuen Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 107 AEUV.

63 Aus Art. 84 Abs. 1 der Verfahrensordnung geht jedoch hervor, dass das Vorbringen neuer Klage- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens unzulässig ist, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gesichtspunkte gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind, oder die Erweiterung eines bereits vorher – unmittelbar oder implizit – in der Klageschrift vorgetragenen Angriffsmittels darstellen und mit diesem eng zusammenhängen (vgl. Urteil vom 22. November 2017, von Blumenthal u. a./EIB, T-558/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:827, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64 Da die Klägerinnen den Klagegrund, mit dem die Einstufung von Maßnahme c als staatliche Beihilfe angefochten werden soll, erst im Stadium der Erwiderung vorgebracht haben, und er weder auf Gesichtspunkte gestützt wird, die erst nach Klageerhebung zutage getreten sind, noch die Erweiterung eines bereits in der Klageschrift vorgetragenen Angriffsmittels darstellt, ist der Klagegrund als verspätet und damit unzulässig zurückzuweisen.

65 Jedenfalls verweisen die Klägerinnen, wie die Kommission feststellt, in diesem Argument auf andere Maßnahmen, mit denen bestimmten Käufern als Gegenleistung für Zusagen betreffend den Bau von Niedrigenergiewohnungen oder den Verkauf an Ersterwerber Nachlässe bei Grundstückspreisen gewährt werden sollen. Diese Maßnahmen- ebenso wie der Verweis auf den Restwert der Grundstücke – unterscheiden sich von der Praxis der Gemeinden, den Wohnungsbaugesellschaften Grundstücke unter dem Marktpreis zu verkaufen.

66 Folglich ist der erste Klagegrund zurückzuweisen.

67 Darüber hinaus fragt sich das Gericht, welches Interesse die Klägerinnen daran haben, diesen Klagegrund vorzubringen und vorzutragen, die Kommission habe ihre Zuständigkeit überschritten, als sie die Vereinbarkeit von Maßnahme c im Rahmen des allgemeinen Systems zur Finanzierung der Wohnungsbaugesellschaften geprüft habe. Es sei nämlich darauf hingewiesen, dass die Klägerinnen Begünstigte der bestehenden Beihilferegelung sind, zu der Maßnahme c gehört, die die Kommission gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt hat. Man könnte sich fragen, welches Interesse die Klägerinnen an dem Vorbringen haben sollen, dass die Vereinbarkeit dieser Maßnahme nach einem anderen Verfahren hätte geprüft werden müssen, das möglicherweise zu einem anderen Ergebnis, d. h. zu einer Unvereinbarkeitsentscheidung, geführt hätte.

Zweiter Klagegrund: Der angefochtene Beschluss beruhe auf einer unvollständigen und offensichtlich unrichtigen Beurteilung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und des Sachverhalts

68 Die Klägerinnen tragen vor, die Kommission habe im angefochtenen Beschluss nicht nachgewiesen, dass ein offenkundiger Fehler im niederländischen System zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus vorliege, und damit ihre Befugnisse missbraucht, als sie das Verfahren nach Art. 17 der Verordnung Nr. 659/1999 eröffnet und zweckdienliche Maßnahmen verlangt habe.

69 Sie machen – insbesondere in ihrem zusätzlichen Schriftsatz – geltend, die Kommission könne die Definition der DAWI durch einen Mitgliedstaat nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs nur dann in Frage stellen, wenn sie unter Berücksichtigung des breiten Ermessensspielraums des Mitgliedstaats einen offenkundigen Fehler nachweise. Sie werfen der Kommission vor, im Schreiben nach Art. 17 lediglich festgestellt zu haben, dass die Möglichkeit, Sozialwohnungen an Personen mit „vergleichsweise hohen Einkommen“ zu vermieten, als ein offenkundiger Fehler anzusehen sei. Die Kommission habe die einschlägigen niederländischen Rechtsvorschriften nicht geprüft. In diesem Schreiben habe die Kommission lediglich festgestellt, dass die DAWI nicht hinreichend klar definiert sei, weil sie sich an alle Einkommensgruppen richte.

70 Die Definition des „sozialen Wohnungsbaus“ im ursprünglichen niederländischen System sei klar abgegrenzt und erfasse nicht alle Einkommensgruppen. Die Kommission habe verkannt, dass die Wohnungsbaugesellschaften gesetzlich verpflichtet seien, einer Personengruppe Vorrang einzuräumen, die definiert sei als Personen mit Einkommen, die es ihnen nicht erlauben, sich eigenständig eine angemessene Wohnung zu beschaffen.

71 Zudem könne die Kommission nicht lediglich behaupten, dass die DAWI nicht hinreichend klar abgegrenzt sei, sondern müsse dies nachweisen und angeben, welche Maßnahmen vom Staat ergriffen werden müssten, um sie in Einklang mit dem Vertrag zu bringen. Weder aus dem angefochtenen Beschluss noch aus dem Schreiben nach Art. 17 gehe hervor, dass die Kommission die Abgrenzung der DAWI der Wohnungsbaugesellschaften geprüft habe; sie scheine sich vielmehr ausschließlich auf das Fehlen einer Einkommensobergrenze zu stützen.

72 Vorab sei zum einen darauf hingewiesen, dass eine staatliche Maßnahme nach ständiger Rechtsprechung nicht von Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasst wird, soweit sie als Ausgleich anzusehen ist, der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zugutekommt, zur Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen erbracht werden, so dass diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte Maßnahme somit nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen (vgl. Urteil vom 20. Dezember 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco u. a./Kommission, C-66/16 P bis C-69/16 P, EU:C:2017:999, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

73 Ein derartiger Ausgleich ist in einem konkreten Fall jedoch nur dann nicht als staatliche Beihilfe einzustufen, wenn die in den Rn. 88 bis 93 des Urteils vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), angeführten Voraussetzungen erfüllt sind. So muss erstens das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein. Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent festzulegen. Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken. Viertens ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen gehabt hätte (Urteil vom 20. Dezember 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco u. a./Kommission, C-66/16 P bis C-69/16 P, EU:C:2017:999, Rn. 46 und 47).

74 Daraus folgt, dass eine staatliche Maßnahme, die eine oder mehrere der oben in Rn. 73 angeführten Voraussetzungen nicht erfüllt, als staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV angesehen werden kann (Urteil vom 20. Dezember 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco u. a./Kommission, C-66/16 P bis C-69/16 P, EU:C:2017:999, Rn. 48; vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 94).

75 Zum anderen sieht Art. 106 Abs. 2 AEUV vor, dass für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, die Vorschriften der Verträge und insbesondere die Wettbewerbsregeln gelten, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert und soweit die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.

76 Was das Verhältnis zwischen den in der Rechtsprechung mit dem Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), aufgestellten Voraussetzungen und der Prüfung einer Beihilfemaßnahme nach Art. 106 Abs. 2 AEUV anbelangt,

ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Kontrolle der Einhaltung der in dieser Rechtsprechung aufgestellten Voraussetzungen vorgelagert ist und bei der Prüfung der Frage erfolgt, ob die betreffende Maßnahme als staatliche Beihilfe einzustufen ist. Diese Frage geht nämlich der gegebenenfalls durchzuführenden Überprüfung voraus, ob eine unvereinbare Beihilfe gleichwohl für die Erfüllung der Aufgabe, die dem durch die betreffende Maßnahme Begünstigten übertragen wurde, nach Art. 106 Abs. 2 AEUV erforderlich ist (Urteil vom 20. Dezember 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco u. a./Kommission, C-66/16 P bis C-69/16 P, EU:C:2017:999, Rn. 55; vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 8. März 2017, Viasat Broadcasting UK/Kommission, C-660/15 P, EU:C:2017:178, Rn. 34).

77 Da mit den im Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), aufgestellten Voraussetzungen und den für die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV erforderlichen Voraussetzungen somit grundsätzlich verschiedene Zwecke verfolgt werden, gilt gleichwohl die erste in diesem Urteil aufgestellte Voraussetzung, wonach das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein muss, die klar definiert sein müssen, auch in dem Fall, dass die in Art. 106 Abs. 2 AEUV vorgesehene Ausnahmeregelung Anwendung finden soll (vgl. Urteil vom 20. Dezember 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco u. a./Kommission, C-66/16 P bis C-69/16 P, EU:C:2017:999, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

78 Folglich verlangen sowohl die erste vom Gerichtshof im Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415), aufgestellte Voraussetzung als auch der Wortlaut von Art. 106 Abs. 2 AEUV als solcher, dass der betreffende Wirtschaftsteilnehmer mit einer gemeinwirtschaftlichen Aufgabe durch Hoheitsakt betraut worden ist und dass dieser klar die in Rede stehenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu Dienstleistungen definiert (vgl. Urteil vom 12. Februar 2008, BUPA u. a./Kommission, T-289/03, EU:T:2008:29, Rn. 181 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79 In diesem Zusammenhang verfügen die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung über ein weites Ermessen bei der Definition dessen, was sie als DAWI erachten, so dass die Definition dieser Dienstleistungen durch einen Mitgliedstaat von der Kommission lediglich im Fall eines offenkundigen Fehlers in Frage gestellt werden kann (vgl. Urteile vom 12. Februar 2008, BUPA u. a./Kommission, T-289/03, EU:T:2008:29, Rn. 166 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 1. März 2017, Frankreich/Kommission, T-366/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:135, Rn. 92 und die dort angeführte Rechtsprechung).

