

III

(Autres actes)

ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE

N° 081/17/COL

du 26 avril 2017

de clore l'examen formel relatif à une aide d'État présumée octroyée sous la forme d'une mise en location d'un terrain et de bâtiments dans la zone de Gufunes (Islande) [2017/1911]

L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE (ci-après l'«Autorité»),

vu l'accord sur l'Espace économique européen (ci-après l'«accord EEE»), et notamment son article 61 et son protocole 26,

vu l'accord entre les États de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice (ci-après l'«accord Surveillance et Cour de justice»), et notamment son article 24,

vu le protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice (ci-après le «protocole 3»), et notamment l'article 1^{er} de sa partie I, ainsi que l'article 7, paragraphe 2, et l'article 13, de sa partie II, et

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽¹⁾ et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. LES FAITS

1. PROCÉDURE

- (1) Par courriel du 2 avril 2014, Gámaþjónustan hf. (ci-après le «plaignant») a introduit une plainte auprès de l'Autorité concernant une aide d'État prétendument illégale octroyée en faveur d'Íslenska Gamafelagið (ci-après «ÍG») par la municipalité de Reykjavík (ci-après la «municipalité») sous la forme d'une mise en location d'un terrain et de bâtiments dans la zone de Gufunes à Reykjavík (Islande), à un prix qui serait inférieur au prix du marché ⁽²⁾.
- (2) À l'issue de l'examen préliminaire, l'Autorité a adopté, le 30 juin 2015, la décision n° 261/15/COL relative à l'ouverture d'un examen formel portant sur l'aide présumée. Par lettre du 1^{er} octobre 2015 ⁽³⁾, les autorités islandaises ont répondu à la décision de l'Autorité.

⁽¹⁾ Décision n° 261/15/COL d'ouvrir la procédure formelle d'examen relative à une aide d'État potentielle octroyée sous la forme d'une mise en location d'un terrain et de bâtiments dans la zone de Gufunes, publiée dans le JO C 316 du 24.9.2015, p. 22. et dans le supplément EEE n° 57 du 24.9.2015, p. 21.

⁽²⁾ Documents n° 704341-704343.

⁽³⁾ Document n° 774957.

- (3) Le 24 septembre 2015, la décision de l'Autorité relative à l'ouverture de la procédure formelle d'examen a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* et dans son supplément EEE, invitant les parties intéressées à présenter dans un délai d'un mois leurs observations sur les conclusions préliminaires de l'Autorité ⁽¹⁾.
- (4) Ayant bénéficié d'un délai supplémentaire d'une semaine, ÍG a présenté ses observations par lettre du 29 octobre 2015 ⁽²⁾. L'Autorité n'a reçu aucun autre commentaire. Après l'expiration du délai d'un mois pour la présentation des observations, l'Autorité a reçu du plaignant des informations sur le marché par courriel du 25 novembre 2015 ⁽³⁾. Par lettre du 26 novembre 2015 ⁽⁴⁾, l'Autorité a transmis les observations et les informations sur le marché aux autorités islandaises, lesquelles ont eu la possibilité de répondre. Les autorités islandaises ont répondu par lettre du 5 janvier 2016 ⁽⁵⁾. La question a également été débattue par entre les représentants des autorités islandaises et l'Autorité lors d'une réunion organisée à Reykjavik, le 12 février 2016.
- (5) Enfin, l'Autorité a reçu du plaignant des informations supplémentaires concernant les évolutions dans la zone de Gufunes, par courriels du 21 mai 2016 ⁽⁶⁾, du 27 mai 2016 ⁽⁷⁾ et du 15 décembre 2016 ⁽⁸⁾.

2. DESCRIPTION DE LA MESURE

2.1. LA ZONE DE GUFUNES

- (6) La zone de Gufunes se trouve dans le district de Grafarvogur, à Reykjavik (Islande). Jusqu'en 2001, une usine d'engrais, Áburðarverksmiðjan, exerçait des activités dans la région. En 2002, le fonds d'aménagement de Reykjavik (Skipulagssjóður Reykjavíkur, ci-après «SR») a racheté l'usine et le terrain environnant aux actionnaires d'Áburðarverksmiðjan (ci-après la «convention d'achat»). Selon les autorités islandaises, il était prévu à l'époque de procéder à l'enlèvement de tous les bâtiments et installations de la zone. En 2007, SR a été dissous et un nouveau fonds, Eignasjóður, a été créé pour reprendre les actifs et les activités de SR.
- (7) Selon le plan de zonage municipal de Reykjavik 2001-2024, la zone de Gufunes est destinée à être utilisée à des fins résidentielles et non en vue d'activités industrielles ⁽⁹⁾. Par ailleurs, la zone est destinée à la construction de l'autoroute Sundabraut, reliant Laugarnes à Gufunes. En outre, selon le plan municipal de Reykjavik pour 2010-2030, la zone industrielle de Gufunes est en régression, de sorte que l'aménagement d'une zone urbaine mixte constituée d'appartements et d'activités commerciales propres est prévue à l'avenir ⁽¹⁰⁾. De même, selon le plan, la zone ne devrait plus accueillir à l'avenir des activités industrielles.

