

## II

(EY:n ja Euratomin perustamissopimuksia soveltamalla annetut säädökset, joiden julkaiseminen ei ole pakollista)

## PÄÄTÖKSET

## KOMISSIO

## KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 30 päivänä tammikuuta 2008,

valtiontuesta C 35/06 (ex NN 37/06), jonka Ruotsi on toteuttanut Konsum Jämtland ekonomisk föreningin hyväksi

(tiedoksiannettu numerolla K(2008) 311)

(Ainoastaan ruotsinkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2008/366/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa <sup>(1)</sup> ja ottanut huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

(3) Komissio pyysi 3 päivänä tammikuuta 2006 päivättyllä kirjeellä Ruotsin viranomaisilta vielä lisää tietoja kyseisestä liiketoimesta. Tiedot toimitettiin 1 päivänä helmikuuta 2006 päivättyllä kirjeellä.

(4) Komissio ilmoitti Ruotsille 19 päivänä heinäkuuta 2006 päivättyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa edellä mainitun toimenpiteen osalta EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely <sup>(2)</sup>.

(5) Komission päätös menettelyn aloittamisesta on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä <sup>(3)</sup>. Komissio kehotti siinä asianomaisia esittämään huomautuksensa tästä tuki-toimenpiteestä.

(6) Ruotsin viranomaiset esittivät huomautuksia 27 päivänä syyskuuta 2006 päivättyllä kirjeellä.

(7) Komissio ei ole saanut muilta asianosaisilta huomautuksia.

## I MENETTELY

(1) Den Nya Valfärden -säätiö ilmoitti komissiolle tekemässään kantelussa, joka kirjattiin komissiossa saapuneeksi 14 päivänä marraskuuta 2005, Åren kunnan luovuttaneen maa-alueen Konsum Jämtland ekonomisk förenin-gille. Säätiön mukaan luovutukseen sisältyi sääntöjenvas-taista valtiontukea.

(2) Komissio pyysi 3 päivänä tammikuuta 2006 päivättyllä kirjeellä Ruotsin viranomaisilta lisätietoja kyseisestä liike-toimesta. Ne toimitettiin 2 päivänä maaliskuuta 2006 ja 28 päivänä maaliskuuta 2006 päivättyillä kirjeillä.

(8) Komissio pyysi 24 päivänä tammikuuta 2007 päivättyllä kirjeellä Ruotsin viranomaisilta lisätietoja. Tiedot toimitet-tiin 21 päivänä helmikuuta 2007 päivättyllä kirjeellä.

<sup>(1)</sup> EUVL C 204, 26.8.2006, s. 5.

<sup>(2)</sup> Asia C 35/06.

<sup>(3)</sup> Katso alaviite 1.

## II YKSITYISKOHTAINEN KUVAUS TOIMENPITEESTÄ

1. Kantelun tekijä <sup>(4)</sup>

- (9) Kantelun tekijä, Den Nya Valfärden -säätiö, on järjestö, joka edustaa (mm.) yrityksiä. Säätiön toiminnan pääasiallisena rahoittajana on suuri joukko yrityksiä. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa säätiö toimi yrityksen Lidl Sverige KB, jäljempänä 'Lidl', lukuun.
- (10) Lidl tuli Ruotsin markkinoille syyskuussa 2003, ja sillä on Ruotsissa nykyisin noin 130 halpamyymälää (*hard discount stores*). Yrityksen odotetaan saavuttavan 3 prosentin markkinaosuuden vuoden 2007 loppuun mennessä. Vuoden 2006 lopussa sen markkinaosuus oli 2,2 prosenttia. Lidlin liikevaihto oli 3,7 miljardia Ruotsin kruunua (noin 393 miljoonaa euroa) tilikaudella 2006/2007. Yrityksen toiminta on ollut tappiollista koko sen ajan, kun se on toiminut Ruotsissa. Sen liiketoiminnan tappio (rahoituserien jälkeen) oli tilikaudella 2006/2007 339 miljoonaa kruunua (noin 36 miljoonaa euroa).
- (11) Lidl on suhteellisen pieni toimija Ruotsissa elintarvikkeiden vähittäiskaupan markkinoilla.

2. Tuensaaja <sup>(5)</sup>

- (12) Konsum Jämtland ekonomisk förening on osuustoiminnallinen yritys, joka myi kulutustavaroita (mm. elintarvikkeita) koko Jämtlannin läänin alueella. Yrityksen liikevaihto vuonna 2004 oli 260 miljoonaa Ruotsin kruunua (noin 28 miljoonaa euroa).
- (13) Konsum Jämtland ekonomisk förening, jäljempänä 'Konsum', yhdistyi 1 päivänä tammikuuta 2006 Konsum Nord ekonomisk föreningin kanssa. Molemmat yritykset olivat yhdistyessään Kooperativa Förbundetin (KF) jäseniä. KF on kattojärjestö nykyisin 51 kuluttajaosuuskunnalle, joilla on yhteensä noin kolme miljoonaa jäsentä. Se omistaa 42 prosenttia Coop Nordenista, joka on toiseksi suurin toimija Ruotsin päivittäistavarakaupassa (vuonna 2005 markkinaosuus 16,2 prosenttia) ja yksi suurimmista päivittäistavarakaupan toimijoista Tanskassa ja Norjassa. Lisäksi KF toimii muun muassa kiinteistö- ja media-alalla. Vuonna 2006 sen liikevaihto oli 24,4 miljardia kruunua (noin 2,6 miljardia euroa) ja voitto 701 miljoonaa kruunua (noin 74 miljoonaa euroa).

