

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Zevende kamer)

13 juli 2012 (*)

„Beroep tot nietigverklaring – Staatssteun – Steunregeling van Nederland ten gunste van woningcorporaties – Bestaande steun – Specifieke projectsteun ten gunste van woningcorporaties – Besluit waarbij verbintenissen van lidstaat worden aanvaard – Besluit waarbij nieuwe steun verenigbaar wordt verklaard – Niet individueel geraakt – Verzuim om procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden – Beroep dat gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk kennelijk rechtens ongegrond is”

In zaak T-201/10,

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

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. van Vliet, S. Noë en S. Thomas als gemachtigden, bijgestaan door H. Gilliams, advocaat,

verweester,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit C(2009) 9963 definitief van de Commissie van 15 december 2009 inzake steunmaatregelen E 2/2005 en N 642/2009 – Nederland – Bestaande steun en specifieke projectsteun ten gunste van woningcorporaties,

geeft

HET GERECHT (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: A. Dittrich, president, I. Wyszewska-Białecka (rapporteur) en M. Prek, rechters,

griffier: E. Coulon,

de navolgende

Beschikking

Aan het geding ten grondslag liggende feiten

- 1 Verzoekster, de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), is een vereniging naar Nederlands recht die 30 Nederlandse institutionele beleggers in vastgoed verenigt, die tezamen ongeveer 132 500 huurwoningen in Nederland bezitten.
- 2 In 2002 hebben de Nederlandse autoriteiten het algemene stelsel van steunmaatregelen voor

woningcorporaties bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen aangemeld. Woningcorporaties zijn instellingen zonder winstoogmerk met als taak het verwerven, bouwen en verhuren van woningen die hoofdzakelijk bestemd zijn voor achterstandsgroepen en sociaal kansarme groepen. Woningcorporaties verrichten ook andere activiteiten, zoals het bouwen en verhuren van appartementen tegen hogere huurprijzen, het bouwen van voor de verkoop bestemde appartementen en het bouwen en verhuren van gebouwen van algemeen belang.

- 3 Aangezien de Commissie van mening was dat de financieringsmaatregelen voor woningcorporaties als bestaande steun konden worden aangemerkt, hebben de Nederlandse autoriteiten hun aanmelding nadien ingetrokken.
- 4 Op 14 juli 2005 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten een brief gestuurd uit hoofde van artikel 17 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [107 VWEU] (PB L 83, blz. 1), waarin zij het algemene stelsel van steunmaatregelen voor woningcorporaties als bestaande steun kwalificeerde (steunmaatregel E 2/2005), en aangaf dat zij twijfels had over de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt. Allereerst heeft de Commissie uiteengezet dat de Nederlandse autoriteiten de taak van openbare dienst waarmee de woningcorporaties zijn belast, in die zin moesten wijzigen dat sociale huisvesting ten goede zou komen aan een duidelijk omschreven doelgroep van achtergestelde en sociaal kansarme personen. Voorts moesten alle commerciële activiteiten van de woningcorporaties onder marktvoorwaarden plaatsvinden en mochten deze geen staatssteun ontvangen. Ten slotte moest het aanbod van sociale huisvesting worden aangepast aan de vraag van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen.
- 5 Na verzending van deze brief hebben de Commissie en de Nederlandse autoriteiten onderhandelingen gevoerd teneinde het algemene stelsel van steunmaatregelen voor woningcorporaties in overeenstemming te brengen met artikel 106, lid 2, VWEU.
- 6 De maatregelen die onderdeel zijn van het algemene stelsel van steunmaatregelen die het Koninkrijk der Nederlanden toekent ten gunste van woningcorporaties (steunmaatregel E 2/2005) zijn de volgende:
 - a) overheidsgaranties voor leningen verstrekt door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw;
 - b) door het Centraal Fonds Volkshuisvesting verleende steun, projectsteun of rationalisatiesteun in de vorm van leningen tegen preferentiële tarieven of rechtstreekse subsidies;
 - c) de verkoop, door de gemeenten, van grond beneden de marktwaarde;
 - d) het recht om geld te lenen van Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).
- 7 Op 16 april 2007 heeft verzoekster bij de Commissie een klacht ingediend over de steun die aan de woningcorporaties wordt toegekend. In juni 2009 heeft Vesteda Groep BV zich bij die klacht aangesloten.
- 8 Bij brief van 3 december 2009 hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie verbintenissen aangeboden om het algemene stelsel van steunmaatregelen voor woningcorporaties te wijzigen.
- 9 Daarnaast hebben de Nederlandse autoriteiten op 18 november 2009 een nieuwe steunregeling voor de hernieuwing van in verval geraakte stadswijken aangemeld, die als „bijzondere projectsteun voor bepaalde wijken” (steunmaatregel N 642/2009) wordt aangemerkt, en waarvan de begunstigden de

