

II

(Besluiten op grond van het EG- en het Euratom-Verdrag waarvan publicatie niet verplicht is)

BESLUITEN/BESCHIKKINGEN

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 30 januari 2008

betreffende de steunmaatregel C 35/06 (ex NN 37/06) die Zweden ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van Konsum Jämtland ekonomisk förening

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2008) 311)

(Slechts de tekst in de Zweedse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2008/366/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Bij klacht, ingeschreven door de Commissie op 14 november 2005, stelde Stiftelsen Den Nya Valfärden (hierna ook wel „de stichting” genoemd) de Commissie op de hoogte van de verkoop van grond door de gemeente Åre aan Konsum Jämtland ekonomisk förening. Volgens de stichting omvatte de verkoop onrechtmatige staatssteun.

(2) Bij schrijven van 3 januari 2006 verzocht de Commissie de Zweedse autoriteiten om aanvullende informatie over de betrokken transactie. De gevraagde informatie werd verstrekt bij schrijven van 2 maart 2006 en bij schrijven van 28 maart 2006.

(3) Bij schrijven van 3 januari 2006 verzocht de Commissie ook de indiener van de klacht om aanvullende informatie over de betrokken transactie. De gevraagde informatie werd verstrekt bij schrijven van 1 februari 2006.

(4) Bij schrijven van 19 juli 2006 heeft de Commissie Zweden in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden ten aanzien van bovengenoemde maatregel ⁽²⁾.

(5) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽³⁾. Tevens heeft de Commissie belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de maatregel kenbaar te maken.

(6) De Zweedse autoriteiten hebben bij schrijven van 27 september 2006 hun opmerkingen kenbaar gemaakt.

(7) De Commissie heeft geen opmerkingen van andere belanghebbenden ontvangen.

(8) Bij schrijven van 24 januari 2007 verzocht de Commissie de Zweedse autoriteiten om aanvullende informatie. De gevraagde informatie werd verstrekt bij schrijven van 21 februari 2007.

⁽¹⁾ PB C 204 van 26.8.2006, blz. 5.

⁽²⁾ Zaak C 35/06.

⁽³⁾ Vgl. voetnoot 1.

II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

1. De indiener van de klacht ⁽⁴⁾

- (9) De indiener van de klacht — Stiftelsen Den Nya Valfärden — is een organisatie die zich (o.a.) inzet voor ondernemingen. De activiteiten van de stichting worden hoofdzakelijk gefinancierd door bijdragen van een groot aantal ondernemingen. De stichting trad in dit geval op na overleg met de onderneming Lidl Sverige KB (hierna „Lidl” genoemd).
- (10) Lidl was in september 2003 voor het eerst actief op de Zweedse markt en heeft op dit moment ongeveer 130 discountzaken (*hard discount stores*) in Zweden. De onderneming zal naar verwachting eind 2007 een marktaandeel hebben van 3 %, tegenover 2,2 % eind 2006. De omzet van Lidl bedroeg in het boekjaar 2006/2007 3,7 miljard SEK (ca. 393 miljoen EUR). De onderneming lijdt verlies sinds het begin van haar activiteiten in Zweden. Haar exploitatieverlies (na financiële posten) bedroeg in het boekjaar 2006/2007 339 miljoen SEK (ca. 36 miljoen EUR).
- (11) Lidl is een relatief kleine speler op de detailhandelsmarkt voor levensmiddelen in Zweden.

2. Begunstigde van de steun ⁽⁵⁾

- (12) De coöperatieve onderneming Konsum Jämtland ekonomisk förening verkoopt consumentenartikelen (o.a. levensmiddelen) in heel Jämtland. In 2004 bedroeg de omzet van de onderneming 260 miljoen SEK (ca. 28 miljoen EUR).
- (13) Konsum Jämtland ekonomisk förening (hierna „Konsum” genoemd) fuseerde op 1 januari 2006 met Konsum Nord ekonomisk förening. Beide ondernemingen waren op het moment waarop zij fuseerden, lid van Kooperativa Förbundet. Kooperativa Förbundet is de coöperatieve federatie van op dit moment 51 coöperatieve consumentenverenigingen, met in totaal ongeveer 3 miljoen leden. Kooperativa Förbundet heeft een aandeel van 42 % in Coop Norden, de op een na grootste speler in de consumptiegoederensector in Zweden (marktaandeel 2005: 16,2 %) en een van de grootste spelers in deze sector in Denemarken en Noorwegen. KF is voorts o.a. actief in de vastgoed- en de mediasector. De omzet bedroeg in 2006 24,4 miljard SEK (ongeveer 2,6 miljard EUR) en de winst 701 miljoen SEK (ongeveer 74 miljoen EUR).