## 3. Maakauppa

- (14) Kantelun mukaan Åren kunta on myynyt Konsumille maata tietävästi sen markkina-arvoa alempaan hintaan.
- (15) Åren kunnanvaltuusto päätti 5 päivänä lokakuuta 2005 myydä Konsumille maata (Åre Prästbord 1:30, 1:68 ja 1:69) alueelta, jota kutsutaan nimellä Produkthusområde, 2 miljoonan kruunun (noin 0,2 miljoonaa euroa) hintaan. Kauppaa ei toteutettu avoimella tarjousmenettelyllä.

- (16) Alun perin oli tarkoituksena, että maan hinta olisi yksi kruunu ja että sen myynti Konsumille hyväksyttäisiin kunnanhallituksen kokouksessa 24 päivänä elokuuta 2005.
- (17) Åren kunnanjohtajalle tuli kuitenkin 23 päivänä elokuuta 2005 puhelu ja sähköpostiviesti Lidliltä, joka tarjosi samasta maa-alueesta 6,6 miljoonaa kruunua (noin 0,7 miljoonaa euroa).
- (18) Ruotsin Radio P4 Jämtland -kanava julkisti 24 päivänä elokuuta 2005 Lidlin tarjouksen ja haastatteli Åren kunnanpuolesta, joka vahvisti, että tarjous on tehty.
- (19) Samana päivänä, kun Lidlin tarjous esitettiin, kunnan virkamiehet neuvottelivat myyntihinnan Konsumin kanssa uudelleen. Hinnaksi tuli miljoona kruunua.
- (20) Kunnanhallitus hyväksyi 24 päivänä elokuuta 2005 pidetyssä kokouksessaan maa-alueen myynnin Konsumille miljoonan kruunun hintaan. Kokouksen pöytäkirjasta käy ilmi, että Lidlin tarjous oli taustana päätökselle myydä maa-alue yhdellä miljoonalla kruunulla eikä alun perin suunniteltuun yhden kruunun hintaan. Pöytäkirjasta käy ilmi myös, että kunnan virkamiehet saivat tehtäväkseen yrittää etsiä Åresta vaihtoehtoinen tontti, jota voitaisiin tarjota Lidlille.
- (21) Kunnanhallitus kumosi 20 päivänä syyskuuta 2005 pidetyssä kokouksessaan päätöksensä myydä maa-alue miljoonalla kruunulla kahden kunnanvaltuutetun valitettua päätöksestä Jämtlannin lääninoikeuteen.
- (22) Kunnanvaltuusto hyväksyi 5 päivänä lokakuuta 2005 maa-alueen myynnin Konsumille 2 miljoonan kruunun hintaan. Kunnan virkamiesten 20 päivänä syyskuuta 2005 päivätyssä kirjeessä kunnanhallitukselle viitattiin Lidlin tarjoukseen ja ilmoitettiin, että virkamiehet olivat olleet yhteydessä Lidlin toisen sijoittautumispaikan löytämiseksi.
- (23) Lidl vahvisti 28 päivänä lokakuuta 2005 päivätyssä kirjeessään kunnanhallitukselle ja 30 päivänä marraskuuta 2005 päivätyssä kirjeessään Den Nya Valfärden -säätiölle, että sen 6,6 miljoonan kruunun tarjous oli edelleen voimassa ja että yritys oli kiinnostunut osallistumaan mahdolliseen kyseistä maa-aluetta koskevaan tarjousmenettelyyn.
- (24) Konsum oli myyntiajankohtana jo sijoittautunut Åren kuntaan, kun taas Lidl yritti tuolloin avata siellä ensimmäisen myyntipaikkansa.

## III PÄÄTÖS PERUSTAMISSOPIUKSEN 88 ARTIKLAN 2 KOHDAN MUKAISEN MENETTELYN ALOITTAMISESTA

- (25) Komission päätös aloittaa muodollinen tutkintamenettely perustui pääasiassa seuraaviin syihin:

— Kauppaa ei toteutettu avoimella tarjousmenettelyllä.

<sup>(4)</sup> Tässä jaksossa esitettyjen tietojen lähteenä on ollut kantelun tekijä ja internetsivusto Just-food.com (26 päivänä lokakuuta 2007).

<sup>(5)</sup> Tiettyjen tässä jaksossa esitettyjen tietojen lähteenä on ollut kantelun tekijä ja Kooperativa Förbundetin tilinpäätökset vuosilta 2005 ja 2006.

- Ruotsin viranomaiset eivät voineet osoittaa, että maa-alueesta olisi tehty riippumaton arvonmääritys (ne kuitenkin mainitsivat Ernst & Young Real Estaten antaman lausunnon tiettyjen Åressa sijaitsevien alueen maa-alueiden arvosta).
- Myyntihinta Konsumille ja Lidlin tarjous vaikuttivat suoraan vertailukelpoisilta, eikä Lidlin tarjoukseen näyttänyt liittyvän mitään erityisehtoja. Myyntihinnan korotukset (ensin yhdestä kruunusta miljoonaan kruunuun ja sen jälkeen miljoonasta kruunusta kahteen miljoonaan kruunuun) Lidlin tehtyä tarjouksensa vaikuttivat tukevan tätä havaintoa vertailukelpoisuudesta. Koska Lidlin tarjous oli tosiasiallista myyntihintaa korkeampi, vaikutti siltä, että asiaan liittyi valtion varojen käyttöä.
- Tukitoimenpide voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliinseen kauppaan (varsinkin siksi, että sekä Kooperativa förbundet että Lidl ovat kansainvälisiä toimijoita).
- Tukitoimenpide ei vaikuttanut olevan aluetukisuunta-viivojen mukainen, eikä tuen hyväksymiseen näyttänyt olevan mitään oikeusperustaa.