woningcorporaties zijn die hun activiteiten in de geselecteerde wijken ontplooiën. Deze nieuwe steun moet worden verleend onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor de maatregelen die vallen onder de bestaande steunregeling, zoals deze na de door de Nederlandse autoriteiten aangegane verbintenissen is gewijzigd.

- 10 Steunmaatregel N 642/2009 neemt de vorm aan van rechtstreekse subsidies van het Centraal Fonds Volkshuisvesting voor specifieke projecten voor de bouw en de verhuur van woningen in het geografisch beperkte gebied van de grootste achterstandswijken. Deze steunmaatregel wordt gefinancierd door een nieuwe belasting die wordt geheven van de woningcorporaties die hun activiteiten buiten de problematische stadswijken verrichten.
- 11 Op 15 december 2009 heeft de Commissie besluit C(2009) 9963 definitief inzake steunmaatregelen E 2/2005 en N 642/2009 – Nederland – Bestaande steun en specifieke projectsteun ten gunste van woningcorporaties (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld.
- 12 In het bestreden besluit heeft de Commissie elk van de maatregelen die onderdeel waren van het algemene stelsel van steunmaatregelen voor woningcorporaties (steunmaatregel E 2/2005) als staatssteun aangemerkt en heeft zij zich op het standpunt gesteld dat het Nederlandse stelsel voor financiering van sociale huisvesting bestaande steun vormde, aangezien dit stelsel was ingevoerd vóór de inwerkingtreding van het EG-Verdrag in Nederland, en de latere hervormingen niet tot wezenlijke veranderingen hadden geleid.
- 13 In punt 41 van het bestreden besluit heeft de Commissie aangegeven:

„De Nederlandse autoriteiten hebben zich [...] ertoe verbonden de werking van de woningcorporaties en de tot voordeel daarvan strekkende maatregelen te wijzigen. De Nederlandse autoriteiten hebben voor verschillende wijzigingen ontwerpbepalingen aan de Commissie voorgelegd. Aan de nieuwe bepalingen wordt uitvoering gegeven bij een nieuw ministerieel besluit dat op 1 januari 2010 in werking is getreden, en een nieuwe woningwet die op 1 januari 2011 van kracht zal worden. [...]”
- 14 De Commissie heeft onderzocht of steunmaatregel E 2/2005 inzake het stelsel voor financiering van de woningcorporaties, zoals dit na de door de Nederlandse autoriteiten aangegane verbintenissen was gewijzigd, verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. In punt 72 van het bestreden besluit is zij tot de vaststelling gekomen dat „de steun verleend voor activiteiten op het gebied van sociale huisvesting, dat wil zeggen activiteiten die verband houden met de bouw en de verhuur van voor particulieren bestemde woningen, met inbegrip van de bouw en het onderhoud van aanvullende infrastructuur, [...] verenigbaar [was] met artikel 106, lid 2, VWEU”. De Commissie heeft de door de Nederlandse autoriteiten aangegane verbintenissen bijgevolg vastgelegd.
- 15 De Commissie heeft geoordeeld dat steunmaatregel N 642/2009 met de gemeenschappelijke markt verenigbaar was. Zij was van mening dat „[d]e steun verleend voor de bouw en de verhuur van voor particulieren bestemde woningen, met inbegrip van de bouw en het onderhoud van aanvullende infrastructuur, en voor de bouw en de verhuur van maatschappelijk vastgoed verenigbaar [was] met artikel 106, lid 2, VWEU” (punt 108 van het bestreden besluit). Zij heeft bijgevolg beslist om geen bezwaar te maken tegen de nieuwe steun.
- 16 De Commissie heeft op 30 augustus 2010 besluit C(2010) 5841 definitief inzake steunmaatregel E 2/2005, houdende wijziging van de punten 22 tot en met 24 van het bestreden besluit, vastgesteld (hierna: „wijzigingsbesluit”). In dit wijzigingsbesluit heeft de Commissie op basis van het beschikbare bewijs geoordeeld dat zij niet kon besluiten dat maatregel d) als bedoeld in het bestreden besluit (zie

