



EUROPESE COMMISSIE

COURTESY TRANSLATION

Betreft: **Steunmaatregelen nr. E 2/2005 en N 642/2009 – Nederland**  
**Bestaande steun en bijzondere projectsteun voor woningcorporaties**

Excellentie,

## I. PROCEDURE

### I.1. Bestaande maatregelen en nieuwe aanmelding

1. Dit besluit heeft betrekking op twee nauw verwante zaken, waarbij in beide gevallen sprake is van staatssteun aan woningcorporaties (hierna "woco's" genoemd) in Nederland. Het gaat daarbij om het volgende:
  - Zaak nr. E 2/2005 Naar aanleiding van de aanmelding van het algemene stelsel van staatssteun voor woco's door de Nederlandse autoriteiten hebben de diensten van de Commissie Nederland op 14 juli 2005 overeenkomstig artikel 17 van de procedureverordening<sup>1</sup> een brief toegezonden, waarin de maatregel als bestaande steun werd aangemerkt en twijfel werd geuit over de verenigbaarheid van het stelsel met de regels inzake staatssteun (de "artikel 17-brief"). Na het verzenden van de artikel 17-brief hebben de Commissie en de Nederlandse autoriteiten voortdurend overlegd over mogelijke aanpassingen om het stelsel in overeenstemming te brengen met de staatssteunregels. Aangezien de zaak nauw verband houdt met het sociaal beleid, werd er ook in Nederland op nationaal niveau over gediscussieerd. Naar aanleiding daarvan hebben de

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag.

Zijne Excellentie de Heer Maxime VERHAGEN  
Minister van Buitenlandse Zaken  
Bezuidenhoutseweg 67  
NL - 2500 EB Den Haag

Nederlandse autoriteiten de Commissie op 3 december 2009 per brief toezeggingen gedaan om het bestaande stelsel van steunmaatregelen in overeenstemming te brengen met het Gemeenschapsrecht.

- Zaak nr. N 642/2009 Per e-mailbericht van 18 november 2009, dat dezelfde dag werd geregistreerd, hebben de Nederlandse autoriteiten een nieuwe steunregeling voor de aanpak van probleemwijken aangemeld. Deze regeling wordt "bijzondere projectsteun" genoemd en bestaat uit rechtstreekse subsidies aan woco's.

2. Nederland aanvaardt dat het besluit in de Engelse taal wordt vastgesteld.

## **I.2. Klachten**

3. De Commissie heeft uit Nederland klachten ontvangen over de steun aan woco's. De klacht die het meest uitvoerig ingaat op de verstoring van de Nederlandse woningmarkt werd op 16 april 2007 ingediend door de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (hierna "IVBN" genoemd) (CP 126/2007). De IVBN heeft haar klacht in 2007, 2008 en 2009 verder aangevuld. Vesteda, een particuliere belegger in woningen, heeft zich in juni 2009 bij de klacht aangesloten.

- Volgens de IVBN breiden de woco's hun activiteiten uit tot buiten de sociale huisvestingssector en zijn zij steeds actiever op de markt voor dure woningen. Door het ontbreken van een duidelijke omschrijving van hun werkerrein konden zij meeconcurreren op de markten van klanten met hoge inkomens en dure huurwoningen. Omdat zij staatssteun ontvangen, hebben particuliere concurrenten te kampen met oneerlijke concurrentie van de woco's. Ook bouwen de woco's nieuwe eigen woningen, waarmee zij buiten de huurmarkt concurreren.
- Volgens de klager is een heroriëntatie van de activiteiten van de woco's noodzakelijk om eerlijke concurrentie op de Nederlandse huurmarkt te bewerkstelligen. Voor activiteiten waarmee woco's zich richten op hogere inkomensgroepen of duurdere huurwoningen moeten dezelfde voorwaarden gelden als voor concurrenten uit de particuliere sector. Staatssteun zou alleen ten goede mogen komen aan sociale huisvesting voor achterstandsgroepen en strikt moeten worden gescheiden van commerciële activiteiten.
- Volgens de klager moet de doelgroep van de woco's streng worden afgebakend zodat deze geen bevolkingscategorieën omvat die niet als achterstandsgroepen kunnen worden beschouwd.
- Volgens de klager worden woningen door woco's kunstmatig als sociale woningen bestempeld door de huur ervan lager vast te stellen dan het huurplafond, dat in de Nederlandse wetgeving is gedefinieerd als de maximale huur die voor sociale woningen is toegestaan, terwijl deze op de markt veel hoger zou zijn.
- Van de aanbieders van sociale woningen komen alleen woco's voor steun in aanmerking. Volgens de klager zouden alle marktdeelnemers sociale woningen moeten kunnen aanbieden en recht moeten hebben op evenveel staatssteun.

4. Andere klachten hebben betrekking op het gedrag van specifieke plaatselijke woco's die schilderwerk aan gebouwen uitvoeren (CP 203/07), door de gemeente Amsterdam aan woco's toegekende voordelen in de vorm van lagere prijzen evenals een langere geldigheid van het erfpachtcanon (CP 117/08), en de verkoop van grond aan een woningcorporatie door de gemeente Noordwijk (CP 220/08). Volgens de klagers vervalsen de voordelen die individuele woco's genieten de concurrentie op de woningmarkt en gaan zij ten koste van particuliere concurrenten, terwijl de steun oorspronkelijk zou zijn bedoeld om achterstandsgroepen betaalbare woonruimte te kunnen aanbieden en niet om op commerciële markten met particuliere ondernemingen te concurreren.

## II. WONINGCORPORATIES

5. Woco's zijn organisaties zonder winstoogmerk. Hun primaire taak is het verwerven, bouwen en verhuren van woningen voor achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen. Ook zijn zij betrokken bij andere activiteiten, waaronder de bouw en verhuur van duurdere appartementen, de bouw van koopappartementen, de bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed, waaronder culturele en gezondheidscentra, de bouw en verhuur van commercieel vastgoed en de aanleg en instandhouding van parken en andere plaatselijke infrastructuur. Daarnaast zijn zij betrokken bij het ondersteunen van maatschappelijke diensten, waaronder gezinsondersteuning, financieel advies aan huishoudens en de integratie van allochtonen.
6. Nederland telt 7,1 miljoen woningen, waarvan 2,4 miljoen (33%) eigendom zijn van woco's. Op de huurmarkt zijn de woco's met 77% van alle huurwoningen de grootste speler. Van deze woningvoorraad valt 98% onder het gereguleerde huurstelsel. Woco's zijn nagenoeg de enige verhuurders van maatschappelijk vastgoed, waaronder gemeenschapscentra, jeugdcentra, sportaccommodaties enz. Daarnaast zijn woco's ook actief op de markt voor de bouw van eigen woningen, waarop zij voor nieuwbouw in 2007 een marktaandeel van 14% hadden.
7. Woco's treden meestal op als ontwikkelaar, wat wil zeggen dat zij van begin tot eind verantwoordelijk zijn voor het gehele project. Afhankelijk van het project kan het dan gaan om marktonderzoek, haalbaarheidsstudies, *due diligence*-onderzoeken, de verwerving van vastgoed, het aantrekken van financiering, de bouw, het onderhoud en vervolgens de verhuur. De bouw wordt doorgaans uitbesteed aan aannemers. Woco's doen zelf weinig bouwwerk (hoofdzakelijk klein onderhoud). Tijdens de bouw vervullen zij een toezichthoudende, coördinerende en beherende rol.
8. In de meeste gevallen hebben woco's de rechtsvorm van een stichting. Dat wil zeggen dat de overheid (inclusief gemeenten) er geen zeggenschap over heeft. Hun eigen raad van commissarissen benoemt de leden van de raad van bestuur, terwijl vacatures in eerstgenoemde raad worden vervuld bij besluit van de zittende leden. De andere mogelijke rechtsvorm voor een woco is de verenigingsvorm. De overheid (inclusief gemeenten) heeft daarover geen zeggenschap. Het bestuur wordt benoemd door de leden van de civielrechtelijke vereniging. Hun eigen raad van commissarissen wordt gekozen door de zittende leden van de raad van commissarissen. Om te zorgen dat zij in het publieke belang handelen, is er sprake van regulering in plaats van rechtstreekse eigendom van de overheid. De minister van Volkshuisvesting oefent toezichthoudende bevoegdheden over de woco's uit. Deze bevoegdheden omvatten de mogelijkheid van sancties in verschillende gradaties bij overtreding van de geldende regels, uiteenlopend van een aanwijzing tot boetes en de intrekking van de vergunning van de woco.

