



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 02.10.2013
C(2013) 6250 final

OPENBARE VERSIE

Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.

**Betreft: Steunmaatregel SA.32225 (2011/NN) – Nederland
Vergoeding voor de onteigening van Nedalco in Bergen op Zoom**

Excellentie,

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 9 januari 2011 hebben de Nederlandse autoriteiten overeenkomstig artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd) een overeenkomst aangemeld die op 9 april 2004 tussen de Nederlandse gemeente Bergen op Zoom (hierna "de gemeente" genoemd) en Koninklijke Nedalco BV (hierna "Nedalco" genoemd) werd gesloten met betrekking tot de aankoop van het bedrijfsterrein van Nedalco in Bergen op Zoom door de gemeente.
- (2) Op 12 januari 2011 heeft de Commissie de zaak als een niet-aangemelde steunmaatregel aangemerkt. Bij brieven van 31 maart 2011, 6 april 2011 en 11 januari 2012 hebben de Nederlandse autoriteiten nadere inlichtingen over hun aanmelding verstrekt.
- (3) De Commissie heeft bij schrijven van 25 april 2012 om aanvullende informatie verzocht; de Nederlandse autoriteiten hebben hierop bij brieven van 7 juni 2012 en 12 juni 2012 geantwoord. Bij schrijven van 14 februari 2013 en 12 maart 2013 hebben de Nederlandse autoriteiten aanvullende inlichtingen verstrekt. Op

Zijne Excellentie de Heer Frans TIMMERMANS
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
NL - 2500 EB Den Haag

19 juni 2012 heeft er een bijeenkomst tussen de Nederlandse autoriteiten en de diensten van de Commissie plaatsgevonden.

- (4) Nedalco heeft haar standpunt bij brieven van 14 maart 2011 en 29 maart 2012 uiteengezet. Op 16 april 2012 vond een bijeenkomst tussen Nedalco en de diensten van de Commissie plaats.

2. BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

Achtergrond

- (5) In 2001 heeft de gemeente Nedalco benaderd met het voorstel het bedrijfsterrein in Bergen op Zoom, Nederland, aan te kopen in het kader van haar plan om het stadsdeel Bergse Haven nieuw leven in te blazen, onder meer door de ontwikkeling van een grootschalig huisvestingsproject (hierna het "project Bergse Haven" genoemd).
- (6) Op 24 april 2001 sloten de partijen de "*Overeenkomst Toekomstige positionering Nedalco in Bergen op Zoom*" (hierna de "overeenkomst van 2001" genoemd) om de mogelijkheden voor en de gevolgen van een verplaatsing van Nedalco te onderzoeken. Daartoe kwamen de partijen overeen een door de gemeente en Nedalco aangestelde deskundige een onderzoek naar de mogelijke verplaatsing van Nedalco te laten uitvoeren. Het uitgangspunt van het onderzoek was dat Nedalco haar activiteiten binnen de gemeentegrenzen van Bergen op Zoom zou verplaatsen; de onderneming behield zich evenwel het recht voor haar activiteiten niet te verplaatsen of in een ander deel van de gemeente te vestigen totdat volledige overeenstemming was bereikt. Op 10 april 2002 sloten de partijen een nieuwe overeenkomst waarin zij bevestigden dat zij hun samenwerking bij het onderzoek naar de verplaatsing voortzetten.
- (7) Op 5 april 2002 raamde een door Nedalco aangewezen deskundige de aan Nedalco te betalen vergoeding voor het verlies van het bedrijfsterrein en de verhuiskosten op 86 153 000 EUR (hierna het "rapport-Verhagen" genoemd). Op 17 mei 2002 raamde een onafhankelijke deskundige, die door de stuurgroep die zowel de gemeente als Nedalco vertegenwoordigde, was aangewezen, de vergoeding op 67 785 945 EUR (hierna het "Frisia-rapport" genoemd). Beide deskundigen werd gevraagd om bij de taxatie uit te gaan van de Nederlandse Onteigeningswet (hierna de "Onteigeningswet" genoemd), die gebaseerd is op de "volledige vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt", zodat deze partij in dezelfde financiële positie zou verkeren als wanneer de onteigening niet had plaatsgevonden. Beide deskundigen berekenden, overeenkomstig de beginselen van de Onteigeningswet, i) de vermogensschade (de economische waarde van het onroerend goed - terreinen, fabriek en andere gebouwen), ii) de financieringsschade (kosten voor de verplaatsing), en iii) bijkomende schade.
- (8) Zowel in het Frisia-rapport als in het rapport-Verhagen (hierna de "rapporten van 2002" genoemd) werd erop gewezen dat er op het bedrijfsterrein van Nedalco bodemverontreiniging was vastgesteld en dat de kosten voor de sanering volgens een verklaring van Nedalco 800 000 NLG (363 025 EUR) zouden bedragen. Terwijl in het rapport-Verhagen dit bedrag van de taxatiewaarde werd afgetrokken, was dit in het Frisia-rapport niet het geval, omdat de deskundige op

dat ogenblik de precieze omvang van de saneringswerkzaamheden niet kon vaststellen.