#### IV ASIANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

- (26) Komissio ei ole saanut menettelyn kuluessa asianosaisilta huomautuksia.

#### V RUOTSIN VIRANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

- (27) Ruotsin viranomaisten pääargumentti oli, että maa-alueen myynti Konsumille oli osa laajempaa maakauppakokonaisuutta, johon kuului muun muassa kauppa, jossa Konsum myi maa-alueen toisaalla Åressa (Åren torin läheisyydessä Åren keskustassa). Kyseinen maa-alue kuului maankäyttösuunnitelmaan, jonka kunta oli tehnyt alueesta.
- (28) Myytyään kyseisen maa-alueen Konsum muuttaisi myyntipaikkansa pois alueelta ja kunta voisi toteuttaa maankäyttösuunnitelman. Jos kunta olisi hyväksynyt Lidlin tarjouksen, se ei olisi voinut toteuttaa suunnitelmaa, koska Konsum olisi jatkanut toimintaansa Åren torin läheisyydessä.
- (29) Konsumin kanssa tehdyssä maakauppasopimuksessa ei kuitenkaan mainita mitään muita maakauppoja (eikä Konsumin Åren torin läheisyydessä omistaman maa-alueen arvoa) <sup>(6)</sup>.
- (30) Ruotsin viranomaiset esittivät syyskuussa 2006 komissiolle uusia asian kannalta merkityksellisiä asiakirjoja. Ne olivat Ernst & Young Real Estaten laatima lausunto

<sup>(6)</sup> Aikaisemmassa luonnoksessa maakauppasopimukseksi (jossa myyntihinta oli miljoona kruunua) Konsum veloitettiin myymään Åren keskustassa sijaitseva maa-alue ja muuttamaan siltä tietyn ajan kuluessa. Lopullisessa sopimuksessa tällaisia määräyksiä ei kuitenkaan ole.

maa-alueen arvosta ja Jämtlannin lääninoikeuden 24 päivänä toukokuuta 2006 antama tuomio valituksesta, joka koski Åren kunnanvaltuuston 5 päivänä lokakuuta 2005 tekemää päätöstä hyväksyä Produkthusrådetilla sijaitsevan maa-alueen myynti Konsumille.

#### 1. Arvonmääritys

- (31) Arvonmääritys ei koske Konsumille myytyä maata vaan eräitä muita Åressa sijaitsevia maa-alueita (joista yksi ai- van Konsumille myydyn maa-alueen vieressä). Arvonmää- ritys tehtiin toukokuussa 2003 <sup>(7)</sup>. Se perustuu muun muassa konsulttiyrityksen tietokannoissa oleviin tietoihin, voimassa oleviin vuokrasopimuksiin ja todellisiin kaup- poihiin sekä vastaavien kiinteistöjen vakioituihin käyttö- ja ylläpitokustannuksiin. Arvonmääritys perustuu raha- virta-analyysiin, jossa maan suunniteltu käyttötarkoitus otetaan huomioon.
- (32) Konsulttiyrityksen arvioinnin mukaan Konsumille myy- dyn maan markkina-arvo on 1,65 miljoonaa kruunua, kun tosiasiallinen kauppahinta oli 2 miljoonaa kruunua.
- (33) Åren kunta ilmoitti ottaneensa maakaupan yhteydessä huomioon, että Ernst & Young Real Estaten tekemä ar- vonmääritys oli toukokuulta 2003 ja että maakauppa tehtiin lokakuussa 2005 eli lähes kaksi ja puoli vuotta myöhemmin. Se ei kuitenkaan esittänyt tästä mitään to- disteita.

#### 2. Lääninoikeuden tuomio

- (34) Lääninoikeus käsitteli pelkästään Åren kunnanvaltuuston päätöksen laillisuutta. Se ratkaisi, oliko Åren kunta yliti- tänyt valtuutensa suosimalla yksittäistä elinkeinonharjoit- tajaa ilman erityistä syytä.
- (35) Lääninoikeus totesi, että päätös oli laillinen ja että seu- raavista syistä ei voida katsoa näytetyksi toteen, että kau- passa olisi ollut tarkoitus suosia ostajaa:
- Lidlin kiinnostuksenilmaus saatiin juuri ennen kun- nanvaltuuston päätöstä.
  - Kauppa koski maa-aluetta, jonka käytölle oli asetettu alueen yleiskaavassa erityisedellytyksiä.
  - Ei ollut riittävää näyttöä siitä, että maa-alueen myyn- tihinta olisi ollut sen markkina-arvoa alhaisempi.
  - Kunnanvaltuuston päätöstä on pidettävä osana suu- rempaa muutossuunnitelmaa, johon liittyy toiminto- jen ja elinkeinonharjoittajien uudelleensijoittelua ja jonka osan maa-alueen myynti Konsumille muodosti.

<sup>(7)</sup> Konsumille myytiin maata lokakuussa 2005.