### III. BEOORDELING VAN DE BESTAANDE STEUNMAATREGELLEN (E 2/2005)

#### III.1. Maatregelen ten gunste van woco's

9. Voor hun algemene activiteiten gelden de volgende maatregelen voor woco's:

- a) *Staatsgaranties voor leningen bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna het "WSW" genoemd)*. De leningen van woco's worden gegarandeerd door het WSW, waarin alle woco's hun middelen en krachten hebben gebundeld. Uiteindelijk worden de verplichtingen van het WSW door de staat gegarandeerd. Naar schatting ontvangen de woco's jaarlijks 300 miljoen euro in de vorm van lagere financieringskosten.
- b) *Steun uit het Centraal Fonds Volkshuisvesting (hierna het "CFV" genoemd)*. Deze vorm van steun bestaat enerzijds uit "reguliere projectsteun" en anderzijds uit zogenoemde "rationaliseringssteun". Reguliere projectsteun is beschikbaar voor woco's die problemen ondervinden bij het financieren van een bepaald project en heeft de vorm van een rechtstreekse subsidie. "Rationaliseringssteun" is bedoeld ter ondersteuning van woco's die met algemene financiële problemen te kampen hebben en kan worden verstrekt in de vorm van een zachte lening of een rechtstreekse subsidie. De steun van het CFV wordt gefinancierd uit een algemene heffing op alle woco's en niet uit de algemene belastingmiddelen. Anders gezegd: het CFV doet in feite niets anders dan het overhevelen van gelden van financieel gezondere woco's naar zwakkere woco's wanneer en voor zover laatstgenoemden daaraan behoefte hebben.
- c) *Verkoop van overheidsgrond door gemeenten tegen een prijs onder de marktwaarde*. Deze vorm van steun is voor woco's beschikbaar voor bepaalde specifieke projecten.
- d) *Het recht om leningen aan te gaan bij de Bank Nederlandse Gemeenten (hierna de "BNG" genoemd)*. Dit is een overheidsbank voor specifieke doeleinden met een buitengewoon goede kredietrating. Alleen overheidslichamen (hoofdzakelijk gemeenten) en woco's kunnen bij de BNG lenen.

#### III.2. Bestaan van steun in de zin van artikel 107 VWEU<sup>2</sup>

10. In artikel 107 VWEU is bepaald: *“Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”*

---

<sup>2</sup> Met ingang van 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag respectievelijk de artikelen 107 en 108 van het VWEU geworden; de inhoud van deze bepalingen is gelijk gebleven. In het kader van het onderhavige besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 van het VWEU in voorkomend geval worden opgevat als verwijzingen naar de artikelen 86 en 87 van het EG-Verdrag.

11. Een maatregel is dus staatssteun wanneer:

- de ondernemingen door de maatregel voordeel genieten
- de maatregel door de staat wordt genomen of aan de staat toerekenbaar is
- de maatregel selectief van aard is
- daarbij staatsmiddelen worden overgedragen
- de maatregel de mededinging verstoort
- zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

12. Aangezien artikel 107 VWEU alleen van toepassing is op ondernemingen, moet eerst worden vastgesteld of woco's in de zin van het mededingingsrecht als ondernemingen kunnen worden beschouwd. Volgens vaste rechtspraak moet elke entiteit die een economische activiteit uitoefent als een onderneming worden beschouwd, ongeacht haar rechtsvorm of de wijze waarop zij wordt gefinancierd<sup>3</sup>. Derhalve sluit het feit dat een entiteit zonder winstoogmerk opereert of een dergelijke rechtsvorm heeft niet uit dat zij als onderneming kan worden aangemerkt. In de jurisprudentie wordt het begrip "economische activiteit" omschreven als het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt<sup>4</sup>. In dat verband is het belangrijk om vast te stellen of er een vorm van mededinging bestaat, dus of er andere entiteiten bestaan die dezelfde of vergelijkbare goederen en diensten aanbieden<sup>5</sup>. De activiteiten van woco's - het verhuren van woningen aan particulieren, het verhuren van maatschappelijk vastgoed, het verhuren van commercieel vastgoed, het bouwen en onderhouden van plaatselijke infrastructuur - kunnen alle worden gekenmerkt als het aanbieden van goederen en diensten op de markt. Zij concurreren bij hun verhuuractiviteiten met particuliere huiseigenaren en vastgoedontwikkelaars, ongeacht of het daarbij gaat om appartementen of maatschappelijk of commercieel onroerend goed. Zij concurreren ook met particuliere ontwikkelaars bij de verkoop van eigen woningen en met particuliere aannemers waar het gaat om plaatselijke infrastructuur. Derhalve moeten woco's worden beschouwd als ondernemingen die economische activiteiten verrichten.

13. Gezien het feit dat woco's als ondernemingen moeten worden beschouwd, moet voor elk van de maatregelen worden onderzocht of aan de overige in punt 11 genoemde criteria is voldaan.

14. Met betrekking tot de compensatie die wordt verleend voor de kosten van de openbare dienst, zijn in het *Altmark*-arrest van het Hof van Justitie de voorwaarden vastgesteld waaraan openbare maatregelen moeten voldoen om als compensatie voor openbardienstverplichtingen te worden beschouwd en niet als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. In de onderhavige zaak lijkt niet aan de vierde voorwaarde te zijn voldaan: woco's zijn niet in het kader van een openbare aanbesteding geselecteerd. Bovendien hebben de Nederlandse autoriteiten niet verklaard of aangetoond dat de compensatie is vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die zodanig met middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te

---

<sup>3</sup> Zaak C-41/90 Klaus Höfner en Fritz Elser tegen Macrotron GmbH., Jurisprudentie 1991, blz. I-01979, punt 21.

<sup>4</sup> Zaak C-35/96, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen de Italiaanse Republiek, Jurisprudentie 1998, blz. I-0385, punt 36.

Gevoegde zaken C-180 tot en met C-184/98, Pavlov e.a., Jurisprudentie 2000, blz. I-6451, punt 75.

<sup>5</sup> Conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-205/03, Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, punt 31.

voeren, en beschikt de Commissie evenmin over enige andere aanwijzing dat aan de vierde voorwaarde is voldaan.

15. Door maatregel a) genieten woco's zeker een voordeel omdat de kosten van leningen lager uitvallen door de garanties. Gelet op het feit dat de gehele regeling door de staat is opgezet en met name op het feit dat de staat uiteindelijk de leningen van de woco's garandeert, is de maatregel aan de staat toerekenbaar. Zij is duidelijk selectief van aard omdat alleen woco's dergelijke garanties krijgen, terwijl particuliere huiseigenaren en vastgoedontwikkelaars er niet voor in aanmerking komen. De uiteindelijke garantie door de staat wordt kosteloos gegeven, hetgeen inhoudt dat bij latere inkomsten sprake is van de overdracht van staatsmiddelen. Aangezien de maatregel een selectieve verbetering betekent van de concurrentiepositie van woco's ten opzichte van hun concurrenten, waaronder particuliere huiseigenaren en vastgoedontwikkelaars, is de Commissie van mening dat de maatregel de mededinging vervalst. Met betrekking tot de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer is de Commissie van mening dat de maatregel het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden, gezien de omvangrijke grensoverschrijdende investeringen in vastgoed en de grote rol van de woco's in Nederland, zoals genoemd in punt 6. Dergelijke steun heeft in ieder geval een ontmoedigend effect op buitenlandse investeerders die mogelijk overwegen om te investeren in Nederlands vastgoed. Derhalve is de Commissie van mening dat maatregel a) steun is in de zin van artikel 107 VWEU.
16. Bij maatregel b) genieten woco's door zowel de rechtstreekse subsidies als de zachte leningen (d.w.z. leningen die worden verstrekt onder gunstiger voorwaarden dan op de markt) een voordeel. Deze subsidies en leningen zijn selectief omdat uitsluitend woco's ervoor in aanmerking komen. Aangezien het fonds en het steunstelsel wettelijk zijn geregeld, dus door een handeling van de staat, is de maatregel aan de staat toerekenbaar. Met betrekking tot staatsmiddelen rijst de vraag of de middelen van het fonds als zodanig kunnen worden beschouwd aangezien het de middelen van de woco's herverdeelt. Omdat de staat geen eigenaar is (zie punt 8), zijn dit particuliere en geen openbare middelen. De voorwaarden waaronder dergelijke middelen als staatsmiddelen kunnen worden beschouwd, werden door het Hof van Justitie neergelegd in het *Pearle*-arrest<sup>6</sup>.
17. In de zaak-*Pearle* meende het Hof dat verplichte bijdragen die door een intermediair lichaam worden geïnd van alle ondernemingen binnen een bepaalde bedrijfstak alleen kunnen worden aangemerkt als andere dan staatsmiddelen wanneer aan alle vier onderstaande voorwaarden wordt voldaan: 1) de maatregel in kwestie wordt vastgesteld door de beroepsorganisatie die de ondernemingen en werknemers binnen een bedrijfstak vertegenwoordigt en niet fungeert als instrument voor de tenuitvoerlegging van door de staat vastgesteld beleid; 2) de doelen van de desbetreffende maatregel worden geheel gefinancierd uit de bijdragen van de ondernemingen binnen de sector; 3) de wijze van financiering en het percentage/bedrag van de bijdragen worden in de beroepsorganisatie zonder inmenging van de staat vastgesteld door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers; 4) de bijdragen worden in alle gevallen gebruikt voor de financiering van de maatregel, zonder dat daarbij staatsinmenging mogelijk is.

---

<sup>6</sup> Arrest van het Hof van 15 juli 2004 in zaak C-345/02, *Pearle BV, Hans PrijsOptiek Franchise BV en Rinck Opticiëns BV tegen het Hoofdbedrijfschap Ambachten*.