80 Dennoch ist die Befugnis des Mitgliedstaats, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu definieren, nicht unbegrenzt und kann nicht willkürlich mit dem alleinigen Ziel ausgeübt werden, einen bestimmten Sektor der Anwendung der Wettbewerbsregeln zu entziehen (Urteile vom 12. Februar 2008, BUPA u. a./Kommission, T-289/03, EU:T:2008:29, Rn. 168, und vom 1. März 2017, Frankreich/Kommission, T-366/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:135, Rn. 93).

81 Dem ist hinzuzufügen, dass, auch wenn der Mitgliedstaat über ein weites Ermessen bei der Bestimmung dessen verfügt, was er als DAWI erachtet, dies ihn jedoch nicht davon entbindet, rechtlich hinreichend nachzuweisen, dass deren Umfang in Bezug auf die tatsächliche Notwendigkeit einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung erforderlich und verhältnismäßig ist. Weist der Mitgliedstaat nicht nach, dass diese Kriterien erfüllt sind, oder verkennt er sie, kann das einen offensichtlichen Beurteilungsfehler darstellen, den die Kommission zu berücksichtigen hat (Urteil vom 1. März 2017, Frankreich/Kommission, T-366/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:135, Rn. 105).

82 Schließlich ist klarzustellen, dass das Gericht wegen des weiten Ermessens, über das der Mitgliedstaat bei der Definition einer gemeinwirtschaftlichen Aufgabe und der Festlegung der Bedingungen für ihre Durchführung verfügt, einerseits, und der auf offenkundige Fehler beschränkten Kontrolle, zu der die Kommission ermächtigt ist, andererseits, die diesbezügliche Beurteilung der Kommission nach

ständiger Rechtsprechung auch nur bis zu dieser Grenze überprüfen kann und daher nur untersuchen darf, ob die Kommission das Vorliegen eines offenkundigen Fehlers des Mitgliedstaats zu Recht bejaht oder verneint hat (vgl. Urteil vom 1. März 2017, Frankreich/Kommission, T-366/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:135, Rn. 106 und die dort angeführte Rechtsprechung).

83 Darüber hinaus hat die Kommission im Jahr 2005 den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden (ABl. 2005, C 297, S. 4, im Folgenden: Rahmen von 2005), angenommen, der klarstellen soll, unter welchen Voraussetzungen diese staatlichen Beihilfen gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten können. In Nr. 12 des Rahmens von 2005 hat die Kommission darauf hingewiesen, dass der öffentliche Auftrag für die Erbringung der DAWI im Wege eines oder mehrerer Verwaltungs- oder Rechtsakte erteilt werden müsse, dessen Form von den einzelnen Mitgliedstaaten bestimmt werden könne, und dass aus ihnen u. a. die genaue Art der Gemeinwohlverpflichtungen hervorgehen müsse.

84 Die Entscheidung 2005/842 bestimmt, unter welchen Voraussetzungen staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von DAWI betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden, als [mit dem Binnenmarkt] vereinbar angesehen und demzufolge von der Pflicht zur vorherigen Notifizierung freigestellt werden können. Nach ihrem Art. 2 Abs. 1 Buchst. b gilt diese Entscheidung u. a. für Ausgleichszahlungen an im sozialen Wohnungsbau tätige Unternehmen, die Tätigkeiten ausführen, die von dem jeweiligen Mitgliedstaat als DAWI eingestuft wurden.

85 In der genannten Entscheidung wird auf die von der Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen hingewiesen. So geht aus dem siebten Erwägungsgrund der Entscheidung in Bezug auf den Ausgleich für die Erbringung von DAWI Folgendes hervor:

„Beihilfen dieser Art können nur dann für mit dem EG-Vertrag vereinbar erklärt werden, wenn sie die Erbringung von Leistungen sichern, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel [106] Absatz 2 [AEUV] sind. Nach ständiger Rechtsprechung verfügen die Mitgliedstaaten in der Frage, welche Arten von Leistungen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anzusehen sind, über einen großen Ermessensspielraum, es sei denn, es handelt sich um Sektoren, für die es spezielle [Unions]vorschriften gibt. Außer in den Sektoren, für die es eine [Unions]regelung gibt, ist es daher Aufgabe der Kommission, darüber zu wachen, dass die Definition der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ohne offenkundige Fehler erfolgt."

86 Im 16. Erwägungsgrund der Entscheidung 2005/842 hat die Kommission u. a. festgestellt, dass im sozialen Wohnungsbau tätige Unternehmen, die mit DAWI betraut sind, Besonderheiten aufwiesen, die es zu berücksichtigen gelte. Aus dem besagten Erwägungsgrund geht hervor, dass „Unternehmen, die mit Leistungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus betraut sind und Wohnraum für benachteiligte Bürger oder sozial schwache Bevölkerungsgruppen bereitstellen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen, im Rahmen dieser Entscheidung von der Notifizierungspflicht freigestellt werden [sollten], selbst wenn die Höhe des Ausgleichs, den sie erhalten, die in dieser Entscheidung genannten Obergrenzen überschreitet, vorausgesetzt, die erbrachten Leistungen werden von dem betreffenden Mitgliedstaat als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingestuft".

87 Darüber hinaus sieht der von den Klägerinnen erwähnte Art. 70c Abs. 1 der Woningwet (niederländisches Wohnungsgesetz von 1901) vor, dass Wohnungsbaugesellschaften die Aufgabe haben, vorrangig Personen unterzubringen, die aufgrund ihres Einkommens oder sonstiger Umstände Schwierigkeiten haben, eine angemessene Wohnung zu finden. Bei der Vergabe der von ihnen verwalteten Wohnungen mit einer verhältnismäßig geringen Miete sind die Wohnungsbaugesellschaften gehalten, möglichst Wohnungssuchenden Vorrang einzuräumen, die unter Berücksichtigung ihres Einkommens besonders auf diese Wohnungen angewiesen sind.

88 Im Schreiben nach Art. 17 hat die Kommission ihren vorläufigen Standpunkt erläutert und in Bezug auf die Definition der DAWI angegeben, dass sie nicht genau wisse, ob sie die in den niederländischen Rechtsvorschriften vorgesehene Definition der gemeinwirtschaftlichen Dienstleistung der Wohnungsbaugesellschaften akzeptieren könne, da diese Definition nicht hinreichend klar sei und möglicherweise offenkundige Fehler enthalte.

89 Sie hat insoweit festgestellt:

„Bei der Vermietung von Wohnungen sind Wohnungsbaugesellschaften gesetzlich verpflichtet, Personen Vorrang einzuräumen, die (aufgrund eines geringen Einkommens oder sonstiger Umstände) Schwierigkeiten haben, eine angemessene Wohnung zu finden. Die Vermietungstätigkeiten sind jedoch nicht auf sozial schwache Personen beschränkt. Im Fall einer Überkapazität vermieten die Wohnungsbaugesellschaften Wohnungen an Personen mit vergleichsweise hohen Einkommen, wodurch kommerzielle Wettbewerber, die nicht in den Genuss staatlicher Maßnahmen kommen, benachteiligt werden. Die Möglichkeit, Wohnungen an Gruppen mit höherem Einkommen oder an Unternehmen zu vermieten, ist als ein offenkundiger Fehler bei der Definition der öffentlichen Dienstleistung anzusehen. Die von den niederländischen Behörden vorgeschlagene Lösung, den Maximalwert der Wohnungen, die als ‚Sozialwohnungen' angesehen werden können, herabzusetzen, behebt dieses Problem nicht."

90 Die Kommission hat die Ansicht vertreten, die Definition der Tätigkeiten der Wohnungsbaugesellschaften müsse unmittelbar mit sozial schwachen Haushalten und nicht lediglich mit einem Maximalwert der Wohnungen zusammenhängen, da öffentliche Dienstleistungen einen sozialen Charakter hätten.

91 Wie die Kommission im angefochtenen Beschluss festgestellt hat, hatte sie den niederländischen Behörden im Schreiben nach Art. 17 daher ihre vorläufige Auffassung dargelegt, wonach die Niederlande die den Wohnungsbaugesellschaften übertragene Gemeinwohlaufgabe in dem Sinne neu definieren müssten, dass der soziale Wohnungsbau einer klar definierten Zielgruppe benachteiligter Personen oder sozial schwacher Gruppen vorbehalten bleibe.

