



EUROPESE COMMISSIE

DG Concurrentie

Overheidssteun II
De Directeur

Brussel, 14.07.2005 *L/55413
COMP HIFSP/NT/lc (2005).
A/30854 D/1001

CAD BRUSSEL

Ter afdoening aan : Copie verleend aan :

ml.
Ontvangen 18.07.2005

Agenda N° : 18712

Dossier :

Permanente Vertegenwoordiging
van Nederland bij de Europese Unie
Herrmann-Debrouxlaan, 48
BE - 1160 Brussel

Betreft: Steunmaatregel nr. E/2/2005 (Ex-NN 93/02) - Financiering van
woningcorporaties - Nederland

Brief uit hoofde van artikel 17 van de procedureverordening betreffende
de volkshuisvesting in Nederland

Geachte heer, mevrouw,

- (1) In 2002 meldden de Nederlandse autoriteiten de financieringsregeling voor de volkshuisvesting aan om rechtszekerheid te verkrijgen. Om de onder III uiteengezette redenen stelden de diensten van de Commissie de Nederlandse autoriteiten voor om de financieringsmaatregelen als bestaande steun te behandelen. Vervolgens trokken de Nederlandse autoriteiten de aanmelding in. Daarnaast schaften zij een aantal maatregelen af¹.
- (2) De diensten van de Commissie overlegden met de Nederlandse autoriteiten hoe de regeling zou moeten worden gewijzigd om in overeenstemming te zijn met de staatssteunregels. De Nederlandse autoriteiten stelden voor, de wetgeving aan te passen door het toepassingsgebied van de overheidsmaatregelen te reduceren tot de openbare-dienstactiviteiten op het gebied van de volkshuisvesting, en door het werkterrein van de overheid terzake te beperken tot woningen met een waarde van minder dan 200 000 EUR.

¹ Vrijstelling van overdrachtsbelasting, drie subsidiemaatregelen.

Gelieve in al uw correspondentie de benaming en het nummer van de steunmaatregel te vermelden.
Europese Commissie, DG Concurrentie, Griffie overheidssteun, B-1049 Brussel - België
Kantooradres: J-70 1/8 Telefoon: doorkiesnummer (+32-2) 295.43.24, centrale (+32-2) 299.11.11 Fax: (+32-2) 296.12.42
E-mail: stateaidgraffes@cec.eu.int

H:\Direction-HH-T1_forum\+Hellers12005\sendrfe\1001-NN93-02-NL-FREE - Dutch Housing Corporations.lcc

I. Achtergrond

- (3) De Nederlandse woningbouwsector is sterk gereguleerd en omvat een gesubsidieerde huursector waarin 600 woningcorporaties actief zijn. Deze woningcorporaties bezitten 75% van de huurwoningen, particulieren bezitten 12% en institutionele beleggers, projectontwikkelaars en bouwondernemingen hebben de overige 13% van de markt in handen.
- (4) Woningcorporaties zijn onafhankelijke instellingen zonder winstoogmerk met de rechtspositie van een vereniging of stichting. De meeste corporaties zijn financieel gezond. De totale boekwaarde op de balans van alle woningcorporaties werd geraamd op 78 miljard EUR.
- (5) De openbare taak van woningcorporaties omvat het bouwen, verwerven en verhuren van woningen om de beschikbaarheid van woningen van goede kwaliteit tegen redelijke huren te verzekeren, *hoofdzakelijk* voor personen met lage inkomens, ouderen en gehandicapten. De activiteiten in het kader van de volkshuisvesting zijn echter niet beperkt tot personen met lage inkomens, en woningen kunnen ook aan hogere-inkomensgroepen worden verhuurd.
- (6) Afgezien van hun openbare taak mogen woningcorporaties ook commerciële activiteiten verrichten. Zij hebben, dikwijls samen met marktpartijen, commerciële dochterondernemingen opgezet².
- (7) De volgende maatregelen zijn op woningcorporaties van toepassing:
- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV): Dit fonds kan subsidies verlenen om de sanering van woningcorporaties die in financiële moeilijkheden verkeren, te bevorderen. Verder kunnen woningbouwprojecten op een ad hoc-basis worden gesubsidieerd. De subsidies mogen slechts de nettokosten van de projecten dekken. Het fonds wordt gefinancierd uit heffingen die aan de woningcorporaties worden opgelegd. De overheid moet het bedrag van deze heffingen goedkeuren.
 - Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW): Het WSW treedt op als garant voor de financiële verplichtingen van woningcorporaties jegens hun geldverstrekkers. Het waarborgfonds verkrijgt zijn middelen uit bijdragen van woningcorporaties, stortingen van het de overheid en van derden. De overheid is verplicht het fonds zonnodig renteloze leningen te verstrekken.
 - Vrijstelling van vennootschapsbelasting: volgens de wet op de vennootschapsbelasting zijn woningcorporaties van deze belasting vrijgesteld.
 - Recht om geld te lenen van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG): De BNG is een gespecialiseerde bank met een triple A-status en de rechtsvorm van een naamloze vennootschap. De kredietverlening van de bank is beperkt tot overheden,