3. Verkoop van grond

- (14) De klacht heeft betrekking op de verkoop van grond door de gemeente Åre aan Konsum voor een prijs die volgens de beschikbare informatie onder de marktwaarde lag.
- (15) Op 5 oktober 2005 besloot de gemeenteraad van Åre om een stuk grond in het Produkthusområdet geheten deel van Åre (Åre Prästbord 1:30, 1:68 en 1:69) voor 2 miljoen SEK (ca. 0,2 miljoen EUR) te verkopen aan Kon-

sum. Aan de verkoop ging geen openbare aanbesteding vooraf.

- (16) Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de grond voor 1 SEK zou worden verkocht en dat de verkoop op 24 augustus 2005 tijdens een bijeenkomst van de gemeenteraad zou worden goedgekeurd.
- (17) Op 23 augustus 2005 kwam echter via een telefoonsprek met de voorzitter van de gemeenteraad van Åre en per email een bod van Lidl binnen van 6,6 miljoen SEK (ca. 0,7 miljoen EUR) voor dezelfde grond.
- (18) Op 24 augustus 2005 maakte Sveriges Radio P4 Jämtland het bod van Lidl bekend en interviewde een lid van de gemeenteraad van Åre, die bevestigde dat er een bod was binnengekomen.
- (19) Op dezelfde dag dat het bod van Lidl werd ontvangen, onderhandelden de gemeentelijke diensten opnieuw met Konsum over de verkoopprijs, die werd bijgesteld op 1 miljoen SEK.
- (20) Op 24 augustus 2005 ging het gemeentebestuur tijdens een bijeenkomst akkoord met de verkoop van de grond aan Konsum voor 1 miljoen SEK. Uit de notulen van die bijeenkomst blijkt dat het bod van Lidl de grondslag was voor het besluit om de grond voor 1 miljoen SEK te verkopen in plaats van het oorspronkelijk geplande bedrag van 1 SEK. Uit de notulen blijkt ook dat de gemeentelijke diensten de opdracht kregen om in Åre een ander stuk grond te vinden voor Lidl.
- (21) Tijdens de bijeenkomst van het gemeentebestuur van 20 september 2005 trok het gemeentebestuur zijn besluit om het stuk grond voor 1 miljoen SEK te verkopen weer in, nadat twee leden van de gemeenteraad beroep hadden ingesteld bij de administratieve rechtbank van Jämtland.
- (22) Op 5 oktober 2005 stemde de gemeenteraad in met de verkoop van het stuk grond aan Konsum voor 2 miljoen SEK. In een interne brief van 20 september 2005 van de gemeentelijke diensten aan het gemeentebestuur wordt verwezen naar het bod van Lidl en vermeld dat de gemeentelijke diensten contacten hebben met Lidl over vestiging op een andere plaats.
- (23) Bij schrijven van 28 oktober 2005 aan het gemeentebestuur en bij schrijven van 30 november 2005 aan Stiftelsen Den Nya Valfärden bevestigde Lidl dat haar bod van 6,6 miljoen SEK nog steeds geldig was en dat het belangstelling had om deel te nemen aan een eventuele aanbesteding voor de grond.
- (24) Konsum was op het moment waarop de verkoop plaats had reeds in de gemeente Åre gevestigd, terwijl Lidl op dat moment trachtte aldaar haar eerste verkooppunt te openen.

III. BESLUIT TOT INLEIDING VAN DE PROCEDURE VAN ARTIKEL 88, LID 2, VAN HET VERDRAG

- (25) Het besluit van de Commissie om de formele onderzoeksprocedure in te leiden was hoofdzakelijk gebaseerd op de volgende factoren:

— Aan de verkoop ging geen openbare aanbesteding vooraf.

⁽⁴⁾ Bronnen voor de informatie in dit deel: de indiener van de klacht en Just-food.com (26 oktober 2007).

⁽⁵⁾ Bronnen voor bepaalde informatie in dit deel: de indiener van de klacht en de jaarrapporten van Kooperativa Förbundet over 2005 en 2006.

- De Zweedse autoriteiten konden niet aantonen dat een onpartijdige evaluatie van het stuk grond had plaatsgevonden (wel vermeldde zij dat Ernst & Young Real Estate enkele stukken grond in het gebied rond Åre hadden geëvalueerd).
- De prijs waarvoor de grond aan Konsum is verkocht en het bod van Lidl leken direct vergelijkbaar en er leken geen specifieke voorwaarden verbonden te zijn aan het bod van Lidl. De verschillende verhogingen van de prijs na het bod van Lidl (eerst van 1 SEK tot 1 miljoen SEK en vervolgens van 1 miljoen SEK tot 2 miljoen SEK) leken de constatering te onderbouwen dat zij direct vergelijkbaar waren. Aangezien het bod van Lidl hoger was dan de feitelijke verkoopprijs, leek er sprake te zijn van betrokkenheid van staatsmiddelen.
- De steunmaatregel was mogelijk van invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten (met name gezien het feit dat zowel Kooperativa Förbundet, als Lidl internationaal actief is).
- De steunmaatregel was mogelijk niet verenigbaar met de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, en er leek geen andere rechtsgrond aanwezig te zijn op grond waarvan de steun werd goedgekeurd.