92 Sie hat ferner darauf hingewiesen, dass „die Bereitstellung von Sozialwohnungen eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse darstellen [könne], wenn sie auf eine Zielgruppe benachteiligter Bürger oder sozial schwacher Gruppen beschränkt [sei], wobei die Mitgliedstaaten über ein weites Ermessen hinsichtlich der Größe der Zielgruppe und der genauen Modalitäten für die Anwendung des Systems auf die Zielgruppen verfüg[t]en". Sie hat hinzugefügt, dass sie „im Schreiben nach Artikel 17 … ihren vorläufigen Standpunkt zum Ausdruck gebracht [habe], in dem sie Zweifel hinsichtlich der Frage [geäußert habe], ob die Definition der öffentlichen Dienstleistung hinreichend klar [gewesen] und bei der Einstufung der Vermietung von Wohnungen an alle Einkommensgruppen als sozialer Wohnungsbau ein offenkundiger Fehler begangen worden [sei]".

93 Aus dem Schreiben nach Art. 17 geht daher hervor, dass die Kommission entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen angesichts der in den niederländischen Rechtsvorschriften enthaltenen Definition der DAWI des sozialen Wohnungsbaus der Ansicht gewesen ist, diese Definition entspreche nicht dem Gebot der Klarheit. Die Kommission hat nämlich die Auffassung vertreten, die gesetzliche Verpflichtung, „vorrangig Personen [unterzubringen], die Schwierigkeiten haben, eine angemessene Wohnung zu finden", lasse keine hinreichend präzise Abgrenzung der Zielgruppe zu, für die die Sozialwohnungen bestimmt seien.

94 Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen hat die Kommission weder darauf hingewiesen, dass die Definition der DAWI aufgrund des Fehlens einer Einkommensobergrenze nicht hinreichend präzise sei, noch sind die Rechtsvorschriften über die Überwachung der Wohnungsbaugesellschaften für die Frage relevant, ob deren Auftrag in den Rechtsvorschriften hinreichend definiert ist.

95 So geht aus dem Schreiben nach Art. 17 hervor, dass die Kommission den niederländischen Behörden mitgeteilt hat, dass das Fehlen einer genauen Definition der den Wohnungsbaugesellschaften übertragenen Aufgabe einen offenkundigen Fehler bei der Definition der DAWI darstelle.

96 Insoweit sei darauf hingewiesen, dass dieses Schreiben nach Art. 17 Abs. 2 der Verordnung Nr. 659/1999 eine vorläufige Auffassung der Kommission enthält, zu der die nationalen Behörden Stellung nehmen können. Daher hatten die nationalen Behörden im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit die Möglichkeit, diese Beurteilung der Kommission in Frage zu stellen, indem sie nachwiesen, dass die Definition der DAWI des sozialen Wohnungsbaus hinreichend präzise war und keinen offenkundigen Fehler enthielt.

97 In Anwendung der oben in Rn. 81 angeführten Rechtsprechung war es Sache der niederländischen Behörden, rechtlich hinreichend nachzuweisen, dass der Umfang der den Wohnungsbaugesellschaften übertragenen DAWI in Bezug auf die tatsächliche Notwendigkeit einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung erforderlich und verhältnismäßig war. Sie hatten somit nachzuweisen, dass die Definition der den Wohnungsbaugesellschaften übertragenen Aufgabe hinreichend präzise war, um dem Ziel der DAWI des sozialen Wohnungsbaus zu entsprechen, das nach der Entscheidung 2005/842 darin besteht, Wohnraum für benachteiligte Bürger oder sozial schwache Bevölkerungsgruppen bereitzustellen, die nicht die Mittel haben, sich auf dem freien Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu beschaffen.

98 Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen sind die nationalen Behörden nach der Rechtsprechung dafür beweispflichtig, dass die DAWI hinreichend klar abgegrenzt ist.

99 Aus der oben in Rn. 81 angeführten Rechtsprechung geht auch hervor, dass, wenn der Mitgliedstaat nicht nachweist, dass die Kriterien erfüllt sind, dies einen offensichtlichen Beurteilungsfehler darstellen kann. Das gilt umso mehr, als die niederländischen Behörden im vorliegenden Fall anerkannt haben, dass die Aufgabe der DAWI nicht hinreichend präzise war.

100 In ihrem in Beantwortung des Schreibens nach Art. 17 verfassten Schreiben vom 6. September 2005 hat die niederländische Regierung nämlich auf „die Zweifel der Kommission an der Vereinbarkeit der als bestehende Beihilfe eingestuften Regelung zur gegenwärtigen Finanzierung der Wohnungsbaugesellschaften mit dem Binnenmarkt, weil die Definition der öffentlichen Dienstleistung nicht klar genug sei und möglicherweise offenkundige Fehler enthalte“, sowie auf die Tatsache hingewiesen, dass „[d]ie Niederlande aufgefordert werden, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dafür zu sorgen, dass die Definition in unmittelbarem Zusammenhang mit sozial schwachen Haushalten steht“. Festzustellen ist, dass die niederländische Regierung diese Beurteilungen nicht beanstandet hat.

101 Die niederländische Regierung hat hingegen anerkannt, dass „Wohnungsbaugesellschaften, die zwar vorrangig, aber nicht ausschließlich sozial benachteiligte Personen unterbringen müssen, … gegenwärtig auch (wenn auch in kleinerem Maßstab) Mietwohnungen an Personen/Haushalte mit im Verhältnis zu dieser Zielgruppe höheren bzw. hohen Einkommen zuweisen [dürfen]“ und „die Vermietung an diese nichtsoziale Zielgruppe … nicht (vollständig) zu Marktpreisen [erfolgt]“. Sie hat daher ausgeführt, dass „Rechtsvorschriften, nach denen auf die eine oder andere Art und Weise (verwaltungstechnisch und/oder in einer anderen Rechtsform) eine Zäsur zwischen kommerziellen Tätigkeiten und wesentlichen Tätigkeiten (DAWI) markiert wird, um die Stützungsmechanismen auf die wesentlichen Tätigkeiten zu beschränken, … nach wie vor der Ausgangspunkt für die zu Beginn des vorliegenden Schreibens skizzierten Entwicklungen [sind], was dazu führen muss, dass den Rügen stattgegeben wird und die staatliche Beihilfe in der Sache auf die Zuweisung einer Wohnung an die Zielgruppe beschränkt bleibt“.

102 Sodann ist unter den von der niederländischen Regierung in ihrem Schreiben vom 3. Dezember 2009 vorgeschlagenen Maßnahmen eine Definition der Zielgruppe der sozial schwachen Haushalte als „Wohnungssuchende mit einem Einkommen von höchstens 33 000 Euro“ zu finden. Die niederländische Regierung hat darüber hinaus Folgendes vorgeschlagen:

„Die Zuweisung von 90 % der Wohnungen der einzelnen Wohnungsbaugesellschaften an Wohnungssuchende, die zum Zeitpunkt der Zuweisung zur Zielgruppe gehören, ist garantiert. Die verbleibenden 10 % werden nach Maßgabe objektiver Kriterien zugewiesen, die ein Element sozialer Priorität enthalten. Personen, die über ein Einkommen verfügen, das über der Obergrenze liegt, von denen aber gleichwohl anzunehmen ist, dass sie soziale Unterstützung benötigen, etwa kinderreiche Familien und andere in der Regelung festgelegte Gruppen, haben Vorrang.“

103 In diesem Zusammenhang ist das in der Erwiderung hilfsweise vorgebrachte Argument der Klägerinnen zurückzuweisen, wonach die Kommission, als sie diese Verpflichtungen akzeptiert habe, aufgrund deren 10 % der Sozialwohnungen ohne Einkommensobergrenze vermietet werden könnten, anerkannt habe, dass von den Wohnungsbaugesellschaften nicht verlangt werden könne, dass sie ausschließlich (und nicht nur vorrangig) benachteiligte Personen unterbrächten. Dieses Argument beruht nämlich auf einer fehlerhaften Auslegung der im Schreiben nach Art. 17 enthaltenen Beurteilung der Kommission. Diese hat nicht die Auffassung vertreten, dass die Definition der DAWI einen offenkundigen Fehler enthalte, weil sie nicht vorsehe, dass die Wohnungsbaugesellschaften „ausschließlich“ Wohnungen an benachteiligte Personen vermieten müssten, sondern, dass sie ungenau sei, weil sie eine Vermietung „vorrangig an Personen [vorsehe], die Schwierigkeiten [hätten], eine angemessene Wohnung zu finden“, ohne dass diese Zielgruppe benachteiligter Personen definiert werde.

104 Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die Kommission das Vorliegen eines offenkundigen Fehlers bei der Definition der den Wohnungsbaugesellschaften übertragenen DAWI des sozialen Wohnungsbaus rechtlich hinreichend nachgewiesen und mit dem Versand des Schreibens nach Art. 17 ihre Befugnisse nicht missbraucht hat.