punt 6 hierboven), dat wil zeggen het recht om geld te lenen van BNG, voldeed aan alle criteria voor staatssteun.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 17 Bij op 30 april 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 18 Bij op 10 november 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft verzoekster verzocht haar conclusies zodanig te mogen aanpassen, dat deze ook betrekking hebben op het wijzigingsbesluit. De Commissie heeft binnen de gestelde termijn opmerkingen naar aanleiding van dit verzoek ingediend. Het Gerecht heeft verzoekster toestemming verleend om haar conclusies aan te passen.
- 19 Verzoekster verzoekt het Gerecht:
- het beroep ontvankelijk te verklaren;
 - het bestreden besluit zoals gewijzigd bij het wijzigingsbesluit en het wijzigingsbesluit nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 20 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep niet-ontvankelijk, althans ongegrond te verklaren;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

- 21 Ingevolge artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht kan het Gerecht, met inachtneming van de in artikel 114, leden 3 en 4, van dat Reglement gestelde voorwaarden, in iedere stand van het geding ambtshalve, na partijen te hebben gehoord, uitspraak doen over de middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn.
- 22 Voorts kan het Gerecht ingevolge artikel 111 van het Reglement voor de procesvoering, wanneer een beroep kennelijk ongegrond is, zonder de behandeling voort te zetten beslissen bij met redenen omklede beschikking.
- 23 In casu acht het Gerecht zich voldoende ingelicht door de stukken van het dossier en beslist het om zonder voortzetting van de behandeling uitspraak te doen.
- 24 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster drie middelen aan. Met haar eerste middel geeft verzoekster te kennen dat de Commissie de artikelen 18 en 19 van verordening nr. 659/1999, artikel 106, lid 2, VWEU en de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU, alsook haar plicht tot motivering van het bestreden besluit heeft geschonden, doordat zij de door het Koninkrijk der Nederlanden aangegane verbintenissen heeft vastgelegd, zonder dat die een adequate remedie boden tegen de toepassing van staatssteun op de commerciële huurmarkten in Nederland. Verzoekster verklaart dat dit middel betrekking heeft op zowel steunmaatregel E 2/2005 als steunmaatregel N 642/2009. Met haar tweede middel geeft zij te kennen dat de Commissie artikel 1, sub c, van verordening nr. 659/1999 en

artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 ter uitvoering van verordening nr. 659/1999 (PB L 140, blz. 1), alsook de plicht tot motivering van het bestreden besluit heeft geschonden door steunmaatregel E 2/2005 als bestaande steun te kwalificeren. Met haar derde middel betoogt zij dat de Commissie artikel 106, lid 2, VWEU en de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU heeft geschonden door te verzuimen om de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, waardoor haar procedurele rechten ten aanzien van zowel steunmaatregel E 2/2005 als nieuwe steun N 642/2009 haar zijn onthouden.