IV. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (26) De Commissie heeft geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen.

V. OPMERKINGEN VAN DE ZWEEDSE AUTORITEITEN

- (27) Het voornaamste argument van de Zweedse autoriteiten was dat de verkoop van het stuk grond aan Konsum deel uitmaakte van een reeks transacties met grond, die met name de verkoop door Konsum omvatte van grond in een ander deel van Åre (in de nabijheid van Åre torg in het centrum van Åre). Dat stuk grond werd opgenomen in een ontwikkelingsplan dat de gemeente voor dat deel van Åre heeft vastgelegd.
- (28) Konsum zou na de verkoop van het betrokken stuk grond zijn verkooppunt weghalen uit dit deel van Åre en het de gemeente zodoende mogelijk maken het ontwikkelingsplan door te voeren. Als de gemeente het bod van Lidl had geaccepteerd, had zij het plan niet kunnen doorvoeren, aangezien Konsum in dat geval nog steeds in de nabijheid van Åre torg had gezeten.
- (29) In het contract betreffende de verkoop van het stuk grond aan Konsum wordt echter geen melding gemaakt van andere stukken grond (ook de waarde van het stuk grond van Konsum in de nabijheid van Åre torg wordt niet genoemd) ⁽⁶⁾.
- (30) De Zweedse autoriteiten hebben in september 2006 twee nieuwe relevante documenten voorgelegd: een evaluatierapport van Ernst & Young Real Estate en een arrest van

de administratieve rechtbank van Jämtland van 24 mei 2006 betreffende een beroepsprocedure tegen het besluit van de gemeenteraad van Åre van 5 oktober 2005 tot goedkeuring van de verkoop van het stuk grond in Produkthusområdet aan Konsum.

1. Evaluatierapport

- (31) Het evaluatierapport heeft niet specifiek betrekking op de grond die is verkocht aan Konsum, maar wel op enkele andere stukken grond in Åre (waaronder grond grenzend aan de grond die door Konsum is gekocht). Het rapport is in mei 2003 opgesteld ⁽⁷⁾. De evaluatie is o.a. gebaseerd op cijfers in de gegevensbank van de consultant, feitelijke huurcontracten en koopovereenkomsten, alsmede genormaliseerde exploitatie- en onderhoudskosten voor vergelijkbaar onroerend goed. De evaluatie is gebaseerd op een kasstroomanalyse, rekening houdende met het beoogd gebruik van de grond.
- (32) Volgens de evaluatie van de consultant zal de marktwaarde van het stuk grond dat aan Konsum is verkocht stijgen tot 1,65 miljoen SEK. Dit is vergelijkbaar met de feitelijke transactieprijs van 2 miljoen SEK.
- (33) De gemeente Åre betoogde dat bij de verkoop van het stuk grond rekening is gehouden met het feit dat het evaluatierapport van Ernst & Young Real Estate in mei 2003 is opgesteld en de verkoop plaats had in oktober 2005, bijna tweeënhalf jaar later. Hiervoor is echter geen enkel bewijs verstrekt.

2. arrest van de administratieve rechtbank

- (34) Het onderzoek van de administratieve rechtbank naar het besluit van de gemeenteraad van Åre beperkte zich tot de wettigheid van dat besluit. De rechtbank heeft beoordeeld in hoeverre de gemeente Åre haar bevoegdheid had overschreden door een particuliere onderneming te bevoordelen zonder dat daar bijzondere redenen voor waren.
- (35) De administratieve rechtbank kwam tot de conclusie dat het besluit wettig was en er om de volgende redenen geen sprake was van bevoordeling van de koper:
- Het bod van Lidl was reeds ontvangen voordat de gemeenteraad het besluit nam.
 - De verkoop betrof grond waarop speciale gebruiksvoorwaarden van toepassing waren, overeenkomstig het ontwikkelingsplan voor het betrokken gebied.
 - Er was onvoldoende bewijs dat de verkoopprijs voor het stuk grond lager was dan de marktwaarde.
 - Het besluit van de gemeenteraad moet worden beschouwd als onderdeel van een groter plan om activiteiten en ondernemingen op een andere plaats te vestigen. De verkoop van het stuk grond aan Konsum maakte deel uit van dit plan.

⁽⁶⁾ Een eerder (ontwerp)contract betreffende de verkoop van de grond aan Konsum (het contract waarbij de prijs werd vastgesteld van 1 miljoen SEK) omvatte de verplichting voor Konsum om de grond in het centrum van Åre te verkopen en binnen een bepaalde termijn te verlaten. Deze bepalingen werden echter niet opgenomen in het definitieve contract.

⁽⁷⁾ De verkoop van de grond aan Konsum had plaats in oktober 2005.