2.2. ACCORDS CONCLUS ENTRE LA MUNICIPALITÉ DE REYKJAVIK ET ISLENSKA GAMAFELAGIÐ CONCERNANT LA LOCATION D'UN TERRAIN ET DE BÂTIMENTS DANS LA ZONE DE GUFUNES

- (8) En février 2002, lorsque SR a acquis le terrain et les bâtiments dans la zone de Gufunes, celle-ci était occupée par plusieurs locataires (essentiellement des entrepreneurs et des promoteurs immobiliers). À l'époque, ÍG avait un contrat de bail avec Áburðarverksmiðjan, conclu le 29 octobre 1999 (ci-après le «contrat de 1999»). Le contrat de 1999 fixait un loyer mensuel de 159 240 ISK, sur la base d'un prix au mètre carré ⁽¹¹⁾. ÍG utilisait le terrain pour ses activités de gestion de déchets. Conformément à la convention d'achat, SR a repris l'ensemble des obligations et des droits d'Áburðarverksmiðjan concernant les baux existants, dont le contrat de 1999 conclu avec ÍG.
- (9) D'après la municipalité, la zone de Gufunes était en activité permanente et difficile à administrer. En outre, les bâtiments et les installations étaient en mauvais état, certains locataires ne payaient pas leur loyer et des déchets s'y accumulaient, notamment des carcasses de voiture. Il était donc évident pour la municipalité qu'en sa qualité de propriétaire, elle serait contrainte d'engager du personnel chargé de la surveillance de la zone, jour et nuit.

⁽¹⁾ Décision n° 261/15/COL d'ouvrir la procédure formelle d'examen relative à une aide d'État potentielle octroyée sous la forme d'une mise en location d'un terrain et de bâtiments dans la zone de Gufunes, publiée dans le JO C 316 du 24.9.2015, p. 22. et dans le supplément EEE n° 57 du 24.9.2015, p. 21.

⁽²⁾ Document n° 778453.

⁽³⁾ Document n° 781877.

⁽⁴⁾ Document n° 781927.

⁽⁵⁾ Document n° 786716.

⁽⁶⁾ Document n° 805588.

⁽⁷⁾ Document n° 806264.

⁽⁸⁾ Document n° 831665.

⁽⁹⁾ Disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://skipulagssja.skipbygg.is/skipulagssja/> Voir également http://reykjavik.is/sites/default/files/adalskipulag/08_grafarvogur.pdf

⁽¹⁰⁾ Ibidem.

⁽¹¹⁾ Document n° 716986, page 17.

- (10) Compte tenu de cette situation, il n'était pas jugé réaliste de proposer la zone à la location. Il a dès lors été décidé de ne pas renouveler les baux existants et de conclure en lieu et place un contrat de bail avec une seule partie. Par conséquent, SR a décidé de négocier les conditions relatives au bail, au nettoyage et à la surveillance de la zone avec ÍG, qui était le principal locataire à l'époque et qui payait en outre son loyer à temps ⁽¹⁾. Un aperçu des accords conclus entre SR et ÍG est présenté ci-après:
- i) **22 février 2005.** SR et ÍG ont conclu un contrat de bail pour la location de certains bâtiments de la zone, en remplacement du contrat de 1999. Le loyer mensuel total s'élevait à 960 000 ISK pour un total de 4 676 mètres carrés (dont un terrain de 500 mètres carrés) ⁽²⁾;
 - ii) **14 octobre 2005.** SR et ÍG ont conclu un accord (ci-après le «contrat de bail général de 2005»), en remplacement de l'accord précédent du 22 février 2005, portant sur la location, le nettoyage et la surveillance de la zone de Gufunes. Conformément à cet accord, ÍG avait l'obligation de réaliser tous les travaux d'entretien et d'amélioration sur le site. Le contrat de bail général de 2005 était valide jusqu'au 31 décembre 2009. Il ne précisait pas la superficie du bien loué par ÍG. Cependant, un plan aérien joint en annexe au contrat de bail général de 2005 illustre les parties de la zone louées à ÍG ⁽³⁾. Les autorités islandaises ont expliqué que le contrat couvrait une superficie de quelque 130 000 mètres carrés. Le contrat de bail général de 2005 ne précisait pas le prix au mètre carré ni la valeur des obligations assignées à ÍG. Le loyer mensuel total s'élevait à 2 000 000 ISK, recalculé mensuellement sur la base de l'indice des prix à la consommation ⁽⁴⁾;
 - iii) **29 décembre 2006.** La validité du contrat de bail général de 2005 a été étendue au 31 décembre 2011 par un avenant au contrat. ÍG avait également l'obligation de démolir certains bâtiments et de retirer des équipements au sol. ÍG était autorisée à conserver les équipements et installations retirés du sol à ses propres frais ⁽⁵⁾;
 - iv) **21 décembre 2007.** La validité du contrat de bail général de 2005 a été étendue au 31 décembre 2015 par un avenant au contrat. Le propriétaire pouvait à tout moment reprendre une partie ou la totalité du terrain loué si cela s'avérait nécessaire à la suite de modifications dans l'aménagement du territoire. ÍG s'était également engagée à rétablir le réseau d'électricité, d'eau et de chauffage en reconnectant les tuyauteries devenues inutilisables. En outre, ÍG a renoncé à une action en réparation intentée à l'encontre de la municipalité ⁽⁶⁾;
 - v) **15 juin 2009.** La validité du contrat de bail général de 2005 a été étendue au 31 décembre 2018 par un avenant au contrat. ÍG s'est engagée à assurer l'entretien de la zone et à dresser une digue. Un bail existant pour la location d'un entrepôt de bateaux détenu par le Yacht Club de Reykjavik a en outre été reconduit. ÍG s'est également engagée à retirer une plainte introduite contre la municipalité concernant des frais d'entretien ⁽⁷⁾.
- (11) D'après la municipalité, bien que la superficie du terrain loué par ÍG soit de 130 000 m², seuls 110 000 m² sont exploitables aux fins poursuivies par ÍG. La superficie totale enregistrée pour les bâtiments est de 24 722 m². Selon le registre foncier islandais, la valeur du terrain précédemment détenu par Áburðarverksmiðjan s'élève à 211 000 000 ISK. La valeur du terrain loué par ÍG n'a pas été évaluée mais la valeur de la totalité du terrain précédemment détenu par Áburðarverksmiðjan est estimée par la municipalité à environ 137 000 000 ISK. La valeur totale enregistrée des bâtiments loués par ÍG s'élève à 850 323 512 ISK ⁽⁸⁾.
- (12) Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la loi islandaise sur les recettes municipales n° 4/1995, il appartient au propriétaire foncier d'acquitter la taxe foncière sauf en cas de location d'exploitations agricoles, de location de terrains ou d'autres utilisations contractuelles du terrain, auxquels cas la taxe est acquittée par le résident ou l'utilisateur. Le terrain, les bâtiments et les installations en cause se situent sur une zone portuaire délimitée appartenant à Faxaflóahafnir sf. et louée à la municipalité. La municipalité s'acquitte dès lors de la taxe foncière relative au terrain et aux bâtiments donnés en location à ÍG.
- (13) Bien qu'aucun des contrats ne contienne d'informations concernant la valeur des services fournis par ÍG, la municipalité a fourni un tableau donnant une estimation des coûts supportés par ÍG tels qu'indiqués dans le contrat de bail général de 2005 et dans les avenants ultérieurs (ci-après dénommés collectivement les «contrats de bail») entre la signature du contrat de bail général de 2005 et la fin du bail en 2018 ⁽⁹⁾. Cette estimation a été