- 25 De Commissie geeft te kennen, zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, dat het beroep om meerdere redenen grotendeels niet-ontvankelijk is. De Commissie betoogt in de eerste plaats dat het bestreden besluit, voor zover betrekking hebbend op steunmaatregel E 2/2005, geen voor beroep vatbare handeling is. Zij geeft in de tweede plaats te kennen dat verzoekster geen procesbelang heeft. Zij stelt in de derde plaats dat de twee eerste middelen, die betrekking hebben op de gegrondheid van het bestreden besluit, niet-ontvankelijk zijn, omdat verzoekster niet individueel is geraakt, en dat het derde middel, dat betrekking heeft op de eerbiediging van de procedurele rechten, slechts ontvankelijk is voor het deel van het bestreden besluit dat betrekking heeft op nieuwe steun N 642/2009. In dupliek voegt de Commissie daaraan toe dat het beroep tegen het wijzigingsbesluit niet-ontvankelijk is, daar dit geen voor beroep vatbare handeling is. Hoe dan ook hebben verzoekster en haar leden geen individueel belang waar het om argumenten betreffende de grond van het wijzigingsbesluit gaat.
- 26 Artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalt dat „[i]edere natuurlijke of rechtspersoon [...] onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep [kan] instellen tegen handelingen die tot hem zijn gericht of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringshandelingen met zich meebrengen”.
- 27 Krachtens deze bepaling kan dus iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep instellen tegen handelingen die tot hem zijn gericht en tegen tot anderen gerichte besluiten die hem rechtstreeks en individueel raken.
- 28 In de onderhavige zaak staat vast dat het bestreden besluit uitsluitend tot het Koninkrijk der Nederlanden is gericht.
- 29 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen degenen die niet adressaat van een beschikking zijn, slechts stellen individueel te worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (arresten Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 207, 233; 13 december 2005, Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Jurispr. blz. I-10737, punt 33, en 22 november 2007, Spanje/Lenzing, C-525/04 P, Jurispr. blz. I-9947, punt 30).
- 30 Opgemerkt moet worden dat verzoekster met haar eerste en haar tweede middel de gegrondheid van het bestreden besluit betwist, en dat zij met haar derde middel een schending van haar procedurele rechten inroept.
- 31 Wat de gegrondheid van het bestreden besluit betreft, worden op het gebied van de staatssteun degenen die niet adressaat zijn en die de gegrondheid van een beschikking waarbij steun wordt beoordeeld, betwisten, geacht door deze beschikking individueel te worden geraakt, indien hun marktpositie wezenlijk is beïnvloed door de steun waarop de betrokken beschikking betrekking heeft (zie arrest Spanje/Lenzing, punt 29 supra, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 32 Volgens vaste rechtspraak kan een vereniging die tot taak heeft de gemeenschappelijke belangen van ondernemingen te behartigen, in beginsel slechts een beroep tot nietigverklaring van een eindbeschikking van de Commissie inzake staatssteun instellen, indien de betrokken ondernemingen tevens een individueel recht van beroep hebben, of indien de vereniging een eigen procesbelang heeft bij de vordering, met name omdat haar onderhandelingspositie ongunstig is beïnvloed door de handeling waarvan nietigverklaring wordt