3. Door de Zweedse autoriteiten verstrekte aanvullende informatie

- (36) Bij schrijven van 24 januari 2007 verzocht DG Concurrentie de Zweedse autoriteiten op te geven welke methode zij hadden gebruikt om erop toe te zien dat het verschil in tijdstip tussen het evaluatierapport van Ernst & Young Real Estate (mei 2003) en de verkoop van het stuk grond aan Konsum (oktober 2005) werd doorberekend in de verkoopprijs en ten bewijze daarvan alle noodzakelijke gegevens te verstrekken (onderzoeken, berekeningen, evaluatieprincipes, etc.).
- (37) Bij schrijven van 21 februari 2007 hebben de Zweedse autoriteiten een door de voorzitter van de gemeenteraad van Åre ondertekende brief overgelegd. In de brief van de voorzitter van de gemeenteraad wordt een aantal algemene marktindexen (consumentenprijsindex, onroerendgoedindex voor kleinhandelszaken, etc.) genoemd die zijn toegepast om de waarde van het stuk grond in de bovengenoemde periode te schatten.
- (38) De belangrijkste index is de onroerendgoedindex voor kleinhandelszaken. Deze is van toepassing op bebouwde objecten in grotere steden en voor 2005 voor circa een derde samengesteld uit winkelcentra en circa tweederde uit andere kleinhandelszaken. Alle indexen wezen erop dat de geactualiseerde waarde van het stuk grond op het moment van de verkoop lager was dan de feitelijke verkoopprijs.
- (39) Volgens de brief van de voorzitter van de gemeenteraad was er op het moment van de verkoop nauwelijks een markt voor ondernemingen/kleinhandelszaken in Åre en was het bijgevolg niet mogelijk om voor de evaluatie van het stuk grond uit te gaan van prijzen betaald bij feitelijke transacties.
- (42) Een dergelijke taxatie moet overeenkomstig de mededeling vóór de verkooponderhandelingen worden verricht door een of meer onafhankelijke taxateurs⁽⁹⁾, met als doel de marktwaarde vast te stellen op basis van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria.
- (43) In het onderhavige geval was er geen sprake van een formele biedprocedure. Er is eerder een taxatie verricht van grond grenzend aan de grond waarvan hier sprake is. Die taxatie (zie punt V.1 hierboven) is zonder enige twijfel verricht door een onafhankelijk taxateur en op basis van algemeen aanvaarde taxatiecriteria, als bedoeld in de mededeling. Het resultaat van de taxatie kan echter, ondanks het feit dat het niet de grond betreft waarvan hier sprake is, maar grond die daaraan grenst, worden beschouwd als een redelijke schatting van de marktwaarde van de betreffende grond op het moment waarop de taxatie is verricht.
- (44) Het evaluatierapport is echter in mei 2003 opgesteld, bijna tweeënhalf jaar vóór de verkoop (oktober 2005). Gedurende een zo lange periode kan de waarde van het stuk grond aanzienlijk veranderen.
- (45) In het kader van de formele onderzoeksprocedure hebben de Zweedse autoriteiten in februari 2007, op verzoek van de Commissie, een geactualiseerde versie van de taxatie verstrekt (zie punt V.3 hierboven).
- (46) Het lijkt erop dat er geen formele update is geweest van de taxatie van Ernst & Young vóór de verkoop van het stuk grond aan Konsum, teneinde rekening te houden met het tijdsverloop tussen het moment waarop de taxatie plaatshad en het moment van verkoop. Was dat wel het geval geweest, dan hadden de Zweedse autoriteiten bewijzen verstrekt daterend van omstreeks het moment waarop de transactie plaatshad. Het is derhalve zeer waarschijnlijk dat de informatie die in februari 2007 door de Zweedse autoriteiten is overgelegd, werd verstrekt met het doel de verkoopprijs ex post te rechtvaardigen.

VI. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

1. Staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag

- (40) Het bestaan van staatssteun moet worden beoordeeld op basis van de mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties⁽⁸⁾ (hierna „de mededeling” genoemd).
- 1.1. Gebruik van staatsmiddelen
- 1.1.1. Toepassing van de mededeling
- (41) Volgens de mededeling zijn er twee manieren om bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties staatssteun uit te sluiten: door een onvoorwaardelijke biedprocedure waarbij het beste bod wordt aanvaard of, zonder een dergelijke procedure, door verkoop voor een prijs die tenminste overeenkomt met de waarde die tijdens een taxatie door een onafhankelijk deskundige is vastgesteld.
- (47) In tegenstelling tot de taxatie van Ernst & Young is de update van de evaluatie van de Zweedse autoriteiten niet verricht op basis van algemeen aanvaarde taxatiecriteria (zoals bijvoorbeeld een kasstroomanalyse), met inachtneming van de verwachte toekomstige inkomsten. De update vormt geen complete taxatie van het stuk grond, maar is gebaseerd op de toepassing van marktindexen om de theoretische waardestijging op de markt te schatten. De indexen zijn nationaal van opzet en tamelijk algemeen (met name de consumentenprijsindex), en lijken om die reden niet echt geschikt in de context van deze specifieke verkoop.