² Bijvoorbeeld, de "Corporatieholding Friesland" is een conglomeraat van ondernemingen binnen een holdingstructuur, bestaande uit (i) zes woningcorporaties die woningen verhuren, (ii) aannemersbedrijven, (iii) een projectontwikkelaar en (iv) ondernemingen die vastgoeddiensten verrichten.

instellingen in staatseigendom en particuliere instellingen met een openbare taak³. Woningcorporaties zijn eveneens gerechtigd van deze bank te lenen. De BNG financiert circa 25% van het door woningcorporaties geleende kapitaal.

II. Beoordeling van de steun in het licht van artikel 87, lid 1, van het Verdrag

- (8) Een steunmaatregel kan slechts staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, inhouden indien aan alle volgende voorwaarden is voldaan:
- a) ~~de middelen moeten, ongeacht in welke vorm, door een lidstaat of met staatsmiddelen worden verleend;~~
 - b) de maatregel moet bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen (selectief voordeel), waarbij de mededinging wordt vervalst of dreigt te worden vervalst;
 - c) zij moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.
- (9) Bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting is sprake van staatsmiddelen, omdat de heffingen die door de woningcorporaties aan het fonds worden betaald met een parafiscale heffing kunnen worden vergeleken. Verder is er ook in het Waarborgfonds sprake van staatsmiddelen, aangezien de overheid hier als garant optreedt. Verder zijn er staatsmiddelen gemoeid met de vrijstelling van vennootschapsbelasting, omdat een verlies aan belastingopbrengsten op hetzelfde neerkomt als het verbruik van staatsmiddelen in de vorm van fiscale uitgaven⁴. Bovendien is er bij de leningen van de BNG sprake van staatsmiddelen, aangezien deze gespecialiseerde overheidsbank met AAA-status leningen tegen lage rente aan woningcorporaties toekent.
- (10) Aangezien alleen woningcorporaties van deze overdracht van staatsmiddelen profiteren, in tegenstelling tot alle andere commerciële concurrenten die actief zijn in de woningverhuursector, lijken de bovengenoemde staatssteunmaatregelen deze woningcorporaties een financieel voordeel toe te kennen dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zouden hebben gekregen. Woningcorporaties kunnen immers beschikken over omvangrijke financiële middelen die niet voortvloeien uit de verkoop van door de woningcorporaties zelf geproduceerde goederen en diensten. Aangezien de mededinging elke keer wordt vervalst wanneer de steun de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van haar concurrenten versterkt, kan dit voordeel de mededinging tussen woningcorporaties en andere ondernemingen verstoren⁵.

³ Ondernemingen op het gebied van huisvesting, openbaar nut (water, energie, telecom, kabel) onderwijs en gezondheidszorg.

⁴ Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (punt 10), PB C 384, van 10.12.1998, blz. 3-9.