gevorderd (zie arrest Gerecht van 29 september 2000, CETM/Commissie, T-55/99, Jurispr. blz. II-3207, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Met betrekking tot de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring tegen een algemene steunregeling heeft het Hof onder meer geoordeeld dat een vereniging die is opgericht ter behartiging van de collectieve belangen van een groep van justitiabelen, die nietigverklaring van de bestreden beschikking ten gronde wilde verkrijgen, slechts als individueel geraakt kon worden beschouwd, voor zover de marktpositie van haar leden door de steun waarop het bestreden besluit betrekking heeft, merkbaar werd aangetast (zie arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, punt 29 supra, punt 70, en arrest Hof van 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, Jurispr. blz. I-10515, punt 33).
- 34 Een beroep van een vereniging die handelt in de plaats van een of meer van haar leden die zelf een ontvankelijk beroep hadden kunnen instellen, is ontvankelijk (arrest British Aggregates/Commissie, punt 33 supra, punt 39).
- 35 In de onderhavige zaak voert verzoekster geen eigen belang in haar hoedanigheid van onderhandelaarster aan, maar handelt zij als vertegenwoordigster van de collectieve belangen van haar 30 leden, die als commerciële verhuurders en beleggers actief zijn. Nagegaan moet dus worden of in casu verzoeksters leden, of ten minste bepaalde van hen, individueel worden geraakt door het bestreden besluit.
- 36 Met betrekking tot de vaststelling van een „merkbare aantasting van de positie” van verzoekster op de betrokken markt heeft het Hof reeds gepreciseerd dat de enkele omstandigheid dat een handeling als de litigieuze beschikking invloed kan uitoefenen op de concurrentieverhoudingen zoals die op de relevante markt bestaan, en dat de betrokken onderneming op enigerlei wijze concurreerde met de begunstigde van deze handeling, in elk geval niet volstaat om deze onderneming als door deze handeling individueel geraakt te kunnen beschouwen (zie in die zin arrest Hof van 10 december 1969, Eridania e.a./Commissie, 10/68 en 18/68, Jurispr. blz. 459, punt 7, en arresten Spanje/Lenzing, punt 29 supra, punt 32, en British Aggregates/Commissie, punt 33 supra, punt 47).
- 37 Een onderneming kan zich dus niet enkel op haar hoedanigheid van concurrent van de begunstigde onderneming beroepen, maar moet bovendien bewijzen dat zij zich in een feitelijke situatie bevindt die haar op soortgelijke wijze onderscheidt als de adressaat (arrest Hof van 23 mei 2000, Comité d’entreprise de la Société française de production e.a./Commissie, C-106/98 P, Jurispr. blz. I-3659, punt 41, en arresten Spanje/Lenzing, punt 29 supra, punt 33, en British Aggregates/Commissie, punt 33 supra, punt 48).
- 38 Om aan te tonen dat de concurrentiepositie van haar leden merkbaar wordt aangetast door de bestaande steunregeling die voorwerp van het bestreden besluit is, geeft verzoekster in de eerste plaats te kennen dat zij in haar klacht diverse voorbeelden heeft aangehaald van situaties waarin woningcorporaties commercieel vastgoed ontwikkelen, waardoor haar leden „projecten mislopen”. Zij betoogt in de tweede plaats dat de woningcorporaties huren in rekening brengen die 30 % lager liggen dan de redelijke maximumhuren wegens de staatssteun die zij ontvangen en in de derde plaats dat het aantal commerciële huurwoningen in Nederland sinds het jaar 2000 jaar meer dan gehalveerd is.