⁽⁸⁾ PB C 209 van 10.7.1997, blz. 3.

⁽⁹⁾ Onder taxateur wordt een persoon verstaan met de vereiste kwalificaties en ervaring, zoals gedefinieerd in de mededeling. De taxateur dient zijn taken onafhankelijk uit te voeren, dat wil zeggen dat openbare instanties geen orders mogen geven met betrekking tot het resultaat van de taxatie. Taxatiebureaus van de staat, ambtenaren of ander overheidspersoneel worden als onafhankelijk beschouwd zolang een ongepaste invloed op hun taxatie daadwerkelijk wordt uitgesloten.

(48) De onroerendgoedindex voor kleinhandelszaken lijkt het meest geschikt. Deze index is echter nationaal en houdt geen rekening met het specifieke karakter van de regio waar de verkoop plaatshad. Verder heeft de index vooral betrekking op grotere steden, terwijl Åre een kleinere stad is. De index heeft ook niet specifiek betrekking op de levensmiddelensector, maar veeleer op de detailhandel in het algemeen. Het is dan ook niet zeker dat deze index de daadwerkelijke ontwikkeling weerspiegelt van de vastgoedprijzen voor de levensmiddelensector in Åre in de periode van mei 2003 tot en met oktober 2005.

(49) Het argument van de Zweedse autoriteiten dat er op het moment van de verkoop in Åre nauwelijks een markt voor ondernemingen/kleinhandelszaken was, zoals de autoriteiten aanvoerden ter verdediging tegen het feit dat zij bij hun beoordeling van de markt niet waren uitgegaan van prijzen betaald bij daadwerkelijke transacties, wordt tegengesproken door het feit dat Ernst & Young in 2003 een volledige taxatie kon verrichten die o.a. gebaseerd was op de marktvooruitzichten van de grond voor de levensmiddelensector en feitelijke huurcontracten en verkooptransacties in Åre.

(50) In elk geval was er vóór de verkoop van de grond aan Konsum een alternatief en volgens de Commissie een betrouwbaardere indicator voor de marktwaarde van de betrokken grond, namelijk het bod van Lidl (zie punt VI.1.1.3 hieronder).

1.1.2. Voorwaarden in verband met de verkoop

(51) Op de grond waren bepaalde stadsplanningsrestricties van toepassing wat betreft gebruik (locatie voor de verkoop van levensmiddelen) en oppervlakte. Die restricties moeten worden beschouwd als vallend binnen de legitieme publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente.

(52) De Zweedse autoriteiten voerden aan dat de zaak betreffende het betwiste stuk grond deel uitmaakt van een serie grondzaken, waaronder met name de verkoop door Konsum van grond in het centrum van Åre, die overeenkomstig het ontwikkelingsplan van de gemeente voor andere ontwikkelingsdoelen zou worden gebruikt. In het contract betreffende de verkoop van de grond aan Konsum wordt echter geen formeel verband gelegd tussen de verkoop door de gemeente en die door Konsum. Ook hebben de Zweedse autoriteiten in de loop van het onderzoek van de Commissie geen concrete informatie overgelegd betreffende de verkoop door Konsum of concrete informatie waaruit blijkt dat deze twee transacties deel uitmaakten van één grote transactie.

(53) Er waren wat dit besluit betreft geen relevante restricties opgenomen in het contract betreffende de verkoop van het grond aan Konsum. Derhalve kan worden aangenomen dat er aan de verkoop geen „speciale voorwaarden” verbonden waren, als bedoeld in de mededeling.

(54) Er waren geen voorwaarden verbonden aan het bod van Lidl. De activiteiten waarvoor de onderneming de grond wilde gebruiken, waren ongeveer dezelfde als die van Konsum (levensmiddelensector) en verenigbaar met de

stadsplanningsrestricties die de gemeente geheel in overeenstemming met de wet had ingevoerd. Het bod van Lidl en de feitelijke prijs waarvoor de grond aan Konsum is verkocht, zijn derhalve direct vergelijkbaar.

1.1.3. Toepassing van het principe van de particuliere investeerder in een markteconomie

(55) Het uitgangspunt voor de beoordeling of de verkoop aan Konsum staatssteun omvat, is volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie⁽¹⁰⁾ het principe van de particuliere investeerder in een markteconomie. Volgens dit principe wordt de waarde van steun bij verkoop van vastgoed in openbare eigendom gelijkgesteld met het verschil tussen wat de koper feitelijk heeft betaald en wat deze op hetzelfde moment onder normale marktvoorwaarden voor een vergelijkbaar vastgoedobject zou hebben betaald aan een verkoper uit de particuliere sector.

(56) In overeenstemming hiermee kan worden gesteld dat er in dit geval sprake is van staatssteun indien een verkoper uit de particuliere sector de grond voor de geboden prijs aan Lidl had kunnen verkopen. Dit betekent op zijn beurt dat de door Lidl geboden prijs geloofwaardig en bindend was.