### 3. Ruotsin viranomaisten toimittamat lisätiedot

- (36) Komission kilpailun pääosasto pyysi 24 päivänä tammi-kuuta 2007 päivätyllä kirjeellä Ruotsin viranomaisia ilmoittamaan, mitä menetelmää ne olivat käyttäneet ottaakseen myyntihinnassa huomioon ajan, joka oli kulunut Ernst & Young Real Estaten laatiman arvonmäärityksen (toukokuussa 2003) ja Konsumin kanssa tehdyn maakaupan (lokakuussa 2005) välillä, sekä esittämään kaikki tiedot (selvitykset, laskelmat, arvostusperiaatteet jne.) tämän toteen näyttämiseksi.
- (37) Ruotsin viranomaiset toimittivat 21 päivänä helmikuuta 2007 päivätyllä kirjeellä Åren kunnanjohtajan allekirjoitetun asiakirjan. Kunnanjohtajan asiakirjassa käytetään useita markkinaindeksijä (kuluttajahintaindeksi, myymäläkiinteistöjen hintaindeksi jne.), joilla arvioidaan maa-alueen arvon muuttumista edellä tarkoitettuna aikana.
- (38) Asian kannalta merkityksellisin on myymäläkiinteistöjen hintaindeksi, joka koskee suurempien kaupunkien rakennettuja alueita ja jonka perustasta vuonna 2005 noin kolmanneksen muodostivat kauppakeskukset ja kaksi kolmannesta muut myymälät. Maa-alueen päivitetty arvo myyntiajankohtana oli kaikkien indeksien perusteella alhaisempi kuin toteutunut myyntihinta.
- (39) Kunnanjohtajan laatiman asiakirjan mukaan Åressa ei myyntiajankohtana ollut varsinaisia liike-/myymäläkiinteistömarkkinoita, eikä maa-alueen arvon määrittämisessä siksi voitu käyttää lähtökohtana todellisissa maakaupoissa maksettua hintoja.
- (42) Tiedonannon mukaan tällainen arvio on tehtävä ennen kuin luovutuksesta neuvotellaan ja tekijöinä on oltava yksi tai useampi riippumaton arvioija<sup>(9)</sup>, jotta markkina-arvo voidaan määrittää yleisesti hyväksytyjen markkinaindikaattoreiden ja arviointinormien perusteella.
- (43) Tarkasteltavana olevassa maakauppa-asiassa ei järjestetty virallista tarjouskilpailumenettelyä. Käytettävissä oli aiemmin tehty hinta-arvio maa-alueesta, joka oli aivan sen maa-alueen vieressä, jota tämä asia koskee. Kyseisen arvon (ks. edellä V.1) oli epäilemättä tehnyt riippumaton arvioija yleisesti hyväksytyjen arviointinormien perusteella, kuten tiedonannossa on tarkoitettu. Arvon tulosta voidaan pitää sen tekoajankohtana kohtuullisena arviona sen maa-alueen markkina-arvosta, jota tämä asia koskee, huolimatta siitä, että arvio ei koskenut kyseistä maa-alueen vaan aivan sen vieressä olevaa maa-alueen.
- (44) Arvonmäärityslausunto kuitenkin annettiin toukokuussa 2003 eli lähes kaksi ja puoli vuotta ennen kaupantekoa (lokakuussa 2005). Noin pitkän ajan kuluessa maan arvo on voinut muuttua huomattavasti.
- (45) Ruotsin viranomaiset toimittivat helmikuussa 2007 muodollisessa tutkintamenettelyssä komission pyynnöstä päivitetyn arvonmäärityksen (ks. edellä V.3).
- (46) Vaikuttaa siltä, että Ernst & Youngin tekemää arvonmääritystä ei ole ennen maa-alueen myyntiä Konsumille virallisesti päivitetty arvonmäärityksen ja kaupantekohetken välillä kuluneen ajan ottamiseksi huomioon. Jos niin olisi tehty, Ruotsin viranomaiset olisivat esittäneet tästä todisteita, jotka ajoittuisivat kaupantekohetkeen. Siksi vaikuttaa hyvin todennäköiseltä, että tiedoilla, jotka Ruotsin viranomaiset esittivät helmikuussa 2007, oli tarkoitus perustella myyntihintaa jälkikäteen.

## VI TOIMENPITEEN ARVIOINTI

### 1. EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki

- (40) Mahdollista valtiontukea on arvioitava julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kaappoihin sisältyvistä tuista annetun komission tiedonannon<sup>(8)</sup>, jäljempänä 'tiedonanto', perusteella.
- 1.1 Valtion varojen käyttö
- 1.1.1 Tiedonannon soveltaminen
- (41) Tiedonannon mukaan julkisten viranomaisten tekemien maa- ja rakennuskauppojen yhteydessä on kaksi tapaa sulkea pois valtiontuen mahdollisuus: toteuttamalla luovutus tarjouskilpailumenettelyllä, johon ei sisälly ehtoja ja jossa paras tarjous hyväksytään, tai jos tällaista menettelyä ei ole järjestetty, toteuttamalla luovutus hintaan, joka on vähintään yhtä korkea kuin riippumattomassa asian tuntija-arviossa määritetty arvo.
- (47) Toisin kuin Ernst & Youngin tekemä arvonmääritys, Ruotsin viranomaisten tekemä arvonmäärityksen päivitys ei perustunut yleisesti hyväksytyihin arviointinormeihin (esim. rahavirta-analyysi), joissa otetaan huomioon tulevaisuudessa odotettavissa olevat tuotot. Päivityksessä ei ole kyse maa-alueen arvon määrittämisestä, vaan siinä käytetään markkinaindeksijä maa-alueen teoreettisen arvonnousun arvioimiseksi. Indeksit ovat valtakunnallisia ja melko yleisiä (etenkin kuluttajahintaindeksi) eivätkä siksi erityisen sopivia sovellettaviksi käsiteltävänä olevan maakaupan arviointiin.