- 39 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat deze voorbeelden niet zijn onderbouwd en dat het niet meer zijn dan overwegingen ten aanzien van de huurmarkt in Nederland in zijn geheel. Zij kunnen niet aantonen dat de concurrentiepositie van verzoeksters leden op die markt bijzonder is.
- 40 Bovendien tonen de door verzoekster aangevoerde argumenten slechts aan dat de 30 leden die bij haar zijn aangesloten en die 132 500 huurwoningen in Nederland vertegenwoordigen, concurreren met de woningcorporaties die begunstigden van de steunregeling als bedoeld in het bestreden besluit zijn. Verzoekster geeft evenwel zelf aan dat er naast haar nog andere particuliere verhuurders zijn die gezamenlijk ongeveer 350 000 huurwoningen in Nederland bezitten en zij voert niets aan dat de situatie van haar leden kan onderscheiden van die van deze andere particuliere verhuurders, die ook concurrenten van de woningcorporaties zijn.
- 41 Hieruit volgt dat verzoekster niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat de concurrentiepositie van een of meer van haar leden door de in het bestreden besluit bedoelde steunmaatregelen merkbaar is aangetast.
- 42 Uit een en ander volgt dat het eerste en het tweede middel niet-ontvankelijk moeten worden verklaard voor zover betrekking hebbend op de gegrondheid van het bestreden besluit.
- 43 Het door verzoekster in haar repliek subsidiair aangevoerde betoog dat het eerste en het tweede middel ontvankelijk zijn voor zover zij ter ondersteuning dienen van het derde middel, dat is ontleend aan schending van de procedurele rechten, kan niet afdoen aan de conclusie dat deze middelen niet-ontvankelijk zijn voor zover betrekking hebbend op de gegrondheid van het bestreden besluit.
- 44 Met haar derde middel geeft verzoekster te kennen dat de Commissie artikel 106, lid 2, VWEU en de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU heeft geschonden door niet de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU, in te leiden, waardoor haar procedurele rechten haar zijn onthouden. Dit middel heeft betrekking op zowel steunmaatregel E 2/2005 als nieuwe steun N 642/2009.
- 45 Volgens de rechtspraak verschillen op het gebied van staatssteun de bij het Verdrag vastgestelde procedureregels naargelang de steunmaatregelen bestaand of nieuw zijn. Terwijl de eerstgenoemde onder artikel 108, leden 1 en 2, VWEU vallen, zijn op de laatstgenoemde de leden 2 en 3 van datzelfde artikel van toepassing (arrest Hof van 30 juni 1992, Italië/Commissie, C-47/91, Jurispr. blz. I-4145, punt 22, en arrest Gerecht van 11 maart 2009, TF1/Commissie, T-354/05, Jurispr. blz. II-471, punt 62).
- 46 Wat de grief ontleend aan het verzuim om de formele onderzoeksprocedure in te leiden voor bestaande steun E 2/2005 aangaat, moet eraan worden herinnerd dat de procedure voor bestaande steun wordt geregeld in artikel 19 van verordening nr. 659/1999, dat het volgende bepaalt:
- „1. Indien de betrokken lidstaat de voorgestelde maatregelen aanvaardt en de Commissie daarvan in kennis stelt, legt de Commissie dit vast en deelt zij dit aan de lidstaat mede. Door zijn aanvaarding verbindt de lidstaat zich ertoe de dienstige maatregelen ten uitvoer te leggen.
2. Indien de betrokken lidstaat de voorgestelde maatregelen niet aanvaardt en de Commissie, gelet op de argumenten van de betrokken lidstaat, bij haar zienswijze blijft dat die maatregelen noodzakelijk zijn, leidt zij de procedure van artikel 4, lid 4, in. De artikelen 6, 7 en 9 zijn van overeenkomstige toepassing.”
- 47 Hieruit volgt dat slechts wanneer de lidstaat weigert verbintenissen aan te gaan teneinde de betrokken bestaande steunregeling te wijzigen, de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108,