⁵ Zie zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671, punt 11 en de conclusie van de advocaat-generaal, blz. 2698; zie ook zaak 259/85, Jurispr. 1987, blz. 4393, punt 24. Zie tevens conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-280/00, Altmark, nog niet verschenen, punt 103. In deze laatste conclusie

- (11) Woningcorporaties verrichten op beperkte schaal activiteiten buiten Nederland⁶. Volgens het Europese Hof van Justitie beïnvloeden steunmaatregelen het handelsverkeer, zelfs indien er geen sprake is van rechtstreekse gevolgen voor de feitelijke handel tussen de lidstaten. Het is voldoende als de maatregelen de begunstigde van de steun in een gunstige positie plaatsen ten opzichte van andere ondernemingen, die in de intracommunautaire handel met elkaar concurreren. "Wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed", zelfs indien de begunstigde onderneming zelf niet aan de uitvoer deelneemt⁷. In casu zijn de concurrenten van woningcorporaties actief op de communautaire markt, (zoals bouwondernemingen en institutionele beleggers). Bovendien kan de overheidsfinanciering buitenlandse investeerders ervan weerhouden in de Nederlandse markt te investeren.
- (12) Gezien het bovenstaande komt de Commissie tot de conclusie dat de betrokken maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden in de zin van artikel 87, lid 1.
- (13) Op basis van het voorafgaande concludeert de Commissie dat de maatregelen als staatssteun moeten worden beschouwd.

III. Kwalificatie van de maatregelen als nieuwe of als bestaande steun

- (14) Bij de Woningwet 1901 kregen de woningcorporaties reeds de taak te zorgen voor "de verbetering der volkshuisvesting". Destijds verleenden gemeenten directe subsidies aan woningcorporaties voor de bouw van woningen. In de loop van de twintigste eeuw is de taak van de woningcorporaties nader gepreciseerd.
- (15) 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.
- (16) In de periode 1950-1974 werd het systeem van directe subsidies aan woningcorporaties omgezet in een systeem van leningen van de overheid. Daarnaast gold voor de woningcorporaties een vrijstelling van vermogensbelasting. 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.

merkt de advocaat-generaal op dat aan deze voorwaarde gemakkelijk wordt voldaan omdat kan worden aangenomen dat alle staatssteun de mededinging vervalst of dreigt te vervalzen.

⁶ Woningcorporaties mogen volgens de Nederlandse wet op beperkte schaal projecten buiten Nederland steunen, bijvoorbeeld in de vorm van financiële bijdragen of investeringsbijdragen.

⁷ Zie zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671, punt 11 en zaak 259/85, Jurispr. 1987, blz. 4393, punt 11.

⁸ Zie zaak C-75/97, Maribel bis/ter-regeling, Jurispr. 1999, blz. I-3671.

(17) 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 corporaties tegen een hogere rente (circa 0,5% hoger) dan voorheen lenen op de kapitaalmarkt; deze leningen werden wel door de overheid gegarandeerd, anders dan vóór 1984 toen de leningen door de overheid zelf werden verstrekt. In feite liep de overheidssteun derhalve terug en werd het aangaan van leningen voor woningcorporaties duurder.

(18) 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 directe subsidies werden in leningen omgezet en later vervangen door garanties).

De belangrijkste wetgeving betreffende de financiering van de volkshuisvesting in Nederland

(19) 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.

(20) 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".

(21) Uit deze conclusie evenals uit de jurisprudentie⁹ 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* het ben geen gevolgen voor de indeling van de maatregel.

(22) 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.

(23) 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 directe 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.

⁹ Zie zaak C-44/93, *Namur-Les Assurances*, Jurispr. 1994, blz. I-3829.

(24) 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.

(25) Vooralnog lijkt het erop 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.

(26) Samenvattend is het eerste oordeel van de Commissie dat de Nederlandse financieringsregeling voor de volkshuisvesting een bestaande steunmaatregel vormt.

IV. Verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt ingevolge artikel 86, lid 2

(27) Staatssteun ter financiering van de volkshuisvesting in Nederland moet door de Commissie worden onderzocht om vast te stellen of deze onder het verbod op staatssteun van artikel 87, lid 1, valt en of zij verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden geacht.