18. De steun van het CFV voldoet niet aan deze voorwaarden omdat het fonds door de staat is opgezet en wordt geëxploiteerd en wel degelijk fungeert als instrument voor overheidsbeleid. Derhalve worden bij de maatregel staatsmiddelen overgedragen.
19. Met betrekking tot de voorwaarden inzake vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer gelden dezelfde overwegingen als voor maatregel a). Derhalve is de Commissie van mening dat maatregel b) steun is in de zin van artikel 107 VWEU.
20. Door maatregel c) genieten woco's bij de verkoop van grond voor een te lage waarde duidelijk een voordeel omdat zij bij de aankoop van grond niet de gebruikelijke marktprijzen betalen. Dit is duidelijk een handeling van de staat (verkoop door gemeenten) die selectief is (uitsluitend gericht op woco's) en in de vorm van gedeerde inkomsten is er sprake van een overdracht van staatsmiddelen. Zij vervalst de mededinging en heeft een ongunstige invloed op het intracommunautaire handelsverkeer om dezelfde redenen die ten aanzien van de garanties werden genoemd in punt 15. Derhalve moet maatregel c) ook worden aangemerkt als steun in de zin van artikel 107 VWEU.
21. Met betrekking tot maatregel d) stellen de Nederlandse autoriteiten dat de leningen van de BNG geen steun zijn omdat zij marktconform zijn en de begunstigde woco's derhalve geen voordeel genieten. Zelfs indien zij wel een voordeel zouden genieten, zouden de leningen nog niet aan de staat toerekenbaar zijn.
22. Ten aanzien van het eerste argument, te weten de marktconforme aard van de leningen en dus het ontbreken van voordeel, moet worden opgemerkt dat de BNG een bank is met een publieke taak omdat zij woco's en overheidsinstellingen dient. De leningen van woco's worden vaak formeel gegarandeerd (maatregel a)). Leningen aan overheidsinstellingen hebben een hoge kredietwaardigheid omdat zij bij wanbetaling uiteindelijk door de Staat worden gegarandeerd. Deze door de staat opgelegde beperking van het werkterrein van de BNG en de betrokkenheid van de Staat als borg leiden tot een hogere kredietrating en tot lagere financieringskosten voor de BNG. Commerciële banken daarentegen moeten hogere herfinancieringskosten maken omdat hun activa niet hoofdzakelijk bestaan uit gegarandeerde leningen. Bijgevolg kan de BNG, dankzij haar bijzondere door de Staat gesteunde positie, lagere rentetarieven aan woco's bieden dan een gewone bank zou kunnen doen. Concluderend is de Commissie van mening dat de leningen van de BNG aan de woco's daadwerkelijk onder gunstiger voorwaarden worden verstrekt dan leningen die onder marktcondities beschikbaar zouden zijn en dat woco's derhalve een voordeel genieten.
23. Ten aanzien van de vraag of de leningen aan de staat toerekenbaar zijn, stellen de Nederlandse autoriteiten dat de BNG volledige operationele vrijheid geniet en dat beslissingen over leningen aan woco's derhalve zonder inmenging van de staat worden genomen. Hoewel de Commissie deze zienswijze aanvaardt, is zij van mening dat dit feit op zichzelf toerekenbaarheid niet uitsluit. Hoewel de individuele leningen waarschijnlijk worden verstrekt zonder inmenging van de staat is het werkterrein van de BNG van overheidswege beperkt tot het verstrekken van leningen aan de publieke sector en woco's. Deze beperking is door de staat opgelegd en het doel daarvan is juist om bovengenoemde lagere rentetarieven uitsluitend door te geven aan bepaalde instellingen, waaronder met name woco's. Derhalve zijn de voordelen die de woco's genieten dankzij de leningen van de BNG aan de staat toerekenbaar.

24. Aan de overige voorwaarden van artikel 107 VWEU wordt voldaan. De BNG is eigendom van de overheid (hoofdzakelijk gemeenten), waardoor de middelen van de bank moeten worden aangemerkt als staatsmiddelen. De goedkope financieringen waarvoor alleen woco's in aanmerking komen vervalsen de concurrentie tussen deze corporaties en particuliere ontwikkelaars. Om dezelfde redenen als genoemd ten aanzien van maatregel a) in punt 15 vervalt ook maatregel d) de mededinging en heeft zij een nadelige uitwerking op het intracommunautaire handelsverkeer. Derhalve is de Commissie van mening dat maatregel d) eveneens steun is in de zin van artikel 107 VWEU.

### III.3 Kwalificatie als bestaande steun

25. Bij de Woningwet 1901 kregen de woningcorporaties reeds de taak te zorgen voor "de verbetering der volkshuisvesting". Destijds verleenden gemeenten directe subsidies aan woco's voor de bouw van woningen. In de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw is de taak van de woco's nader gepreciseerd.

26. De publieke taak zoals omschreven in de Woningwet is in de loop der tijd echter niet veranderd. Wel is de invulling van de taak in de verschillende algemene maatregelen van bestuur verschillend en steeds explicieter ingevuld, onder andere omdat deze sociale activiteiten niet langer worden gesubsidieerd. Bij die invulling is altijd verwezen naar de publieke taak van de corporaties.

27. In de periode 1950-1974 werd het systeem van directe subsidies aan woco's omgezet in een systeem van leningen van de overheid. Daarnaast gold voor de woco's een vrijstelling van vennootschapsbelasting. Bovendien konden zij voor specifieke activiteiten, zoals herstructurering, de renovatie van woningen uit de vooroorlogse periode en de ontwikkeling van bouwlocaties, nog steeds subsidie ontvangen.

28. In 1984 werden de directe overheidsleningen vervangen door een garantiesysteem, beheerd door het Waarborgfonds met achtervang van gemeenten en overheid. Na de oprichting van het Waarborgfonds moesten de woco's tegen een hogere rente (circa 0,5% hoger) dan voorheen lenen op de kapitaalmarkt; deze leningen werden wel door de overheid gegarandeerd, anders dan voor 1984 toen de leningen door de overheid zelf werden verstrekt. In feite liep de overheidssteun derhalve terug en werd het aangaan van leningen voor woco's duurder.

29. Het doel van elke wijziging van de betrokken maatregelen was om de vervalsing van de mededinging geleidelijk te verminderen ten opzichte van de voorgaande situatie (de oorspronkelijke rechtstreekse subsidies werden in leningen omgezet en later vervangen door garanties).

30. In casu wordt niet betwist dat de fundamentele wetgeving betreffende de financiering van de volkshuisvesting in Nederland, de Woningwet 1901 is. Evenmin wordt betwist dat deze wet meermalen is gewijzigd. Zoals hierboven is opgemerkt voorziet de Woningwet 1901 in de financiering van de volkshuisvesting in Nederland.

31. Advocaat-generaal Trabucchi heeft in zijn conclusie in zaak C51/74 HULST van 23 januari 1975 uiteengezet dat, wil er sprake zijn van een nieuwe steunmaatregel, de wijziging van de regeling substantieel moet zijn, dat wil zeggen dat de hoofdelementen van de regeling gewijzigd moeten zijn: "*zoals bijvoorbeeld de doelstellingen, de maatstaf van heffing, de heffingsplichtigen of de financieringsbron*".



32. Uit deze conclusie evenals uit de jurisprudentie<sup>7</sup> blijkt dat niet alle wijzigingen in de bepalingen waarop de steun is gebaseerd, bestaande steun in nieuwe steun veranderen. *Aanpassingen die de steun niet substantieel wijzigen* hebben geen gevolgen voor de indeling van de maatregel.
33. Het gaat hier dus om de vraag of de regelgeving die voorziet in de financiering van de volkshuisvesting in Nederland al dan niet substantiële wijzigingen heeft ondergaan waardoor de indeling van de maatregelen eventueel moet worden aangepast.
34. Hoewel de aard van de maatregelen in de loop van de tijd is veranderd, was elke succesieve wijziging bedoeld om de vervalsing van de mededinging te reduceren ten opzichte van de voorgaande situatie (de oorspronkelijke rechtstreekse subsidies werden omgezet in leningen, om vervolgens te worden vervangen door garanties). Verder brachten de wijzigingen geen verandering teweeg in de wetgeving waarbij de steun werd toegekend, noch wat het beoogde doel betreft of de betrokken personen en instanties, noch, in algemene zin, met betrekking tot de financieringsbron (staatsmiddelen) of de inhoud van de activiteiten waarmee het voordeel was verbonden.
35. Dus, hoewel niet wordt betwist dat de financiering van de Nederlandse volkshuisvesting gewijzigd is, hebben de enige substantiële wijzigingen die na de inwerkingtreding van het Verdrag zijn aangebracht betrekking op de aard van het voordeel, dat geleidelijk minder concurrentieverstorend is geworden.
36. Het lijkt er derhalve op dat de steun als bestaande steun moet worden ingedeeld. De financieringsregeling bestond immers reeds voordat het Verdrag in Nederland in werking trad, en het karakter van bestaande steun van de regeling werd daarna niet substantieel gewijzigd.
37. Samenvattend is de Commissie van oordeel dat de Nederlandse financieringsregeling voor de volkshuisvesting een bestaande steunmaatregel vormt.

#### **III.4. De artikel 17-brief**

38. In de artikel 17-brief van 14 juli 2005 waren de diensten van de Commissie voorlopig van oordeel dat Nederland de definitie van openbare dienst van woco's moest wijzigen zodat sociale huisvesting bestemd is voor een duidelijk afgebakende doelgroep van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen. Eventuele commerciële activiteiten van woco's moeten onder marktvoorwaarden plaatsvinden en dienen geen staatssteun te ontvangen. Tenslotte dient het aanbod van sociale huisvesting te worden aangepast aan de vraag van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen.
39. Het voorlopig oordeel van de diensten van de Commissie werd door de Nederlandse autoriteit in aanmerking genomen. Na langdurig overleg, zowel met de Commissie als in Nederland, hebben de Nederlandse autoriteiten ermee ingestemd het verschaffen van sociale huisvesting op een aantal punten te wijzigen.