lid 2, VWEU inleidt. Wanneer de lidstaat daarentegen de door de Commissie voorgestelde dienstige maatregelen aanvaardt en de verbintenissen aangaat, voorziet verordening nr. 659/1999 niet in de mogelijkheid om de formele procedure in te leiden.

- 48 Wat in de onderhavige zaak bestaande steunmaatregel E 2/2005 aangaat, heeft de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden bij brief van 14 juli 2005 op grond van artikel 17 van verordening nr. 659/1999 voorgesteld het algemene stelsel van steunmaatregelen voor de woningcorporaties te wijzigen. De Nederlandse autoriteiten hebben de Commissie op 3 december 2009 verbintenissen voorgesteld, strekkende tot wijziging van dit stelsel. In het bestreden besluit heeft de Commissie de verbintenissen van de Nederlandse autoriteiten op grond van artikel 19, lid 1, van verordening nr. 659/1999 vastgelegd.
- 49 Ermee rekening houdend dat verordening nr. 659/1999 niet voorziet in de mogelijkheid voor de Commissie om de formele procedure in te leiden wanneer de lidstaat verbintenissen aangaat na het voorstel voor dienstige maatregelen en dat het Koninkrijk der Nederlanden in de onderhavige zaak dergelijke verbintenissen betreffende bestaande steunmaatregel E 2/2005 is aangegaan, moet worden vastgesteld dat het aan de Commissie gemaakte verwijt dat zij het bestreden besluit heeft vastgesteld zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden, kennelijk ongegrond is.
- 50 Bovendien moet worden opgemerkt dat uit de rechtspraak tevens volgt dat wanneer de litigieuze beschikking is gegeven na een voorstel voor dienstige maatregelen dat door de betrokken lidstaat is aanvaard, dat wil zeggen in het kader van artikel 19, lid 1, van verordening nr. 659/1999, de Commissie in die fase van voortdurend onderzoek van bestaande steunmaatregelen verzoekster niet hoefde uit te nodigen om haar opmerkingen mede te delen (arrest TF1/Commissie, punt 45 supra, punten 102 en 103).
- 51 Hieruit volgt dat het derde middel kennelijk ongegrond is voor zover betrekking hebbend op bestaande steunmaatregel E 2/2005.
- 52 Aangaande de grief ontleend aan het verzuim om de formele onderzoeksprocedure in te leiden voor nieuwe steun N 642/2009, moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU onontbeerlijk is wanneer de Commissie op ernstige moeilijkheden stuit bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt. De Commissie kan zich dus slechts tot de inleidende fase van artikel 108, lid 3, VWEU beperken en zich in positieve zin uitspreken over een overheidsmaatregel, indien zij na een eerste onderzoek tot de conclusie komt dat deze maatregel geen steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt of, indien deze als steun wordt aangemerkt, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Brengt het eerste onderzoek de Commissie echter tot een tegengestelde conclusie, of heeft zij niet alle problemen weten op te lossen die zich bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de onderzochte steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt voordoen, dan is zij verplicht alle nodige adviezen in te winnen en hiertoe de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden (arresten Hof van 15 juni 1993, *Matra/Commissie*, C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 33, en 2 april 1998, *Commissie/Sytraval en Brink's France*, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 39; en arrest Gerecht van 12 februari 2008, *BUPA e.a./Commissie*, T-289/03, Jurispr. blz. II-81, punt 329).
- 53 Volgens de rechtspraak is het begrip ernstige moeilijkheden een objectief begrip. Of dergelijke moeilijkheden zich hebben voorgedaan, moet zowel aan de hand van de omstandigheden waarin de bestreden handeling is vastgesteld, als aan de hand van de inhoud ervan objectief worden beoordeeld, waarbij de motivering van de beschikking moet worden gerelateerd aan de gegevens waarover de Commissie beschikte toen zij zich uitsprak over de verenigbaarheid van de litigieuze steunmaatregelen