(57) Volgens de Commissie was het bod van Lidl om volgende redenen geloofwaardig en bindend:

— Lidl deed zijn bod op 23 augustus 2005 tijdens een telefoongesprek met de voorzitter van de gemeenteraad van Åre, gevolgd door een email aan dezelfde persoon later die dag. Het bod werd niet op een meer formele wijze gedaan omdat Lidl pas kort tevoren had vernomen dat de grond de daaropvolgende dag (voor 1 SEK) zou worden verkocht. Derhalve mag worden aangenomen dat er geen tijd was om het bod verder te formaliseren.

— Op 24 augustus 2005 werd het bod bekendgemaakt door een radiostation, dat een lid van de gemeenteraad van Åre interviewde. Het lid van de gemeenteraad twijfelde daarbij niet aan de geloofwaardigheid van het bod.

— Dezelfde dag als het bod van Lidl werd gepresenteerd, onderhandelden de gemeentelijke diensten opnieuw over de verkoopprijs met Konsum, dat onmiddellijk akkoord was om 1 miljoen SEK te betalen voor de grond in plaats van 1 SEK. De dag daarop ging het gemeentebestuur tijdens een bijeenkomst akkoord met de verkoop van de grond aan Konsum voor 1 miljoen SEK. Uit de notulen van die bijeenkomst blijkt dat het bod van Lidl de grondslag was voor het besluit om de grond voor 1 miljoen SEK te verkopen in plaats van het oorspronkelijk geplande bedrag van 1 SEK. Uit de notulen blijkt ook dat de gemeentelijke diensten de opdracht kregen om in Åre een ander stuk grond te vinden voor Lidl. Hieruit blijkt dat de gemeentelijke autoriteiten het bod van Lidl al in dat stadium geloofwaardig en bindend achtten.

⁽¹⁰⁾ Zie bijvoorbeeld het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 29 maart 2007 in zaak T-366/00, Scott SA/Commissie van de Europese Gemeenschappen.

- In een interne brief van 20 september 2005 van de gemeentelijke diensten aan het gemeentebestuur wordt verwezen naar het bod van Lidl en vermeld dat de gemeentelijke diensten contacten hebben met Lidl over vestiging op een andere plaats in Åre.
- Bij schrijven van 28 oktober 2005 aan het gemeentebestuur en bij schrijven van 30 november 2005 aan de stichting (Stiftelsen) Den Nya Valfärden bevestigde Lidl dat haar bod van 6,6 miljoen SEK nog steeds geldig was en dat het belangstelling had om deel te nemen aan een eventuele aanbesteding voor het betreffende stuk grond.
- De Zweedse autoriteiten twijfelden gedurende de onderzoeksprocedure niet een keer aan de geloofwaardigheid van het bod van Lidl.
- Lidl is een bekende internationale onderneming en een directe concurrent van Konsum op de detailhandelsmarkt voor levensmiddelen. Lidl is in 2003 begonnen met verkooppunten in Zweden, als onderdeel van een strategie om zo veel mogelijk te profiteren van de groeiende vraag naar *hard discount* in Noord-Europa en het groeiende marktaandeel van *hard discount* in de consumptiegoederensector van deze landen. Derhalve mag redelijkerwijs worden aangenomen dat de onderneming oprechte belangstelling had voor de grond die aan Konsum is verkocht.
- (58) Volgens de Commissie is het geloofwaardige en bindende bod van Lidl, dat hoger was dan de waarde van de grond als geschat in de herziene taxatie van de Zweedse autoriteiten, een betere indicator van de marktwaarde van de grond dan de waarde volgens de herziene taxatie, aangezien het bod van Lidl duidelijk maakte hoeveel de markt op het moment van de verkoop bereid was te betalen voor de grond.
- (59) Zelfs indien, overeenkomstig de mededeling, een taxatie door een deskundige had plaatsgevonden (dat wil zeggen indien de grond was getaxeerd die daadwerkelijk werd verkocht en de taxatie in haar geheel vóór de verkoop en op basis van algemeen aanvaarde taxatiecriteria was verricht), dan was die evaluatie, zonder echt bod, nog niets anders geweest dan het op één na beste instrument om de marktwaarde van de grond te bepalen. Zodra er een geloofwaardig en bindend bod wordt gedaan dat direct vergelijkbaar is met en hoger dan de waarde volgens de taxatie door een deskundige, moet het bod voorrang krijgen. Het bod legt de daadwerkelijke marktwaarde vast. In dit geval blijkt uit het verschil tussen het bod en de feitelijke verkoopprijs heel duidelijk hoeveel middelen de staat heeft gederfd.
- (60) De conclusie van de Commissie luidt derhalve dat het verlies aan staatsmiddelen in dit geval het verschil is tussen het bod van Lidl en de feitelijke verkoopprijs (dat wil zeggen 4,6 miljoen SEK, oftewel 500 000 euro).
- 1.2. *Economisch voordeel*
- (61) Als er een openbare aanbesteding was uitgeschreven, was de prijs voor de grond ten minste uitgekomen op het door Lidl geboden bedrag, en was Konsum verplicht geweest voor de grond ten minste die prijs te betalen. De Commissie is derhalve van mening dat de verkoop van de grond Konsum in dit geval een selectief economisch voordeel heeft opgeleverd overeenkomend met het verschil tussen het bod van Lidl en de feitelijke verkoopprijs.
- 1.3. *Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten*⁽¹¹⁾
- (62) De Zweedse consumptiegoederensector, waarin zowel Lidl als Kooperativa förbundet actief zijn, kan worden onderverdeeld in vier segmenten: supermarkten/serviceshops/tankstationshops (marktaandeel consumptiegoederensector in 2005: 68,4 %), zeer grote supermarkten (16,4 %), *soft discount* (11,5 %) en *hard discount* (3,7 %). Het marktaandeel van consumentencoöperaties in de totale consumptiegoederensector was 16,2 % in 2005.
- (63) De Zweedse groot- en detailhandelsmarkt voor levensmiddelen wordt beheerst door vier ondernemingen: ICA Ahold, Axfood AB, Coop Norden en Bergendahlsgruppen AB. Hun aandeel in de detailhandelsmarkt is ongeveer 80 %⁽¹²⁾.
- (64) De Zweedse levensmiddelensector wordt sinds jaar en dag gekenmerkt door stabiele structuren en een geringe mate van internationalisering. In deze situatie begon echter verandering te komen in de loop van 1999, toen het grote Nederlandse levensmiddelenbedrijf Ahold een aandeel van 50 % verwierf in ICA, het grootste levensmiddelenbedrijf van Zweden. De levensmiddelensector in Noord-Europa heeft sindsdien diverse consolidaties doorgevoerd en het perspectief verschuift van binnenlands naar Noord-Europees.
- (65) De algemene trend is dat de verkoop van zeer grote en grote supermarkten stijgt, terwijl die van kleine en middelgrote supermarkten achterblijft.
- (66) Het marktaandeel van discountzaken neemt ook toe. Hun aandeel in de totale verkoop is tussen 1990 en 2002 gestegen van 3 % tot 13 %. In antwoord op deze trend zijn de levensmiddelenbedrijven in Noord-Europa eigen discounteenheden begonnen en verkopen zij meer producten onder hun eigen merknamen.