#### **III.5. Dienstige maatregelen**

40. In het licht van het bovenstaande en na haar bezwaren met de Nederlandse autoriteiten te hebben besproken acht de Commissie de volgende maatregelen dienstig om ervoor te zorgen dat aan de EU-staatssteunregels wordt voldaan:

---

<sup>7</sup> Zie zaak C-44/93, *Namur-Les assurances*, Jurisprudentie 1994, blz. I-3829.

- de toewijzing van sociale woningen wordt beperkt tot een duidelijk omschreven doelgroep van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen, overeenkomstig *Beschikking nr. 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economische belang belaste ondernemingen wordt toegekend*<sup>8</sup> ("de DAEB-beschikking");
- commerciële activiteiten dienen onder marktvoorwaarden te worden uitgeoefend. Voor openbaredienstactiviteiten en commerciële activiteiten moeten de regels inzake een gescheiden boekhouding en toereikende controles in acht worden genomen;
- het aanbod van sociale woningen door de woco's moet worden afgestemd op de vraag van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen.

### III.6. Toezeggingen van de Nederlandse autoriteiten

41. Bij brief van 3 december 2009 hebben de Nederlandse autoriteiten toegezegd het functioneren van woco's en de gunstige maatregelen voor deze corporaties te zullen wijzigen. Voor een aantal van de voorgenomen wijzigingen hebben de Nederlandse autoriteiten een ontwerpregelgeving aan de Commissie voorgelegd. De nieuwe regels zullen bij een nieuw ministerieel besluit per 1 januari 2010 worden ingevoerd. Op 1 januari 2011 wordt een nieuwe woningwet van kracht. Woco's kunnen voor de volgende activiteiten en onder de volgende voorwaarden voor steun in aanmerking komen:

#### *i. Bouw en verhuur van woningen aan particulieren*

- a) De doelgroep van maatschappelijke achterstandsgroepen wordt omschreven als personen met een inkomen van ten hoogste 33 000 euro. Onder deze definitie valt circa 43% van de Nederlandse bevolking. Het plafond wordt jaarlijks geïndexeerd.
- b) De maximale huur voor sociale woningen bedraagt 647,53 euro. Dit plafond wordt jaarlijks geïndexeerd.
- c) Gewaarborgd wordt dat 90% van het woningbestand van elke woco wordt toegewezen aan personen die op het moment van toewijzing tot de doelgroep behoren. De resterende 10% wordt toegewezen op basis van objectieve criteria waarin met sociale prioriteiten rekening wordt gehouden. Personen met een inkomen boven de drempel die toch geacht worden maatschappelijke ondersteuning te behoeven, waaronder grote gezinnen en andere vergelijkbare categorieën zoals omschreven in de relevante regels, genieten voorrang.
- d) Er dient een geloofwaardige regeling te worden vastgesteld voor het toezicht op de naleving van het toewijzingsquotum van 90% aan de vastgestelde doelgroep. Dit systeem moet worden toegepast voor elke individuele woco. Onderdeel van het toezicht zijn passende financiële

---

<sup>8</sup> PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67–73.

sancties in de vorm van terugvordering van teveel betaalde steun van woco's die zich niet houden aan het toewijzingsquotum. Teruggevorderde staatssteun wordt gestort in een fonds dat alleen kan worden gebruikt voor de financiering van taken op het gebied van de publieke dienstverlening. De Nederlandse autoriteiten informeren de Commissie over de resultaten van het toezicht.

- e) Onderdeel van de onafhankelijke audit van woco's is een controle op de naleving van het 90-10 toewijzingsquotum. De controleurs geven hierover hun oordeel.
- f) Ter bevordering van transparantie en ter voorkoming van misbruik wordt een procedure ingevoerd om te waarborgen dat woningen worden toegewezen op basis van transparante en objectieve criteria. Bij de procedure zijn ook lokale overheden betrokken en er wordt voorzien in een doeltreffende regeling voor klachten en rechterlijke toetsing. Binnen de procedure kan een taak zijn weggelegd voor een commissie waarin onafhankelijke personen zitting hebben.
- g) Indien een bepaalde woco zich niet aan het toewijzingsquotum van 90% kan houden vanwege een onvoorziene daling van de vraag vanuit de doelgroep, kan zij bij wijze van uitzondering meer dan 10% van het bestaande woningbestand verhuren aan personen van buiten de doelgroep (belastbaar inkomen van 33 000 euro). De woco komt dan niet in aanmerking voor steun (in dit geval uit het Waarborgfonds Sociale Woningbouw - WSW of van het Centraal Fonds Volkshuisvesting - CFV) voor de bouw of aankoop van nieuwe woningen tot zij kan aantonen dat er weer voldoende vraag vanuit de doelgroep is.
- h) In uitzonderlijke situaties kan bij algemene maatregel van bestuur ("AmvB") voor de duur van ten hoogste vier jaar een lager percentage dan 90% (echter niet lager dan 80%) worden vastgesteld voor een bepaalde regionale woningmarkt voor de woco's die op die markt actief zijn. Tegelijkertijd wordt voor dezelfde periode voor woco's in een of meer andere regio's een hoger toewijzingspercentage vastgesteld, zodat het totale quotum voor alle woco's samen op 90% gehandhaafd blijft. Een woco die actief is in een regionale markt waarvoor de uitzondering wordt gemaakt, zal de wijze waarop zij woningen toewijst moeten aanpassen om zo snel mogelijk en uiterlijk aan het eind van de termijn van vier jaar het toewijzingsquotum van 90% aan de doelgroep weer te halen.
- i) Van de mogelijkheid om voor een bepaalde regionale woningmarkt een lager percentage vast te stellen kan in 2010 geen gebruik worden gemaakt. Voordat uitzonderingen worden toegestaan, moet namelijk eerst inzicht worden verkregen in de regionale verschillen tussen de huidige toewijzingsquota. Deze regionale differentiatie wordt pas mogelijk wanneer de nieuwe Woningwet van kracht is geworden (naar verwachting op 1 januari 2011).
- j) Individuele woco's betalen eventueel ontvangen overcompensatie terug. Wanneer de teveel ontvangen compensatie echter niet hoger is dan 10%

kan zij worden overgedragen naar de volgende periode van een jaar en worden afgetrokken van het compensatiebedrag dat voor deze nieuwe periode verschuldigd is. Wanneer bij algemene maatregel van bestuur (AmvB) (zie boven) voor een bepaalde woningmarkt een lager percentage dan 90% is vastgesteld, wordt daarmee rekening gehouden bij de controle op eventuele overcompensatie.

- k) De indeling van het grondgebied in regionale huisvestingsmarkten wordt vastgesteld in een bijlage van een algemene maatregel van bestuur, om samenhangende regionale huisvestingsmarkten tot stand te brengen. In elke provincie komen meerdere regionale huisvestingsmarkten.
- l) De toezichthoudende autoriteit (het Centraal Fonds Volkshuisvesting CFV, vanaf 2011 de Nederlandse Autoriteit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting) ziet toe op de uitvoering van de bepalingen.

### *ii. Infrastructuur*

- m) Steun is uitsluitend beschikbaar voor infrastructuur die verband houdt met sociale huisvesting, bijvoorbeeld openbare voorzieningen en ontsluitingswegen naar woningen. Andere, reguliere infrastructuurprojecten komen niet voor de steunmaatregelen in aanmerking en moeten volgens de normale procedures worden aanbesteed.

### *iii. Bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed*

Onder maatschappelijk vastgoed vallen gemeenschapscentra, gezondheidscentra, opvanghuizen voor vrouwen, verzorgingstehuizen voor ouderen, culturele centra, sportcentra enz. Deze instellingen zijn eigendom van woco's en worden door hen onderhouden en verhuurd aan niet-gouvernementele organisaties of aan openbare instellingen. Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:

- n) Uitsluitend instellingen die daadwerkelijk een maatschappelijk doel beogen en bijdragen aan de leefbaarheid van wijken, bijvoorbeeld buurtcentra, gemeenschapscentra, jeugdcentra enz. komen voor steun in aanmerking. Een zo volledig mogelijke lijst van instellingen die als maatschappelijk vastgoed kunnen worden aangemerkt wordt vastgesteld bij administratief besluit en is opgenomen in een bijlage bij dit besluit.
- o) Woco's worden verplicht om dit vastgoed aan de gebruikers te verhuren tegen een huur die lager is dan de markthuur. Op deze manier geven zij het voordeel dat zij hebben genoten door aan de maatschappelijke organisaties die in het vastgoed gevestigd zijn.
- p) De steun wordt beperkt tot het noodzakelijke minimum.
- q) De bouw wordt door de woco's aanbesteed.
- r) De Nederlandse autoriteiten voorzien in een doelmatig systeem voor toezicht. Wanneer deze uitgangspunten niet worden geëerbiedigd, wordt de steun terugbetaald.

- s) Onderdeel van de onafhankelijke audit van de woco's is een controle van de naleving van bovengenoemde uitgangspunten.
  - t) Het bovenstaande wordt omgezet in een ministerieel besluit dat aan de Commissie wordt gezonden.
42. Activiteiten die niet worden genoemd in punt 41 komen in geen geval voor steun in aanmerking. Voor afzonderlijke op zichzelf staande infrastructuurwerken die niet rechtstreeks met de woningen verband houden, gelden de normale aanbestedingsregels en wordt geen steun verstrekt. De bouw en verkoop van eigen woningen en de bouw en verhuur van commercieel vastgoed komen evenmin voor steun in aanmerking.
43. De opbrengsten en kosten van maatschappelijke activiteiten (met staatssteun) enerzijds en commerciële activiteiten (zonder staatssteun) anderzijds worden gescheiden overeenkomstig de transparantierichtlijn<sup>9</sup>. De controleur beoordeelt of deze scheiding op een juiste wijze is doorgevoerd.

