

EUROPEISKA EKONOMISKA SAMARBETSOMRÅDET

EFTAS ÖVERVAKNINGSMYNDIGHET

BESLUT AV EFTAS ÖVERVAKNINGSMYNDIGHET

nr 55/05/KOL

av den 11 mars 2005

om att avsluta det formella granskningsförfarandet enligt artikel 1.2 i del I av protokoll 3 till övervakningsavtalet avseende försäljningen av 1 744 hyreslägenheter i Oslo (Norge)

EFTAS ÖVERVAKNINGSMYNDIGHET HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ⁽¹⁾, särskilt artiklarna 61–63 i detta och protokoll 26 till detta,

med beaktande av avtalet mellan Eftastaterna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol ⁽²⁾, särskilt artikel 24 i detta och artikel 1 i del I av protokoll 3 till detta,

med beaktande av övervakningsmyndighetens riktlinjer för tillämpning och tolkning av artiklarna 61 och 62 i EES-avtalet ⁽³⁾, särskilt kapitel 18B i dessa,

efter att ha givit berörda parter tillfälle att yttra sig i enlighet med de bestämmelser som anges ovan ⁽⁴⁾ och med beaktande av dessa synpunkter, och

AV FÖLJANDE SKÄL:

I. FAKTABAKGRUND

1. Bakgrund

Oslo kommun beslutade i mars 2001 att sälja en portfölj om 1 744 hyreslägenheter före utgången av maj 2001. Lägenheterna hyrdes huvudsakligen av anställda vid kommunala sjukhus. Beslutet om att sälja lägenheterna fattades efter det att Norges regering presenterat planer för en sjukvårdsreform som bland annat skulle innebära att äganderätten till länssjukhusen skulle övergå till staten ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Nedan kallat EES-avtalet.

⁽²⁾ Nedan kallat övervakningsavtalet.

⁽³⁾ Procedurregler och materiella regler inom området för statligt stöd (riktlinjer för statligt stöd), antagna och utfärdade av Eftas övervakningsmyndighet den 19 januari 1994, EGT L 231, 3.9.1994. Riktlinjerna ändrades senast den 15 december 2004.

⁽⁴⁾ Beslut nr 113/03/KOL. Beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet offentliggjordes i EGT C 294, 4.12.2003, s. 13, och EES-supplementet nr 61, med samma datum, s. 1.

⁽⁵⁾ Ot.prp. nr 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak mm. (helseforetaksloven). Lagförslaget lades fram för Stortinget den 6 april 2001.

I en skrivelse av den 18 maj 2001 (dok. nr 01-3792-D) begärde övervakningsmyndigheten att de norska myndigheterna skulle lämna alla relevanta upplysningar om försäljningen så att övervakningsmyndigheten skulle kunna bedöma om den var förenlig med artikel 61 i EES-avtalet och övervakningsmyndighetens riktlinjer för statligt stöd, kapitel 18B om inslag av stöd vid offentliga myndigheters försäljning av mark och byggnader.

Den 30 maj 2001 beslutade kommunstyrelsen i Oslo (Bystyret) att sälja lägenheterna och nästa dag den 31 maj 2001 undertecknade kommunen ett köpeavtal med Fredensborg Boligutleie ANS (nedan kallat Fredensborg). Priset var 715 miljoner norska kronor (89 miljoner euro ⁽⁶⁾).

I en skrivelse av den 31 maj 2001 (dok. nr 01-4004-D) påminde övervakningsmyndigheten de norska myndigheterna om standstill-klausulen (genomförandeförbud) i artikel 1.3 i del I av protokoll 3 till övervakningsavtalet och reglerna om förbuds föreläggande (interimsåtgärder) i riktlinjerna för statligt stöd, kapitel 6 om närmare uppgifter om stöd som är otillåtet enligt procedureglerna.

Genom en skrivelse av den 26 juni 2001 från Norges delegation vid Europeiska unionen vidarebefordrades en skrivelse från Närings- och handelsdepartementet innehållande 17 bilagor från Oslo kommun av den 15 juni 2001, vilken mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 26 juni 2001 (dok. nr. 01-5730-A). I skrivelsen hade de norska myndigheterna i samarbete med Oslo kommun samlat alla upplysningar som ansågs nödvändiga för bedömningen av huruvida försäljningen var förenlig med artikel 61 i EES-avtalet eller inte.

Oslo kommun hävdar i den skrivelse som medföljer dokumentationen ⁽⁷⁾ att försäljningen var förenlig med riktlinjerna för statligt stöd ⁽⁸⁾. Oslo kommun anför att en oberoende expertvärdering hade utförts i enlighet med punkt 2.2 i kapitel 18B i riktlinjerna för statligt stöd och att avvikelsen på 3,4 % mellan försäljningspriset och det bedömda marknadsvärdet var förenlig med marknadsvillkoren enligt punkt 2.2 b i kapitel 18B i riktlinjerna för statligt stöd ⁽⁹⁾.

Oslo kommun påpekar dessutom att försäljningen måste ses mot bakgrund av den tillgängliga tidsramen. Regeringen var i färd med att genomföra en sjukvårdsreform och detta var orsaken till att kommunen måste agera snabbt. Enligt kommunen kan tidspresen ha medfört att antalet budgivare var lägre än önskvärt samt att köparna gav lägre bud än de skulle ha gjort om de hade haft längre tid på sig ⁽¹⁰⁾. Oslo kommun hävdar att man genomfört försäljningen med hjälp av ett anbuds förfarande på samma sätt som en privat säljare skulle ha gjort.

I en skrivelse av den 20 juli 2001 (dok. nr 01-5673-D) till de norska myndigheterna anger övervakningsmyndigheten att den hyser starka tvivel om huruvida det förfarande som föreskrivs i punkt 2.2 i kapitel 18B i riktlinjerna för statligt stöd hade följts. Övervakningsmyndigheten uttrycker dessutom tvivel om huruvida värderingen hade genomförts före försäljningsförhandlingarna, om huruvida värderingen hade genomförts på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder och om försäljningspriset på 3,4 % under det bedömda marknadsvärdet var förenligt med riktlinjerna för statligt stöd. Övervakningsmyndigheten uppmanar de norska myndigheterna att lämna synpunkter på detta, och anger att synpunkterna kommer att beaktas innan övervakningsmyndigheten fattar beslut om att inleda ett formellt granskningsförfarande.

⁽⁶⁾ 1 euro motsvarade 7,9952 NOK i maj 2001, enligt uppgifter från Norges Bank.
http://www.norges-bank.no/stat/valutakurser/kurs_mn1.html

⁽⁷⁾ Se särskilt bilaga 1 till Oslo kommuns skrivelse till närings- och handelsministeriet av den 15 juni 2001.

⁽⁸⁾ Den aktuella meningen har följande lydelse: "Oslo Kommune er av den oppfatning at salget er innenfor rammen av de krav som stilles i ESAs retningslinjer".

⁽⁹⁾ I punkt 2 nedan beskrivs hur själva försäljningen gick till och hur marknadsvärdet beräknades.

⁽¹⁰⁾ Texten har följande lydelse: "Dette tidspreset kan ha ført til at kretsen av interesserte ble mindre enn ønskelig, og/eller at kjøperne la inn lavere bud enn de ville gjort i en situasjon med bedre tid."

Nærings- och handelsdepartementet lämnade sina synpunkter per fax av den 27 juli 2001 (dok. nr 01-6026-A), vilket mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten samma dag. Nærings- och handelsdepartementet instämmer i övervakningsmyndighetens åsikt att det kan komma att uppstå frågor om huruvida försäljningen gjordes i enlighet med artikel 61 i EES-avtalet och anger att *"ytterligare förfaranden kommer att genomföras för att sörja för att Norges skyldigheter enligt artikel 61 i EES-avtalet iakttas"*. Departementet underrättar också övervakningsmyndigheten om att fylkesmannen i Oslo och Akershus den 25 juli 2001 hade beslutat att Oslo kommun inte lagligen kunde överlåta äganderätten förrän fylkesmannen hade fattat ett slutgiltigt beslut. Det anges också att en ny expertvärdering av byggnadernas värde kommer att göras.

I en skrivelse av den 31 juli 2001 (dok. nr. 03-829-A) anger övervakningsmyndigheten att den väntar på en formell anmälan av försäljningen i enlighet med riktlinjerna för statligt stöd.

2. Anmälan

2.1 Inledning

De norska myndigheterna inkom med en anmälan enligt artikel 1.3 i del I av protokoll 3 till övervakningsavtalet om Oslo kommuns beslut att sälja 1 744 hyreslägenheter i Oslo genom en skrivelse av den 10 februari 2003 från Norges delegation vid Europeiska unionen (dok. nr 03-829-A), genom vilken vidarebefordrades en skrivelse av den 7 februari 2003 från Nærings- och handelsdepartementet och en odaterad skrivelse från Oslo kommun (inklusive 31 bilagor), vilka samtliga mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 11 februari 2003. Nærings- och handelsdepartementets skrivelse av den 7 februari 2003 och skrivelsen från Oslo kommun (utan bilagor) skickade också per fax och mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 7 februari 2003 (dok. nr. 03-768 A).