⁽¹⁾ Documents n° 716985 et 742948.

⁽²⁾ Document n° 716986, page 21.

⁽³⁾ Voir le document n° 716985.

⁽⁴⁾ Document n° 716986, page 25.

⁽⁵⁾ Document n° 716986, page 29.

⁽⁶⁾ Document n° 716986, page 31.

⁽⁷⁾ Document n° 716986, page 33.

⁽⁸⁾ Document n° 716985.

⁽⁹⁾ Document n° 742948.

réalisée par des experts analystes de la municipalité. En outre, les informations communiquées contiennent le coût des projets de démolition achevés et en cours. Sur la base des informations fournies, les coûts mensuels moyens supportés par ÍG, loyer inclus, s'élèvent à 10 815 624 ISK. Le loyer mensuel représente donc environ 25 % de l'ensemble des coûts mensuels exposés par ÍG.

- (14) Lorsque le contrat de bail du 22 février 2005 a été conclu, SR n'a imposé à ÍG aucune obligation. Les obligations assignées à ÍG ont été introduites avec le contrat de bail général de 2005 du 14 octobre 2005 et déterminées sur la base des travaux de démolition envisagés et des coûts estimés pour le nettoyage, l'évacuation et la surveillance de la zone. L'ampleur des obligations relatives au nettoyage et à l'évacuation de la zone était jugée importante compte tenu de l'état de l'endroit. Une évaluation des coûts supportés par ÍG conformément aux obligations lui incombant stipulées dans le contrat de bail général de 2005 ⁽¹⁾ est présentée ci-après:

⁽¹⁾ Tous les chiffres sont exprimés en ISK.

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sol	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	5 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000
Alarme incendie	10 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Total des obligations	138 393 684	109 393 684	104 893 684	112 593 684	95 394 284	91 594 284	89 394 284	81 894 284	91 494 284	90 494 284	90 494 284	90 494 284	79 894 284
Total ISK	170 763 999	141 763 999	137 263 999	144 963 999	127 764 599	123 964 599	121 764 599	114 264 599	123 864 599	122 864 599	122 864 599	122 864 599	112 264 599
Moyenne par mois	14 230 333	11 813 667	11 438 667	12 080 333	10 647 050	10 330 383	10 147 050	9 522 050	10 322 050	10 238 717	10 238 717	10 238 717	9 355 383
Moyenne	10 815 624												

Source: Municipalité de Reykjavik.

2.3. ÉVOLUTIONS RÉCENTES DANS LA ZONE DE GUFUNES

- (15) Au début de l'année 2014, le conseil municipal de Reykjavik a accepté de créer un comité de pilotage chargé d'élaborer une vision pour la zone de Gufunes ⁽¹⁾. Le comité a proposé l'organisation d'un concours d'idées ouvertes pour l'aménagement futur de la zone de Gufunes. Lors d'une réunion du conseil municipal de Reykjavik tenue en juin 2015, il a été convenu d'annoncer par voie de publication l'organisation d'un concours dans lequel les parties intéressées étaient invitées à présenter leurs idées pour la future organisation de la zone de Gufunes ⁽²⁾. À la suite de cette publication, la municipalité a reçu quatre projets. Une des propositions provenait de RVK Studios, une société de production cinématographique intéressée par l'acquisition d'une partie des bâtiments de la zone de Gufunes dans le but d'y établir une entreprise cinématographique. Les bâtiments dont l'acquisition avait suscité l'intérêt de RVK Studios font partie des anciens bâtiments d'Áburðarverksmiðjan loués à ÍG dans le cadre des contrats de bail.
- (16) La municipalité et RVK Studios ont par la suite demandé à deux agents immobiliers indépendants d'expertiser la partie de la zone de Gufunes concernée ⁽³⁾. Lors d'une réunion du conseil municipal du 18 novembre 2015, le conseil a accepté de charger le bureau responsable de la gestion immobilière et du développement économique d'entamer des négociations avec RVK Studios sur la base des expertises ⁽⁴⁾. En outre, le conseil a demandé au bureau d'entamer avec ÍG des négociations concernant l'évacuation du site et une éventuelle relocalisation conformément aux clauses du contrat de bail général de 2005.
- (17) Le 19 mai 2016, le conseil municipal de Reykjavik a accepté de conclure avec RVK Studios une convention pour l'achat de certains bâtiments de la zone de Gufunes ⁽⁵⁾. La municipalité a ensuite annoncé que ÍG transférerait ses activités dans la nouvelle zone industrielle de la municipalité située à Esjumelar ⁽⁶⁾. Le 20 mai 2016, le maire de Reykjavik et le PDG d'ÍG ont signé les accords relatifs à la résiliation des contrats de bail et à la relocalisation d'ÍG, et ont inauguré le chantier pour les nouvelles installations d'ÍG à Esjumelar. Le 27 mai 2016, la municipalité a conclu un accord avec RVK Studios concernant la vente d'un certain nombre d'anciens bâtiments d'Áburðarverksmiðjan ⁽⁷⁾. La superficie des bâtiments vendus à RVK Studios était de 8 400 m² et le prix d'acquisition s'élevait à 301 650 000 ISK. La municipalité a également octroyé à RVK Studios une option pour l'acquisition d'une zone située à l'est des bâtiments, d'une superficie totale de 19 200 m². RVK Studios déboursa pour cette option 1 000 ISK par m² par an.