(28) Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan artikel 86 een uitzondering op het verbod op staatssteun inhouden voor ondernemingen die zijn belast met diensten van algemeen economisch belang (DAEB). In het recente arrest in de zaak Altmark wordt impliciet bevestigd dat staatssteun ter compensatie van de kosten die een onderneming maakt voor het verstrekken van een DAEB, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden geacht indien aan de voorwaarden van artikel 86 is voldaan¹⁰. Het Hof heeft verduidelijkt dat een steunmaatregel, om voor een dergelijke uitzondering in aanmerking te komen, moet voldoen aan de criteria inzake definitie, toewijzing en evenredigheid.

Definitie van de openbare dienst en toewijzing

(29) Wat de definitie van openbare dienst betreft betwijfelt de Commissie of zij de bestaande definitie in de wetgeving kan aanvaarden, omdat deze onvoldoende duidelijk is en mogelijk kennelijke fouten bevat.

(30) Woningcorporaties zijn bij de verhuur van woningen verplicht voorrang te verlenen aan personen die moeilijk geschikte woonruimte kunnen vinden (door een laag inkomen of andere omstandigheden). Hun huisvestingsactiviteiten blijven evenwel niet beperkt tot sociaal achtergestelden. Bij overcapaciteit verhuuren de woningcorporaties de woningen aan personen met betrekkelijk hoge inkomens, waardoor commerciële concurrenten, die geen staatssteun ontvangen, worden benadeeld. De mogelijkheid om woningen aan hogere inkomensgroepen of ondernemingen te verhuren dient te worden beschouwd als een kennelijke fout van de openbare dienst. De door de Nederlandse autoriteiten voorgestelde oplossing om de maximale waarde van woningen die als "sociale woningen" kunnen worden beschouwd, te beperken lost dit probleem niet op.

¹⁰ Altmark, reeds geciteerd, punten 101 tot en met 109.

- (31) Volgens de recente vaste praktijk van de Commissie worden bepaalde grenzen gesteld aan wat in het kader van de volkshuisvesting als een DAEB mag worden beschouwd. Dit wordt geïllustreerd in Beschikking N 209/2001 betreffende staatssteun aan de Housing Finance Agency ("HFA") in Ierland¹¹.
- (32) De HFA-beschikking bepaalt dat de in het kader van HFA-leningen toegekende staatsgarantie slechts kan worden toegepast ten behoeve van personen die aan bepaalde criteria voldoen. Zij moeten een lening nodig hebben, hun inkomens moet onder een bepaalde grenswaarde liggen en zij mogen niet in aanmerking komen voor een lening uit commerciële bron¹².
- (33) De "sociale" rechtvaardiging van de DAEB-status van de Ierse regeling is derhalve gebaseerd op strengere criteria dan in de onderhavige zaak het geval is.
- (34) De openbare dienst heeft een sociaal karakter; daarom moet de definitie van de activiteiten van de woningcorporaties rechtstreeks verband houden met sociaal achtergestelde huishoudens en niet alleen met een maximale waarde van woningen.
- (35) Wat de toewijzing betreft is de Commissie van mening dat de Nederlandse wetgeving voldoende duidelijk maakt dat de taak om sociale woningen te verstrekken, aan de woningcorporaties is toegewezen.

Evenredigheid van financiering en kruissubsidies

- (36) Bij de evenredigheidstoets gaat de Commissie uit van de veronderstelling dat een onderneming normaliter de staatssteun nodig heeft om haar openbare taak uit te voeren. Om aan deze toets te voldoen mag de staatssteun de nettokosten van de openbare taak niet overschrijden, waarbij tevens rekening wordt gehouden met andere rechtstreekse of indirecte inkomsten die uit deze taak voortvloeien. In casu moet de Commissie eerst beoordelen of de kosten en inkomsten in verband met de openbare dienst en met niet-openbare dienstactiviteiten naar behoren kunnen worden vastgesteld, en ten tweede of de financiering evenredig is met de nettokosten.
- (37) Wat de vaststelling van de kosten en inkomsten van de openbare dienst betreft zij opgemerkt dat de transparantierichtlijn¹³ een definitie bevat van de ondernemingen die een gescheiden boekhouding moeten voeren voor verschillende activiteiten¹⁴.

¹¹ Bekendgemaakt in PB C67 van 16.3.2002, blz. 33.