I skrivelsen från Oslo kommun ingår bland annat en beskrivning av de aktuella lägenheterna, information om försäljningsförfarandet, en beskrivning av hur de olika värdebedömningarna gjorts samt en bedömning av eventuell gränsöverskridande påverkan.

Beträffande lägenheterna anförde Oslo kommun följande synpunkter: För det första var portföljens storlek sådan att det inte var troligt att det skulle finnas så många potentiella köpare på marknaden. Detta påverkar både försäljningsmöjligheterna och försäljningsvillkoren. För det andra avgjordes priset av det faktum att det rådde stor osäkerhet om hur mycket och när de befintliga hyrorna skulle kunna höjas. För det tredje var den aktuella investeringen troligtvis inte så attraktiv för företag som inte redan är etablerade i Norge då dessa inte känner till den norska hyreslagen och det rådde osäkerhet kring vad som skulle hända med de befintliga hyreskontrakten. För det fjärde är de aktuella lägenheterna av varierande ålder, är inte alla i samma skick och är dessutom inte alla belägna på samma plats.

Beträffande försäljningsförfarandet (se punkt 2.2) anger Oslo kommun att man *"inte invänder mot påståendet att procedurreglerna i riktlinjerna för statligt stöd inte iakttagits i det aktuella fallet"*.

Oslo kommun konstaterar att *"försäljningen gjordes med hjälp av ett vederbörligen offentliggjort, öppet och villkorslöst anbuds förfarande, men den tidsperiod då lägenheterna var ute på marknaden var kortare än vad som föreskrivs i riktlinjerna för statligt stöd. Det finns däremot ingen anledning att förutsätta att försäljningen gjordes på ett sådant sätt att marknadsvärdet inte uppnåddes eller att utländska investerare uteslöts. Även om övervakningsmyndigheten skulle anse att försäljningen har inslag av stöd vill vi understryka att man inte bör dra slutsatsen att försäljningen inte är förenlig med artikel 61.1 i EES-avtalet då handeln inom EES inte påverkas."*

2.2 Försäljningsförfarandet

Försäljningsförfarandet beskrivs i den anmälan som inkom till övervakningsmyndigheten den 11 februari 2003, närmare bestämt i bilaga 1 och 10 till anmälan. Enligt övervakningsmyndigheten gick försäljningen till på följande sätt:

Den oberoende fastighetsmäklaren Akershus Eiendom AS (nedan kallat Akershus) fick den 16 mars 2001 uppdraget att sälja samtliga lägenheter i en enda affär på Oslo kommuns vägnar.

Akershus inledde försäljningen den 2 april 2001. Värdet hade beräknats av Catella Eiendoms-Consult AS (nedan kallat Catella) till 1 143 miljoner norska kronor (se punkt 2.3 där det beskrivs hur värdet beräknades). Följande sex företag kontaktades direkt av Akershus:

- OBOS
- Selvaag Eiendom AS
- Olav Thon Gruppen AS
- KLP Eiendom AS
- Gjensidige Nor Næringseiendom AS
- Eiendomsspar AS

Följande nio parter kontaktade Akershus på eget initiativ:

- Sunndal Collier & Co ASA
- Haugen & Damsund AS
- Catella Eiendoms-Consult AS
- Optimo AS
- Investra ASA
- De boende, företrädare av advokat Ole Løken
- Fredensborg eiendomsselskap AS
- DTZ Real Consult Eiendomsmegling AS
- Studentsamskipnaden i Oslo

Försäljningen av lägenheterna offentliggjordes genom ett pressmeddelande den 19 april 2001.

Ett prospekt på lägenheterna skickades den 23 april 2001 till de 15 potentiella köparna.

Den 26 april presenterade OPAK AS (nedan kallat OPAK) en värdebedömning, i vilken man drog slutsatsen att marknadsvärdet var 795 miljoner norska kronor och värdebedömningen vidarebefordrades till de berörda parterna (se punkt 2.3 där det beskrivs hur värdet beräknades).

De potentiella köparna ombads att inge sina anbud senast den 2 maj 2001 och därefter avslutades anbudsproceduren den 3 maj 2001. Fem parter inkom med följande anbud i den första anbudsomgången den 2 maj 2001:

- | | |
|--|------------------|
| — De boende, företrädare av advokat Ole Løken: | 300 miljoner NOK |
| — Eiendomsspar AS: | 500 miljoner NOK |
| — Olav Thon Gruppen AS: | 505 miljoner NOK |
| — Haugen & Damsund AS: | 690 miljoner NOK |
| — Sunndal Collier & Co ASA: | 725 miljoner NOK |

Den 3 maj 2001 informerades de fem parterna om vilket det högsta anbudet från den 2 maj 2001 var och de uppmanades att ändra eller öka sina anbud. Följande nya anbud inkom:

- De boende, företrädare av advokat Ole Løken 690 miljoner NOK
- Sunndal Collier & Co ASA: 735 miljoner NOK

Oslo kommun valde anbudet från Sunndal Collier & Co ASA och avtal slöts den 8 maj med Sunndal Colliers efterträdare Fredensborg.

Efter det att anbudet antagits framkom det att två byggnader (Internat A och B) i anslutning till ett av sjukhusen (Ullevål Sykehus) utnyttjades av Oslo og Akerhus høgskolenes studentsamskipnad (OAS) som inte erlade hyra (i enlighet med ett avtal mellan Ullevål Sykehus och OAS, dvs. ett avtal som kommunen inte är part i, enligt vilket OAS endast står för driftskostnaderna). Till följd av detta ändrades avtalet mellan Oslo kommun och Fredensborg på flera punkter. I en skrivelse av den 11 maj 2001 bad Oslo kommun OPAK att analysera hur detta påverkar värdebedömningen.

OPAK presenterade en ändrad bedömning den 14 maj 2001, i vilken värdet beräknas till 740 miljoner norska kronor (se punkt 2.3).

Den 31 maj 2001 undertecknades ett avtal mellan Oslo kommun och Fredensborg Boligutleie ANS som innebar att alla de 1 744 lägenheterna såldes i en enda affär till ett pris av 715 miljoner norska kronor.

2.3 Värdebedömningar som ingick i anmälan

I anmälan ingick tre värdebedömningar, en från Catella (bilaga 16 till anmälan), en från OPAK (bilaga 18 till anmälan) och en från FIGA/Nortakst (bilaga 21 till anmälan).

— Catellas värdebedömning

Oslo kommun gav den 14 mars 2003 Catella uppdraget att bedöma marknadsvärdet för lägenheterna som en och samma portfölj (dvs. alla lägenheterna skulle säljas samtidigt till en enda köpare). Syftet var ursprungligen att upprätta en ingående balansräkning för sjukhusen. Bedömningen var klar den 30 mars 2001. Catella angav emellertid att bedömningen inte gjorts i enlighet med Norges Takseringsforbunds regler och att bedömningen gjorts utifrån ett föga detaljerat underlag⁽¹⁾. Catella beräknade marknadsvärdet till 1 143 miljoner norska kronor.

Oslo kommun nämner att Akershus ansåg att det värde som beräknats av Catella inte var det korrekta marknadsvärdet. Ett av skälen till detta var att Akershus ansåg att man angivit för höga hyror och för låga preliminära initialkostnader. Enligt Oslo kommun hade Catellas bedömning dessutom ett antal andra brister. Dessa var följande:

- Bedömningen inbegrep fastigheter som inte ingick i försäljningen (Trondheimsveien 235, med ett beräknat värde på 61 miljoner norska kronor)
- Bedömningen byggde på hypotesen att maximal hyra skulle kunna tas ut från första dagen.

⁽¹⁾ Texten har följande lydelse: "Denne 'porteføljetakst' følger ikke Norges Takseringsforbunds instruks for boligtaksering. Den er gjort på et generelt og relativt overfladisk grunnlag."

— Eventuella effekter av klausulen om befintligt skick togs inte med i bedömningen. Klausulen om befintligt skick innebär att köparen själv tar eventuella risker i samband med fel på lägenheterna och måste därför lita helt till sina egna bedömningar av lägenheterna.

Ett annat företag, OPAK, gavs därför i uppdrag att göra en ny bedömning.

— OPAK:s värdebedömning

Oslo kommun gav OPAK i uppdrag att bedöma marknadsvärdet för lägenheterna som en och samma portfölj. I en första bedömning av den 26 april 2001 beräknas marknadsvärdet till 795 miljoner norska kronor.

Det preliminära försäljningsvärdet beräknades enligt följande:

Årliga nettohyresintäkter i nettonuvärde	= 835 miljoner NOK
– Kostnader för att renovera lägenheterna	= 150 miljoner NOK
+ Nettonuvärde för lägenheternas värdeökning ⁽¹²⁾ (vid försäljning efter tio år)	= 110 miljoner NOK
= Försäljningsvärde	795 miljoner NOK

Oslo kommun begärde också en justering av OPAK:s värdering för att återspegla de korrigeringar av värdet på vissa hyreskontrakt som gjorts med anledning av vissa faktiska omständigheter som inte hade beaktats vid den ursprungliga värderingen. Till följd av detta minskade OPAK det bedömda värdet på tillgångarna till 740 miljoner norska kronor. Korrigeringen meddelades Oslo kommun den 14 maj 2001.