met de gemeenschappelijke markt. Op verzoekster rust de last om het bestaan van ernstige moeilijkheden te bewijzen, welk bewijs zij kan leveren aan de hand van een aantal onderling overeenstemmende aanwijzingen betreffende, enerzijds, de omstandigheden en de duur van de inleidende onderzoeksfase en, anderzijds, de inhoud van de bestreden beschikking (zie arrest Gerecht van 3 maart 2010, Bundesverband deutscher Banken/Commissie, T-36/06, Jurispr. blz. II-537, punt 127 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 54 Opgemerkt moet worden dat verzoekster in het kader van haar derde middel geen enkel argument aanvoert dat moet aantonen dat de Commissie op ernstige moeilijkheden is gestuit bij de beoordeling van de verenigbaarheid van nieuwe steun N 642/2009 met de gemeenschappelijke markt. Zij beperkt zich tot de opmerking dat de beoordeling van steunmaatregel N 642/2009 zich geheel heeft onttrokken aan de mogelijkheid van inspraak, aangezien het bestreden besluit is vastgesteld binnen een maand na de aanmelding. Dienaangaande volstaat het op te merken dat volgens de rechtspraak integendeel een aanzienlijk langer tijdsverloop dan normaliter nodig is voor een eerste onderzoek in het kader van de bepalingen van artikel 108, lid 3, VWEU, samen met andere aanwijzingen, tot de vaststelling kan nopen dat de Commissie ernstige beoordelingsproblemen ondervond zodat de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU had moeten worden ingeleid (zie arrest Bundesverband deutscher Banken/Commissie, punt 53 supra, punt 132 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Aangaande verzoeksters argument in haar repliek dat de Commissie niet voorbij kon gaan aan de feiten en omstandigheden die zij in haar klacht onder haar aandacht had gebracht, volstaat het op te merken dat verzoeksters klacht, die dateert van vóór de aanmelding van de nieuwe steun, slechts betrekking had op de steun die reeds bestond vóór de vaststelling van de door de Nederlandse regering aangegane verbintenissen, en dus niets kon bevatten dat kon aantonen dat de Commissie op ernstige moeilijkheden was gestuit bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de nieuwe steun met de gemeenschappelijke markt.
- 56 Ten slotte moet eraan worden herinnerd dat verzoekster subsidiair heeft betoogd in het deel van de repliek over de ontvankelijkheid van haar beroep, dat het eerste en het tweede middel ontvankelijk zijn, omdat zij dienen ter ondersteuning van het derde middel, dat is ontleend aan schending van de procedurele rechten (zie punt 43 hierboven). Mocht verzoekster in het stadium van de repliek hebben gemeend dat sommige van de argumenten die in haar eerste en haar tweede middel over de gegrondheid van het bestreden besluit voorkwamen, in werkelijkheid argumenten waren die moesten aantonen dat sprake was van ernstige moeilijkheden die tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure noopten, had zij deze argumenten moeten identificeren door er expliciet naar te verwijzen in het derde middel. Nu verzoekster in de onderhavige zaak geen enkele verwijzing in het kader van het derde middel heeft opgenomen, staat het noch aan het Gerecht noch aan de Commissie om tussen de argumenten die ertoe strekken de gegrondheid van het bestreden besluit in twijfel te trekken, de elementen te zoeken die haar middel inzake schending van procedurele rechten kunnen ondersteunen. Indien het Gerecht dergelijke argumenten zou moeten identificeren, zou het kunnen zijn dat het zich moet uitspreken over argumenten waarop de Commissie niet heeft kunnen antwoorden, hetgeen in strijd zou zijn met haar recht van verweer.
- 57 Hieruit volgt dat het derde middel kennelijk ongegrond is voor zover betrekking hebbend op nieuwe steun N 642/2009.
- 58 Ten slotte volstaat het om ten aanzien van de grief ontleend aan het verzuim om de formele onderzoeksprocedure in te leiden voor zover het de vaststelling van het wijzigingsbesluit betreft, op te merken dat verzoekster in haar repliek geen enkel argument aanvoert dat moet aantonen dat sprake was van ernstige moeilijkheden die tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure noopten.

Derhalve moet deze grief kennelijk ongegrond worden verklaard.

- 59 Bijgevolg moet het derde middel kennelijk ongegrond worden verklaard.
- 60 Uit een en ander volgt dat het beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk kennelijk rechtens ongegrond moet worden verklaard.

Kosten

- 61 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, moet overeenkomstig de vordering van de Commissie worden beslist dat zij naast haar eigen kosten die van de Commissie zal dragen.

HET GERECHT (Zevende kamer)

beschikt:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) zal haar eigen kosten en die van de Europese Commissie dragen.**

Luxemburg, 13 juli 2012.

De griffier

De president

E. Coulon

A. Dittrich

* Procestaal: Nederlands.