⁽¹¹⁾ Bronnen voor bepaalde informatie in dit deel: Jaarrapport 2005 van Kooperativa Förbundet en Finland, *Retail Food Sector, Report 2003* van Global Agriculture Information Network.

⁽¹²⁾ Informatie over 2002, maar is naar wordt aangenomen sedertdien niet wezenlijk veranderd.

- (67) Tijdens de formele onderzoeksperiode bevestigde de Commissie haar initiële beoordeling dat de maatregel de concurrentie verstoort en het handelsverkeer tussen de lidstaten zou kunnen beïnvloeden.
- (68) De concurrentie werd beïnvloed door de verstoring als gevolg van de allocatie van kapitaal tussen concurrerende ondernemingen. De detailhandelsmarkt voor levensmiddelen heeft hoofdzakelijk een lokaal of regionaal karakter. Aangezien de maatregel echter van invloed was op de strategie van een buitenlandse concurrent voor het betreden van de markt, kon de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden.
- (69) Voorts versterkte de maatregel de financiële positie van een onderneming met internationale activiteiten. In een arrest⁽¹³⁾ van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen luidt het als volgt: „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 (arrest van het Hof van 17 september 1980 in zaak 730/79, Philip Morris Holland BV/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1980, blz. 2671, punt 11). Daartoe is het niet noodzakelijk dat de begunstigde onderneming producten exporteert. Immers, wanneer een staat steun toekent aan een onderneming, kan de binnenlandse productie in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om hun producten uit te voeren naar de markt van die lidstaat, afnemen (arrest van het Hof van 13 juli 1988 in zaak 102/87, Franse Republiek/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1988, blz. 4067, punt 19).”.

1.4. Conclusie

- (70) De maatregel wordt beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

2. Verenigbaarheid

- (71) In haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksperiode betoogde de Commissie dat, ingeval het bestaan van staatssteun wordt bevestigd, er geen redelijke basis leek te zijn om de maatregel verenigbaar te verklaren met het EG-Verdrag⁽¹⁴⁾: de verkoop van de grond kon met name niet worden beschouwd als met het Verdrag verenigbare investeringssteun overeenkomstig de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen⁽¹⁵⁾. De maatregel lijkt in plaats daarvan eerder exploitatiesteun, die volgens punt 4.15 van de richtsnoeren niet is toegestaan in steungebieden in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag⁽¹⁶⁾. De Commissie bevestigt haar conclusie in het kader van bovengenoemd besluit dat er geen andere juridische reden is om de maatregel vrij te stellen van het algemene beginsel van niet-verenigbaarheid.