— FIGA:s och Nortaksts värdebedömning

I en skrivelse av den 12 juli 2001 uppmanar Nærings- och handelsdepartementet Oslo kommun ⁽¹³⁾ att låta göra en ny värdebedömning. Departementet anger också att den bedömning som gjorts av OPAK inte är förenlig med riktlinjerna för statligt stöd ⁽¹⁴⁾. De båda företagen FIGA och Nortakst DA, som tillsammans bildar en hyresnämnd ⁽¹⁵⁾ (nedan kallade FIGA/Nortakst) engagerades av Oslo kommun för att göra en ny värdebedömning. Beslutet att ge uppdraget till FIGA/Nortakst fattades i samråd med Nærings- och handelsdepartementet. FIGA/Nortakst lade fram sin rapport den 26 april 2002 och enligt dem var marknadsvärdet för lägenheterna 1 055 miljoner norska kronor.

FIGA/Nortakst använde tre olika metoder för att beräkna portföljens värde per den 30 maj 2001, dvs. tekniskt värde-metoden, kassaflödesmetoden och nettokapitaliseringsmetoden. Detta gav följande resultat:

Tekniskt värde-metoden:	1 448 miljoner NOK
Kassaflödesmetoden:	1 055 miljoner NOK
Nettokapitaliseringsmetoden:	1 005 miljoner NOK

Enligt FIGA/Nortakst är det kassaflödesmetoden som bäst visar vad en potentiell köpare skulle kunna tänka sig att betala för portföljen. Följaktligen fastställdes marknadsvärdet för lägenheterna till 1 055 miljoner norska kronor.

I den skrivelse från Oslo kommun som bifogas skrivelsen av den 7 februari 2003 från Nærings- och handelsdepartementet ifrågasätter Oslo kommun denna bedömning av lägenheternas värde och hävdar att OPAK:s bedömning bäst återspeglar marknadsvärdet.

⁽¹²⁾ Försäljning av 40 000 kvadratmeter (enskilda lägenheter) efter tio år i nettonuvärde.

⁽¹³⁾ Skrivelsen återfinns i bilaga 20 till anmälan av den 7 februari 2003.

⁽¹⁴⁾ Texten har följande lydelse: "Verdivurderingen foretatt av OPAK kan slik vi ser det ikke sies å tilfredsstillende de krav som stilles til takst i ESAs retningslinjer".

⁽¹⁵⁾ På norska anges att det är fråga om en "takstnemnd".

2.4 Begäran om ytterligare information

I en skrivelse av den 9 april 2003 (dok. nr 03-2133-D) begär övervakningsmyndigheten ytterligare upplysningar. I skrivelsen uttrycker övervakningsmyndighetens direktorat för konkurrens och statligt stöd också tvivel på att försäljningen skulle vara förenlig med reglerna om statligt stöd i EES-avtalet.

De norska myndigheterna inkom med ytterligare upplysningar genom en skrivelse av den 5 juni 2003 från Norges delegation vid Europeiska unionen, genom vilken vidarebefordrades två skrivelser av den 14 maj 2003 från Närings- och handelsdepartementet och Oslo kommun, vilka mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 10 juni 2003 (dok. nr. 03-3630-A). Skrivelserna skickades också per fax av den 14 maj 2003, vilket mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten samma dag (dok. nr 01-3127-A).

Närings- och handelsdepartementet uttrycker inga åsikter i sin skrivelse av den 14 maj 2003, utan vidarebefordrar bara skrivelsen från Oslo kommun.

I skrivelsen av den 14 maj 2003 anger Oslo kommun att den *"inte kommer att hävda att anbudsförandet var i full överensstämmelse med kraven i punkt 2.1 i kapitel 18B i riktlinjerna samt att försäljningen av lägenheterna inte offentliggjordes på det som krävs enligt punkt 2.1 a i artikel 18B i riktlinjerna."* Oslo kommun anger däremot att man anser att försäljningen gjordes på ett sådant sätt att själva syftet med bestämmelserna ändå uppnåddes.

När det gäller bestämmelserna punkt 2.2 i kapitel 18B om överlåtelse utan villkorslöst anbudsförande (oberoende expertvärdering) hävdar Oslo kommun att försäljningen gjordes i enlighet med bestämmelserna. Dessutom anger Oslo kommun att OPAK:s värdebedömning, vilken kommunen använde sig av, gjordes innan köpeförhandlingarna inleddes och att bedömningen gjordes utifrån allmänt accepterade marknadsindikatorer och bedömningsstandarder.

Slutligen anger Oslo kommun att man, *"utifrån de argument som anförs av övervakningsmyndigheten, inte kan förstå varför den tidspress som orsakades av sjukvårdsreformen inte skulle vara av relevans för bedömningen av huruvida försäljningspriset låg under marknadsvärdet eller inte"*.

3. Beslutet om att inleda det formella granskningsförandet

Övervakningsmyndigheten beslutade den 11 juli 2003 att inleda det formella granskningsförandet enligt artikel 1.2 i del I av protokoll 3 till övervakningsavtalet (nedan kallat det formella granskningsförandet) avseende försäljningen av 1 744 hyreslägenheter i Oslo⁽¹⁶⁾. I beslutet om att inleda förandet beskriver övervakningsmyndigheten anmälan, bakgrunden till ärendet och korrespondensen med de norska myndigheterna.

Som skäl för beslutet att inleda förandet anger övervakningsmyndigheten tvivel på flera punkter när det gäller stödets förenlighet med artikel 61.1 i EES-avtalet. När det gäller försäljningsförandet ifrågasätter övervakningsmyndigheten, med tanke på att försäljningen inte offentliggjordes i enlighet med riktlinjerna för statligt stöd, för det första om Oslo kommun uppnått de mål som är syftet med bestämmelserna i punkt 2.1 i kapitel 18B i riktlinjerna för statligt stöd (överlåtelse genom villkorslöst anbudsförande).

När det gäller värdebedömningarna (punkt 2.2 i kapitel 18B i riktlinjerna för statligt stöd) hyser övervakningsmyndigheten för det andra tvivel om huruvida OPAK:s värdering (den värdering som användes av de norska myndigheterna) genomfördes före förhandlingarna om försäljningen, om huruvida värderingen gjordes på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder och, med hänsyn till tidspressen, om huruvida rimliga ansträngningar gjordes för att sälja lägenheterna till marknadsvärdet. Vidare var det överenskomna och anmälda försäljningspriset 715 miljoner norska kronor, medan den nya värdebedömning som begärts av Närings- och handelsdepartementet visade på ett värde på 1 055 miljoner norska kronor (FIGA/Nortakst). De båda värdebedömningarna skiljer sig åt avsevärt, varför övervakningsmyndigheten hyser starka tvivel om huruvida det överenskomna försäljningspriset (715 miljoner norska kronor) återspeglar marknadsvärdet.

⁽¹⁶⁾ Se fotnot 4.

För det tredje ifrågasätter övervakningsmyndigheten Oslo kommuns påstående om att även om det erhållna priset skulle konstateras underskrida marknadsvärdet innebär försäljningen av lägenheterna inte att stöd beviljats enligt artikel 61.1 i EES-avtalet, eftersom den marknad där köparen Fredensborg verkar inte är föremål för gränsöverskridande handel. Enligt övervakningsmyndigheten består fastighetsmarknaden i Oslo inte bara av lokala företag och övervakningsmyndigheten anser att Fredensborg de facto eller potentiellt konkurrerar med liknande företag i Norge och andra EES-stater.

För det fjärde uttrycker övervakningsmyndigheten tvivel om huruvida det är möjligt att säga att ett försäljningspris som är lägre än marknadspriset är berättigat utifrån principen om en privat investerare i en marknadsekonomi, dvs. att Oslo kommun agerade som en privat investerare med tanke på tidspressen och regeringens sjukvårdsreform.

4. Kommentarer från de norska myndigheterna angående beslutet att inleda förfarandet

De norska myndigheterna inkom med kommentarer angående beslutet att inleda förfarandet genom en skrivelse av den 12 september 2003 från Norges delegation vid Europeiska unionen, genom vilken vidarebefordrades två skrivelser av den 11 september 2003 från Närings- och handelsdepartementet och Oslo kommun, vilka mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 15 september 2003 (dok. nr. 03-6307-A). Skrivelserna skickades också per fax av den 11 september 2003, vilket mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten samma dag (dok. nr 03-6201-A).

Närings- och handelsdepartementet uttrycker inga åsikter i sin skrivelse av den 11 september 2003, utan vidarebefordrar bara skrivelsen från Oslo kommun.

Oslo kommun hänvisar för det första till de argument som man anfört tidigare, dvs. att syftet med bestämmelserna i punkt 2.2 i kapitel 18B om överlåtelse genom villkorslöst anbuds förfarande trots allt uppnåddes även om försäljningen inte offentliggjordes på det sätt som anges i riktlinjerna för statligt stöd. Oslo kommun hävdar att alla potentiella köpare i Norge informerades om försäljningen och att det inte är av intresse för investerare från andra länder som inte redan är etablerade i Norge att investera på den norska fastighetsmarknaden.