### III.7. Verenigbaarheid van de steunmaatregelen

44. De verenigbaarheid van de maatregelen moet worden getoetst aan artikel 106, lid 2, VWEU, dus als mogelijk verenigbare steun voor de financiering van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB).
45. In artikel 106, lid 2, wordt bepaald: "*De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.*"
46. Dit artikel voorziet in een uitzondering op het verbod op staatssteun uit artikel 107 VWEU wanneer de steun noodzakelijk is omdat het achterwege blijven van steun nadelig zou zijn voor de verrichting van de dienst van algemeen economisch belang (...*de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak [...] verhindert.*) en evenredig is in zijn uitwerking op het handelsverkeer (...*handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap*). Op grond van artikel 106, lid 3, VWEU, waakt de Commissie over de toepassing van dit artikel en stelt zij onder meer vast onder welke voorwaarden naar haar oordeel wordt voldaan aan de criteria van noodzaak en evenredigheid.
47. Naar aanleiding van het *Altmark*-arrest heeft de Commissie deze voorwaarden vastgelegd in de *Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst*<sup>10</sup> (de "DAEB-kaderregeling") uit 2005 en *Beschikking nr. 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend*<sup>11</sup> (de "DAEB-beschikking"), die derhalve de neerslag vormen van het beleid van de

---

<sup>9</sup> Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16.11. 2006.

<sup>10</sup> Publicatieblad C 297 van 29.11.2005, blz. 0004 – 0007.

<sup>11</sup> PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67–73.

Commissie inzake de toepassing van de uitzondering van artikel 106, lid 2, VWEU. Met name in punt 8 van de DAEB-kaderregeling wordt duidelijk aangegeven dat de Commissie een steunmaatregel als evenredig en noodzakelijk beschouwt in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU wanneer is voldaan aan de voorwaarden van de kaderregeling.

48. Steun aan ondernemingen op het gebied van sociale huisvesting valt specifiek binnen het toepassingsgebied van de DAEB-beschikking (artikel 2, lid 1, onder b), van die beschikking), waarin compensatie voor de openbare dienst ten behoeve van woningcorporaties met de gemeenschappelijke markt verenigbaar wordt verklaard en wordt vrijgesteld van aanmelding, mits die voldoet aan de in de beschikking genoemde voorwaarden. Derhalve moet de verenigbaarheid van de steun aan de woco's voor de desbetreffende activiteit worden getoetst aan de criteria van de DAEB-beschikking.
49. Volgens de verenigbaarheidscriteria van de DAEB-beschikking moet de openbaredienstverplichting volgens de regels worden opgelegd (artikel 4) en mag de dienstverrichter geen overcompensatie ontvangen voor het uitvoeren van de openbaredienstverplichtingen (artikel 5). Een fundamenteel criterium dat aan de andere twee voorafgaat is echter de vraag of de desbetreffende activiteit daadwerkelijk een DAEB, dus een openbare dienst is. Dit blijkt duidelijk uit het feit dat in de DAEB-beschikking compensatie voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen, dus niet voor elke willekeurige activiteit, als verenigbare steun wordt aangemerkt. Dit is ook uitdrukkelijk bepaald in overweging 7: "*Dergelijke steun kan slechts verenigbaar worden verklaard indien hij wordt toegekend om de verrichting van diensten die daadwerkelijk diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU, zijn, te verzekeren.*"

### *III.7.1. Daadwerkelijke openbare dienst*

#### *A. Bouw en verhuur van woningen aan particulieren*

50. Ten aanzien van de vraag of de bouw en verhuur van woningen aan particulieren als openbare dienst kunnen worden beschouwd merkt de Commissie op dat de lidstaten op dit gebied beschikken over een ruime beoordelingsmarge. Immers, zoals in bovengenoemde overweging 7 is bepaald beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge bij de bepaling van de diensten die als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden aangemerkt, behalve in die sectoren waarin communautaire regelgeving ter zake bestaat. Met uitzondering van die sectoren is het dus de taak van de Commissie ervoor te zorgen dat er geen kennelijke fouten zijn ten aanzien van de omschrijving van de diensten van algemeen economisch belang.
51. De Commissie constateert dat de Nederlandse autoriteiten het noodzakelijk hebben geacht via woco's betaalbare huisvesting aan te bieden om te voorzien in de behoefte van groepen die zonder steun geen woonruimte kunnen vinden. In het dichtbevolkte Nederland bestaat een felle concurrentie tussen economisch belangrijke functies zoals landbouw, bedrijfsleven, natuurbehoud en huisvesting voor het gebruik van de schaarse grond. Deze concurrentiedruk heeft gevolgen voor de prijzen van woningen, met name in stedelijke gebieden. Daarom is de verplichting van woco's om woningen te verhuren voor prijzen onder de marktwaarde (met een maximale huur van 647,53 euro) van wezenlijk belang om groepen burgers van woonruimte te voorzien die zonder de openbaredienstverplichting van woco's niet in staat zouden zijn de markthuurl te betalen.

52. De Commissie stelt vast dat woco's bepaalde verplichtingen hebben die hen onderscheiden van andere instellingen die woonruimte aanbieden. Dit onderscheid betreft voornamelijk het feit dat woco's zich moeten laten leiden door sociale overwegingen en niet door commercieel rendement. Daardoor kunnen zij soms, om te voorzien in de behoefte aan woonruimte op plaatselijk niveau, investeringen niet uitstellen of wijzigen (bijvoorbeeld eigen woningen bouwen in plaats van huurwoningen). Woco's berekenen lagere huurprijzen dan zakelijke huiseigenaren. Huursverhogingen zijn aan wettelijke beperkingen gebonden. Woco's kunnen geen risicoselectie toepassen en zijn verplicht woonruimte toe te wijzen aan huishoudens en personen met lage inkomens die niet gemakkelijk commerciële huurwoningen kunnen vinden, zoals ex-gevangenen, voormalige psychiatrische patiënten, verslaafden, enz. Woco's mogen hun activiteiten niet verschuiven naar winstgeverder activiteiten of activiteiten met een ander risicoprofiel. Verkoop van hun eigendom is streng gereguleerd.
53. De openbardiensttaak van woco's is van onbepaalde duur. De Commissie meent dat de afwezigheid van een welbepaalde termijn aanvaardbaar is gezien de aard van de openbare dienst op het gebied van huisvesting. De levensduur van de investeringen in sociale woningen strekt zich uit over meerdere decennia. Het Nederlandse huisvestingsbeleid stamt uit de negentiende eeuw en een wijziging ervan wordt niet verwacht. De betrokken verplichtingen berusten echter op de Woningwet en ministeriële besluiten die in de toekomst door de Nederlandse autoriteiten zouden kunnen worden ingetrokken of gewijzigd.
54. Aan de andere kant wekt de term "sociale huisvesting" zelf de indruk dat de openbare dienst niet bestaat in huisvesting in het algemeen maar eerder in het verschaffen van huisvesting op basis van sociale criteria. Voorts wordt in overweging 16 van de DAEB-beschikking bepaald dat "*woningcorporaties die huisvestingsdiensten aanbieden aan achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen die, door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden, ontheffing kunnen krijgen van de in deze beschikking neergelegde aanmeldingsverplichting*". Deze overweging bevestigt dat de openbare dienst waarop de uitzondering van artikel 106, lid 2, van toepassing is verband houdt met het aanbieden van huisvesting aan achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen.
55. Alles bijeen is de Commissie van mening dat het aanbieden van huisvesting kan worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang wanneer deze dienst wordt beperkt tot een doelgroep van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen, waarbij de lidstaten beschikken over een ruime marge voor wat betreft de omvang van de doelgroep en de exacte wijze waarop het doelgroepstelsel wordt toegepast.
56. In haar artikel 17-brief van 14 juli 2005 heeft de Commissie reeds een voorlopig oordeel gegeven waarbij zij uiting gaf aan haar twijfel over de vraag of de definitie van een openbare dienst voldoende duidelijk is geweest en of er sprake kan zijn geweest van een kennelijke fout bij het aanmerken van de verhuur van woningen aan alle inkomensgroepen als sociale huisvesting. De nieuwe toezeggingen van de Nederlandse autoriteiten vormen een duidelijke en objectieve basis voor de Commissie om te beoordelen of bij de definitie van een openbare dienst een kennelijke fout is gemaakt.
57. De Nederlandse autoriteiten hebben de doelgroep voor sociale huisvesting gedefinieerd door middel van een inkomensplafond van 33 000 euro per jaar. Onder deze definitie valt 43% van de bevolking met de laagste inkomens. Aangezien het gemiddelde

inkomen in Nederland circa 38 000 euro per jaar bedraagt, komt dit inkomensplafond overeen met een duidelijk omschreven doelgroep. De Commissie is van oordeel dat deze definitie aanvaardbaar is omdat zij de omvang van de activiteiten duidelijk beperkt tot sociaal kansarme huishoudens die in vergelijking met huishoudens buiten de doelgroep in een achterstandssituatie verkeren.