105 Folglich ist der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

Dritter Klagegrund: Die Kommission habe eine unrichtige und unsorgfältige Beurteilung vorgenommen, als sie zu dem Schluss gelangt sei, dass die Vermietung von Sozialwohnungen an Personen mit „vergleichsweise hohen Einkommen“ Teil der den Wohnungsbaugesellschaften übertragenen Gemeinwohlaufgabe sei

106 Die Klägerinnen machen geltend, die Kommission habe ihre Begründungspflicht verletzt, als sie den Begriff „vergleichsweise hohes Einkommen“, der in ihrer Beurteilung eine entscheidende Rolle gespielt habe, im angefochtenen Beschluss nicht definiert habe. Allein aufgrund der Tatsache, dass die Wohnungsbaugesellschaften neben ihrer Gemeinwohlaufgabe bestimmte Nebentätigkeiten ausübten, die in der Vermietung von Wohnungen an Haushalte mit „vergleichsweise hohen Einkommen“ bestünden – unabhängig davon, wie die Kommission diesen Begriff definiere –, könne die Kommission nicht den Schluss ziehen, dass ein offenkundiger Fehler bei der Definition der DAWI vorliege. Die Kommission habe nicht nachgewiesen, dass die Wohnungsbaugesellschaften eine finanzielle Unterstützung für diese Nebentätigkeiten erhalten hätten.

107 In der Erwiderung führen die Klägerinnen aus, die Kommission habe den offenkundigen Fehler bei der Definition der DAWI im Schreiben nach Art. 17 als die Möglichkeit für Wohnungsbaugesellschaften beschrieben, Wohnungen an Haushalte mit „vergleichsweise hohen Einkommen“ zu vermieten, und nicht, wie die Kommission vortrage, als die Tatsache, dass das ursprüngliche System keine ausreichenden Garantien enthalte, um zu verhindern, dass Wohnungsbaugesellschaften staatliche Beihilfen für ihre kommerziellen Nebentätigkeiten verwendeten. Die Kommission habe im

angefochtenen Beschluss weder den Begriff „vergleichsweise hohes Einkommen“ noch die Tatsache ausreichend untermauert, dass die Vermietung von Wohnungen an Personen mit solchen Einkommen Teil der Gemeinwohlaufgabe der Wohnungsbaugesellschaften sei. Jedenfalls habe die Kommission nicht belegt, dass Quersubventionen stattfinden könnten.

108 Vorab ist festzustellen, dass dieser Klagegrund, worauf die Klägerinnen in der Erwiderung hinweisen, auf eine Passage im Schreiben nach Art. 17 verweist, in der es heißt:

„Im Fall einer Überkapazität vermieten die Wohnungsbaugesellschaften Wohnungen an Personen mit vergleichsweise hohen Einkommen, wodurch kommerzielle Wettbewerber, die nicht in den Genuss staatlicher Maßnahmen kommen, benachteiligt werden. Die Möglichkeit, Wohnungen an Gruppen mit höherem Einkommen oder an Unternehmen zu vermieten, ist als ein offenkundiger Fehler bei der Definition der öffentlichen Dienstleistung anzusehen.“

109 Im angefochtenen Beschluss kommt der Ausdruck „vergleichsweise hohes Einkommen“ nicht vor. Daher nimmt das im Rahmen des vorliegenden Klagegrundes angeführte Vorbringen auf die Begründung des Schreibens nach Art. 17 Bezug, so dass die Klägerinnen insoweit keinen Begründungsmangel des angefochtenen Beschlusses selbst geltend machen können.

110 Darüber hinaus ist zu bemerken, dass das Vorbringen der Klägerinnen auf einer falschen und lückenhaften Lesart des Schreibens nach Art. 17 beruht.

111 Es sei nämlich daran erinnert, dass die Kommission im Schreiben nach Art. 17 einen offenkundigen Fehler bei der Definition der DAWI festgestellt hat, die nicht präzise genug sei, weil sie sich nicht lediglich auf eine Zielgruppe sozial schwacher Personen beziehe. Sie hat sodann darauf hingewiesen, dass, da Wohnungsbaugesellschaften im Fall einer Überkapazität veranlasst sein könnten, Wohnungen an Personen außerhalb dieser Zielgruppe zu vermieten, die Gefahr bestehe, dass die staatlichen Beihilfen den Wohnungsbaugesellschaften auch für diese Tätigkeiten außerhalb der DAWI zugutekämen.

112 In Rn. 39 des Schreibens nach Art. 17 hat die Kommission diesbezüglich Folgendes ausgeführt:

„Außerdem haben Wohnungsbaugesellschaften bisweilen eine Überkapazität an Sozialwohnungen. In diesem Fall vermieten sie diese Wohnungen an andere Parteien (d. h. nicht an sozial schwache Haushalte). Wie zuvor festgestellt, geht die Kommission davon aus, dass die Vermietung von Wohnungen an sozial bessergestellte Haushalte nicht als eine öffentliche Dienstleistung angesehen werden kann.“

113 Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen geht aus dem Schreiben nach Art. 17 eindeutig hervor, dass der Begriff der Personen mit „vergleichsweise hohen Einkommen“ Personen erfasst, die nicht als sozial schwache Personen angesehen werden können.

114 Insoweit ist festzustellen, dass die niederländischen Behörden, wie aus dem Auszug des oben in Rn. 101 angeführten Schreibens vom 6. September 2005 hervorgeht, den Begriff der Personen mit „vergleichsweise hohen Einkommen“ so verstanden haben, dass er Haushalte mit höheren Einkommen als die Zielgruppe der sozial schwachen Personen erfasst.

115 Aus dem Schreiben nach Art. 17 geht auch klar hervor, dass die Kommission die Auffassung vertreten hat, die Vermietung von Wohnungen an Personen mit „vergleichsweise hohen Einkommen“ könne nicht als Teil der Gemeinwohlaufgabe der Wohnungsbaugesellschaften betrachtet werden.

116 Entgegen dem in der Klageschrift angeführten Vorbringen der Klägerinnen hat die Kommission nicht die Auffassung vertreten, allein die Tatsache, dass die Wohnungsbaugesellschaften kommerzielle Nebentätigkeiten ausübten, stelle einen offenkundigen Fehler bei der Definition der DAWI dar. Was

die Kommission festgestellt hat, ist, dass wegen des Fehlens einer genauen Abgrenzung der DAWI die Gefahr bestehe, dass die Beihilfen für Wohnungsbaugesellschaften auch deren Nebentätigkeiten zugutekämen, die mithin nicht unter Marktbedingungen ausgeübt würden.

117 Wie auch aus Rn. 40 des angefochtenen Beschlusses hervorgeht, hat die Kommission die Ansicht vertreten, dass der soziale Wohnungsbau, um die Vereinbarkeit des Mechanismus zu seiner Finanzierung mit Art. 106 Abs. 2 AEUV sicherzustellen, auf eine Zielgruppe benachteiligter Personen oder sozial schwacher Gruppen zu beschränken sowie vorzusehen sei, dass die gemeinwirtschaftlichen Aktivitäten und die kommerziellen Aktivitäten über getrennte Konten liefen und angemessenen Kontrollen unterworfen würden, um die Ausübung der kommerziellen Aktivitäten unter Marktbedingungen zu gewährleisten.

118 Daraus ergibt sich, dass die Klägerinnen nicht behaupten können, die Kommission habe das Vorliegen einer Gefahr von Quersubventionen nicht nachgewiesen.

119 In diesem Zusammenhang haben die niederländischen Behörden, als sie im Schreiben vom 6. September 2005 anerkannt haben, dass die Vermietung von Wohnungen an Haushalte mit höheren Einkommen als die Zielgruppe nicht vollständig zu Marktpreisen erfolge, das Bestehen von Quersubventionen bejaht.

120 Im Schreiben nach Art. 17, das eine vorläufige Beurteilung der Kommission enthielt, hatte diese entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen im Übrigen nicht nachzuweisen, dass die Nebentätigkeiten der Wohnungsbaugesellschaften tatsächlich staatliche Beihilfen erhielten oder dass tatsächlich Quersubventionen stattgefunden hatten. Es sei darauf hingewiesen, dass die Überprüfung bestehender Beihilfen nach ständiger Rechtsprechung nur zu einer Entscheidung führen kann, die Wirkungen für die Zukunft erzeugt. Die Kommission kann also nur dann veranlasst sein, zweckdienliche Maßnahmen vorzuschlagen, wenn sie der Meinung ist, dass mit der betreffenden Finanzierungsregelung eine Gefahr der Überkompensierung für die Zukunft verbunden ist (vgl. Urteil vom 11. März 2009, TF1/Kommission, T-354/05, EU:T:2009:66, Rn. 166 und die dort angeführte Rechtsprechung).

121 Schließlich tragen die Klägerinnen in der Erwiderung vor, Wohnungsbaugesellschaften seien bereits gemäß Art. 25b der Mededingingswet (niederländisches Wettbewerbsgesetz) zu einer getrennten Buchführung verpflichtet.