¹² Het Ierse Department of the Environment geeft een toelichtingsbrochure uit waarin de voorwaarden worden vermeld die sinds januari 2001 van toepassing zijn, en waarin de maximale inkomens en leningen zijn opgenomen. De Commissie heeft vernomen dat deze maxima sindsdien zijn verhoogd in het licht van de inflatie op het gebied van inkomens en huizenprijzen. Zie <http://www.environ.ie/DOEI/DOEIPub.nsf/wvNavView/PublicationsList?OpenDocument&Lang=en#303ABDF363C09AEE80256B76005DF319>

¹³ Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni 1980, als gewijzigd bij Richtlijnen 85/413/EEG, 93/84/EEG en 2000/52/EG van de Commissie.

¹⁴ Onder "verschillende activiteiten" wordt verstaan, enerzijds producten of diensten met betrekking tot welke aan een onderneming een bijzonder of uitsluitend recht is verleend, of alle diensten van algemeen economisch belang waarmee een onderneming is belast, en, anderzijds, elk ander afzonderlijk product met betrekking tot hetwelk of elke andere afzonderlijke dienst met betrekking tot welke de onderneming werkzaam is (artikel 2, lid 1, onder e), van de "Transparantierichtlijn".

waarvan alle kosten en opbrengsten, op grond van consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen inzake kostprijsadministratie, correct worden toegerekend (artikel 3bis, onder b)). De Nederlandse autoriteiten hebben de Commissie meegedeeld dat de niet-openbare dienstactiviteiten moeten worden uitgevoerd in het kader van afzonderlijke "verbindingen" en dat de woningcorporaties deze verbindingen onder marktconforme voorwaarden kapitaal verstrekken. De Nederlandse autoriteiten maakten evenwel niet voldoende duidelijk welke criteria worden gehanteerd om deze marktconformiteit te bepalen. Bovendien is onduidelijk in hoeverre de commerciële verbindingen rechtstreeks of indirect van de bovenbeschreven maatregelen kunnen profiteren.

- (38) Ten aanzien van de evenredigheid van de financiering kan het volgende worden opgemerkt: aangezien de Nederlandse autoriteiten niet voldoende informatie konden verstrekken over de extra kosten die woningcorporaties voor de openbare dienstactiviteiten moeten maken, noch over de exacte waarde van de steunmaatregelen, is het onmogelijk te beoordelen of er al dan niet sprake is van een overcompensatie van de nettokosten van de openbare dienst. Er zou sprake van een dergelijke overcompensatie kunnen zijn indien de woningcorporaties een buitensporige winst uit hun openbare dienstactiviteiten zouden behalen. Op dit moment beschikt de Commissie niet over informatie terzake.
- (39) Bovendien kampen de Nederlandse woningcorporaties soms met een woningoverschot. In dat geval verhuren ze deze woningen aan andere partijen (dat wil zeggen niet aan sociaal achtergestelden). Zoals hierboven is opgemerkt is de Commissie van mening dat het verhuren van woningen aan huishoudens die niet sociaal achtergesteld zijn niet als een openbare dienst kan worden beschouwd. De Commissie erkent dat het arbitrair zou zijn om een gescheiden boekhouding te voeren voor woningen die tijdelijk commercieel worden geëxploiteerd. De Commissie erkent tevens dat de woningcorporaties behoefte hebben aan enige flexibiliteit en dat niet van hen verlangd kan worden dat zij de woningen leeg laten staan.
- (40) Structurele overcapaciteit is evenwel niet noodzakelijk om de openbare dienst te verrichten en verstoort de mededinging op de vastgoedmarkt. Excessieve en structurele overcapaciteit van sociale woningen dient derhalve te worden voorkomen door deze woningen te verkopen, en de overcapaciteit dient beperkt te blijven tot een klein percentage van het totale bestand.
- (41) Bovendien zouden woningcorporaties, wanneer zij overtollige sociale woningen die met staatssteun zijn gefinancierd commercieel zouden verhuren, de concurrentie op de vastgoedmarkt vervalsen indien zij deze woningen onder de marktprijs zouden aanbieden en de resulterende winst in andere zakelijke activiteiten zouden investeren.
- (42) Daarom dienen woningcorporaties, wanneer zij sociale woningen verhuren aan partijen die niet als sociaal achtergesteld kunnen worden beschouwd, de winst die hieruit voortvloeit opnieuw in de volkshuisvesting te investeren; bij de vaststelling of staatssteun noodzakelijk is dient deze winst in aanmerking te worden genomen.
- (43) Na overleg met de diensten van de Commissie kondigden de Nederlandse autoriteiten aan dat zij de transparantie tussen de commerciële activiteiten en de openbare dienstactiviteiten zullen verbeteren. De Commissie neemt nota van het