58. In het belang van de sociale mix en de sociale cohesie voorzien de Nederlandse autoriteiten dat niet meer dan 10% van het woningbestand van elke woco kan worden verhuurd aan hogere inkomensgroepen, terwijl de resterende 90% van het woningbestand van elke woco uitsluitend is voorbehouden aan de omschreven doelgroep. De Commissie beschouwt sociale vermenging en sociale cohesie als valide doelstellingen van openbaar beleid. De Commissie stelt vast dat het aandeel huurders uit hogere inkomensgroepen strikt zal worden beperkt tot een klein aantal. Bovendien zal ook de 10% worden toegewezen op basis van objectieve criteria waarin met sociale prioriteiten rekening wordt gehouden. Eventuele tijdelijke uitzonderingen op de 90%-regel bevatten voldoende garanties om ervoor te zorgen dat de toewijzing van woningen op de doelgroep gericht blijft: in geval van tijdelijke aanpassingsmaatregelen mag de drempel van 80% niet worden overschreden; een dergelijke aanpassing wordt gecompenseerd door een dienovereenkomstige verhoging in andere woco's; en de uitzondering is altijd beperkt in de tijd. Gezien deze beperkingen en de rechtmatige openbaarbeleidsdoelstelling kan dit sociale mix-mechanisme derhalve in het kader van de definitie van de openbare dienst als deugdelijk worden aanvaard.
59. De Commissie is van oordeel dat de nieuwe, nauwkeurige definitie van het werkerterrein van woco's in de toezeggingen van de Nederlandse autoriteiten, met name de uitsluiting van commerciële activiteiten van het toepassingsgebied van steun, een bevredigend antwoord vormen op de zowel door de Commissie (punten 41-43) als door een aantal klagers (punten 3 en 4) geopperde bezwaren betreffende de negatieve gevolgen voor de mededinging van de activiteiten van de woco's op de commerciële markten. Immers, zonder staatssteun concurreren de woco's op gelijke voet met andere commerciële marktdeelnemers op de gebieden die niet specifiek als openbare dienst worden omschreven (zie punt 42).

#### *B. Bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed*

60. De bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed is van openbaar belang. De begunstigden hiervan zijn in de eerste plaats de woco's die steun ontvangen voor hun investeringskosten. De tweede groep begunstigden zijn de partijen die activiteiten in de gebouwen uitoefenen, en in laatste instantie de burgers die van de aangeboden diensten gebruikmaken. De woco's verhuren het vastgoed aan niet-gouvernementele organisaties of overheidsinstanties en niet aan individuele burgers. Deze partijen verrichten openbare diensten of niet-economische activiteiten, maar geen commerciële activiteiten.
61. De activiteiten waarvoor steun wordt verleend blijken duidelijk uit de lijst van instellingen die worden aangemerkt als maatschappelijk vastgoed. Op deze lijst staan buurtcentra, gemeenschapscentra, jeugdcentra (zonder horecafaciliteiten), wijksporthallen, accommodatie voor maatschappelijk werk, accommodatie voor welzijnswerk, opvangcentra (voor slachtoffers van misbruik, dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen), enz. De volledige lijst is opgenomen in een bijlage bij dit besluit. Dientengevolge komt de maatregel uiteindelijk ten goede aan maatschappelijk werk. Uit de lijst blijkt duidelijk dat de activiteiten van al deze instellingen daadwerkelijk van openbaar belang zijn.



62. Woco's zijn verplicht een lage huurprijs aan te rekenen. De naleving van dit beginsel wordt gecontroleerd en bij overtreding moet de steun worden terugbetaald. Derhalve kan worden geconcludeerd dat het voordeel dat de woco's in de vorm van steun ontvangen, wordt doorgegeven aan de huurders, die ofwel openbaredienstverleners ofwel niet-economische partijen zijn.
63. De Commissie stelt vast dat de steun gericht is op nauwkeurig en duidelijk omschreven doelstellingen, hetgeen blijkt uit de gedetailleerde lijst van maatschappelijk vastgoed. Alle commerciële projecten zijn van de regeling uitgesloten.
64. De Commissie stelt tevens vast dat de bouw wordt uitbesteed, hetgeen de verstoring op de toeleverende markt voor woco's beperkt.
65. Gelet op de specifieke kenmerken van de Nederlandse markt voor sociale huisvesting en de toezeggingen van de Nederlandse autoriteiten is de Commissie van mening dat in de door de Nederlandse autoriteiten voorgestelde definitie van openbare dienst geen kennelijke fouten bevat en dat de dienst kan worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU.

### *III.7.2. Het belasten van woco's met de openbare dienst*

66. Wat de tweede voorwaarde betreft, het belasten van de betrokken ondernemingen met de dienst, zijn woco's uit hoofde van hun bijzondere taak op het gebied van de openbare dienst verplicht te opereren binnen het kader van de Woningwet en meer gedetailleerde ministeriële besluiten, met name het besluit beheer sociale-huursector overeenkomstig de toezeggingen die in deel III.6 worden beschreven.
67. Met betrekking tot de voorwaarden die bij de DAEB-beschikking worden opgelegd aan besluiten waarmee ondernemingen met openbaredienstverplichtingen worden belast (de aard en de duur van de openbaredienstverplichtingen, de betrokken ondernemingen en het betrokken grondgebied, de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie, evenals de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen) stelt de Commissie vast dat de aard van de openbaredienstverplichtingen in de Woningwet is vastgelegd, waarin wordt bepaald dat het doel van woco's is om zowel sociale huisvesting als maatschappelijk vastgoed te verschaffen. De definitie van de openbare dienst wordt in deel III.7.1.1. onderzocht. Zoals in punt 53 wordt uiteengezet, is de duur onbepaald. Het besluit en de Woningwet zijn tot de woco's gericht, waardoor de betrokken ondernemingen als woco's worden gespecificeerd. Het grondgebied waarop de DAEB moet worden verricht is het gehele grondgebied van Nederland. Om overcompensatie te voorkomen moeten woco's, zoals in de toezeggingen van de punten 42-43 evenals in de punten 70-72 wordt uiteengezet, een gescheiden boekhouding voeren van gesteunde en niet-gesteunde activiteiten en moeten zij hierop in hun jaarverslag nader ingaan. De gescheiden boekhouding moet aan een onafhankelijke controle worden onderworpen.
68. Om bovenstaande redenen meent de Commissie dat de woco's op behoorlijke wijze met de openbare dienst zijn belast.
69. Het belasten met een algemene dienstverplichting in de vorm van een algemene regel is voldoende omdat uit de jurisprudentie blijkt dat het niet inherent is aan de aard van de

DAEB dat er slechts één verrichter kan zijn of dat de ondernemingen afzonderlijk met de dienst moeten worden belast<sup>12</sup>.

### *III.7.3. Geen overcompensatie*

70. Ten aanzien van het derde criterium, de afwezigheid van overcompensatie (artikel 5 van de DAEB-beschikking), stelt de Commissie vast dat de woco's verplicht zijn om een gescheiden boekhouding te voeren van gesteunde en niet-gesteunde activiteiten en om dit punt in hun jaarverslag op te nemen. Het onafhankelijkheidsbeginsel wordt toegepast. De gescheiden boekhouding wordt door een onafhankelijke instantie gecontroleerd. Deze gescheiden boekhouding verschaft inzicht in de baten en de lasten van de openbare dienst. Aangezien mogelijk steun wordt ontvangen uit meer dan één bron, zijn de doeltreffende controlemechanismen die door de Nederlandse autoriteiten zijn toegezegd noodzakelijk om te waarborgen dat er geen overcompensatie optreedt en dat teveel betaalde steun wordt terugbetaald.
71. Verder is het woco's wettelijk verboden winst als primaire doelstelling te hebben. De gemiddelde winst van woco's bedraagt minder dan 1% van hun eigen vermogen. In de beleidsregels van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) wordt bepaald dat het steunbedrag in de vorm van een rechtstreekse subsidie niet hoger mag zijn dan het verschil tussen de verwachte huuropbrengsten uit het project en de kosten daarvan. Het CFV is belast met de controle op de naleving van deze voorwaarde. Het CFV doet dit door bij de rechtstreekse subsidie slechts rekening te houden met het niet-rendabele deel van de vastgoedinvestering, waarbij het uitgaat van de in de sector gebruikelijke parameters. Bij de berekening van het subsidiebedrag wordt rekening gehouden met het voordeel dat uit de garanties voortvloeit in de vorm van goedkopere financiering en kostenbesparingen ten gevolge van preferentiële grondprijzen. Dankzij dit mechanisme is dubbele compensatie van dezelfde subsidiabele kosten uit verschillende steunbronnen uitgesloten. De Commissie is ervan overtuigd dat de woco's voor de verrichting van de openbare dienst niet zullen worden overgecompenseerd.
72. Derhalve is de Commissie van mening dat de steun voor het verschaffen van sociale huisvesting, te weten de bouw en verhuur van woningen aan particulieren, met inbegrip van de aanleg en het onderhoud van bijkomende infrastructuur onder de voorwaarden die in punt 41, onder i), worden genoemd, verenigbaar is op grond van artikel 106, lid 2, VWEU.

### **III.8. De aanvaarding van de Nederlandse toezeggingen door de Commissie**

73. De Commissie is van oordeel dat de Nederlandse autoriteiten adequaat hebben gereageerd op het voorlopige standpunt zoals verwoord in de artikel 17-brief van 14 juli 2005 en de door de Commissie in deel III.5 voorgestelde dienstige maatregelen.
- De definitie van sociale huisvesting wordt gekoppeld aan een specifieke doelgroep van achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen, met inbegrip van een marge waarmee de sociale mix zoals omschreven in punt 38 wordt gewaarborgd.
  - Eventuele commerciële activiteiten van woco's worden gescheiden van de openbare dienst en krijgen niet langer steun. De mechanismen voor controle en transparantie worden nageleefd, zoals omschreven in punt 43.