⁽¹³⁾ Zie het arrest van het Hof van 14 september 1994 in gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Koninkrijk Spanje/Commissie van de Europese Gemeenschappen, punt 40. (Dit arrest is niet in het Zweeds vertaald.)

⁽¹⁴⁾ Zie de punten 29-32 van het besluit van de Commissie om de formele onderzoeksperiode in te leiden.

⁽¹⁵⁾ PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9.

⁽¹⁶⁾ Zie met name de punten 30 en 31 van het besluit van de Commissie om de formele onderzoeksperiode in te leiden.

- (72) De verstoring van de concurrentie lijkt een tamelijk lokaal karakter te hebben en de invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten is waarschijnlijk relatief beperkt, maar de Zweedse autoriteiten hebben geen bewijs verstrekt dat de steun gericht was op bepaalde doelen van gemeenschappelijk belang, die wellicht hadden kunnen opwegen tegen de negatieve gevolgen voor de concurrentie en het handelsverkeer. Zij concentreerden hun argumenten in plaats daarvan op het eventuele bestaan van staatssteun en verstrekten geen argumenten betreffende de verenigbaarheid van de steun.
- (73) De voorlopige conclusie van de Commissie wordt derhalve bevestigd.

3. Terugvordering

- (74) Aangezien de maatregel ten uitvoer werd gelegd zonder vooraf te zijn aangemeld bij de Commissie en onverenigbaar is met de regels inzake staatssteun, dienen de Zweedse autoriteiten de steun terug te vorderen van de begunstigde.
- (75) In dit verband moet eraan worden herinnerd dat terugvordering ten doel heeft de situatie te herstellen welke vóór de toekenning van de steun op de markt bestond. Dit herstel is bereikt zodra de onrechtmatige en met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun door de begunstigde is terugbetaald. Deze verliest aldus het voordeel dat hij op de markt ten opzichte van zijn concurrenten genoot. Het teruggevorderde bedrag is van dien aard dat het economisch voordeel van de begunstigde teniet wordt gedaan.
- (76) Aangezien de steun ten gunste van Konsum gelijk is aan het verschil tussen het bod van Lidl en de feitelijke verkoopprijs, oftewel 4,6 miljoen SEK (ongeveer 0,5 miljoen euro), is dit het terug te vorderen steunbedrag.
- (77) De Zweedse autoriteiten dienen derhalve van Konsum een bedrag terug te vorderen van 4,6 miljoen SEK plus de bij terugvordering toe te passen rente, berekend in overeenstemming met artikel 9 van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag⁽¹⁷⁾. De rente is betaalbaar vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun voor Konsum beschikbaar was tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling van de steun.

VII. CONCLUSIES

- (78) De Commissie stelt vast dat Zweden bij de verkoop van de betreffende grond in strijd met artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag heeft gehandeld. De Commissie is van mening dat de steun, die zuivere exploitatiesteun is, niet in aanmerking komt voor vrijstelling op grond van het EG-Verdrag en derhalve niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. De steun moet bijgevolg worden teruggevorderd,

⁽¹⁷⁾ PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1935/2006 (PB L 407 van 30.12.2006, blz. 1).

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De staatssteun van 4,6 miljoen SEK, die Zweden in strijd met artikel 88, lid 3, van het Verdrag onrechtmatig heeft verleend aan Konsum Jämtland ekonomisk förening, is niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

1. Zweden moet de in artikel 1 bedoelde steun terugvorderen van de begunstigde.
2. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun ter beschikking van de begunstigde is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie.

Artikel 3

1. De in artikel 1 bedoelde steun wordt onmiddellijk en op doeltreffende wijze teruggevorderd.
2. Zweden ziet erop toe dat deze beschikking binnen vier maanden na de datum van de kennisgeving ervan wordt uitgevoerd.

Artikel 4

1. Binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van deze beschikking verstrekt Zweden de Commissie de volgende informatie:

- a) het totale bedrag (hoofdsom en rente) dat van de begunstigde moet worden teruggevorderd;
 - b) een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan deze beschikking te voldoen;
 - c) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde is aangemaand de steun terug te betalen.
2. Zweden houdt de Commissie op de hoogte van de vooruitgang die bij de nationale maatregelen ter uitvoering van deze beschikking wordt gemaakt, totdat de in artikel 1 bedoelde steun die in het kader van de regeling werd verleend, volledig is terugbetaald. Het verstrekt onmiddellijk alle informatie die de Commissie wenst te krijgen over de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan deze beschikking te voldoen. Het verstrekt ook gedetailleerde gegevens over de steunbedragen en de invorderingsrente die reeds door de begunstigde zijn terugbetaald.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Zweden.

Gedaan te Brussel, 30 januari 2008.

Voor de Commissie

Neelie KROES

Lid van de Commissie