- (9) Op 29 oktober 2002 kwamen de partijen door middel van een aanvullende overeenkomst ("*Overeenkomst met betrekking tot voortzetting haalbaarheidsonderzoek naar bedrijfsverplaatsing en vervolgstappen met betrekking tot uitvoering*", hierna de "overeenkomst van 2002" genoemd) overeen om de verplaatsing van Nedalco verder te onderzoeken, waarbij werd bevestigd dat de verplaatsing van Nedalco schade met zich mee zou brengen die niet voor rekening van Nedalco diende te komen en dat Nedalco volledig moest worden vergoed. De partijen bereikten, onder voorbehoud van overeenstemming omtrent de overige voorwaarden, een beginselakkoord over het basisbedrag voor de schadevergoeding van 77,1 miljoen EUR. Dit bedrag is het rekenkundige gemiddelde van de hierboven vermelde ramingen die de twee onafhankelijke deskundigen hebben opgesteld. In de overeenkomst van 2002 werd verder bepaald dat de gemeente een alternatieve locatie voor Nedalco zou trachten aan te kopen indien de onderneming zou besluiten binnen de regio rond Bergen op Zoom te verhuizen. Voorts werd in de overeenkomst van 2002 vastgelegd dat Nedalco de bestaande fabriek en opstallen zou slopen, maar dat de kosten in verband met eventuele bodemsanering voor rekening en risico van de gemeente zouden zijn. De gemeente zou een bodemonderzoek mogen verrichten en zou, indien zij tot de conclusie zou komen dat de sanering van de grond tot onaanvaardbaar hoge kosten zou leiden, de overeenkomst mogen ontbinden.

De aangemelde overeenkomst

- (10) In een brief van 22 december 2003 liet de gemeente Nedalco weten dat zij de nodige middelen om de overeengekomen schadevergoeding van 77,1 miljoen EUR te betalen niet had kunnen verkrijgen, omdat de inkomsten uit de grondexploitatie veel lager zouden zijn dan de gemeente aanvankelijk had geraamd en dit tot een onaanvaardbaar tekort voor het project Bergse Haven zou leiden. De gemeente verzocht daarom om nieuwe onderhandelingen over de voorwaarden van de regeling met Nedalco. Als compromis stemden de partijen op 9 juni 2004 uiteindelijk, in een afzonderlijke overeenkomst ("*Koopovereenkomst*", hierna de "overeenkomst van 2004" genoemd)¹, in met een lagere schadevergoeding van 60 miljoen EUR.
- (11) In de overeenkomst van 2004 werd bepaald dat de partijen overeenstemming hadden bereikt over een lager bedrag en dat Nedalco dit bedrag geheel naar eigen goeddunken kon aanwenden, zonder enige bestedingsverplichting en/of bestedingsverantwoording achteraf jegens de gemeente. De overeenkomst van 2004 sloot echter de verplaatsing niet uit en verwees expliciet naar een mogelijke hervestiging van Nedalco binnen de gemeente Bergen op Zoom. Om een dergelijke verplaatsing te vergemakkelijken zou de gemeente trachten (een optie op) een alternatief terrein in Bergen op Zoom te verwerven en dat perceel aan Nedalco verkopen indien Nedalco zou besluiten zich daar te vestigen.

¹ Hoewel de ramingen van de rapporten van 2002 in 2004 niet werden herzien, werd volgens de Nederlandse autoriteiten het verwachte tekort van 25 miljoen EUR op de vorige schadevergoeding in mindering gebracht en werd 5% rente toegevoegd om rekening te houden met de nieuwe beoogde streefdatum voor de verplaatsing, namelijk 1 januari 2008.

- (12) In de overeenkomst van 2004 werd ook bepaald dat Nedalco de fabriek en opstallen op het bedrijfsterrein vóór de levering zou slopen, met uitzondering van de schoorsteen en funderingsresten. Kosten in verband met eventuele bodemsanering zouden voor rekening en risico van de gemeente zijn.