---

<sup>12</sup> Zaak T-289/03, BUPA e.a. tegen Commissie, punt 183.

- De bouw van infrastructuur en maatschappelijk vastgoed zoals omschreven in punt 41 wordt aanbesteed. Hierdoor kunnen particuliere gegadigden op deze projecten inschrijven.
  - Woco's moeten het volume van hun aanbod aan sociale woningen afstemmen op de feitelijke omvang van de doelgroep in hun werkgebied. Wanneer onvoldoende huurders in aanmerking komen, is dat financieel nadelig voor de woco's. Dit is voor hen een prikkel om hun aanbod aan te passen aan de daadwerkelijke vraag van achterstandsgroepen of sociaalkansarme groepen, zoals omschreven in punt 41. Dit leidt tot een beperking van het overaanbod van sociale woningen in gebieden waar hieraan minder dan voorheen behoefte bestaat.
74. Derhalve aanvaardt de Commissie de toezeggingen van de Nederlandse autoriteiten. Overeenkomstig artikel 19 van de procedureverordening legt de Commissie de toezegging bij het onderhavige besluit vast en verbindt zij de lidstaat aldus de dienstige maatregelen ten uitvoer te leggen.

### **III.9. Door de klagers naar voren gebrachte bezwaren**

75. De Commissie merkt op dat de klachten (zie punten 3 en 4) die zij ontvangen heeft zowel betrekking hebben op de algemene kenmerken van de steun aan woco's als op de praktische toepassing van de regelgeving inzake woco's op nationaal niveau.
76. Ten aanzien van de verenigbaarheid van de steun aan woco's als zodanig is aan de bezwaren van de klagers tegemoet gekomen door middel van de door de Commissie opgelegde dienstige maatregelen en de toezeggingen van de Nederlandse autoriteiten (zie de punten 41 en 43).
77. De Commissie merkt op dat sommige klachten die zij heeft ontvangen (zie punten 3 en 4) betrekking hebben op de praktische toepassing van de nationale wetgeving. De Commissie keurt de voorwaarden voor de werking van het stelsel goed. Indien deze voorwaarden door een specifieke woco worden overtreden, dan moet de nationale wetgeving uitkomst bieden.

## **IV. BEOORDELING VAN DE NIEUWE STEUNMAATREGEL (N 642/2009)**

### **IV.1. Omschrijving van de bijzondere projectsteun voor wijkenaanpak**

78. Het doel van de nieuwe steunmaatregel "bijzondere projectsteun voor wijkenaanpak" is het verbeteren van de leefbaarheid van de stedelijke wijken met de grootste achterstanden, die werden geselecteerd op basis van sociaal-economische indicatoren, waaronder de hoogte van het inkomen, werkloosheid, alfabetisering, criminaliteit enz. De geselecteerde wijken zijn opgenomen in een bijlage bij het besluit van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Vanwege deze achterstanden zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat extra middelen moeten worden ingezet om deze wijken aan te pakken en om verergering van de daar reeds spelende maatschappelijke problemen te voorkomen.
79. De nieuwe steunmaatregel komt ten goede aan de woco's die actief zijn in de geselecteerde wijken.
80. De maatregel heeft een budget van 750 miljoen euro en een duur van tien jaar. De nieuwe maatregel krijgt de vorm van rechtstreekse subsidies van het CFV. De steun

komt ten goede aan woco's in geselecteerde wijken die zelf een bepaald project moeilijk kunnen financieren.

81. De met de steun uit te voeren activiteiten betreffen:

a) projecten betreffende de bouw en verhuur van woningen met een maximale maandhuur van 647,53 euro aan personen met een jaarinkomen van ten hoogste 33 000 euro;

b) projecten inzake de bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed.

82. De steun wordt verleend in de vorm van een rechtstreekse subsidie voor bijzondere projecten. De maatregel wordt gefinancierd uit een nieuwe bijzondere heffing op de woco's die buiten de probleemwijken actief zijn. Door deze nieuwe financieringsbron ontstaat een nieuw stelsel van solidariteit tussen woco's. De maatregel maakt een gerichte aanpak mogelijk in het geografisch beperkte gebied van de wijken met de grootste achterstanden.

83. De nieuwe maatregel verschilt van de bestaande vormen van steun in die zin dat zij uitsluitend gericht is op geselecteerde wijken en op een andere wijze wordt gefinancierd.

84. De Nederlandse autoriteiten hebben de Commissie meegedeeld dat de steun onder dezelfde voorwaarden als de bestaande steunmaatregelen beschikbaar zal worden gesteld (zie punt 41).

## **IV.2. Beoordeling**

### **IV.2.1. Bestaan van steun in de zin van artikel 107 VWEU**

85. In artikel 107 VWEU is bepaald: "*Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.*"

86. Een maatregel is dus staatssteun wanneer:

- de ondernemingen door de maatregel voordeel genieten
- de maatregel door de staat wordt genomen of aan de staat toerekenbaar is
- de maatregel selectief van aard is
- daarbij staatsmiddelen worden overgedragen
- de maatregel de mededinging verstoort
- zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

87. Aangezien artikel 107 VWEU uitsluitend van toepassing is op ondernemingen is de Commissie om de in punt 12 uiteengezette redenen, van oordeel dat woco's moeten worden beschouwd als ondernemingen die economische activiteiten verrichten.

88. Gezien het feit dat woco's als ondernemingen moeten worden beschouwd, moet voor elk van de maatregelen worden onderzocht of aan de in punt 11 genoemde criteria is voldaan.

89. Met betrekking tot de compensatie die wordt verleend voor de kosten van de openbare dienst, zijn in het *Altmark*-arrest van het Hof van Justitie de voorwaarden vastgesteld waaraan openbare maatregelen moeten voldoen om als compensatie voor openbardienstverplichtingen te worden beschouwd en niet als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. In de onderhavige zaak lijkt niet aan de vierde voorwaarde te zijn voldaan: woco's zijn niet in het kader van een openbare aanbesteding geselecteerd. Bovendien hebben de Nederlandse autoriteiten niet verklaard of aangetoond dat de compensatie is vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die zodanig met middelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, en beschikt de Commissie evenmin over enige andere aanwijzing dat aan de vierde voorwaarde is voldaan.
90. De rechtstreekse subsidies geven de woco's een voordeel en zijn selectief omdat uitsluitend woco's ervoor in aanmerking komen. Om de in de punten 16 en 17 aangegeven redenen, en in het licht van de jurisprudentie in de zaak-Pearle<sup>13</sup> is de Commissie van oordeel dat de maatregel de overdracht van staatsmiddelen behelst.
91. Ten aanzien van de voorwaarden inzake de verstoring van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten is de Commissie van mening dat, aangezien de maatregel een selectieve verbetering betekent van de concurrentiepositie van woco's ten opzichte van hun concurrenten, waaronder particuliere huiseigenaren en vastgoedontwikkelaars, de maatregel de mededinging vervalst. Met betrekking tot de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer is de Commissie van mening dat de maatregel het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden, gezien de omvangrijke grensoverschrijdende investeringen in vastgoed en de grote rol van de woco's in Nederland, zoals genoemd in punt 6. Dergelijke steun heeft op zijn minst een ontmoedigend effect op buitenlandse investeerders die mogelijk overwegen om te investeren in Nederlands vastgoed. Derhalve is de Commissie van mening dat maatregel b) steun is in de zin van artikel 107 VWEU.

#### **IV.2.2. Verenigbaarheid van de steunmaatregelen**

92. De verenigbaarheid van de maatregelen moet worden getoetst aan artikel 106, lid 2, VWEU, dat wil zeggen als mogelijk verenigbare steun voor de financiering van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB).
93. In artikel 106, lid 2, wordt bepaald: "*De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.*"
94. Dit artikel voorziet in een uitzondering op het verbod op staatssteun van artikel 107 VWEU wanneer de steun noodzakelijk is omdat het achterwege blijven ervan nadelig zou zijn voor de vervulling van de dienst van algemeen economisch belang (*...de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak [...]*

---

<sup>13</sup> Zaak C-345/02, arrest van het Hof van 15 juli 2004, Pearle BV, Hans PrijsOptiek Franchise BV en Rinck Opticiens BV t. Hoofdbedrijfschap Ambachten.

verhindert.) en evenredig is in zijn uitwerking op het handelsverkeer (...handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap). Op grond van artikel 106, lid 3, VWEU waakt de Commissie over de toepassing van dit artikel en stelt zij onder meer vast onder welke voorwaarden naar haar oordeel is voldaan aan de criteria van noodzaak en evenredigheid.