För det andra hävdar Oslo kommun att OPAK:s värdebedömning är förenlig med procedurkraven i punkt 2.2 i kapitel 18B om överlåtelse utan villkorslöst anbuds förfarande i riktlinjerna för statligt stöd. Detta innebär att bland annat Oslo kommun anser att OPAK gjort bedömningen för att "fastställa marknadsvärdet på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder" och att bedömningen gjordes "på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder". Oslo kommun hävdar också att skillnaden mellan försäljningspriset på 715 miljoner norska kronor och OPAK:s bedömning på 740 miljoner norska kronor ligger inom den marginal som anges i punkt 2.2 b i kapitel 18B i riktlinjerna för statligt stöd ⁽¹⁷⁾.

För det tredje anger Oslo kommun att det fanns anledning att vara skeptisk till FIGA/Nortaksts bedömning i vilken värdet fastställdes till 1 055 miljoner norska kronor. Oslo kommun anger att FIGA/Nortakst grundande sin bedömning på antagandet att värdet under kommande tio åren skulle öka årligen med 4 % , medan priserna i realiteten sjönk med 5,2 % mellan våren 2002 och våren 2003. Oslo kommun ansåg därför att FIGA/Nortaksts bedömning inte är tillförlitlig.

För det fjärde anger Oslo kommun att man "inte förstår övervakningsmyndighetens definition av den relevanta marknaden för hyreslägenheter och inte heller hur övervakningsmyndigheten kan dra slutsatsen att Fredensborg Boligutleie ANS faktiskt eller potentiellt konkurrerar med andra liknande företag i Norge eller inom EES".

⁽¹⁷⁾ I punkt 2.2 b anges att "om det efter rimliga ansträngningar att sälja mark och byggnader till marknadspriset är uppenbart att det pris som fastställts av värderingsmannen inte kan erhållas, får en avvikelse på högst 5 % från detta pris anses överensstämma med marknadsvillkoren".

5. Synpunkter från tredje man

Beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet offentliggjordes den 4 december 2003. En synpunkt från tredje part har inkommit till övervakningsmyndigheten. Köparen Fredensborg inkom med synpunkter i en skrivelse av den 19 december 2003, vilken mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 5 januari 2004 (dok. nr. 03-8980 A). Fredensborg hänvisar till en tidigare skrivelse av den 18 februari 2003, vilken mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 20 februari 2003 (dok. nr. 03-1040 A), och som innehöll två nya värdebedömningar. Dessa var följande:

— Rapport från BER, Bygg og eiendomsrevisjon AS.

BER, Bygg og eiendomsrevisjon AS (nedan kallat BER), företrätt av Arnt K. Svendsen, gavs av Fredensborg uppdraget att bedöma portföljens värde och att kommentera de bedömningar som gjorts av Catella, OPAK och FIGA/Nortakst. BER lade fram sin rapport den 13 januari 2003.

BER:s bedömning bygger på följande tre scenarier:

Avkastning av investeringen vid uthyrning av lägenheterna:	630,0 miljoner NOK
Avkastning av investeringen vid uthyrning under tio år och därefter försäljning av enskilda lägenheter under tre år:	796,5 miljoner NOK
Som föregående, men med försäljning av alla enskilda lägenheter under det elfte året:	851,5 miljoner NOK
Genomsnitt:	759,3 miljoner NOK

BER drog slutsatsen att marknadsvärdet låg på mellan 700 och 800 miljoner NOK.

BER gjorde också en utvärdering av de bedömningar som gjorts av Catella, OPAK och FIGA/Nortakst. Catellas bedömning ger enligt BER ett teoretiskt värde som bygger på att lägenheterna skulle kunna hyras ut till marknadspris från den första dagen. OPAK:s bedömning tar enligt BER inte hänsyn till att hyror bara var hälften av normal marknadshyra vid tiden för anbudet. Dessutom togs ingen hänsyn till de förluster som skulle uppstå på grund av de lägre hyror. Inte heller hade man räknat med hyresbortfall under renoveringsperioden. Beräkningarna tog inte heller hänsyn till eventuella projektkostnader eller risker. Enligt BER byggde också FIGA/Nortaksts bedömning på ett teoretiskt antagande om fortsatt drift. Inga projektkostnader eller risker hade räknats med. Bedömningarna tar inte hänsyn till hur anbudsgivare normalt betar sig på den aktuella marknaden. Inga uppgifter om fastigheternas standard, eventuellt hyresbortfall under renoveringsperioden eller liknande hade tagits med i bedömningarna.

— Rapport från Agdestein Takst & Eiendomsrådgivning AS

Agdestein Takst & Eiendomsrådgivning AS (nedan kallat Agdestein), företrätt av Pål Agdestein, gavs i november 2002 av Fredensborg uppdraget att bedöma portföljens värde och att kommentera ovannämnda bedömningar. Pål Agdestein hade tidigare arbetat för Catella och hade ansvarat för Catellas bedömning. Agdesteins rapport överlämnades till Fredensborg den 17 februari 2003.

Agdestein kommenterar i detalj de tre tidigare bedömningarna och anger ett antal hypoteser som i hans tycke bör korrigeras. Agdestein konstaterar på grundval av sina korrigerande hypoteser att värdet i Catellas bedömning skulle ha varit 744 miljoner norska kronor, att värdet i OPAK:s rapport skulle ha varit 560 miljoner norska kronor och att FIGA/Nortakst skulle ha angett ett värde på 560 miljoner norska kronor (eller 760 miljoner norska kronor om man förutsätter att lägenheternas värde vid försäljning är 200 miljoner norska kronor)⁽¹⁸⁾.

Agdestein fastställde portföljens marknadsvärde i maj 2001 till mellan 670 miljoner norska kronor och 800 miljoner norska kronor.

⁽¹⁸⁾ Dvs. att man säljer ut enskilda lägenheter istället för att hyra ut dem.

Fredensborg ansåg att eftersom det pris man betalat låg kring genomsnittet för de olika bedömningar kunde priset sägas motsvara marknadspriset. Fredensborg anger att man anser det "viktigt att göra skillnad mellan ett optimistiskt teoretiskt scenario som bygger på att fastighetsprojektet genomförs med framgång och investerarens syn på ett specifikt fastighetsprojekt som innebär omfattande risker". Fredensborg anser att FIGA/Nortaksts och Catellas bedömningar inte tar hänsyn till riskerna.

6. Kommentarer från de norska myndigheterna angående synpunkterna från tredje part

Övervakningsmyndigheten vidarebefordrade synpunkterna från Fredensborg till de norska myndigheterna i en skrivelse av den 5 mars 2004 (diariernr 258313) och uppmanade de norska myndigheterna att kommentera dessa inom en månad.

Genom en skrivelse av den 23 mars 2004 från Norges delegation vid Europeiska unionen, genom vilken vidarebefordrades en skrivelse av den 22 mars 2004 från Närings- och handelsdepartementet, vilka mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 24 mars 2004 (diariernr 260564) begärde de norska myndigheterna förlängning av tidsfristen för att inkomma med kommentarer fram till den 10 maj 2004. De norska myndigheterna hänvisade till ett pågående förlikningsförfarande mellan Helse- och omsorgsdepartementet och Oslo kommun om äganderätten till lägenheterna. Skrivelsen av den 22 mars 2004 från Närings- och handelsdepartementet skickades också per fax av den 22 mars 2004, vilket mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten samma dag (diariernr 260191).

Övervakningsmyndigheten godkände förlängningen fram till den 10 maj 2004 i en skrivelse av den 25 mars 2004 (diariernr 260732).

I ett fax av den 23 april 2004, som mottogs och registrerades samma dag (diariernr 279122) skickade Närings- och handelsdepartementet över en kopia av det förlikningsprotokoll som ingåtts mellan Oslo kommun och norska staten om äganderätten till lägenheterna.

Genom en skrivelse av den 13 maj 2004 från Norges delegation vid Europeiska unionen, genom vilken vidarebefordrades en skrivelse av den 10 maj 2004 från Närings- och handelsdepartementet, vilka mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 15 maj 2004 (diariernr 281488) meddelade de norska myndigheterna att man inte önskade kommentera den synpunkt som inkommit till övervakningsmyndigheten från tredje parten. Skrivelsen av den 10 maj 2004 från Närings- och handelsdepartementet skickades också per fax den 10 maj 2004, vilket mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten samma dag (diariernr 281014).

7. Expertutlåtande från Eirik Holm AS

Övervakningsmyndigheten gav 2004 Eirik Holm AS (nedan kallat Holm) i uppdrag att genomföra en undersökning om marknadsvärdet på de 1 744 lägenheter som Oslo kommun sålt. I avtalet med Holm nämns att övervakningsmyndigheten under förfarandets lopp fått ta del av fem olika värdebedömningar, men att slutsatserna i de olika bedömningarna skiljer sig åt i så stor utsträckning att övervakningsmyndigheten inte kan avgöra om försäljningspriset på 715 miljoner norska kronor verkligen motsvarar marknadsvärdet. Övervakningsmyndigheten önskar klargöra huruvida de fem bedömningarna hade gjorts på grundval av allmänt accepterade principer för bedömning av fast egendoms värde och huruvida de hypoteser som använts för beräkningarna var rimliga. Övervakningsmyndigheten önskade också att Holm skulle uttala sig om huruvida själva försäljningsförfarandet genomförts på ett sådant sätt att försäljningspriset påverkats av detta.