3. LA PLAINTÉ

- (18) Selon le plaignant, la municipalité a octroyé à ÍG une aide d'État illégale sous la forme d'une mise en location d'un terrain et de bâtiments dans la zone de Gufunes à des prix inférieurs aux taux du marché. Dans la plainte introduite auprès de l'Autorité, le plaignant affirme que, bien qu'il soit difficile de définir le montant exact de l'aide, le prix est nettement inférieur à un prix du marché raisonnable. Ne payant pas le prix normal du marché, ÍG bénéficie donc d'un avantage concurrentiel. En outre, de l'avis du plaignant, le terrain situé dans la zone de Gufunes suscite l'intérêt de nombreuses entreprises ayant besoin de grands espaces pour leurs activités, telles que des plateformes de transports et des entreprises d'entreposage.
- (19) Le plaignant a fait observer que le loyer était fixé à 2 millions d'ISK dans le contrat de bail général de 2005, assorti de majorations annuelles calculées sur la base de l'indice des prix à la consommation (la taxe foncière, qui n'est pas acquittée par ÍG mais par le propriétaire du bien, à savoir la municipalité, s'élève à 41 % du loyer annuel). En outre, ÍG doit s'acquitter de certaines obligations en matière d'entretien, considérées comme faisant partie intégrante du loyer, bien que les coûts approximatifs de ces obligations ne figurent pas dans les contrats. En outre, les contrats de bail n'interdisent pas à ÍG de sous-louer le terrain à des tiers. Le plaignant a souligné que les contrats de bail ne contenaient pas d'évaluation concernant les revenus éventuels découlant de la sous-location de certaines parties du bien et ne précisaient pas si cela était de nature à modifier le montant du loyer.
- (20) Le plaignant observe également que le prix au mètre carré n'est pas indiqué clairement, pas plus que la méthode utilisée pour déterminer le loyer. De l'avis du plaignant, le prix du marché pour la location des bâtiments devrait, sur la base de différentes méthodes de calcul reconnues, se situer dans une fourchette comprise entre 12 et 41 millions d'ISK par mois. Le plaignant soutient que la location des bâtiments à ÍG à un montant largement inférieur au prix du marché est contraire aux règles de l'EEE relatives aux aides d'État.

⁽¹⁾ Document n° 716985.

⁽²⁾ Annonce disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://www.hugmyndasamkeppni.is/samkeppnir/gufunes-framtidharskipulag>

⁽³⁾ Document n° 786718.

⁽⁴⁾ Les procès-verbaux des réunions du conseil municipal sont disponibles en ligne à l'adresse: <http://reykjavik.is/fundargerð/fundur-nr-5386>

⁽⁵⁾ Les procès-verbaux des réunions du conseil municipal sont disponibles en ligne à l'adresse: <http://reykjavik.is/fundargerð/fundur-nr-5407>

⁽⁶⁾ Annonce disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://reykjavik.is/frettir/islenska-gamafelagid-flytur-esjumela>

⁽⁷⁾ Annonce disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://reykjavik.is/frettir/gengid-fra-kaupum-rvk-studios-fasteignum-undirvikmyndaver>

4. MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

- (21) Dans la décision n° 261/15/COL, l'Autorité a examiné à titre préliminaire si les contrats conclus entre la municipalité et ÍG concernant la mise en location de la zone de Gufunes constituent une aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE et, le cas échéant, si l'aide d'État peut être jugée compatible avec le fonctionnement de l'accord EEE.
- (22) Après avoir évalué les informations présentées par les autorités islandaises, l'Autorité a conclu à titre préliminaire qu'elle ne pouvait pas exclure la possibilité que les contrats conclus par la municipalité et ÍG constituent une aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE. Les aspects suivants ont été relevés dans la décision n° 261/15/COL:
- i) l'État, aux fins de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, englobe l'ensemble des organismes de l'administration publique, à tous les niveaux, du gouvernement central aux municipalités. Comme le terrain et les bâtiments donnés en location à ÍG appartiennent à la municipalité, toute réduction sur le montant du loyer constituerait dès lors un transfert de ressources de l'État;
 - ii) l'Autorité s'est interrogée sur la question de savoir si la municipalité, en concluant les contrats avec ÍG, a agi comme un bailleur privé se trouvant dans une situation juridique et factuelle comparable. Selon l'appréciation préliminaire de l'Autorité, un avantage économique en faveur d'ÍG ne saurait être exclu;
 - iii) dans la mesure où aucune autre entreprise n'a eu la possibilité de négocier avec la municipalité la location du terrain et des bâtiments, l'Autorité a conclu à titre préliminaire que les mesures semblaient revêtir un caractère sélectif;
 - iv) enfin, l'Autorité a observé que toute aide accordée à ÍG sous la forme d'un loyer préférentiel aurait en théorie permis à l'entreprise de développer, ou à tout le moins de maintenir, ses activités du fait de cette aide. Celle-ci était donc susceptible de restreindre les possibilités d'entreprises établies dans d'autres parties contractantes, qui auraient pu souhaiter concurrencer ÍG sur le marché islandais de la collecte de déchets. Cette aide pouvait donc fausser la concurrence et affecter les échanges au sein de l'EEE.
- (23) Selon l'Autorité, d'autres éléments de preuve étaient nécessaires pour déterminer si les conditions des contrats de bail pouvaient être jugées compatibles avec le fonctionnement de l'accord EEE.
- (24) En conséquence, l'Autorité s'est interrogée sur la question de savoir si les contrats de bail conclus par la municipalité et ÍG constituaient une aide d'État et, dans l'affirmative, s'ils pouvaient être jugés compatibles avec le fonctionnement de l'accord EEE conformément à son article 61, paragraphe 3, point c).