<sup>(8)</sup> EYVL C 209, 10.7.1997, s. 3.

<sup>(9)</sup> Arvioijana voi olla henkilö, jolla on tiedonannossa tarkoitettu sopiva pätevyys ja sopiva kokemus. Arvioijan on oltava sillä tavoin riippumaton, että julkisilla viranomaisilla ei ole oikeutta antaa hänelle määräyksiä arvioinnin tuloksesta. Valtion arviointitoimistot, julkishallinnon virkamiehet tai toimihenkilöt katsotaan riippumattomiksi, jos heidän havaintoihinsa ei voida vaikuttaa asiattomasti.

- (48) Myymäläkiinteistöjen hintaindeksi vaikuttaa sopivimmilta. Se on kuitenkin valtakunnallinen, eikä siinä oteta huomioon kaupantekoaueen erityispiirteitä. Lisäksi se koskee pääasiassa suurempia kaupunkeja, kun taas Åre on pienempi kunta. Se ei myöskään koske erityisesti elintarvikkevähittäiskauppaa vaan vähittäiskauppaa yleensä. Siksi ei olekaan varmaa, osoittaako kyseinen indeksi, miten elintarvikkeiden vähittäiskauppaan tarkoitettujen kiinteistöjen hinnat ovat Åressa kehittyneet toukokuusta 2003 loka-kuuhun 2005.
- (49) Ruotsin viranomaiset väittävät, että Åressa ei myyntiajan kohtana ollut varsinaisia liike-/myymäläkiinteistömarkkinoita, minkä vuoksi arvonmäärityksessä ei voitu käyttää lähtökohtana todellisissa maakaupoissa maksettua hintoja. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että Ernst & Young saattoi vuonna 2003 tehdä perusteellisen arvonmäärityksen, joka perustui muun muassa elintarvikkeiden vähittäiskaupan tulevaisuudennäkymiin sillä maa-alueella, jota arvonmääritys koski, ja olemassa oleviin vuokrasopimuksiin ja todellisiin Åressa tehtyihin kaappoihin.
- (50) Joka tapauksessa ennen Konsumin kanssa tehtyä kauppaa oli olemassa vaihtoehto ja komission mielestä luotettavampi indikaattori kaupan kohteena olleen maa-alueen markkina-arvosta, nimittäin Lidlin tarjous (ks. jäljempänä VI.1.1.3).

#### 1.1.2 Myyntiin liittyvät ehdot

- (51) Maa-alueen käyttötarkoitusta (elintarvikkeiden myynti) ja liikepinta-alaa oli rajoitettu asemakaavassa. Näiden rajoitusten on katsottava kuuluvan kunnan laillisiin julkisoikeudellisiin valtuuksiin.
- (52) Ruotsin viranomaiset ilmoittivat, että kiistelty maakauppa oli osa laajempaa maakauppakokonaisuutta, johon kuului muun muassa kauppa, jossa Konsum myi Åren keskustassa sijaitsevan maa-alueen. Kyseistä maa-alueetta oli tarkoitus kehittää kunnan yleiskaavan mukaisesti toiseen tarkoitukseen. Konsumin kanssa tehdyssä maakauppasopimuksessa ei kuitenkaan mainita minkäänlaista virallista kytkentää kunnan myymän maa-alueen ja Konsumin myymän maa-alueen välillä, eivätkä Ruotsin viranomaiset tuoneet komission suorittaman tutkinnan yhteydessä esiin mitään konkreettista tietoa Konsumin myymästä maa-alueesta tai mitään konkreettista tietoa, joka olisi osoittanut, että kyseiset kaksi maakauppaa olivat osa suurempaa järjestelyä.
- (53) Konsumin kanssa tehdyssä maakauppasopimuksessa ei ole mitään sellaisia rajoituksia, joilla olisi merkitystä tämän päätöksen kannalta. Siksi on katsottava, että kauppaan ei liittynyt lainkaan tiedonannossa tarkoitettuja ”erityisvelvoitteita”.
- (54) Lidlin tarjoukseen ei liittynyt mitään ehtoja. Toiminta, jota yrityksen oli tarkoitus harjoittaa maa-alueella, olisi

ollut suurin piirtein samanlaista kuin Konsumin toiminta (elintarvikkeiden vähittäiskauppa), ja se olisi ollut kunnan asemakaavassa laillisesti määrittämien rajoitusten mukaista. Siksi Lidlin tarjous ja Konsumin tosiasiallisesti maksama kauppahinta ovat keskenään vertailukelpoisia.

#### 1.1.3 Markkinataloudessa toimivan yksityisen sijoittajan periaatteen soveltaminen

- (55) Kun arvioidaan, sisältyikö Konsumin kanssa tehtyyn kauppaan valtiontukea, lähtökohtana on vakiintuneen oikeuskäytännön<sup>(10)</sup> mukaan markkinataloudessa toimivan yksityisen sijoittajan periaate. Julkisessa omistuksessa olevan kiinteistön luovutukseen sisältyvän tuen arvo on tämän periaatteen mukaisesti yhtä suuri kuin ostajan tosiasiallisesti maksaman hinnan ja sen hinnan erotus, jonka ostaja olisi samana ajankohtana maksanut hankkiakseen vastaavan kiinteistön yksityisen sektorin myyjältä tavanomaisin markkinaehdoin.
- (56) Tällä perusteella voidaan katsoa, että tarkasteltavana olevaan asiaan liittyy valtiontukea, jos yksityisen sektorin myyjän olisi ollut mahdollista myydä maa-alue Lidlille sen tarjoamaan hintaan. Tämä edellyttää, että Lidlin tarjous oli uskottava ja sitova.
- (57) Komissio pitää Lidlin tarjousta uskottavana ja sitovana seuraavista syistä:

- Lidlin tarjous esitettiin Åren kunnanjohtajalle 23 päivänä elokuuta 2005 puhelimitse ja sähköpostitse. Tarjouksen tekemisessä ei käytetty virallisempaa tapaa, koska Lidl oli juuri saanut tietää, että maa-alue myytäisiin seuraavana päivänä (yhden kruunun hintaan). Siksi voidaan olettaa, että tarjouksen muotoiluun ei ollut aikaa.
- Tarjous julkistettiin 24 päivänä elokuuta 2005 radiossa, jossa Åren kunnanneuvosta haastateltiin asiasta. Kunnanneuvos ei kyseenalaistanut haastattelussa tarjouksen uskottavuutta.
- Samana päivänä, kun Lidlin tarjous esitettiin, kunnan virkamiehet neuvottelivat myyntihinnan Konsumin kanssa uudelleen. Konsum suostui välittömästi maksamaan maa-alueesta yhden kruunun sijasta miljoona kruunua. Kunnanhallitus hyväksyi seuraavana päivänä pidetyssä kokouksessaan maa-alueen myynnin Konsumille miljoonan euron hintaan. Kokouksen pöytäkirjasta käy ilmi, että Lidlin tarjous oli taustana päätökselle myydä maa-alue yhdellä miljoonalla kruunulla eikä alun perin suunniteltuun yhden kruunun hintaan. Pöytäkirjasta käy ilmi myös, että kunnan virkamiehet saivat tehtäväkseen yrittää etsiä Åresta tontti, jota voitaisiin tarjota Lidlille. Tämä osoittaa, että kunnan viranomaiset pitivät jo tuossa vaiheessa Lidlin tarjousta uskottavana ja sitovana.

<sup>(10)</sup> Ks. esim. asia T-366/00, *Scott SA v. Euroopan yhteisöjen komissio*, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 29.3.2007.

- Kunnan virkamiesten 20 päivänä syyskuuta 2005 päivättyssä kirjeessä kunnanhallitukselle viitataan Lidl:n tarjoukseen ja kerrotaan, että virkamiehet ovat olleet yhteydessä Lidlin toisen sijoittautumispaikan löytämiseksi Åresta.
- Lidl vahvisti 28 päivänä lokakuuta 2005 päivättyssä kirjeessään kunnanhallitukselle ja 30 päivänä marraskuuta 2005 päivättyssä kirjeessään Den Nya Valfärden -säätöille, että sen 6,6 miljoonan kruunun tarjous oli edelleen voimassa ja että yritys oli kiinnostunut osallistumaan mahdolliseen kyseistä maa-aluetta koskevaan tarjousmenettelyyn.
- Ruotsin viranomaiset eivät kertaakaan tutkintamenettelyn aikana kyseenalaistaneet Lidl:n tarjouksen uskottavuutta.
- Lidl on tunnettu kansainvälinen yritys ja Konsumin kilpailija elintarvikkeiden vähittäiskaupan markkinoilla. Lidl oli avannut myyntipaikkoja Ruotsissa vuodesta 2003. Sen strategiana oli hyödyntää halpatuotteiden kasvavaa kysyntää Pohjoismaissa ja halpatuotesegmentin kasvavaa markkinaosuutta päivittäistavara-kaupasta. Siksi voidaan kohtuudella olettaa, että yritys todella oli kiinnostunut Konsumille myydystä maa-alueesta.
- (58) Komissio katsoo, että Lidl:n uskottava ja sitova tarjous – joka oli Ruotsin viranomaisten päivitetyn arvonmäärityksen mukaan korkeampi kuin maa-alueen arvo – oli parempi maa-alueen markkina-arvon indikaattori kuin päivitetyn arvonmäärityksen mukainen arvo, sillä tarjouksesta kävi ilmi, kuinka paljon maa-alueesta oltiin markkinoilla valmiit kaupantekohetkellä maksamaan.
- (59) Vaikka myytävän maa-alueen arvosta olisi tehty asiantuntija-arvio tiedonannon mukaisesti (eli juuri ennen myyntiä, yleisesti hyväksytyjä arviointinormeja noudattaen), tosiasiallisten tarjousten puuttuessa se olisi ollut vasta toiseksi paras väline maa-alueen markkina-arvon toteamiseen. Uskottava ja sitova tarjous, jota voidaan suoraan verrata asiantuntija-arvioon ja joka on sitä korkeampi, on asetettava etusijalle. Todellinen markkina-arvo määrittyy tarjouksen perusteella. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa tarjouksen ja tosiasiallisen kauppahinnan erotusta on pidettävä parhaana mittarina valtion varojen menetykselle.
- (60) Komissio päätelee tämän vuoksi, että tarkasteltavana olevassa asiassa valtion varoja menetettiin Lidl:n tarjouksen ja tosiasiallisen kauppahinnan välisen erotuksen verran (4,6 miljoonaa kruunua eli noin 0,5 miljoonaa euroa).
- 1.2 *Taloudellinen etu*
- (61) Jos maa-alueesta olisi järjestetty avoin tarjousmenettely, sen hinta olisi noussut vähintään Lidl:n tarjoamaan summaan, jonka Konsum olisi joutunut vähintään maksamaan voidakseen ostaa maa-alueen. Siksi komissio katsoo, että Konsum saa tarkasteltavana olevassa asiassa maakaupan myötä valikoivaa taloudellista etua, joka on yhtä suuri kuin Lidl:n tarjouksen ja tosiasiallisesti maksetun kauppahinnan erotus.
- 1.3 *Kilpailun vääristyminen ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan* <sup>(11)</sup>
- (62) Ruotsin päivittäistavara-kauppa, jossa sekä Lidl että Kooperativa förbundet ovat mukana, voidaan jakaa neljään segmenttiin: supermarketit/valintamyymälät/huoltamomyymälät (vuonna 2005 markkinaosuus päivittäistavara-kaupasta 68,4 %), supermarketit (16,4 %), alennusmyymälät (*soft discount*, 11,5 %) ja halpamyymälät (*hard discount*, 3,7 %). Vuonna 2005 kuluttajaosuuskunnan markkinaosuus yhteenlasketusta päivittäistavara-kaupasta oli 16,2 prosenttia.
- (63) Elintarvikkeiden tukku- ja vähittäiskaupan markkinoita hallitsee Ruotsissa neljä yritystä: ICA Ahold, Axfood AB, Coop Norden ja Bergendahlsgruppen AB. Niiden osuus vähittäismarkkinoista on noin 80 prosenttia <sup>(12)</sup>.
- (64) Ruotsin elintarvikkeiden vähittäiskaupalle oli pitkään ominaista vakaat rakenteet ja vähäinen kansainvälistymisaste. Tilanne alkoi kuitenkin muuttua vuonna 1999, jolloin suuri alankomaalainen elintarvikkeiden vähittäiskauppaketju Ahold hankki 50 prosentin osuuden ICA:sta, joka on Ruotsin johtava vähittäiskauppaketju. Pohjolan vähittäiskappaketjut ovat sittemmin kokeneet useita keskittymisiä, ja ne ovat siirtymässä kotimaisuudesta pohjoismaisuuteen.
- (65) Yleinen suuntaus on ollut, että suurmyymälöiden ja suurempien supermarkettien myynti on lisääntynyt, kun taas pienten ja keskisuurten myymälöiden myynti on jäänyt jälkeen.
- (66) Halpamyymälöiden markkinaosuus on kasvanut. Niiden osuus kokonaisymynnistä kasvoi vuosien 1990 ja 2002 välillä 3 prosentista 13 prosenttiin. Tämän suuntauksen vuoksi Pohjolan vähittäiskauppaketjut ovat avanneet omia halpamyymälöitään ja lisänneet omilla merkeillään myymiensä tuotteiden määrää.