Holm är en oberoende och auktoriserad egendomsförvaltare och civilingenjör med lång erfarenhet av fastighetsmarknaden i Oslo. För uppdraget engagerade Holm civilingenjör Trygve Fossen och ingenjör Sven P. Meyer, vilka båda har lång erfarenhet av bedömning av fastigheters värde. Dessutom tog Holm hjälp av advokat Johan Hveding på advokatbyrån Grette DA angående frågor om hyresavtalen.

Holms utlåtande av den 24 februari 2005 mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 1 mars 2005 (diariernr 311859).

7.1 Tidigare värdebedömningar

Holms undersökning av de fem tidigare värdebedömningarna visar bland annat på olika beräkningsmetoder, olika beräkningar av marknadshyror och renoveringskostnader, samt olika uppskattningar av den potentiella vinsten vid försäljning av enskilda lägenheter. Dessutom kunde Holm påvisa direkta faktafel, utelämnade uppgifter, samt att besiktningarna av egendomarna i allmänhet gjorts på ett ytligt sätt. Efter det att Holm korregerat de mest uppenbara faktafelen kvarstod fortfarande stora skillnader i bedömningarna, huvudsakligen beroende på skillnader i bedömningsmetod och hypoteser. Enligt Holm är detta inte ett ovanligt fenomen när det görs flera bedömningar av en egendom. Dessutom anger Holm att det i det aktuella fallet är större risk för avvikelser i bedömningarna än i andra fall eftersom det var fråga om en unik portfölj som bjöds ut till försäljning och det fanns inga uppgifter från liknande tidigare försäljningar i Norge att tillgå. Holm drar därför slutsatsen att de tidigare bedömningarnas relevans i det aktuella ärendet är begränsad. Holms undersökning av de tidigare bedömningarna i förhållande till Holms egna resultat och hypoteser gav följande resultat:

— Catellas bedömning

Catella hade redan besiktigt fastigheterna i samband med en tidigare bedömning (1999-2000). Den nya bedömningen måste därför ses som en aktualisering av den tidigare bedömningen. Catella besiktigade fastigheterna från utsidan och gjorde stickprovsbesiktningar inomhus. Enligt Holm borde Catella ha gjort en grundlig besiktning som underlag för bedömningen. Holms slutsats är att Catella fastställde ett för högt värde. Detta berodde bland annat på att Catella lagt marknadshyrorna cirka 10 % för högt, att Catella inte räknat med de befintliga hyresavtalen och inte tagit hänsyn till att hyrorna skulle komma att fortsätta att ligga en bra bit under marknadshyrorna under ett antal år efter försäljningen. Vidare gjorde Catella alltför optimistiska antaganden om antalet uthyrda lägenheter (några lägenheter står alltid tomma på grund av att hyresgästerna flyttar, osv.) och dessutom uppskattades renoveringskostnaderna till ett för lågt pris (cirka 60 miljoner norska kronor). Holm anger också att det i Catellas bedömning ingår en fastighet som avlägsnats ur portföljen och att Catella inte tagit hänsyn till det faktum att klausulen om befintligt skick i avtalet kan minska värdet.

— OPAK:s bedömning

OPAK besiktigade de flesta fastigheterna från utsidan, men bara tio mindre lägenheter inomhus. Det var enligt Holm inte tillräckligt för att OPAK skulle kunna beräkna renoverings- och underhållskostnaderna korrekt. Holm anser att alla fastigheterna borde ha besiktigats och att besiktningen inomhus borde ha gjorts på ett grundligare sätt, vilket skulle ha gett ett mer tillförlitligt underlag för bedömningen. Enligt Holm fastställde OPAK för låga marknadshyror. Dessutom tog OPAK inte hänsyn till att det finns gränser för hur snabbt hyrorna kan höjas till marknadsnivå. OPAK:s beräkning av värdet med tanke på eventuell försäljning av enskilda lägenheter byggde dessutom på en för liten yta, varför mervärdet blev för lågt och renoveringskostnaderna också fastställdes cirka 30 miljoner norska kronor för lågt. Holm konstaterar att dessa faktorer påverkat bedömningen både på ett positivt och ett negativt sätt och att det därför är svårt att bedöma den samlade effekten.

— FIGA/Nortaksts bedömning

Holm tar upp det faktum att det anges att FIGA/Nortakst hade besiktigt ett tillräckligt antal lägenheter för att kunna göra sin bedömning. Holm påpekar att det inte någonstans anges hur omfattande besiktningarna var och inte heller hur de gjordes. Holm påpekar också att man överskattat de preliminära vinsterna av försäljningen av enskilda lägenheter och att beräkningarna gjorts med hjälp av en felaktig metod som byggde på teoretiska värden och hypotetiska antaganden om stora årliga ökning av värdet. Enligt Holm är beräkningarna inte av relevans för försäljningspriset och potentialen för försäljning av lägenheterna. Dessutom påpekar Holm att man felaktigt tagit med hyresintäkter fram till 2008 från två fastigheter som inte ingår i portföljen, och att de marknadshyror som använts var för höga med tanke på renoveringsbehovet (Holm anger avsevärt högre renoveringskostnader än FIGA/Nortakst). Holm anser att det är orealistiskt att räkna med att alla lägenheterna kommer att kunna säljas på ett enda år och ingen hänsyn tas till att klausulen om befintligt skick sänker portföljens värde. Summan av dessa faktorer ger att FIGA/Nortakst fastställt ett för högt marknadsvärde.

— BER

BER har inte besiktigat fastigheterna utan grundar sina slutsatser på de bedömningar som gjorts av Catella, OPAK och FIGA/Nortakst och sin egna erfarenhet på området. Beträffande BER:s bedömning anger Holm att ägarens driftskostnader beräknats för högt, att BER inte besiktigat fastigheterna, vilket kan påverka både beräkningen av renoveringskostnader och av marknadshyrorna, BER har fel uppgifter om de befintliga hyresintäkterna (56 miljoner norska kronor istället för 42,5 miljoner norska kronor per år) och dessutom anger BER en för kort tidsperiod för höjning av de befintliga hyrorna till marknadshyror. Resultatet av detta, och främst av de för höga ränteintäkterna, blev ett för högt värde.

— Agdestein

Den rapport som lades fram av Pål Agdestein, som tidigare arbetade med värdebedömningar för Catella, är enligt Holm en komplett rapport om de bedömningar som gjorts av Catella, OPAK och FIGA/Nortakst. Agdestein anger vilka korrigeringar han anser bör göras av de tidigare bedömningarna för att man skall kunna få en korrektare bedömning. Agdestein föreslår både korrigeringar av faktafel, som kan bero på att vissa uppgifter inte fanns tillgängliga när bedömningen gjordes, och av fel som beror på att situationen feltolkats, samt av enklare fel och misstag. Dessutom föreslår Agdestein korrigeringar av större och mindre avvikelser i förhållande till Agdesteins egna beräkningar. Enligt Holm är Agdesteins rapport en blandning av både objektiva och korrekta korrigeringar och mer subjektiva antaganden och beräkningar.

7.2 Holms egen bedömning av portföljens marknadsvärde

Holm bygger sin bedömning på samtliga handlingar som lämnats in till övervakningsmyndigheten av de norska myndigheterna. För upplysningar om fastigheterna använder Holm huvudsakligen de uppgifter som finns i Oslo kommuns prospekt över fastigheterna och i köpeavtalet. Holm har dessutom fått tillgång till uppgifter om hyresavtalen avseende de båda byggnaderna som är kopplade till sjukhusen Ullevål och Aker, särskilt om antalet icke-tidsbegränsade hyresavtal.

För att kunna fastställa i vilket tekniskt skick byggnaderna är och hur stort renoveringsbehovet är har Holm låtit besiktiga byggnaderna både utomhus och inomhus i samarbete med personal från sjukhusen. Totalt besiktigades 70 lägenheter i olika storlekar och skick. Dessutom har hyres- och försäljningsstatistik tagits fram för 2001 och statistiken användes för bedömningen av marknadshyrenivåerna och möjligheterna till försäljning av enskilda lägenheter. Alla bedömningar, beräkningar och uppskattningar baseras i görligaste mån på uppgifter från första kvartalet 2001 och ingen hänsyn har tagits till senare pris- och marknadsutveckling.

Holm bedömer portföljens värde till 752 772 286 norska kronor. Det värdet beräknades enligt följande (2001 års priser):

Värdet av hyresintäkter från sommaren 2001 till sommaren 2011:	465 882 460 NOK
+ Nettovärdet av försäljning av lägenheter plus hyresintäkter under 2001:	470 676 826 NOK
– Avdrag för panträtter och avtalsmässiga begränsningar:	30 000 000 NOK
– Avdrag för inledande renoveringar under perioden 2001–2005:	153 787 000 NOK
= Portföljens samlade värde:	752 772 286 NOK

Holms beräkningar utgår bland annat från att Oslo kommuns hembudsskyldighet gör att hela portföljen måste betraktas som ett hyresobjekt under en tioårsperiod från 2001 och framåt, varefter hela portföljen (som enskilda lägenheter) kan säljas under en treårsperiod efter 2011.