5. OBSERVATIONS DE LA MUNICIPALITÉ RELATIVES À LA DÉCISION D'OUVERTURE

- (25) De l'avis de la municipalité, les contrats conclus avec ÍG ne comportent pas d'aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE dans la mesure où ÍG n'a bénéficié d'aucun avantage.
- (26) Selon la municipalité, les contrats du 22 février 2005 et du 14 octobre 2005 ont été conclus à des conditions normales du marché, étant donné que le montant du loyer était fondé sur le loyer déterminé à l'issue d'une procédure ouverte annoncée publiquement vers la fin de l'année 2003 et était conforme aux analyses/estimations réalisées par les experts de la municipalité.
- (27) La municipalité conteste le fait que les méthodes présentées par le plaignant soient appropriées à la fixation du loyer selon le taux du marché. La municipalité dresse au contraire une comparaison avec la mise en location d'un autre bâtiment, à savoir l'ancienne cimenterie publique située à Sævarhöfði 31, dans une zone industrielle comparable à Gufunes.
- (28) En 2014, la municipalité a racheté le bâtiment situé à Sævarhöfði 31. En 2013, le Centre des marchés d'État (*Ríkiskaup*) a été chargé par l'État islandais d'annoncer publiquement la mise en location du bâtiment. Lorsque la municipalité a fait l'acquisition du bâtiment, elle s'est engagée à retenir l'offre la plus élevée, conformément à la publication. Le Centre des marchés d'État a reçu quatre propositions, la plus élevée s'élevant à 420 000 ISK par mois, sans que des obligations ou services particuliers ne soient imposés au preneur. L'évaluation du bâtiment situé à Sævarhöfði 31 est de 293 028 000 ISK. La proposition de loyer la plus élevée exprimée en pourcentage de la valeur estimée du bâtiment correspond donc à 0,147 %. En comparaison, le prix de la location tel que fixé dans le contrat de bail général de 2005 conclu avec ÍG correspond à 0,320 % de la valeur estimée des bâtiments de Gufunes. La municipalité souligne que le loyer pour Sævarhöfði 31 a été déterminé à l'issue d'une procédure d'annonce publique et qu'il reflète adéquatement la valeur de marché des zones industrielles de la municipalité dans des conditions normales de marché. Cette comparaison montre que le loyer versé par ÍG ne peut en aucun cas être considéré comme inférieur à la valeur de marché des zones industrielles de la municipalité, d'autant plus que le prix de la location pour Sævarhöfði 31 ne tenait pas compte des facteurs qui ont affecté le prix de la location dans la zone de Gufunes.

- (29) De l'avis de la municipalité, le fait que d'autres parties se soient intéressées ultérieurement à la zone est peu pertinent si on évalue la demande en faveur de cette zone au moment de la conclusion du contrat de bail général de 2005, *c.-à-d.* en octobre 2005. À l'époque, il n'a pas été jugé réaliste de proposer la zone à la location. ÍG a supporté tous les coûts de nettoyage de la zone et de remise en état des bâtiments. En outre, aucune autre partie n'a manifesté de l'intérêt lorsque la mise en location de la zone a été annoncée en 2003. Il convient donc de supposer que l'intérêt tardif est lié à l'état de la zone après la reprise de la gestion par ÍG.
- (30) Selon la municipalité, le prix le plus élevé n'est pas le seul facteur que l'Autorité devrait prendre en considération lorsqu'elle applique le critère de l'opérateur en économie de marché. Au contraire, la question pertinente est de savoir si un opérateur en économie de marché aurait effectué l'opération en cause dans les mêmes conditions ⁽¹⁾. En outre, la comparaison entre le comportement des investisseurs publics et privés doit être effectuée par rapport au comportement qu'un investisseur privé aurait adopté au moment de l'opération en question, eu égard à l'information disponible et aux évolutions prévisibles à ce moment.
- (31) Lors de la conclusion des contrats entre la municipalité et ÍG, les conditions du marché n'étaient pas normales étant donné qu'il n'existait pas de marché actif pour des bâtiments industriels de ce type et dans cet état. C'est pourquoi, de l'avis de la municipalité, les conditions normales du marché doivent être appréciées du point de vue objectif et vérifiable qui était celui de l'époque. En référence à ce qui précède, la municipalité estime que ces informations figurent dans les pièces que Reykjavik a versées au dossier. En outre, s'il est possible de démontrer des conditions normales du marché pour ce type de zones industrielles, l'exemple du loyer obtenu en 2014 pour l'ancienne cimenterie publique située à Sævarhöfði 31 illustre parfaitement la valeur du marché de zones industrielles telles que Gufunes.
- (32) De l'avis de la municipalité, les obligations imposées à ÍG par les contrats de bail ne peuvent être comparées aux obligations contestées dans l'affaire de *Haslemoen Leir* ⁽²⁾. L'obligation de réduction du prix contestée dans cette affaire concernait une perte éventuelle subie par Haslemoen AS du fait qu'elle n'était pas en mesure de mettre en location un certain bâtiment. Cependant, les obligations imposées à ÍG concernaient des travaux d'entretien et d'amélioration des bâtiments, des travaux de démolition, le rétablissement de la tuyauterie pour l'électricité, l'eau et le chauffage ainsi que d'autres travaux de construction dans la zone. Le coût de ces obligations a été estimé par les experts analystes de la municipalité sur la base d'appels d'offres récents pour des projets comparables. Malgré l'absence de documents attestant des conséquences économiques précises des services confiés à ÍG et en dépit des incertitudes autour des plans de zonage, l'Autorité doit accepter que ces obligations aient eu pour effet de réduire le prix du loyer. De l'avis de la municipalité, ne pas tenir compte de ces obligations ne serait pas raisonnable, compte tenu notamment du fait que les coûts réels exposés par ÍG en raison de ces obligations sont conformes aux estimations réalisées.
- (33) La municipalité a, de son propre avis, agi comme un opérateur en économie de marché et a tenu compte des considérations en matière de zonage lors de la conclusion des contrats de bail avec ÍG. La municipalité avait inclus des clauses de résiliation anticipée très onéreuses afin de pouvoir libérer la zone rapidement lorsque l'État déciderait, le cas échéant, d'entamer la construction de l'autoroute Sundbraut. SR avait une parfaite connaissance des bâtiments et de la zone et était bien placé pour déterminer objectivement si l'état de la zone était suffisamment acceptable pour une mise en location sur le marché. Un investisseur privé accorderait toujours une attention particulière aux plans de zonage au moment de décider de l'utilisation d'un terrain ou de bâtiments.
- (34) À la lumière des considérations ci-dessus, la municipalité soutient que les contrats de bail conclus avec ÍG répondent au critère de l'opérateur en économie de marché.