<sup>(11)</sup> Tiettyjen tässä jaksossa esitettyjen tietojen lähteenä on ollut Kooperativa Förbundet:n tilinpäätös vuodelta 2005 sekä *Global Agriculture Information Networkin raportti Finland, Retail Food Sector, Report 2003*.

<sup>(12)</sup> Tieto on vuodelta 2002, mutta ei ole muuttunut siitä oleellisesti.

- (67) Komission alkuperäinen arvio, että tukitoimenpide vääristää kilpailua ja voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sai vahvistuksen muodollisessa tutkintamenettelyssä.
- (68) Omaisuuden allokoinnin vääristyminen vaikutti kilpailuun kilpailevien yritysten välillä. Elintarvikkeiden vähittäiskaupan markkinat ovat luonteeltaan lähinnä paikalliset tai alueelliset. Koska tukitoimenpide kuitenkin vaikutti ulkomaisen kilpailijan markkinoilletulostrategiaan, oli mahdollista, että se vaikutti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (69) Lisäksi tuella vahvistettiin sellaisen yrityksen taloudellista tilannetta, jolla on kansainvälistä toimintaa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut eräissä tuomioissaan<sup>(13)</sup> seuraavaa: ”Jos valtion taloudellinen tuki vahvistaa yrityksen asemaa yhteisön sisäisessä kaupassa suhteessa kilpailijoihin, katsotaan tuen vaikuttavan yhteisön sisäiseen kauppaan (asia 730/79 Philip Morris Holland BV v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomioistuimen tuomio 17.9.1980 (Kok. 1980, s. 2671), 11 kohta). Edellytyksenä ei ole, että tukea saava yritys vie tuotteitaan. Myöntämällä yritykselle tukea jäsenvaltio voi nimittäin ylläpitää tai lisätä kotimaista tuotantoa, mikä johtaa siihen, että muiden jäsenvaltioiden yritysten mahdollisuudet viedä tuotteitaan kyseiseen jäsenvaltioon pienenevät (asia 102/87, Ranskan tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomioistuimen tuomio 13.7.1988 (Kok. 1988, s. 4067, 19 kohta).”.

#### 1.4 Päätelmä

- (70) Toimenpide on perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

### 2. Soveltuvuus yhteismarkkinoille

- (71) Päätöksessään muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta komissio totesi, että jos voidaan vahvistaa, että kyse on valtiontuesta, ei näyttäisi olevan mitään oikeudellista perustaa pitää tukitoimenpidettä EY:n perustamissopimuksen mukaisena<sup>(14)</sup>: maakauppaa ei alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukaan voida pitää perustamissopimuksen mukaisena investointitukena<sup>(15)</sup>. Sen sijaan toimenpide näytti olevan toimintatukea, joka ei suuntaviivojen 4.15 kohdan mukaan ole sallittua perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisille tukialueilla<sup>(16)</sup>. Komissio vahvistaa edellä mainitussa päätöksessä tekemänsä päätelmän, että ei ole mitään muutakaan oikeudellista perustaa, jonka nojalla tukitoimenpiteelle voitaisiin myöntää poikkeus valtiontuki-kiellosta.