122 Festzustellen ist, dass die niederländische Regierung in ihrem Schreiben vom 6. September 2005 die Randnummer des Schreibens nach Art. 17 erwähnt, in der auf die Verpflichtung für Unternehmen Bezug genommen wird, getrennte Konten zu unterhalten, ohne geltend zu machen, dass diese Verpflichtung bereits in den Rechtsvorschriften für Wohnungsbaugesellschaften bestehe. Außerdem ist im Schreiben vom 3. Dezember 2009 unter den Maßnahmen, zu deren Erlass sich die niederländische Regierung verpflichtet hat, um die Vereinbarkeit der Beihilferegelung sicherzustellen, die buchhalterische Trennung zwischen sozialen Tätigkeiten (die in den Genuss staatlicher Beihilfen kommen) und kommerziellen Tätigkeiten (die nicht in den Genuss staatlicher Beihilfen kommen) gemäß der Richtlinie 80/723/EWG der Kommission vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (ABl. 1980, L 195, S. 35) aufgeführt.

123 Schließlich gilt, wie die Kommission feststellt, die in Art. 25b des niederländischen Wettbewerbsgesetzes vorgesehene Verpflichtung, eine getrennte Buchführung vorzuhalten, gemäß Art. 25d Abs. 1 Buchst. b dieses Gesetzes nicht für mit einer DAWI auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus betraute Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 40 Mio. Euro. Mit den Zusagen der niederländischen Behörden sollte diese Verpflichtung somit auf sämtliche Wohnungsbaugesellschaften ausgedehnt werden.

124 Folglich ist der dritte Klagegrund zurückzuweisen.

Vierter Klagegrund, mit dem geltend gemacht wird, die Kommission habe einen Rechtsfehler begangen und ihre Befugnisse missbraucht, als sie von den niederländischen Behörden eine neue Definition des Begriffs „sozialer Wohnungsbau“ verlangt habe, und sechster Klagegrund, mit dem geltend gemacht wird, die Kommission habe, als sie eine spezifische Definition der DAWI verlangt habe, die Entscheidung 2005/842 falsch ausgelegt

125 Mit dem vierten Klagegrund machen die Klägerinnen geltend, die Kommission habe als eine der zweckdienlichen Maßnahmen, die sie den niederländischen Behörden vorgeschlagen habe, verlangt, dass diese die Definition des Begriffs des sozialen Wohnungsbaus auf eine spezifische Gruppe benachteiligter Haushalte beschränkten. Aus dem Schreiben nach Art. 17, insbesondere aus dem Verweis auf den Beschluss der Kommission vom 3. Juli 2001 über die staatliche Beihilfe N 209/01 betreffend die Bürgschaft für die Kreditaufnahme der „Housing Finance Agency“ in Irland (ABl. 2002, C 67, S. 33), gehe hervor, dass die Kommission die Ansicht vertreten habe, diese Beschränkung könne nur durch eine Einkommensgrenze erfolgen. Die Mitgliedstaaten verfügten über einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Festlegung des Umfangs ihrer DAWI im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, und die Kommission sei nicht befugt, ein Kriterium aufzuerlegen, das sich auf die Abgrenzung einer Zielgruppe beziehe.

126 Mit dem sechsten Klagegrund machen die Klägerinnen geltend, die in der Entscheidung 2005/842 vorgesehene Befreiung von der Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV gelte für den sozialen Wohnungsbau, sei aber keinen Schwellenwerten unterworfen. Im 16. Erwägungsgrund der Entscheidung 2005/842 sei der Begriff des sozialen Wohnungsbaus lediglich durch Verweis auf „benachteiligte Bürger oder sozial schwache Bevölkerungsgruppen“ definiert, nicht aber durch Verweis auf eine Einkommensgrenze. Die Kommission habe die Entscheidung 2005/842 falsch ausgelegt, als sie zu dem Schluss gelangt sei, dass das niederländische System des sozialen Wohnungsbaus einen offenkundigen Fehler enthalte, weil es keine spezifische Einkommensgrenze beinhalte. Die Aufgaben der Wohnungsbaugesellschaften seien in den niederländischen Rechtsvorschriften hinreichend klar definiert.

127 Mit diesen beiden Klagegründen werfen die Klägerinnen der Kommission im Wesentlichen vor, dass sie einen Rechtsfehler begangen, ihre Befugnisse missbraucht und gegen die Entscheidung 2005/842 verstoßen habe, als sie im Schreiben nach Art. 17 verlangt habe, dass die niederländischen Behörden die DAWI des sozialen Wohnungsbaus durch Verweis auf eine nach Maßgabe einer Einkommensgrenze bestimmte Zielgruppe definierten.

128 Vorab sei in Erinnerung gerufen, dass die Mitgliedstaaten, wie aus der Prüfung des zweiten Klagegrundes und insbesondere der oben in den Rn. 79 bis 81 angeführten Rechtsprechung hervorgeht, zwar über ein weites Ermessen verfügen, die Kommission die Definition einer DAWI im Fall eines offenkundigen Fehlers aber in Frage stellen kann. Da festgestellt worden ist, dass die Kommission im Schreiben nach Art. 17 zu Recht die Ansicht vertreten habe, das Fehlen einer hinreichend klaren Definition einer Zielgruppe sozial schwacher Personen stelle einen offenkundigen Fehler dar, war sie entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen mithin befugt, von den niederländischen Behörden eine Einschränkung dieser Definition zu verlangen.

129 Im Schreiben nach Art. 17 hat die Kommission ausgeführt, die Definition der DAWI des sozialen Wohnungsbaus müsse einen unmittelbaren Zusammenhang mit benachteiligten Haushalten herstellen. Sie hat insoweit darauf hingewiesen, dass die von den niederländischen Behörden vorgeschlagene Lösung, den Maximalwert der Wohnungen, die als „Sozialwohnungen“ angesehen werden könnten, herabzusetzen, dieses Problem nicht behebe.

130 Sodann hat sie zur Veranschaulichung ihrer jüngeren Praxis im Bereich des sozialen Wohnungsbaus ihren Beschluss vom 3. Juli 2001 über die staatliche Beihilfe N 209/01 erwähnt. Die in diesem Beschluss genannte Beihilfemaßnahme bestand in einer der Housing Finance Agency (HFA, Agentur für Wohnungsbaufinanzierung, Irland) im Rahmen ihrer Tätigkeit der Gewährung und Beschaffung

von Finanzmitteln gestellten staatlichen Bürgschaft für Tätigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus. Die Kommission hat ausgeführt, die HFA-Staatsbürgschaft könne nur Personen gewährt werden, die bestimmte Kriterien erfüllten, und zwar müssten diese Personen ein Darlehen benötigen, ihr Einkommen müsse unterhalb einer bestimmten Grenze liegen, und sie dürften nicht für Kapital aus kommerziellen Finanzierungsquellen in Betracht kommen. Sie hat festgestellt, dass die soziale Rechtfertigung des irischen DAWI-Status auf strengeren Kriterien beruhe, als sie im niederländischen System angewandt würden.

131 Aus dem Schreiben nach Art. 17 geht daher hervor, dass die Kommission den Beschluss vom 3. Juli 2001 als Beispiel für eine Definition einer DAWI auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus angeführt hat, die eindeutig auf soziale Kriterien und sozial schwache Haushalte verweist. Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen hat die Kommission weder von den niederländischen Behörden verlangt, dass sie die gleichen Kriterien anwenden, noch die Auffassung vertreten, dass sie die DAWI nur durch einen Verweis auf eine Einkommensgrenze definieren könnten.

132 Wie die Klägerinnen selbst feststellen, wird der Begriff des sozialen Wohnungsbaus im 16. Erwägungsgrund der Entscheidung 2005/842 durch Verweis auf „benachteiligte Bürger oder sozial schwache Bevölkerungsgruppen“ definiert. Im Einklang mit dieser Entscheidung hat die Kommission im Schreiben nach Art. 17 lediglich verlangt, dass die Definition der Tätigkeiten von Wohnungsbaugesellschaften in einem unmittelbaren Zusammenhang mit sozial schwachen Haushalten steht.

133 Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen hat die Kommission im Schreiben nach Art. 17 nicht die Auffassung vertreten, dass der offenkundige Fehler bei der Definition der DAWI die Folge des Fehlens einer spezifischen Einkommensgrenze sei, sondern dass er sich aus dem Fehlen einer klaren Definition der Zielgruppe ergebe. Die Kommission hat lediglich darauf hingewiesen, dass ein Kriterium, das sich auf den Maximalwert von Wohnungen beziehe, kein zufriedenstellendes Kriterium sei.

134 Außerdem sei darauf hingewiesen, dass es die niederländischen Behörden selbst waren, die der Kommission im Schreiben vom 3. Dezember 2009 eine neue Definition des sozialen Wohnungsbaus auf der Grundlage einer Einkommensobergrenze vorgeschlagen haben.