Det värde som skapas genom hyresintäkter mellan 2001 och 2011 är det kapitaliserade värdet av den beräknade reala nettoavkastningen för varje år fram till 2011. Intäkterna förväntas öka årligen och hyrorna förväntas nå upp till marknadsnivåer 2011. Ökningen beror dels på att andelen uthyrda lägenheter ökar till 95 % (full beläggning) och dels på att marknadshyrorna för tidsbegränsade kontrakt förväntas stiga 2005, samt på att de genomsnittliga hyresnivåerna förväntas stiga 2006, samt att marknadshyrorna för icke-tidsbegränsade kontrakt förväntas stiga 2011. Hänsyn har också tagits till att vissa lägenheter kan komma att stå tomma under renoveringsperioden.

Nettovärdet av försäljning av enskilda lägenheter och hyresintäkter under 2001 utgörs av tre komponenter: a) försäljning av enskilda lägenheter 2011. Värdet kommer att uppstå under 2011–2014 och räknas tillbaka till 2001, b) det kapitaliserade värdet av framtida hyresintäkter från lägenheter som inte säljs, vilket räknas tillbaka till 2001, och c) avdrag för kostnaderna för den renovering som krävs för få lägenheterna i ett sådant skick att de kan säljas och som kommer att göras mellan 2011 och 2013 och för vilken värdet räknas tillbaka till 2001.

Avdragen för panträtter och avtalsmässiga begränsningar avser punkt 8 i avtalet mellan Oslo kommun och Fredensborg, närmare bestämt den så kallade klausulen om befintligt skick. Enligt Holm utgör klausulen en risk för köparen. Detta är särskilt tydligt med tanke på de uppgifter om fastigheterna som finns i Oslo kommunarkiv, men som inte meddelats köparen, som uppgifter om hyresavtal, hyresintäkter och uppgifter om de olika områdena och sist men inte minst om byggnadernas tekniska skick. Enligt Holm är det rimligt att anta att klausulen om befintligt skick har en viss ekonomisk betydelse. Med tanke på portföljens storlek anser Holm att det är rimligt att anta att värdet minskar med 30 miljoner norska kronor på grund av detta, dvs. cirka 4 % av portföljens beräknade värde.

Avdragen för inledande renovering under perioden 2001–2005 avser kostnaderna för renoveringsarbeten som måste göras för att lägenheterna skall kunna hyras ut till marknadshyror. Kostnaderna uppstår under perioden 2001–2005 och har räknats om till 2001 års priser.

Holm har också utfört en känslighetsanalys för att se hur olika hypoteser påverkar priset. Analysen visar bland annat att om man antar att det preliminära priset per kvadratmeter i de lägenheter som skall säljas efter tio år är 24 000 norska kronor istället för 26 000 norska kronor, som är det tal som använts för värdebedömningarna, skulle värdet för hela portföljen sjunka från 753 miljoner norska kronor till 720 miljoner norska kronor. Om man hypotetiskt sänker hyresnivåerna med exempelvis 2 % hamnar värdet för portföljen under försäljningspriset. Holm slutsats är att det faktiska försäljningspriset på 715 miljoner norska kronor ligger så nära hans egen bedömning att han med tanke på nödvändiga marginaler kan konstatera att försäljningspriset är korrekt och i nivå med marknadspriset.

Holm studerade också själva försäljningsförfarandet och hur det påverkade priset. Holm anser att man följt övervakningsmyndighetens riktlinjer och att de aspekter som behöver diskuteras är den korta tidsperioden och den begränsade marknadsexponeringen. Holm drar emellertid följande slutsats: *"Efter att ha gått igenom samtliga aspekter anser vi att säljaren hade tillräckligt många spekulanter för ett korrekt anbudsförfarande och för ett korrekt och rättvist pris. Det finns emellertid inga absoluta sanningar i sådana här frågor. Om portföljen hade sålts två månader tidigare eller två månader senare hade priset kanske blivit ett annat. I slutändan är det köparens intresse för ett objekt och önskan om att köpa det som är avgörande för priset, men samtidigt är det ju väl känt att det inte alltid finns motiverade köpare."*

Det bör sägas att man troligtvis hade kunnat få ut ett högre pris om lägenheterna hade sålts en och en. Då skulle säljaren vara tvungen att sälja lägenheterna i takt med efterfrågan på lägenhetsmarknaden och prissituationen skulle vara en helt annan. Detta är emellertid ett helt och hållet hypotetiskt antagande och vi har inte undersökt det närmare.

Avslutningsvis vill vi nämna att försäljningspriset med största sannolikhet kan sägas ha fastställts genom ett reellt anbudsförfarande på den norska marknaden och att det därför är att betrakta som ett korrekt och rättvist pris. Det går inte att fastställa något genomsnittligt marknadspris för en portfölj av den här storleken då det inte finns någon försäljningshistorik att utgå från. Det aktuella försäljningspriset måste därför ur alla synvinklar betraktas som ett marknadspris."

8. Slutlig brevväxling med de norska myndigheterna

I en skrivelse av den 22 december 2004 (diariernr 303758) uppmanade övervakningsmyndigheten de norska myndigheterna att inkomma med upplysningar om förlikningen mellan norska staten och Oslo kommun och om hur de norska myndigheterna ställer sig i frågan om eventuella stödsinslag i försäljningen, samt med mer detaljerade upplysningar om försäljningsförfarandet. Övervakningsmyndigheten upplyste i skrivelsen också de norska myndigheterna om att övervakningsmyndigheten gett en oberoende expert, Eirik Holm AS, i uppdrag att granska de tidigare värdebedömningarna. Övervakningsmyndigheten bad också de norska myndigheterna att godkänna en förlängning av tidsfristen för det slutliga beslutet fram till slutet av februari 2005.

De norska myndigheterna inkom med ytterligare upplysningar genom en skrivelse av den 13 januari 2005 från Norges delegation vid Europeiska unionen, genom vilken vidarebefordrades två skrivelser av den 10 januari 2005 från Moderniseringsdepartementet och Helse- och omsorgsdepartementet, vilka mottogs och registrerades av övervakningsmyndigheten den 14 januari 2005 (diariernr 305352). De norska myndigheterna meddelar att de godkänner förlängningen av tidsfristen för det slutliga beslutet fram till slutet av februari 2005. Skrivelserna från Moderniseringsdepartementet och Helse- och omsorgsdepartementet skickades också per fax av den 10 januari 2005 (diariernr 304852).

I en skrivelse av den 25 februari 2005 (diariernr 311394), bad övervakningsmyndigheten de norska myndigheterna att godkänna en förlängning av tidsfristen för det slutliga beslutet fram till den 11 mars 2005.

Genom ett fax av den 7 mars 2005 (diariernr 312289) från Moderniseringsdepartementet godkänner de norska myndigheterna förlängningen av tidsfristen för det slutliga beslutet fram till den 11 mars 2005.

II. BEDÖMNING

1. Inledning

Som anges ovan har de norska myndigheterna till övervakningsmyndigheten inkommit med en anmälan om Oslo kommuns försäljning av 1 744 hyreslägenheter till Fredensborg Boligutleie ANS till ett pris av 715 miljoner norska kronor (cirka 89 miljoner euro). Övervakningsmyndigheten beslutade att inleda det formella granskningsförfarandet avseende försäljningen och uppmanade berörda parter att inkomma med synpunkter.

Övervakningsmyndigheten ifrågasatte med utgångspunkt från kapitel 18B i riktlinjerna för statligt stöd om försäljningen hade gått till på ett sätt som automatiskt utesluter inslag av statligt stöd. Dessutom skilde sig de värdebedömningar som gjorts åt i en sådan utsträckning att det fanns anledning till tvivel om huruvida försäljningspriset motsvarade marknadspriset.

2. Försäljningsförfarandet

I kapitel 18B om inslag av stöd vid offentliga myndigheters försäljning av mark och byggnader i riktlinjerna för statligt stöd beskrivs två försäljningsförfaranden som ger Eftastaterna möjlighet att hantera överlåtelse av mark och byggnader på ett sätt som automatiskt utesluter inslag av statligt stöd. Förfarandena beskrivs i kapitel 18B, dels i punkt 2.1 om överlåtelse genom villkorlös anbudsförfarande och i punkt 2.2 om oberoende expertvärdering.

2.1 Villkorlös anbudsförfarande

I punkt 2.1.1 i kapitel 18B i riktlinjerna anges att: "En överlåtelse av mark och byggnader efter ett vederbörligen offentliggjort, öppet och villkorlös anbudsförfarande (auktion), där det bästa eller det enda anbudet antas, utgör per definition en försäljning till marknadspris och innefattar följaktligen inte statligt stöd. Det faktum att en annan värdering av marken förelåg före anbudsförfarandet, t.ex. för redovisningsändamål eller för att tillhandahålla ett tänkt lägsta utgångsbud, är ovidkommande."

"Ett anbud är vederbörligen offentliggjort när det upprepade gånger under en rimligt lång tidsperiod (två månader eller mer) tillkännagivits i inhemska press, fastighetstidningar eller andra lämpliga publikationer och via fastighetsmäklare som vänder sig till ett brett urval av tänkbara köpare, så att alla tänkbara köpare kan nås. En planerad överlåtelse av mark och byggnader, som med tanke på sitt höga värde eller andra egenskaper kan locka investerare som är verksamma i hela Europa eller internationellt, bör tillkännas i publikationer som har en regelbunden internationell spridning. Sådana erbjudanden bör också tillkännas genom mäklare som vänder sig till kunder i hela Europa eller internationellt."