<sup>(13)</sup> Ks. yhdistetyt asiat C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, *Espanjan kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen komissio*, tuomio 14.9.1994, 40 kohta. (Tuomiota ei ole käännetty suomeksi).

<sup>(14)</sup> Ks. komission päätös muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta, 29–32 kohta.

<sup>(15)</sup> EYVL C 74, 10.3.1998, s. 9.

<sup>(16)</sup> Ks. komission päätös muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta, erityisesti 30 ja 31 kohta.

- (72) Kilpailun vääristyminen vaikuttaa olevan luonteeltaan melko paikallista ja vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan lienee melko rajallinen. Ruotsin viranomaiset eivät ole kuitenkaan esittäneet mitään todisteita siitä, että tuella olisi pyritty joihinkin yhteisen edun mukaisiin tavoitteisiin, mikä olisi voinut tasapainottaa kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan. Sen sijaan niiden argumentit koskivat mahdollisuutta, että kyse oli valtiontuesta, eivätkä ne esittäneet mitään väitteitä tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.
- (73) Sen vuoksi komission alustava päätelmä pitää paikkansa.

### 3. Takaisinperintä

- (74) Koska tukitoimenpide toteutettiin ilmoittamatta siitä ennakolta komissiolle eikä tuki ole valtiontukisääntöjen mukaista, Ruotsin viranomaisten on perittävä tuki takaisin.
- (75) Tässä yhteydessä on muistettava, että takaisinperinnän tarkoituksena on palauttaa markkinoille ennen tuen myöntämistä vallinnut tilanne. Tähän päästään, kun tuensaaja on maksanut sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman tuen takaisin. Silloin tuensaaja menettää edun, joka sillä on ollut markkinoilla suhteessa kilpailijoihinsa. Takaisin perittävän summan on oltava sellainen, että tuensaajalle annettu taloudellinen etu poistuu.
- (76) Koska Konsumin saama tuki on suuruudeltaan Lidlin tarjouksen ja tosiasiallisen kauppahinnan erotus eli 4,6 miljoonaa kruunua (noin 0,5 miljoonaa euroa), kyseinen summa on se tuki, joka on perittävä takaisin.
- (77) Ruotsin viranomaisten on siksi perittävä Konsumilta takaisin 4,6 miljoonan kruunun summa lisättynä korolla, joka lasketaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta 21 päivänä huhtikuuta 2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004<sup>(17)</sup> 9 artiklan mukaisesti. Korkoa on maksettava siitä päivästä alkaen, jolloin sääntöjenvastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä, sen takaisinperimispäivään asti.

### VII PÄÄTELMÄT

- (78) Komissio toteaa, että Ruotsi on tehnyt maakaupan sääntöjenvastaisesti ja rikkonut siten perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohtaa. Komissio katsoo, että kyseiseen toimenpiteeseen – joka on puhtaasti toimintatukea – ei voida soveltaa mitään EY:n perustamissopimuksessa määrittyistä poikkeuksista ja että toimenpide ei sen vuoksi sovellu yhteismarkkinoille. Tuki on siis perittävä takaisin,

<sup>(17)</sup> EUVL L 140, 30.4.2004, s. 1. Asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 1935/2006. (EUVL L 407, 30.12.2006, s. 1).

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

*1 artikla*

Määrältään 4,6 miljoonan Ruotsin kruunun suuruinen valtiontuki, jonka Ruotsi on myöntänyt Konsum Jämtland ekonomisk föreningille perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan vastaisesti, ei sovellu yhteismarkkinoille.

*2 artikla*

1. Ruotsin on perittävä 1 artiklassa tarkoitettu tuki takaisin tuensaajalta.

2. Takaisinperittävästä tuesta on maksettava korkoa siitä lähtien, kun tuki saatettiin tuensaajan käyttöön, sen tosiasialliseen takaisinperintään asti.

3. Korolle on laskettava korkoa asetuksen (EY) N:o 794/2004 V luvun säännösten mukaisesti.

*3 artikla*

1. Edellä 1 artiklassa tarkoitettu tuki on perittävä takaisin välittömästi ja tehokkaasti.

2. Ruotsin on varmistettava, että tämä päätös pannaan täytäntöön neljän kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

*4 artikla*

1. Kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta Ruotsin on toimitettava komissiolle seuraavat tiedot:

a) Tuensaajalta takaisinperittävä kokonaismäärä (tuki ja siitä perittävä korko).

b) Tarkka kuvaus toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi.

c) Asiakirjat, jotka osoittavat, että tuensaaja on määrätty maksamaankin tuki takaisin.

2. Ruotsin on ilmoitettava komissiolle tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavien kansallisten toimenpiteiden edistymisestä siihen saakka, kunnes 1 artiklassa tarkoitettun tuen takaisinperintä on saatettu loppuun. Ruotsin on annettava viipymättä komission pyynnöstä tiedot toimenpiteistä, jotka on jo toteutettu tai joita suunnitellaan tämän päätöksen noudattamiseksi. Sen on annettava myös tarkat tiedot tuensaajalta jo perityistä tukimääristä ja koroista.

*5 artikla*

Tämä päätös on osoitettu Ruotsin kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä, 30 päivänä tammikuuta 2008.

*Komission puolesta*

Neelie KROES

*Komission jäsen*