6. OBSERVATIONS FORMULÉES PAR ÍG

- (35) Selon ÍG, l'importante taille du terrain ne présente pour elle, en tant que locataire, que peu d'intérêt et ne fait que rendre plus fastidieuses et coûteuses les obligations imposées en matière d'entretien et de surveillance. En outre, bien que les bâtiments présentent une superficie importante, ils se trouvent dans un très mauvais état. ÍG rappelle que les bâtiments ont en effet été rachetés pour être démolis. Une démolition totale était envisagée et il était prévu que le site accueille une zone résidentielle et le passage d'une autoroute. C'est pourquoi aucun calcul fondé sur la superficie ou la taille du terrain n'est pertinent aux fins de la fixation de la valeur locative de la zone au prix du marché.
- (36) En 2003, SR avait utilisé le terrain et les bâtiments de la zone de Gufunes pour les besoins d'entreposage de plusieurs particuliers et entreprises qui avaient reçu l'ordre de SR d'évacuer d'autres zones de la municipalité. Cet accord est rapidement devenu problématique pour SR, d'un point de vue logistique, de sorte que SR a proposé à ÍG de louer l'ensemble de la zone en vue de son nettoyage. ÍG était très peu disposée au départ à accepter cette tâche dans la mesure où la zone présentait plusieurs problèmes, dont des locataires difficiles et un amas de carcasses de voiture et de déchets industriels.

⁽¹⁾ Arrêt dans les affaires *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Commission*, T-228/99 et T-233/99, EU:T.2003:57.

⁽²⁾ Voir la décision de l'Autorité n° 90/12/COL du 15.3.2012 concernant la vente de certains bâtiments dans le camp intérieur de la base militaire Haslemoen Leir, disponible à l'adresse: <http://www.eftasurv.int/media/decisions/90-12-COL.pdf>, considérant 81.

- (37) Au cours des 10 dernières années, ÍG a dépensé 16,5 millions d'ISK en moyenne par mois en travaux d'entretien et pour d'autres frais qui auraient dû normalement être supportés par un bailleur. Il convient de prendre ces coûts en considération lors de l'évaluation de la valeur de marché de la location.
- (38) De l'avis d'ÍG, les bâtiments de la zone de Gufunes se trouvent dans un état désastreux, malgré les ressources consacrées aux travaux de rénovation. Presque tous les bâtiments présentent des fuites et la plupart des toits sont endommagés et inutiles. En outre, presque toutes les fenêtres à l'exception de celles du bâtiment administratif sont endommagées et inutiles, l'état de nombreux planchers présente des risques, des trous apparaissent à certains endroits et certains escaliers ne répondent pas aux normes réglementaires. Par ailleurs, la plupart des bâtiments n'ont ni eau ni toilettes, et l'électricité ne respecte pas les mesures réglementaires.
- (39) En outre, pendant la plus grande partie de la période locative, ÍG a été confrontée au fait que la municipalité aurait pu réclamer le terrain moyennant un préavis de courte durée. La clause de résiliation anticipée de dix-huit mois et l'obligation de restituer une partie du terrain sur demande moyennant un préavis de douze mois uniquement constituaient un obstacle à l'exploitation d'une activité telle que l'élimination de déchets, laquelle nécessite des machines et des équipements lourds.
- (40) Selon ÍG, l'intérêt tardif du plaignant est peu significatif si on évalue la demande en faveur de la zone au moment où le contrat de bail général de 2005 a été conclu. La situation de 2005 était telle qu'il n'a pas été jugé réaliste à l'époque de proposer la zone à la location. Depuis lors, ÍG a consacré des ressources considérables à la rénovation, au nettoyage et à l'entretien de la zone. Il convient donc de supposer que l'intérêt tardif est lié à l'état de la zone après la reprise de la gestion par ÍG.
- (41) Enfin, ÍG a présenté une évaluation indépendante du bail, datée du 15 octobre 2015 et réalisée par 101 Reykjavik Fasteignasala ⁽¹⁾. Cette évaluation donne une estimation de la valeur du contrat de bail général de 2005 en octobre 2005 sur la base de la valeur et de l'état des différents éléments du bien. Selon les conclusions de l'expert, la valeur locative mensuelle totale des bâtiments et de la zone s'élève à 1 870 000 ISK.

II. APPRÉCIATION

1. EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT

- (42) L'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE est libellé comme suit:

«Sauf dérogations prévues par le présent accord sont incompatibles avec le fonctionnement du présent accord, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les parties contractantes, les aides accordées par les États membres de la CE ou par les États de l'AELE ou accordées au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.»