Försäljningen av lägenheterna överstämde inte med de ovan citerade bestämmelserna om villkorslöst anbudsförfarande. Erbjudandet offentliggjordes inte "upprepade gånger under en rimligt lång tidsperiod (två månader eller mer)". Det kan vidare inte utslutas att en försäljning av den aktuella omfattningen skulle kunna dra till sig investerare som verkar i hela Europa eller internationellt. Inga kungörelser gjordes i publikationer med regelbunden internationell spridning och inget erbjudande tillkännagavs genom mäklare som vänder sig till kunder i hela Europa eller internationellt.

Oslo kommun har själv uppgivit (skrivelse av den 14 maj 2003) att den inte kommer att hävda att anbudsförfarandet var i full överensstämmelse med kraven i riktlinjerna och att försäljningen av lägenheterna inte offentliggjordes på det sätt som krävs enligt punkt 2.1 a i artikel 18B i riktlinjerna. I en tidigare skrivelse (se punkt 1.1 och fotnot 10 ovan; se även liknande uppgifter från kommunen i punkt 2.1 ovan) uppger Oslo kommun att den tidspres som försäljningsförfarandet skedde under kan ha medfört att antalet budgivare var lägre än önskvärt samt att köparna ingav lägre anbud än de skulle ha gjort om de hade haft längre tid på sig.

På grundval av dessa olika faktorer drar övervakningsmyndigheten slutsatsen att försäljningen inte utfördes i enlighet med principerna i punkt 2.1 i kapitel 18B i riktlinjerna för statligt stöd.

2.2 Överlåtelse utan villkorslöst anbudsförfarande i riktlinjerna för statligt stöd (oberoende expertvärdering)

När det gäller överlåtelse utan villkorslöst anbudsförfarande föreskrivs i kapitel 18B punkt 2.2 a i riktlinjerna för statligt stöd att en "oberoende värdering (bör) genomföras av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingarna om överlåtelsen för att fastställa marknadsvärdet på grundval av allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder. Det marknadspris som sålunda fastställts är det lägsta anskaffningspris som kan avtalas utan att det är fråga om statligt stöd" (understrykning tillfogad),

och vidare:

"Med marknadsvärde förstås det pris som mark och byggnader på värderingsdagen skulle betinga vid en privat försäljning mellan en villig säljare och en oberoende köpare, under antagandet av att egendomen offentligt utbjuds till salu, att marknadsförhållandena möjliggör försäljning i normal ordning och att det med beaktande av egendomens art står en skäligen tidsrymd till förfogande för förhandling av köpet" (understrykning tillfogad).

Slutligen anges i punkt 2.2 b: "Om det efter rimliga ansträngningar att sälja mark och byggnader till marknadspriset är uppenbart att det pris som fastställts av värderingsmannen inte kan erhållas, får en avvikelse på högst 5 % från detta pris anses överensstämma med marknadsvillkoren".

Det förefaller som om Oslo kommun hävdar att försäljningen skedde i överensstämmelse med ovan citerade bestämmelser.

Övervakningsmyndigheten är inte av samma mening av följande skäl: För det första, ingen av expertvärderingarna, som utfördes före den slutgiltiga försäljningen (dvs. Catella- och OPAK-rapporterna), byggde på allmänt godtagna marknadsindikatorer och värderingsstandarder eller gjordes tillräckligt lång tid före försäljningsförhandlingarna (i fråga om detta, se nedan vid punkt 3.1). För det andra antogs inte något av de fastställda marknadsvärdena i Catella- och OPAK-rapporterna som lägsta anskaffningspris för den slutliga försäljningen. För det tredje har de norska myndigheterna inte bestyrkt påståendet att de vidtagit rimliga ansträngningar för att sälja lägenheterna till det värde som fastställdes i dessa rapporter, vilket skulle ha berättigat en sänkning av försäljningspriset med 5 %.

Försäljningen utfördes alltså inte i enlighet med bestämmelserna i punkt 2.2 i kapitel 18B i riktlinjerna för statligt stöd.

2.3 Förfarande när stöd inte automatiskt kan uteslutas

Slutsatsen blir sålunda att man varken följde det villkorlösa anbudsförandet eller det förfarande som bygger på en oberoende expertutvärdering. Förekomsten av statligt stöd kan därför inte uteslutas. Man kan dock inte komma till den motsatta slutsatsen att statligt stöd nödvändigtvis förekom om de föreskrivna förfarandena inte följdes. Det kan fortfarande vara så att försäljningspriset kan anses avspegla ett verkligt marknadsvärde.

Riktlinjerna stadgar att när de föreskrivna förfarandena inte följs skall den berörda staten anmäla försäljningen till övervakningsmyndigheten så att denna kan fastställa huruvida inslag av statligt stöd förekommit. De norska myndigheterna har anmält försäljningen. Det är övervakningsmyndighetens sak att komma fram till huruvida försäljningen av de 1 744 sjukhuslägenheterna i Oslo hade några inslag av statligt stöd. Med andra ord har övervakningsmyndigheten att bedöma huruvida försäljningspriset på 715 miljoner norska kronor kan anses avspegla marknadsvärdet på fastigheterna eller ej.

3. Artikel 61.1 i EES-avtalet

För att en åtgärd skall finnas vara statligt stöd i den mening som avses i EES-avtalet måste den uppfylla villkoren i artikel 61.1 i avtalet som lyder som följer:

"Om inte annat föreskrivs i detta avtal, är stöd som ges av EG-medlemsstater, EFTA-stater eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med detta avtal i den utsträckning det påverkar handeln mellan de avtalsslutande parterna."

Detta innebär att de följande villkor måste uppfyllas kumulativt:

1. Stödet beviljas av "EG-medlemsstater, Eftastater eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är".
2. Stödet "snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen".
3. Stödet gynnar "vissa företag eller viss produktion" (dvs. åtgärden medför en förmån för en specifik mottagare).
4. Stödet "påverkar handeln mellan de avtalsslutande parterna".

Det första villkoret avser allt stöd som finansieras med offentliga medel, inklusive stöd som beviljas av regionala eller lokala organ. Begreppet statliga medel är mycket vitt och inbegriper bl.a. finansiellt stöd som beviljas av regionala och lokala myndigheter⁽¹⁹⁾. Det står således klart att stöd från Oslo kommun innefattas i begreppet "statliga medel". En kommunal försäljning av offentligägda tomter och byggnader under marknadsvärdet innebär, under förutsättning att också de övriga tre villkoren i artikel 61.1 är uppfyllda, att köparen beviljas ett statligt stöd.

I föreliggande fall skulle allt stöd som beviljas Fredensborg gynna detta företag och vore därför specifikt. För att kunna klassificeras som statligt stöd måste försäljningen av lägenheterna vidare ha gett en fördel till Fredensborg. Försäljningen skulle medföra en fördel och därigenom innebära statligt stöd om lägenheterna skulle säljas under marknadsvärde. Endast om försäljningen till Fredensborg gjordes under marknadsvärde vore det också nödvändigt att fastställa att konkurrensen blev snedvriden och att handeln mellan de avtalsslutande parterna påverkades.

⁽¹⁹⁾ Se exempelvis EG-domstolens utslag i mål 78/76, Steinike und Weilig Tyskland, Rec. 1977, s. 595 eller EG-domstolens utslag i mål 248/84, Tyskland mot kommissionen, Rec. 1987, s. 4013, punkt. 17.

3.1 *Avspeglade det slutliga försäljningspriset marknadsvärdet?*

Flera värdebedömningar finns och deras resultat skiljer sig åt när det gäller marknadsvärdet på lägenheterna. Det lägsta angivna priset ligger på 670 miljoner norska kronor och det högsta på 1 143 miljoner norska kronor. Mot bakgrund av dessa divergerande resultat anser övervakningsmyndigheten det vara nödvändigt att bedöma dessa utvärderingar mer ingående för att fastställa vilken av dem som bäst avspeglar marknadsvärdet på lägenheterna.

Catella

I den första värderingen av Catella, levererad den 30 mars 2001, fastställdes ett värde på 1 143 miljoner norska kronor. Enligt kommunen inkluderade denna värdering fastigheter som inte omfattades av försäljningen. Detta blåste upp det slutliga värdet. När det gäller Catellas utvärdering konstaterar övervakningsmyndigheten även att besiktningen av fastigheterna förefaller ha varit tämligen ytlig i förhållande till en tidigare utvärdering, vilket bland annat kan ha medfört en undervärdering av renovationskostnaderna. Vidare har kontraktsfästa skyldigheter som begränsar möjligheterna till hyreshöjningar inte tillräckligt beaktats, vilket lett till att intäkterna övervärderats. Catella uppger självt att värderingen inte gjordes i överensstämmelse med fastställda värderingsnormer. Enligt försäljningsombudet, Akershus Eiendom, liksom även enligt Oslo kommun, skulle det uppskattade värdet kunna anses avspegla marknadsvärdet. Övervakningsmyndigheten instämmer med detta. Dessutom bedömdes effekterna av klausulen om befintligt skick inte i Catellas värdering. Mot bakgrund av dessa brister drar övervakningsmyndigheten slutsatsen att Catellas värdering inte kan användas som tillräckligt solid grund för att fastställa marknadsvärdet.