voornemen van de Nederlandse autoriteiten om wetgeving vast te stellen volgens welke alle zakelijke activiteiten bij afzonderlijke rechtspersonen moeten worden ondergebracht, en de voordelen van de steunmaatregelen beperkt blijven tot de openbare dienstactiviteiten.

(44) Voorkomen moet echter worden dat zich een spillover van staatssteun voordoet naar de commerciële entiteiten. Van een dergelijke spillover zou sprake kunnen zijn wanneer woningcorporaties hun eigen commerciële dochterondernemingen van ~~middelen voorzien onder voorwaarden die een andere, op basis van de marktvoorwaarden opererende investeerder niet zou aanvaarden.~~

(45) In het licht van deze overwegingen en van haar beschikkingspraktijk¹⁵ is de Commissie van oordeel dat Nederland, om de verenigbaarheid van het financieringsmechanisme voor de volkshuisvesting met de gemeenschappelijke markt te waarborgen, de nodige maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat:

- *de openbare dienst een maatschappelijk karakter heeft; de definitie dient derhalve een rechtstreekse verbinding te leggen met sociaal achtergestelde huishoudens en niet alleen met een maximale waarde van de woningen;*
- *de eventuele commerciële exploitatie van de openbare dienstactiviteiten moet plaatsvinden onder marktvoorwaarden, woningcorporaties moeten de winst die zij uit de commerciële exploitatie van voor openbare dienst bestemde activa behalen opnieuw in de sociale woningbouw investeren en de nettobaten van deze commerciële exploitatie moeten in aanmerking worden genomen bij de berekening van de nettokosten van de openbare dienst en de daarmee samenhangende compensatie. Met name moeten alle financiële transacties tussen de woningcorporaties en commerciële dochterondernemingen volgens de marktpraktijk plaatsvinden: commerciële dochterondernemingen moeten marktprijzen betalen voor de input (zoals de verhuur van overcapaciteit) die zij van de openbare dienstentiteit ontvangen. Een bevoegde onafhankelijke autoriteit dient regelmatig te controleren of deze regels in acht worden genomen;*
- *bovendien moet excessieve en structurele overcapaciteit van sociale woningen worden voorkomen door deze woningen te verkopen, en de overcapaciteit moet beperkt worden tot een klein percentage van het totale woningbestand.*

(46) De Commissie is voorlopig van oordeel dat de financieringsregeling van de volkshuisvesting alleen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd indien de Nederlandse autoriteiten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat aan deze voorwaarden wordt voldaan.

(47) Zoals in artikel 17, lid 2, van Verordening nr. 659/1999 van de Raad wordt bepaald, bevat deze brief een eerste oordeel van de Commissie over de Nederlandse financieringsregeling voor de volkshuisvesting en de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt. In het kader van de samenwerking tussen de Commissie en de nationale autoriteiten zoals voorzien in artikel 88, lid 1, van het Verdrag en artikel 17 van Verordening nr. 659/1999 van de Raad, verzoek ik u dan ook de

¹⁵ Zie voetnoot 11.

Nederlandse autoriteiten te vragen binnen een maand na de datum van ontvangst van deze brief hun opmerkingen over het eerste oordeel van de Commissie kenbaar te maken.

(48) Tevens ben ik zo vrij u te herinneren aan artikel 18 van Verordening nr. 659/1999 van de Raad, dat als volgt luidt:

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

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

Hoogachtend,



Loretta DORMAL MARINO