135 Dies wird im Übrigen durch verschiedene von der Kommission als Anlage zur Gegenerwiderung vorgelegte Dokumente, darunter zwei Abstimmungsberichte – wobei sich der erste auf eine Abstimmung zwischen dem niederländischen Wohnungsminister und der Tweede Kamer der Staten-Generaal (Zweite Kammer der Generalstaaten, Niederlande) vom 31. August 2006 über Wohnungsbaugesellschaften und der zweite auf eine Abstimmung zwischen dem niederländischen Innenminister und der Zweiten Kammer der Generalstaaten vom 28. Oktober 2010 über Beihilfen für Wohnungsbaugesellschaften bezieht –, in denen die Minister ausdrücklich darauf hingewiesen hatten, dass die Einkommensobergrenze nicht von der Kommission vorgeschrieben, sondern von den Niederlanden selbst vorgeschlagen worden sei, bestätigt.

136 Das Argument der Klägerinnen, wonach die Mitgliedstaaten in Anwendung des Urteils vom 22. Oktober 2008, TV2/Danmark u. a./Kommission (T-309/04, T-317/04, T-329/04 und T-336/04, EU:T:2008:457), für eine qualitätsbezogene Definition der DAWI optieren könnten und nicht dazu gezwungen werden dürften, die DAWI in quantitativer Hinsicht – mittels einer Einkommensobergrenze – zu begrenzen, ist somit irrelevant.

137 Darüber hinaus hat die Kommission im angefochtenen Beschluss lediglich festgestellt, dass diese neue Definition der DAWI auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus die Anforderungen der Entscheidung 2005/842 erfülle. Es lässt sich jedoch nicht ausschließen, dass die Kommission auch eine von den niederländischen Behörden vorgeschlagene, auf einem anderen Kriterium als einer

Einkommensgrenze beruhende Definition der DAWI gebilligt hätte, wenn diese Definition hinreichend klar gewesen wäre und einen Zusammenhang mit benachteiligten Personen hergestellt hätte.

138 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Kommission, da sie keine Definition der DAWI auf der Grundlage einer Einkommensobergrenze verlangt hat, weder einen Rechtsfehler begangen noch ihre Befugnisse missbraucht oder gegen die Entscheidung 2005/842 verstoßen hat.

139 Folglich sind der vierte und der sechste Klagegrund zurückzuweisen.

Fünfter Klagegrund: Die Kommission habe einen Rechtsfehler begangen, als sie nicht zwischen der Definition einer DAWI und der Art und Weise ihrer Finanzierung unterschieden habe

140 Die Klägerinnen machen geltend, aus dem Urteil vom 22. Oktober 2008, TV2/Danmark u. a./Kommission (T-309/04, T-317/04, T-329/04 und T-336/04, EU:T:2008:457), ergebe sich, dass zwischen der Definition einer DAWI und der Art und Weise ihrer Finanzierung zu unterscheiden sei. Die Kommission habe diese Unterscheidung nicht vorgenommen und die DAWI als eine Form der Quersubventionierung kommerzieller Nebentätigkeiten angesehen. Sie sei der Ansicht gewesen, der Möglichkeit einer Quersubventionierung durch eine Einschränkung der Definition der DAWI mittels einer Einkommensobergrenze begegnen zu können, so dass die Wohnungsbaugesellschaften die ihnen im Rahmen der DAWI zur Verfügung stehenden Mittel nicht für die Bereitstellung von Wohnungen an Haushalte verwenden könnten, die über dieser Obergrenze lägen. Die Kommission hätte die Definition der DAWI unabhängig von den Mitteln, die den Wohnungsbaugesellschaften für die Durchführung dieser DAWI zur Verfügung stünden, prüfen und sodann untersuchen müssen, ob diese Mittel über das hinausgingen, was erforderlich sei, um die Durchführung der DAWI sicherzustellen. Die Kommission habe die beiden Fragen miteinander verwechselt, als sie einer Überkompensierung durch eine Begrenzung der DAWI habe entgegenwirken wollen.

141 Erstens sei darauf hingewiesen, dass eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wie das Gericht in Rn. 108 des von den Klägerinnen angeführten Urteils vom 22. Oktober 2008, TV2/Danmark u. a./Kommission (T-309/04, T-317/04, T-329/04 und T-336/04, EU:T:2008:457), festgestellt hat, jedenfalls anhand des allgemeinen Interesses definiert wird, das mit ihr befriedigt werden soll, und nicht danach, mit welchen Mitteln die Dienstleistung erbracht werden soll.

142 Im vorliegenden Fall hat die Kommission den niederländischen Behörden im Schreiben nach Art. 17 zunächst mitgeteilt, dass die Definition der DAWI auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus anhand des betreffenden allgemeinen Interesses, nämlich anhand sozialer Kriterien, festgelegt werden und in unmittelbarem Zusammenhang mit sozial schwachen Haushalten stehen müsse. Erst danach hat die Kommission die Frage der Verhältnismäßigkeit der Finanzierung der DAWI und der Quersubventionen geprüft.

143 Daraus ergibt sich, dass die Kommission die Definition der DAWI auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen nicht von der Art und Weise ihrer Finanzierung abhängig gemacht hat.

144 Zweitens tragen die Klägerinnen zu Unrecht vor, die Kommission könne einer Überkompensierung bzw. der Möglichkeit einer Quersubventionierung nicht dadurch begegnen, dass sie die Definition der DAWI einschränke.

145 Damit eine staatliche Beihilfe in Form eines Ausgleichs für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann, darf die Ausgleichszahlung gemäß Art. 5 Abs. 1 der Entscheidung 2005/842 nämlich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die durch die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung

verursachten Kosten unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und einer angemessenen Rendite aus dem für die Erfüllung dieser Verpflichtungen eingesetzten Eigenkapital abzudecken (vgl. auch Nr. 14 des Rahmens von 2005).

146 In Art. 5 Abs. 2 der Entscheidung 2005/842 heißt es, dass die zu berücksichtigenden Kosten sämtliche mit der Erbringung der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verbundenen Ausgaben umfassen und dass, wenn sich das Unternehmen daneben noch auf anderen Gebieten betätigt, nur die dieser Dienstleistung zurechenbaren Kosten berücksichtigt werden (vgl. auch Nr. 16 des Rahmens von 2005).

147 Im Schreiben nach Art. 17 hat die Kommission u. a. darauf hingewiesen, dass die staatliche Beihilfe, um der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu genügen, die Nettokosten der Gemeinwohlaufgabe unter Berücksichtigung anderer direkter oder indirekter Einnahmen aus dieser Aufgabe nicht übersteigen dürfe. Im vorliegenden Fall müsse sie erstens feststellen, ob sich die Kosten und Einnahmen im Zusammenhang mit den gemeinwirtschaftlichen und sonstigen Tätigkeiten ordnungsgemäß bestimmen ließen, und zweitens, ob die Finanzierung in einem angemessenen Verhältnis zu den Nettokosten stehe.

148 Somit ist eine klare Definition der DAWI erforderlich, um die Einhaltung der Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe zu gewährleisten, nämlich um sicherzustellen, dass der gewährte Ausgleich nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um die Gemeinwohlaufgabe zu erfüllen.

149 Daher hat die Kommission, als sie die niederländischen Behörden darum ersucht hat, die DAWI auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus anhand einer Zielgruppe sozial schwacher Haushalte zu definieren, diese Behörden dazu aufgefordert, eindeutig zu bestimmen, für welche Gemeinwohlaufgaben der Ausgleich gewährt worden war. Diese genaue Definition ließ es mithin zu, die mit der Erbringung der DAWI verbundenen Ausgaben zu bestimmen sowie einerseits Überkompensierungen zu vermeiden und andererseits zu verhindern, dass die von den Wohnungsbaugesellschaften außerhalb der DAWI ausgeübten Tätigkeiten staatliche Beihilfen erhalten, und so Quersubventionen auszuschließen.

150 Außerdem ist mit der Kommission festzustellen, dass die Definition der DAWI, worauf die Klägerinnen in der Klageschrift selbst hingewiesen haben, für die Prüfung relevant ist, ob eine Überkompensierung vorliegt, die zu einer Quersubventionierung führen könnte.

151 Folglich ist der fünfte Klagegrund zurückzuweisen.

Siebter Klagegrund: Die Kommission habe einen Beurteilungsfehler begangen und gegen Art. 5 der Entscheidung 2005/842 verstoßen, als sie nicht festgestellt habe, dass die Art und Weise der Finanzierung der DAWI offensichtlich unangemessen sei

152 Die Klägerinnen machen geltend, die Kommission habe gegen Art. 5 der Entscheidung 2005/842 verstoßen, der vorsehe, dass die Ausgleichszahlung für eine DAWI mit dem Vertrag vereinbar sei, wenn sie nicht über das hinausgehe, was erforderlich sei, um die durch die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung verursachten Kosten unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und einer angemessenen Rendite für die Erfüllung dieser Verpflichtungen abzudecken. Im Schreiben nach Art. 17 habe die Kommission weder eine Überkompensierung festgestellt noch das Vorliegen der Gefahr einer exorbitanten Rendite nachgewiesen, die zu einer Überkompensierung hätte führen können.