Gebeurtenissen na de overeenkomst van 2004

- (13) Nedalco besloot uiteindelijk niet te verhuizen, maar beëindigde de productie in Bergen op Zoom in 2010 en concentreerde de alcoholproductie in Sas van Gent, Nederland, en Manchester, Verenigd Koninkrijk. Op beide locaties is pas met de alcoholproductie begonnen nadat de overeenkomst van 2004 was gesloten (respectievelijk in 2005 en 2007).
- (14) In overeenstemming met de voorwaarden van de overeenkomst van 2004 heeft de gemeente op 12 februari 2010, bij de juridische levering van het Nedalco-terrein, 10,9 miljoen EUR aan Nedalco betaald. Toen de gemeente echter werd gelast het resterende bedrag van de vergoeding uiterlijk op 1 april 2011 te voldoen, zoals voorzien in de overeenkomst van 2004, betaalde zij slechts 22,1 miljoen EUR in plaats van de resterende 49,1 miljoen EUR, met het argument dat de in die overeenkomst afgesproken vergoeding onrechtmatige steun zou vormen en dat een volledige schadevergoeding niet gerechtvaardigd was omdat Nedalco niet was verhuisd. Daarom was de gemeente van mening dat zij slechts de marktwaarde van het bedrijfsterrein van Nedalco behoefde te betalen, wat zij volgens haar had gedaan.
- (15) Een door de gemeente aangestelde deskundige raamde in zijn taxatierapport van 31 december 2010 (hierna het "Zadelhoff-rapport" genoemd) de marktwaarde van de grond, gebouwen en installaties op 29,3 miljoen EUR. De deskundige bracht geen bezoek aan het terrein en bepaalde de waarde op basis van de veronderstelling dat het ook in het vervolg als bedrijfsterrein zou worden gebruikt. Er werd geen rekening gehouden met mogelijke bestemmingswijzigingen. Het rapport ging uit van een gemiddeld bod in plaats van het hoogste bod. Met mogelijke bodemverontreiniging of asbest werd geen rekening gehouden omdat daarover geen informatie beschikbaar was.
- (16) Op 30 augustus 2011 dagvaardde Nedalco de gemeente om de volledige vergoeding zoals afgesproken in de overeenkomst van 2004 te ontvangen. De gemeente weigerde het resterende bedrag te betalen, omdat een volledige vergoeding volgens haar staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde. Op 21 maart 2012 heeft de nationale rechter op grond van artikel 108, lid 3, VWEU de nationale procedure opgeschort in afwachting van het besluit van de Commissie over de aanmelding.

3. STANDPUNT VAN DE NEDERLANDSE AUTORITEITEN

- (17) De Nederlandse autoriteiten bevestigden in hun aanmelding dat zij hadden getracht het bedrijfsterrein van Nedalco via een minnelijke overeenkomst te verkrijgen, in de zin van de Onteigeningswet, wat uiteindelijk in de overeenkomst van 2004 resulteerde. Zij betwistten echter dat de gemeente daadwerkelijk de bedoeling had daarbij gebruik te maken van haar bevoegdheden en de procedures uit hoofde van de Onteigeningswet, aangezien de verwerving van dit terrein niet noodzakelijk was voor het project Bergse Haven. Door Nedalco uit hoofde van de Onteigeningswet een volledige vergoeding te betalen, had de gemeente de

onderneming staatssteun toegekend. De Nederlandse autoriteiten voerden aan dat de gemeente, aangezien er geen sprake was van door ingrijpen van de overheid veroorzaakte schade, niet meer had mogen betalen dan de marktwaarde van het onroerend goed, zoals in 2010 op verzoek van de gemeente in het Zadelhoff-rapport berekend. In dit verband verwezen de Nederlandse autoriteiten naar de mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties.²