- (43) Cela signifie qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE si toutes les conditions suivantes sont remplies. La mesure: (i) est octroyée par l'État ou au titre de ressources d'État; (ii) confère un avantage économique sélectif au bénéficiaire; (iii) est susceptible d'avoir une incidence sur les échanges entre les parties contractantes et de fausser la concurrence.

1.1. ABSENCE D'AVANTAGE

1.1.1. Généralités

- (44) L'Autorité expose ci-dessous les motifs qui ont justifié la conclusion selon laquelle les contrats de bail ne procurent pas à ÍG un avantage au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE.
- (45) Un avantage, au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, est tout avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché, *c.-à-d.* en l'absence d'une intervention de l'État, la plaçant donc dans une position plus favorable que ses concurrents ⁽²⁾. Si l'opération était effectuée dans des conditions favorables, en ce sens qu'ÍG versait un loyer inférieur au prix du marché, l'entreprise bénéficierait d'un avantage au sens de la réglementation relative aux aides d'État.

⁽¹⁾ Document n° 778453.

⁽²⁾ Arrêt dans l'affaire *SFEI et autres*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 60, et arrêt dans l'affaire *Espagne/Commission*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, point 41.

- (46) Pour examiner cette question, l'Autorité applique le critère de l'*opérateur en économie de marché* (ci-après «OEM») sur la base duquel le comportement des États ou des autorités publiques lors de la vente ou de la location d'actifs est comparé à celui d'opérateurs économiques privés ⁽¹⁾.
- (47) Le critère de l'OEM vise à déterminer si l'État a accordé un avantage à une entreprise en n'agissant pas comme un opérateur privé en économie de marché à l'égard d'une opération donnée, *par exemple* la vente ou la location d'actifs ⁽²⁾. L'autorité publique doit ignorer les objectifs de politique publique et cibler au contraire comme seul objectif la réalisation d'un taux de rendement du marché ou d'un bénéfice pour ses investissements ainsi que l'obtention d'un prix du marché pour la vente ou la location de ses actifs ⁽³⁾. L'Autorité observe, cependant, que cette évaluation doit normalement prendre en compte les droits ou obligations spécifiques éventuels attachés à l'actif concerné, en particulier ceux susceptibles d'influencer la valeur du marché.
- (48) Le respect des conditions du marché et la cohérence entre le prix convenu lors d'une opération et le prix du marché peuvent être déterminés au moyen de certains indicateurs. L'organisation d'une procédure d'appel d'offres ouverte et inconditionnelle constitue généralement un bon moyen pour garantir que la vente ou la location d'actifs par des autorités nationales est cohérente avec le critère de l'OEM et qu'une juste valeur de marché a été acquittée pour les biens et services en cause. Cependant, cela ne signifie pas automatiquement que l'absence d'une procédure d'appel d'offres en bonne et due forme ou qu'une faille éventuelle dans une telle procédure justifie une présomption d'aide d'État. L'Autorité peut également s'appuyer sur d'autres indicateurs, dont l'évaluation par des experts.

1.1.2. Absence d'une procédure de mise en concurrence

- (49) À la lumière des considérations ci-dessus, l'Autorité doit examiner dans un premier temps si la municipalité a organisé une procédure d'appel d'offres qui soit adéquate et bien appropriée à l'établissement d'un prix du marché ⁽⁴⁾. Cependant, il a été confirmé en l'espèce qu'aucun appel d'offres public n'a été lancé pour la zone en cause. En outre, une évaluation indépendante n'a pas été réalisée préalablement au contrat de bail général de 2005.
- (50) La municipalité a néanmoins souligné que les divers contrats de bail existants en vigueur dans la zone, conclus à l'issue de publications ouvertes dans les médias islandais en 2003, ont été pris en compte lors de la fixation du loyer dans le contrat de bail général de 2005 signé avec ÍG. Cependant, l'Autorité estime que ces publications n'étaient que de simples appels à intérêt et ne constituaient pas une procédure d'appel d'offres ouverte et concurrentielle. En outre, elles ne concernaient pas la zone dans son intégralité, avec une location proposée à un seul locataire, mais plutôt différents bâtiments au sein de cette zone.
- (51) L'Autorité conclut dès lors que la procédure, telle que publiée, ne répond pas aux exigences du critère de l'OEM. En conséquence, cette procédure ne peut fournir un indicateur fiable pour la fixation d'un prix du marché relatif au droit de location en cause.

1.1.3. Évaluation de la valeur locative par des experts

- (52) Comme indiqué ci-dessus, l'absence d'une procédure d'appel d'offres suffisante n'exclut pas la possibilité que l'Autorité applique le critère de l'OEM. Cependant, l'Autorité doit examiner la nature même de l'opération en cause et comparer notamment le prix convenu au prix du marché. À cette fin, l'Autorité se réfère normalement à l'étude d'évaluation réalisée par un expert indépendant comme indicateur du prix du marché. Cette étude devrait idéalement être élaborée au moment de l'opération. Cependant, l'Autorité peut également s'appuyer dans son examen sur une étude d'évaluation *ex post* ⁽⁵⁾.
- (53) La municipalité a indiqué que plusieurs aspects sont de nature à affecter la valeur locative du marché applicable à la zone de Gufunes. Premièrement, les bâtiments et les installations étaient en mauvais état, certains locataires ne payaient pas leur loyer et les déchets qui s'étaient accumulés devaient être évacués. Deuxièmement, une

⁽¹⁾ Pour l'application du critère de l'OEM, voir l'affaire E-12/11 *Asker Brygge* (rapport 2012 de la Cour AELE 536) ainsi que l'arrêt rendu dans les affaires *Land Burgenland et autres/Commission*, C-214/12 P, C-215/12 P et C-223/12 P, EU:C:2013:682. Ces affaires concernent la vente d'un droit de propriété simple en matière foncière. Cependant, elles fournissent également une orientation pour la vente d'autres droits fonciers, y compris le droit de location visé en l'espèce.