OPAK

I den andra värderingen som utfördes av OPAK och som levererades den 26 april 2001, fastställdes värdet till 795 miljoner norska kronor. Det är viktigt att notera att även om OPAK besiktigade större delen av byggnaderna från utsidan blev inte alla byggnader besiktigade. Vidare besiktigade OPAK endast 10 av 1 744 lägenheter. I fråga om OPAK:s utvärdering har det redan påpekats ovan att den otillräckliga besiktningen av fastigheterna – alla byggnaderna besiktigades inte och bara 10 av de 1 744 lägenheterna – inte kan anses utgöra någon lämplig grundval för en värdebedömning. Det är otillräckligt för att beräkna de korrekta siffrorna för renovering och underhåll. Därtill kommer att vissa kontraktsfästa begränsningar angående skyldigheter inte beaktats tillräckligt. En del av dessa element kan visserligen komma att uppväga varandra, men övervakningsmyndigheten kan ändå inte dra slutsatsen att OPAK:s utvärdering bygger på tillräckligt exakta antaganden. Slutligen färdigställdes den reviderade OPAK-värderingen vid en tidpunkt när kontraktet redan var undertecknat.

FIGA/Nortakst

Vid den värdering som gjordes av FIGA/Nortakst förefaller besiktningen av fastigheterna ha gått rätt till, även om detta inte är uppenbart vid läsning av rapporten. Uppskattningen av vinsten vid en senare uppdelning av lägenheterna förefaller av flera skäl i hög grad vara överdriven. Försäljningspriserna bygger på s.k. tekniska värden (kostnader för nya byggnader med avdrag för ålder och användning) och inte på fastställd marknadshyra. Det är orimligt att anta att priserna för äldre lägenheter kommer att bli lika höga som priser som bygger på uträkningar av det tekniska värdet. Vidare är de tekniska värdena uppblåsta i den meningen att de antas öka snabbare än skäligen antaganden om inflationstakten. Ingen sänkning har gjorts med avseende på klausulen om befintligt skick i kontraktet. Därtill kommer att vissa löpande hyror är övervärderade jämfört med vad som föreskrivs i de nuvarande hyreskontrakten. Renoveringskostnaderna förefaller vara väsentligen underskattade och det verkar även oralistiskt att förvänta sig att alla lägenheter kan säljas på ett enda år. På denna grundval ifrågasätter övervakningsmyndigheten i vilken utsträckning FIGA/Nortaksts värdering avspeglar marknadsvärdet.

BER

Övervakningsmyndigheten anser att BER, liksom en del av de andra värderingsbolagen, inte tillräckligt har beaktat att det kommer att ta tid att justera upp hyrorna till marknadsnivå och att man har övervärderat den faktiska hyran för 2001. Denna faktor kan dock delvis uppvägas av en relativt hög beräkning av ägarnas driftskostnader. BER har inte gjort någon besiktning av fastigheterna. Denna rapport framkallar därför tvivel även om huruvida det marknadsvärde man kommit fram till är tillräckligt tillförlitligt.

Agdestein

Agdestein utförde inte några besiktningar av fastigheterna, utan studerade övriga värderingar som gjorts av Catella (där han var inblandad i bedömningen av värdet), OPAK och FIGA/Nortakst. I sina kommentarer till dessa rapporter pekade han på olika svagheter, såsom direkta misstag, men också på information som inte fanns tillgänglig vid tidpunkten för de övriga värderingarna.

Holm

Holm beräknar marknadsvärdet på lägenheterna till ungefär 753 miljoner norska kronor. Holm har besiktigt alla fastigheterna både ut- och invändigt. Omkring 70 lägenheter i hela portföljen besiktigades tillsammans med personal från sjukhusen och information inhämtades från driftspersonalen. Eftersom ett minimum av underhåll utförts under perioden från 2001 fram till det att besiktningen ägde rum i början av januari 2005 bedömer Holm den information som samlades vara representativ för situationen år 2001. Detaljerade kostnadsuppskattningar har gjorts vad gäller förbättringar (fönster, balkonger, badrum, etc.). Antagandena om hyresförändringar och den ekonomiska potentialen för att dela upp och försälja en del av portföljen i framtiden förefaller rimliga bl.a. i förhållande till kontraktsfästa faktorer rörande hyreskontrakt och framtida förändringar på bostadsmarknaden. Metoden för att beräkna nuvärdet av framtida inkomster och utgiftsflöden bygger på väl etablerade principer och den diskonteringsfaktor man använt sig av ligger nära det som använts vid övriga uppskattningar av värdet. Övervakningsmyndigheten ser inte någon anledning att ifrågasätta den metod som tillämpats av Holm och inte heller de antaganden som använts för att fastställa marknadsvärdet, med tanke på att det alltid finns osäkra faktorer i samband med sådana antaganden.

3.2 Kan det fastställas att det slutliga försäljningspriset låg under marknadsvärdet?

Mot bakgrund av det ovan anförda kan man inte dra slutsatsen att en enda värdering per definition motsvarar det marknadsvärde en köpare skulle vara beredd att godta. Ett godtagbart marknadsvärde torde, efter testningen av marknaden, snarare återfinnas inom en rimlig marginal. Övervakningsmyndigheten anser att det inte finns något självklart svar på hur stor en sådan marginal borde vara. Det kan eventuellt skilja sig från fall till fall. Man måste komma ihåg att den aktuella transaktionen inbegrep vissa särdrag när det gäller storleken på försäljningsobjektet, kontraktsfästa skyldigheter och framtida uppdelning och försäljning av lägenheter.

Som visats ovan bygger värdebedömningarna, såsom de som här är aktuella, på ett antal osäkra parametrar. Detta illustreras bl.a. genom en känslighetsanalys som Holm hänvisar till. Denna känslighetsanalys visar hur olika antaganden påtagligt kan påverka priset.

Känslighetsanalysen visar att om det beräknade priset per kvadratmeter för lägenheter som säljs tio år efter det att de köpts skulle vara 24 000 norska kronor – och inte 26 000 norska kronor som antogs vid beräkningen av värdet – skulle denna "justering" ensam skulle medföra att portföljen är värd 720 miljoner i stället för 753 miljoner. En förändring på 50 räntepunkter i den avkastning som behövs skulle bli av samma storlek. En ytterligare nedvärdering på t.ex. 2 % av hyresintäkterna skulle leda till ett värde som ligger under det uppnådda försäljningspriset.

Mot bakgrund av dessa osäkerhetsmoment är det inte möjligt att med tillräcklig grad av tillförlitlighet fastslå något inslag av stöd i transaktionen. Att det slutliga försäljningspriset skulle kunna ligga inom en rimlig marginal visas ytterligare av det anbudsförfarande som anordnades av Oslo kommun och som leddes av Akershus. Sex företag kontaktades och ytterligare nio företag kontaktade Akershus på eget initiativ. Sex anbud inlämnades. Bland anbudsgivarna fanns professionella placerare och fastighetsbolag. De två slutliga anbuden låg på 690 miljoner norska kronor och 735 miljoner norska kronor. Även om anbudsförandet inte överensstämde med riktlinjerna för statligt stöd (se ovan) gav det ändå en viss vägledning i fråga om vad den norska marknaden skulle vara beredd att ge för ett sådant fastighetsobjekt. Denna "marknadstest" och resultatet av den visar i någon mån den rimliga marginal inom vilken marknadspriset kan placeras.

Övervakningsmyndigheten anser sålunda att försäljningspriset på 715 miljoner norska kronor för de aktuella försäljningsobjekten ligger inom en rimlig marginal i förhållande till Holms uppskattade värde på 753 miljoner norska kronor.

4. Slutsats

Övervakningsmyndigheten kan inte fastställa att Oslo kommuns försäljning av 1 744 lägenheter till Fredensborg inbegriper något statligt stöd i den mening som avses i artikel 61.1 i EES-avtalet.

Oslo kommun har hävdats att även om det erhållna priset skulle konstateras underskrida marknadsvärdet innebär försäljningen inte att stöd beviljats enligt artikel 61.1 i EES-avtalet, eftersom den marknad där Fredensborg agerar inte är föremål för gränsoverskridande handel. Mot bakgrund av övervakningsmyndighetens slutsats att det inte kan fastslås att marknadsvärdet inte uppnåddes vid den aktuella försäljningen ser övervakningsmyndigheten inte någon anledning att diskutera effekterna på handel och konkurrens.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

1. Försäljningsvillkoren för Oslo kommuns avyttring av 1 744 hyreslägenheter till Fredensborg Boligutleie ANS utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 61.1 i EES-avtalet.
2. Det formella granskningsförfarandet avslutas härmed.
3. Detta beslut riktar sig till Norge.
4. Detta beslut är giltigt på engelska språket.

Utfärdat i Bryssel den 11 mars 2005.

På Eftas övervakningsmyndighets vägnar

Hannes HAFSTEIN
Ordförande

Einar M. BULL
Ledamot av kollegiet