95. Naar aanleiding van het *Altmark*-arrest heeft de Commissie deze voorwaarden vastgelegd in de *Communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst*<sup>14</sup> (de "DAEB-kaderregeling") uit 2005 en *Beschikking nr. 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend*<sup>15</sup> (de "DAEB-beschikking"), die derhalve de neerslag vormen van het beleid van de Commissie inzake de toepassing van de uitzondering van artikel 106, lid 2, VWEU. Met name in punt 8 van de DAEB-kaderregeling wordt duidelijk aangegeven dat de Commissie een steunmaatregel als evenredig en noodzakelijk in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU beschouwt wanneer is voldaan aan de voorwaarden van de kaderregeling.
96. Steun aan ondernemingen op het gebied van sociale huisvesting valt specifiek binnen het toepassingsgebied van de DAEB-beschikking (artikel 2, lid 1, onder b), van die beschikking), waarin compensatie voor de openbare dienst ten behoeve van woningcorporaties met de gemeenschappelijke markt verenigbaar wordt verklaard en wordt vrijgesteld van aanmelding, mits die voldoet aan de in de beschikking genoemde voorwaarden. Derhalve moet de verenigbaarheid van de steun aan de woco's voor de desbetreffende activiteit worden getoetst aan de criteria van de DAEB-beschikking.
97. Volgens de verenigbaarheidscriteria van de DAEB-beschikking moet de openbaredienstverplichting volgens de regels worden opgelegd (artikel 4) en mag de dienstverrichter geen overcompensatie ontvangen voor het uitvoeren van de openbaredienstverplichtingen (artikel 5). Een fundamenteel criterium dat aan de andere twee voorafgaat is echter de vraag of de desbetreffende activiteit daadwerkelijk een DAEB, dus een openbare dienst is. Dit blijkt duidelijk uit het feit dat in de DAEB-beschikking compensatie voor het uitvoeren van openbaredienstverplichtingen, dus niet voor elke willekeurige activiteit, als verenigbare steun wordt aangemerkt. Dit is ook uitdrukkelijk bepaald in overweging 7: "*Dergelijke steun kan slechts verenigbaar worden verklaard indien hij wordt toegekend om de verrichting van diensten die daadwerkelijk diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU zijn, te verzekeren.*"

#### IV.2.2.1.1 Daadwerkelijke openbare dienst

98. Ten aanzien van de vraag of de bouw en verhuur van woningen aan particulieren als openbare dienst kunnen worden beschouwd is de Commissie om de in de punten 50-65 genoemde redenen, en in het licht van de bijzondere kenmerken van de Nederlandse socialewoningmarkt en de door de Nederlandse autoriteiten gedane toezeggingen, van mening dat de door de Nederlandse autoriteiten voorgestelde definitie geen kennelijke fout bevat en derhalve kan worden aanvaard als een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU.

<sup>14</sup> Publicatieblad C 297 van 29.11.2005, blz. 0004–0007.

<sup>15</sup> PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67–73.

#### *IV.2.2.1.2 Het belasten van woco's met de openbare dienst*

99. Ten aanzien van de tweede voorwaarde, het belasten met de dienst, zijn de woco's verplicht om, in het licht van hun bijzondere openbardienstverplichting, te functioneren binnen het kader van de Woningwet en meer gedetailleerde ministeriële besluiten, met name de "*Regeling besteding subsidies wijkenaanpak toegelaten instellingen volkshuisvesting*" welke door de Nederlandse autoriteiten zal worden vastgesteld overeenkomstig de in deel III.6 beschreven toezeggingen. Om de in de punten 66-69 aangegeven redenen is de Commissie van oordeel dat de woco's naar behoren met de openbare dienst zijn belast.

#### *IV.2.2.1.3 Geen overcompensatie*

100. Ten aanzien van het derde criterium, de afwezigheid van overcompensatie (artikel 5 van de DAEB-beschikking) stelt de Commissie vast dat de woco's verplicht zijn om een gescheiden boekhouding te voeren van gesteunde en niet-gesteunde activiteiten en om dit punt in hun jaarverslag op te nemen. De gescheiden boekhouding wordt door een onafhankelijke instantie gecontroleerd.

101. Verder is het woco's wettelijk verboden winst als primaire doelstelling te hebben. Het CFV is belast met de controle op de naleving van deze voorwaarde. Het CFV doet dit door bij de rechtstreekse subsidie slechts rekening te houden met het niet-rendabele deel van de vastgoedinvestering, waarbij het uitgaat van de in de sector gebruikelijke parameters. Bij de berekening van het subsidiebedrag wordt rekening gehouden met eventuele voordelen uit andere vormen van steun (garanties, gunstige financieringsvoorwaarden en kostenbesparingen ten gevolge van preferentiële grondprijzen). Dankzij dit mechanisme is dubbele compensatie van dezelfde subsidiabele kosten uit verschillende steunbronnen uitgesloten. De Commissie is ervan overtuigd dat de woco's voor de openbare dienst niet zullen worden overgecompenseerd.

102. Steun voor probleemwijken zal door het CFV op projectbasis worden toegekend. Aldus wordt ervoor gezorgd dat een project slechts eenmaal subsidie ontvangt.

103. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de steun voor het verstrekken van sociale woningen, d.w.z. de bouw en de verhuur van woningen aan particulieren, met inbegrip van de aanleg en het onderhoud van bijkomende infrastructuur, in de probleemwijken verenigbaar is op grond van artikel 106, lid 2, VWEU.

## **V. CONCLUSIE**

### **V.1. Bestaande steun**

104. Na de Nederlandse autoriteiten bij brief van 14 juli 2005 overeenkomstig artikel 17 van de procedureverordening<sup>16</sup> in kennis te hebben gesteld van haar voorlopig oordeel dat het Nederlandse stelsel van volkshuisvesting niet in overeenstemming is met de EG-staatssteunregels, en na het antwoord van de Nederlandse autoriteiten hierop te hebben bestudeerd, concludeert de Commissie overeenkomstig artikel 18 van de procedureverordening dat de bestaande steunregeling niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (zie deel III.5). Om ervoor te zorgen dat de steun in de

---

<sup>16</sup> Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag, PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1-9.

toekomst verenigbaar is heeft de Commissie een aantal wijzigingen in de bestaande wetgeving met de Nederlandse autoriteiten besproken en heeft zij vervolgens dienstige maatregelen aanbevolen (zie deel III.5).

105. De Nederlandse autoriteiten hebben bij brief van 4 december 2009 toegezegd het stelsel te zullen wijzigen overeenkomstig de verzoeken van de Commissie. De Commissie aanvaardt de toezeggingen van de Nederlandse autoriteiten. De diensten van de Commissie hebben de Nederlandse autoriteiten verzocht de Commissie in kennis te stellen van de nationale wetgevingsinstrumenten die zij vaststellen, en de Nederlandse autoriteiten hebben hiermee ingestemd overeenkomstig punt 41, onder t). Deze wetgevingsinstrumenten moeten de implementering van alle toezeggingen die in de punten 41-43 worden vermeld nader uitwerken, en met name de voorwaarden van en het toezicht op de toewijzing van woningen (punten c) en d)), de controlemechanismen inzake overcompensatie (punten 1 en onder p)) en de onafhankelijke audit (punten e) en s)).

106. Met name de steun voor de bouw en de verhuur van woningen aan particulieren met inbegrip van de aanleg en het onderhoud van bijkomende infrastructuur en de bouw en de verhuur van maatschappelijk vastgoed is verenigbaar op grond van artikel 106, lid 2, VWEU, mits hierbij wordt voldaan aan de voorwaarden als genoemd in de punten 41-43.

## **V.2. Bijzondere projectsteun voor wijkenaanpak**

107. Op grond van de beoordeling in deel IV is de Commissie van mening dat de bijzondere projectsteun zoals omschreven in de punten 78-84 verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

108. De steun voor de bouw en de verhuur van woningen aan particulieren met inbegrip van de aanleg en het onderhoud van bijkomende infrastructuur en de bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed is verenigbaar op grond van artikel 106, lid 2, VWEU.

## **VI. BESLUIT**

109. Overeenkomstig artikel 19 van de procedureverordening legt de Commissie de toezegging door middel van het onderhavige besluit vast en verbindt zij de lidstaat ertoe de dienstige maatregelen ten uitvoer te leggen.

110. De Commissie besluit geen bezwaar te maken tegen de nieuw aangemelde maatregel omdat deze verenigbaar is op grond van artikel 106, lid 2, VWEU.

Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op internet:

[http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/state\\_aids\\_texts\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/state_aids_texts_nl.htm) .

Dit verzoek dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie



Directoraat-generaal Concurrentie  
Griffie Staatssteun  
J-70 3/232  
BE - 1049 Brussel  
Fax: +32 2 296 12 42

Hoogachtend,  
Voor de Commissie

*Neelie KROES*  
Lid van de Commissie

## **BIJLAGE – GEBOUWEN DIE ALS MAATSCHAPPELIJK VASTGOED KUNNEN WORDEN BESCHOUWD**

(volgens de bijlage bij een ministerieel besluit)

- § buurthuizen
- § gemeenschapscentra
- § jongerencentra (zonder horecavoorziening)
- § basisscholen, vmbo-mbo scholen, vwo-scholen, schoolgebouwen voor speciaal onderwijs
- § brede scholen met bijv. peuterzaal, kinderopvang, voor- tussen en naschoolse opvang, buurtsporthal, en –complex (zogenoemde multifunctionele accommodaties)
- § wijkspportvoorzieningen
- § ruimten voor maatschappelijk werk
- § ruimten voor welzijnswerk
- § opvangcentra (blijf van mijn lijf-huizen, dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen en verslaafden)
- § zorgsteunpunten
- § steunpunten voor schuldsanering en budgetbeheeradvies voor huishoudens in financiële problemen
- § centra voor jeugd en gezin
- § ruimten voor dagbesteding gehandicapten/ouderen incl. enige zorginfrastructuur
- § hospices
- § multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening
- § dorps- of wijkbibliotheken
- § eigen kantoorruimten
- § veiligheidshuizen
- § centra voor werk(gelegenheid) en/of bevordering van bedrijvigheid in de wijk;
- § kleinschalige culturele activiteiten.