⁽²⁾ Voir les lignes directrices de l'Autorité relatives à la notion d'aide d'État telle que visée à l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, point 133. Disponibles à l'adresse suivante: <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/EFTA-Surveillance-Auhtority-Guidelines-on-the-notion-of-State-aid.pdf>.

⁽³⁾ Arrêt dans les affaires *Land Burgenland et autres/Commission*, C-214/12 P, C-215/12 P et C-223/12 P, EU:C:2013:682.

⁽⁴⁾ Décision de l'Autorité de surveillance de l'AELE n° 61/16/COL de clore l'examen formel relatif à une aide d'État potentielle par la mise en location d'une fibre optique exploitée auparavant pour le compte de l'OTAN, non encore publiée, disponible à l'adresse: <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/061-16-COL.pdf>, considérant 80.

⁽⁵⁾ Affaire E-12/11 *Asker Brygge* (rapport 2012 de la Cour AELE 536), point 81, et décision de l'Autorité de surveillance de l'AELE n° 61/16/COL de clore l'examen formel relatif à une aide d'État potentielle par la mise en location d'une fibre optique exploitée auparavant pour le compte de l'OTAN, non encore publiée, considérant 88.

incertitude régnait autour des plans de zonage pour la zone de Gufunes. Conformément aux plans municipaux précédents et actuels, l'activité industrielle est en recul dans la zone de sorte que la municipalité n'est pas en mesure de conclure un contrat de bail longue durée pour le bien. Troisièmement, ÍG a l'obligation de restituer une partie du terrain, sur demande, moyennant un préavis de 12 mois. En outre, la période de préavis pour l'ensemble de la zone, bâtiments compris, ne dépassait pas 18 mois.

- (54) Comme observé précédemment, la municipalité a chargé deux agents immobiliers indépendants d'estimer la valeur des bâtiments ainsi que les droits de location lorsqu'elle négociait avec RVK Studios la vente des bâtiments dans la zone de Gufunes. Bien que ces évaluations indépendantes ne concernent pas directement la valeur locative des bâtiments au prix du marché, elles confirment le mauvais état des bâtiments et leur valeur de marché. Les experts indépendants soulignent tous deux que les bâtiments présentent des fuites, sont insuffisamment isolés, contiennent un volume considérable de déchets industriels témoins de l'occupation du terrain par une usine d'engrais, et sont généralement vétustes. En outre, certains des bâtiments contiennent de l'amiante et d'autres doivent être démolis.
- (55) Comme observé précédemment, la municipalité a également fourni une comparaison avec un bâtiment industriel similaire situé à Sævarhöfði 31. La location du bien a été annoncée par le Bureau des marchés d'État et, parmi les quatre propositions reçues, la plus élevée, de 420 000 ISK par mois, a été acceptée. Ce contrat de bail ne prévoyait pas d'obligations ou de services particuliers dont le preneur devait s'acquitter. L'offre locative la plus élevée correspondait à 0,147 % de la valeur estimée du bien alors que le loyer fixé dans le contrat de bail général de 2005 conclu avec ÍG correspondait à 0,320 % de la valeur estimée du terrain et des bâtiments de la zone de Gufunes.
- (56) En outre, 101 Reykjavík Fasteignasala a réalisé une évaluation indépendante du contrat de bail général de 2005 ⁽¹⁾. Cette évaluation est datée du 15 octobre 2015. Elle se fonde sur la valeur et l'état des différents bâtiments, lesquels ont été estimés et examinés individuellement. L'évaluation porte sur l'état des bâtiments et de la zone au moment de la conclusion du contrat de bail général de 2005 ainsi que sur les conditions du marché en vigueur à l'époque. Selon les conclusions de l'expert, la valeur locative mensuelle totale des bâtiments s'élevait, en octobre 2005, à 1 870 000 ISK. Cependant, conformément au contrat de bail général de 2005, le loyer mensuel pour ÍG a été fixé à 2 000 000 ISK, recalculé mensuellement sur la base de l'indice des prix à la consommation ⁽²⁾. Le loyer mensuel versé par ÍG est donc plus élevé que la valeur locative du marché telle qu'estimée dans l'évaluation de l'expert.
- (57) Compte tenu de l'ensemble des éléments ci-dessus, l'Autorité estime que le contrat de bail général de 2005 n'a pas été conclu à un prix inférieur à celui du marché.
- (58) Enfin, l'Autorité observe que ni la comparaison établie avec le bâtiment situé à Sævarhöfði 31 ni l'évaluation réalisée par 101 Reykjavík Fasteignasala ne tiennent compte des obligations particulières contenues dans les contrats de bail, notamment la courte durée du préavis (qui a été à présent invoquée) et les diverses obligations en matière d'entretien. Les conséquences financières de ces obligations sur le loyer sont difficilement quantifiables. Cependant, elles favorisent intrinsèquement la municipalité au détriment d'ÍG, ce qui contribue à conforter davantage la conclusion de l'Autorité selon laquelle le contrat de bail général de 2005 a été conclu aux conditions du marché.
- (59) À la lumière de ce qui précède, l'Autorité conclut qu'ÍG n'a pas bénéficié d'un avantage économique découlant des contrats de bail.

2. CONCLUSION

- (60) Sur la base de l'appréciation ci-dessus, l'Autorité considère que les contrats de bail conclus par la municipalité et ÍG concernant la mise en location de la zone de Gufunes ne comportent pas d'aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les contrats de bail conclus par la municipalité de Reykjavík et Íslenska Gamafelagið concernant la mise en location de la zone de Gufunes ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE. La procédure formelle d'examen est close.

⁽¹⁾ Document n° 778453.

⁽²⁾ Document n° 716986, page 25.

Article 2

L'Islande est destinataire de la présente décision.

Article 3

Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.

Fait à Bruxelles, le 26 avril 2017.

Par l'Autorité de surveillance AELE

Sven Erik SVEDMAN

Président

Frank J. BÜCHEL

Membre du Collège