153 Die Kommission habe einen Beurteilungsfehler begangen, als sie das Vorliegen einer Überkompensierung im ursprünglichen System zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus im Schreiben nach Art. 17 nicht anhand der ursprünglichen Definition der DAWI geprüft habe, bevor sie

eine Änderung dieses Systems verlangt habe. Im Schreiben nach Art. 17 habe die Kommission eine Änderung des Systems des sozialen Wohnungsbaus nicht verlangen dürfen, weil sie mangels ausreichender Informationen seitens der niederländischen Behörden nicht habe feststellen können, wie hoch die Kosten der DAWI gewesen seien und auf welchen Betrag sich die Ausgleichszahlung an die Wohnungsbaugesellschaften belaufen habe.

154 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Überprüfung bestehender Beihilfen nach ständiger Rechtsprechung nur zu Maßnahmen für die Zukunft führen kann. Die Kommission kann also nur dann veranlasst sein, zweckdienliche Maßnahmen vorzuschlagen, wenn sie der Meinung ist, dass mit der betreffenden Finanzierungsregelung eine Gefahr der Überkompensierung für die Zukunft verbunden ist (vgl. Urteil vom 11. März 2009, TF1/Kommission, T-354/05, EU:T:2009:66, Rn. 166 und die dort angeführte Rechtsprechung).

155 Unter diesen Umständen ist es möglich, dass eine im Rahmen der fortlaufenden Überprüfung einer bestehenden Beihilfe für die Vergangenheit vorgenommene Untersuchung einer etwaigen Überkompensierung im Einzelfall von Interesse für die Beurteilung der Vereinbarkeit dieser bestehenden Beihilfe mit dem Binnenmarkt sein kann. Eine derartige Untersuchung ist jedoch als solche nicht unerlässlich, um ordnungsgemäß zu beurteilen, ob es erforderlich ist, zweckdienliche Maßnahmen für die Zukunft vorzuschlagen, und um diese Maßnahmen festzulegen. Die Gefahr einer künftigen Überkompensierung hängt letztlich im Wesentlichen von den konkreten Modalitäten der Finanzierungsregelung selbst ab und nicht davon, dass diese Regelung in der Praxis eine Überkompensierung in der Vergangenheit verursacht haben soll (Urteil vom 11. März 2009, TF1/Kommission, T-354/05, EU:T:2009:66, Rn. 167).

156 Aus dieser Rechtsprechung geht hervor, dass die Kommission entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen nicht verpflichtet war, das Vorliegen einer Überkompensierung im ursprünglichen System zur Finanzierung des sozialen Wohnungsbaus nachzuweisen.

157 Außerdem hat die Kommission im Schreiben nach Art. 17 in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit der Finanzierung festgestellt, dass es ihr unmöglich sei, festzustellen, ob eine Überkompensierung der Nettokosten der gemeinwirtschaftlichen Dienstleistung vorliege oder nicht, da die niederländischen Behörden keine Informationen über die den Wohnungsbaugesellschaften für die gemeinwirtschaftlichen Aktivitäten entstandenen Mehrkosten und über den genauen Wert der staatlichen Maßnahmen vorlegen könnten.

158 Sie hat ferner darauf hingewiesen, dass Wohnungsbaugesellschaften, die Überkapazitäten bei durch staatliche Beihilfen finanzierten Sozialwohnungen kommerziell vermieteten, den Wettbewerb auf dem Immobilienmarkt verfälschten, wenn sie diese Wohnungen unter dem Marktpreis anböten und die daraus resultierenden Gewinne in andere kommerzielle Tätigkeiten investierten.

159 Insoweit ist zu beachten, dass das Schreiben nach Art. 17 nur der erste Schritt des Verfahrens ist, der keine endgültige Beurteilung über die Vereinbarkeit der bestehenden Beihilfe enthält. Die niederländischen Behörden hätten in Beantwortung dieses Schreibens zusätzliche Informationen vorlegen können, um das Nichtvorliegen einer Überkompensierung und die Vereinbarkeit des ursprünglichen Systems mit Art. 106 Abs. 2 AEUV nachzuweisen.

160 In ihrem Schreiben vom 6. September 2005 haben die niederländischen Behörden jedoch festgestellt, dass alle Transaktionen zwischen den Wohnungsbaugesellschaften und ihren gewerblichen Tochterunternehmen unter Marktbedingungen zu erfolgen hätten und sich der niederländischen Regierung zufolge daraus ergebe, dass die für die soziale Zielgruppe bestimmten öffentlichen Mittel nicht für kommerzielle Tätigkeiten verwendet werden dürften. Aus dem oben in Rn. 101 erwähnten Auszug dieses Schreibens geht hervor, dass die niederländischen Behörden das Vorliegen einer Gefahr der Überkompensierung nicht bestritten, sondern im Gegenteil die Notwendigkeit anerkannt haben,

Maßnahmen zu ergreifen, darunter u. a. die Maßnahme, die zur Unterhaltung getrennter Konten verpflichtete, um die Vergabe der staatlichen Beihilfe auf die für die Zielgruppe benachteiligter Personen bestimmten Tätigkeiten zu beschränken.

161 Überdies geht entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen aus dem Schreiben nach Art. 17 hervor, dass eine genaue Definition der DAWI nicht die einzige Maßnahme war, mit der sich vermeiden ließ, dass eine Überkompensierung kommerziellen Tätigkeiten zugutekommt. Zur Ermittlung der mit der öffentlichen Dienstleistung verbundenen Ausgaben und Einnahmen sowie zur Vermeidung, dass eine Überkompensierung der DAWI für die Finanzierung der kommerziellen Tätigkeiten der Wohnungsbaugesellschaften verwendet wird, hat die Kommission nämlich darauf hingewiesen, dass die Wohnungsbaugesellschaften nach der Richtlinie 80/723 zu einer getrennten Buchführung verpflichtet seien.

162 Diesbezüglich ist zu bemerken, dass Art. 5 Abs. 5 der Entscheidung 2005/842 auch vorsieht: „Wenn Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nur einen Teil der Tätigkeiten eines Unternehmens ausmachen, müssen die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Erbringung der betreffenden Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und der Ausführung von anderweitigen Leistungen in den Büchern getrennt ausgewiesen werden. Außerdem ist anzugeben, nach welchen Parametern die Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt."

163 Darüber hinaus ist die von den Klägerinnen angeführte Rechtsprechung, wonach die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit des Ausgleichs für die Erfüllung einer durch einen Akt von allgemeiner Geltung festgelegten gemeinwirtschaftlichen Aufgabe auf die Prüfung beschränkt ist, ob dieser Ausgleich für die Erfüllung der betreffenden gemeinwirtschaftlichen Aufgabe unter wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen erforderlich ist (Urteil vom 12. Februar 2008, BUPA u. a./Kommission, T-289/03, EU:T:2008:29, Rn. 222), im vorliegenden Fall nicht einschlägig. Es genügt nämlich der Hinweis, dass die Kommission im Schreiben nach Art. 17 ausgeführt hat, sie sei mangels einer hinreichend präzisen Definition der DAWI und in Ermangelung ausreichender Informationen seitens der niederländischen Behörden nicht in der Lage, die mit der DAWI verbundenen Ausgaben und Einnahmen zu ermitteln und folglich die Verhältnismäßigkeit des Ausgleichs zu prüfen.

164 Folglich ist der siebte Klagegrund zurückzuweisen.

Achter Klagegrund: Die Kommission habe das Verfahren zur Prüfung bestehender Beihilferegelungen missbraucht, als sie auf der Grundlage dieses Verfahrens eine erschöpfende Liste von Gebäuden vorgeschrieben habe, die als „Sozialwohnungen" eingestuft werden könnten

165 Die Klägerinnen machen geltend, die Kommission habe das Verfahren für bestehende Beihilfen missbraucht und ihre Befugnisse überschritten, als sie eine erschöpfende Liste von Gebäuden genehmigt habe, die als „Sozialwohnungen" einzustufen seien. Die Kommission dürfe keine Beurteilung abgeben, die zur Folge habe, dass nicht in der Liste enthaltene Vorhaben nicht mehr als „Sozialwohnungen" eingestuft werden könnten.

166 Sie tragen vor, diese Genehmigung falle nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommission. Weder im Schreiben nach Art. 17 noch in den Vorschlägen für zweckdienliche Maßnahmen habe die Kommission Empfehlungen bezüglich der Definition des sozialen Wohnungsbaus abgegeben. Die Kommission habe lediglich darauf hingewiesen, dass die in der Liste aufgeführten Gebäude eine eindeutige soziale Funktion hätten, ohne anzugeben, weshalb diese Funktion nicht auch für andere Gebäude gelte. Die Kommission habe die ursprüngliche Definition der Aufgaben von Wohnungsbaugesellschaften im Zusammenhang mit Sozialwohnungen nicht geprüft und daher nicht entscheiden dürfen, dass diese Definition Mängel aufweise, die eine engere Definition dieser Aufgaben erforderten.

167 Festzuhalten ist, dass zu den gemeinnützigen Tätigkeiten der Wohnungsbaugesellschaften, wie die Kommission im angefochtenen Beschluss festgestellt hat, der Bau und die Vermietung dem Allgemeininteresse dienender Gebäude gehören. Die Wohnungsbaugesellschaften erhalten staatliche Beihilfen zur Deckung der Investitionskosten und vermieten diese Gebäude an Nichtregierungsorganisationen oder öffentliche Einrichtungen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen oder Tätigkeiten ohne Gewinnerzielungsabsicht unter Ausschluss jeglicher kommerziellen Tätigkeit ausüben. Sie hat festgestellt, dass Begünstigte der staatlichen Beihilfen zunächst die Wohnungsbaugesellschaften, sodann die Wirtschaftsteilnehmer, die Tätigkeiten in diesen Gebäuden ausübten, und schließlich die Bürger seien, die die angebotenen Dienstleistungen in Anspruch nähmen.

168 Im angefochtenen Beschluss hat die Kommission die von den niederländischen Behörden in ihrem Schreiben vom 3. Dezember 2009 eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich der Tätigkeiten der Wohnungsbaugesellschaften aufgezählt, die im Bau und in der Vermietung dem Allgemeininteresse dienender Gebäude bestehen. Diese Verpflichtungen werden wie folgt beschrieben:

„Zu den dem Allgemeininteresse dienenden Gebäuden gehören Nachbarschaftszentren, Gesundheitszentren, Frauenhäuser, Betreuungseinrichtungen für ältere Menschen, Kulturzentren, Sportzentren usw. Diese Einrichtungen befinden sich im Eigentum von Wohnungsbaugesellschaften, werden von diesen unterhalten und an Nichtregierungsorganisationen oder öffentliche Einrichtungen vermietet. Hierfür gelten folgende Voraussetzungen:

n) Nur Einrichtungen, die tatsächlich dem Allgemeininteresse dienen und zum gemeinschaftlichen Leben beitragen, beispielsweise Gemeindezentren, Nachbarschaftszentren, Jugendzentren usw., kommen für Beihilfen in Betracht. Eine möglichst erschöpfende Liste von Einrichtungen, die als dem Allgemeininteresse dienende Gebäude eingestuft werden können, wird durch Verwaltungsakt festgelegt und dem vorliegenden Beschluss als Anhang beigefügt.

o) Die Wohnungsbaugesellschaften werden verpflichtet, diese Gebäude zu einem unter dem auf dem Markt praktizierten Mietzins zu vermieten, so dass der Vorteil, den sie erhalten haben, an die sozialen Organisationen, die ihre Tätigkeiten in dem Gebäude ausüben, weitergegeben wird.

…“

169 Die Kommission hat festgestellt, die dem angefochtenen Beschluss als Anhang beigefügte Liste von Einrichtungen, die als dem Allgemeininteresse dienende Gebäude eingestuft werden könnten, zeige eindeutig, dass alle in diesen Einrichtungen ausgeführten Tätigkeiten tatsächlich gemeinnützige Tätigkeiten darstellten. Da die Wohnungsbaugesellschaften verpflichtet seien, ihren Mietern einen moderaten Mietzins in Rechnung zu stellen, würden die den Wohnungsbaugesellschaften gewährten Vorteile an die Mieter, bei denen es sich entweder um öffentliche Dienstleister oder um Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsicht handle, weitergegeben. Die Beihilfen seien auf eng und spezifisch definierte Zielsetzungen ausgerichtet, wie die detaillierte Liste von Gebäuden mit sozialer Zweckbindung zeige, weshalb alle kommerziellen Vorhaben von der Beihilferegelung ausgeschlossen seien.

170 Zu bemerken ist, dass die im Anhang des angefochtenen Beschlusses enthaltene Liste von „Einrichtungen, die als dem Allgemeininteresse dienende Gebäude eingestuft werden können“, von den niederländischen Behörden erstellt worden ist, was die Klägerinnen nicht bestreiten.

171 Die Kommission hat die Auffassung vertreten, mit dieser Liste – zusammen mit weiteren Verpflichtungen der niederländischen Behörden – lasse sich der im Verlauf des Verfahrens zum Ausdruck gebrachten Befürchtung begegnen, dass kommerzielle Tätigkeiten staatliche Beihilfen erhielten.

172 Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen haben die niederländischen Behörden eine Liste von Gebäuden mit sozialer Zweckbindung vorgelegt, um den im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit geäußerten Bedenken der Kommission hinsichtlich des Risikos zu begegnen, dass die zur Finanzierung der DAWI gewährten Beihilfen Gebäuden zugutekommen, in denen kommerzielle Tätigkeiten ausgeübt werden.

173 In diesem Zusammenhang hat der niederländische Wohnungsminister in dem Schreiben, das er am 12. Juni 2009 an den Präsidenten der Zweiten Kammer der Generalstaaten gerichtet hat, ausgeführt, die Kommission habe Zweifel hinsichtlich der Gewährung staatlicher Beihilfen für den Bau und die Vermietung von Sozialwohnungen geäußert. Er hat Folgendes erklärt:

„Ich halte es für wichtig, dass staatliche Beihilfen für den Bau und die Vermietung von Sozialwohnungen verfügbar bleiben. Zu diesem Zweck werde ich den Begriff der Sozialwohnung anlässlich der Abstimmung mit der [Kommission] näher umschreiben, um den Unterschied zu einer Wohnung deutlich zu machen, die im Wesentlichen kommerziell genutzt wird."

174 Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die Beurteilung der Kommission, die sich auf die den Wohnungsbaugesellschaften gewährten Beihilfen für den Bau und die Vermietung dem Allgemeininteresse dienender Gebäude bezieht, dem Verfahren zur Prüfung bestehender Beihilfen nach den Art. 17 bis 19 der Verordnung Nr. 659/1999 entspricht.

175 Was schließlich das Argument der Klägerinnen angeht, wonach die Genehmigung dieser Liste zur Folge habe, dass nicht darin aufgeführte Vorhaben nicht mehr als Sozialwohnungen eingestuft werden könnten, genügt die Feststellung, dass nicht die Kommission, sondern die niederländischen Behörden in ihren Verpflichtungen festgelegt haben, welche Einrichtungen als dem Allgemeininteresse dienende Gebäude eingestuft werden können und welche nicht. Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen war es nicht Sache der Kommission, anzugeben, weshalb die soziale Funktion nicht auch für andere Gebäude gelte.

176 Folglich ist der achte Klagegrund zurückzuweisen.

177 Nach alledem werden die Klagen abgewiesen.

Kosten

178 Gemäß Art. 219 der Verfahrensordnung entscheidet das Gericht in seinen Entscheidungen nach Aufhebung und Zurückverweisung über die Kosten des Rechtsstreits vor ihm und über die Kosten des Rechtsmittelverfahrens vor dem Gerichtshof.

179 Da der Gerichtshof in den Urteilen vom 27. Februar 2014, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (C-132/12 P, EU:C:2014:100), vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-133/12 P, EU:C:2014:105), vom 15. März 2017, Stichting Woonlinie u. a./Kommission (C-414/15 P, EU:C:2017:215), und vom 15. März 2017, Stichting Woonpunt u. a./Kommission (C-415/15 P, EU:C:2017:216), die Kostenentscheidung vorbehalten hat, hat das Gericht im vorliegenden Urteil auch über die Kosten dieser Rechtsmittelverfahren zu entscheiden.

180 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerinnen unterlegen sind, sind ihnen neben ihren eigenen Kosten gemäß den Anträgen der Kommission und der IVBN deren Kosten aufzuerlegen.

181 Das Königreich Belgien, das dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten ist, trägt nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Achte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klagen werden abgewiesen.**

2. **Die Stichting Woonlinie, die Woningstichting Volksbelang und die Stichting Woonstede tragen ihre eigenen Kosten und werden zur Tragung der Kosten der Europäischen Kommission in den Rechtssachen T-202/10, T-202/10 RENV, T-202/10 RENV II, C-133/12 P und C-414/15 P sowie der Kosten der Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) in den Rechtssachen T-202/10, T-202/10 RENV und T-202/10 RENV II verurteilt.**

3. **Die Stichting Woonpunt, die Woningstichting Haag Wonen und die Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl tragen ihre eigenen Kosten und werden zur Tragung der Kosten der Kommission in den Rechtssachen T-203/10, T-203/10 RENV, T-203/10 RENV II, C-132/12 P und C-415/15 P sowie der Kosten der IVBN in den Rechtssachen T-203/10, T-203/10 RENV und T-203/10 RENV II verurteilt.**

4. **Das Königreich Belgien trägt seine eigenen Kosten.**

Collins Kancheva Barents

Passer De Baere

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. November 2018.

Unterschriften