- (18) De Nederlandse autoriteiten stelden voorts dat Nedalco geen recht op een volledige vergoeding had, omdat de onderneming haar activiteiten niet had verplaatst. Op basis van de jaarverslagen van Nedalco meenden de Nederlandse autoriteiten dat Nedalco wellicht reeds in 2002 van plan was de productie in Bergen op Zoom stop te zetten en te verplaatsen naar Sas van Gent en/of Manchester.
- (19) Voorts betoogden de Nederlandse autoriteiten dat de overeengekomen vergoeding van 60 miljoen EUR niet op de marktprijs van het onroerend goed was gebaseerd, aangezien de rapporten van 2002 niet waren bijgewerkt toen de overeenkomst van 2004 werd ondertekend, en dat deze prijs niet was berekend op basis van een deskundigenrapport maar veeleer het bedrag weergaf dat de gemeente op dat moment kon betalen.
- (20) Om hun standpunt te onderbouwen, gaven de Nederlandse autoriteiten de opdracht voor een andere taxatie die achteraf werd verricht (hierna het "rapport van Deloitte" genoemd). In dat rapport van 13 februari 2013 werd de marktwaarde van het Nedalco-terrein op basis van de restwaardemethode op 22 miljoen EUR geraamd (waarbij werd uitgegaan van de veronderstelling dat het bedrijfsterrein van Nedalco werd verkocht met als doel dit als onderdeel van het project Bergse Haven te herontwikkelen). De waarde van het terrein werd op 5,9 miljoen EUR geraamd indien het als zodanig (buiten het project Bergse Haven om) zou worden herontwikkeld. Daarnaast raamde dit rapport, op basis van de verwachte toekomstige winstgevendheid, de ondernemingswaarde van Nedalco in Bergen op Zoom als lopend bedrijf op 11,5 miljoen EUR (waarbij ervan werd uitgegaan dat de fabriek als lopend bedrijf wordt verkocht en de koper deze bedrijfsactiviteiten voortzet), voor het geval de Commissie zou besluiten dat de restwaardemethode in deze zaak niet kan worden toegepast. Het rapport was gebaseerd op een desktopstudie en een onderzoek van documenten; de deskundigen brachten geen bezoek aan het bedrijfsterrein van Nedalco.
- (21) In het rapport van Deloitte werden ook de rapporten van 2002 onderzocht en werd geoordeeld dat beide op een aantal punten fouten bevatten. De deskundigen beschikten niet over de documenten waarop de rapporten van 2002 gebaseerd waren en stelden daarom dat zij geen expliciete en verifieerbare berekening van de gegevens in deze rapporten konden maken. In het rapport van Deloitte werd er vooral op gewezen dat de rapporten van 2002 aanzienlijk verschilden, dat deze slechts gedurende een beperkte periode geldig waren en dat er geen nieuwe taxatie was verricht toen de overeenkomst van 2004 werd gesloten. Volgens het rapport van Deloitte werd in de overeenkomst van 2004 niet met alle elementen uit de rapporten van 2002 rekening gehouden. De deskundigen verwezen naar een persbericht waaruit kon worden afgeleid dat Nedalco de op het terrein aanwezige installaties zou ontmantelen en een groot aantal onderdelen ervan opnieuw zou

² PB C 209 van 10.7.1997, blz. 3.

gebruiken of verkopen. Voorts werd in het rapport van Deloitte opgemerkt dat de kosten voor het verwijderen van asbest en voor bodemsanering uitvoeriger hadden moeten worden gekwantificeerd en in de geraamde waarde hadden moeten worden verdisconteerd. Volgens het rapport had de gemeente deze kosten op 1,4 miljoen EUR geraamd. Verder werd in de rapporten van 2002 verondersteld dat Nedalco haar activiteiten binnen Bergen op Zoom zou verplaatsen; er werd geen taxatie gemaakt voor een mogelijke verplaatsing van de activiteiten naar de faciliteit in Sas van Gent, waar de productie in 2005 zou worden opgestart. Tot slot waren de marktomstandigheden gewijzigd tussen het tijdstip waarop de rapporten van 2002 werden opgesteld en het ogenblik waarop de overeenkomst van 2004 werd gesloten. De deskundigen raamden de aanvullende regelingen in de koopovereenkomst, waarmee in de rapporten van 2002 geen rekening was gehouden, op een bedrag tussen 0,3 miljoen EUR en 8,9 miljoen EUR, zonder deze raming verder toe te lichten.

- (22) De Nederlandse autoriteiten concludeerden dat de gemeente, op basis van het rapport van Deloitte, voor het bedrijfsterrein van Nedalco niet meer dan 22 miljoen EUR zou mogen betalen en dat elke vergoeding die dat bedrag te boven zou gaan, staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zou vormen.

4. STANDPUNT VAN DE BEGUNSTIGDE

- (23) Nedalco was van mening dat de vergoeding van 60 miljoen EUR die in de overeenkomst van 2004 was afgesproken geen staatssteun inhield, omdat dit bedrag aanzienlijk lager was dan het vorige bedrag van 77,1 miljoen EUR dat oorspronkelijk in de overeenkomst van 2002, op basis van twee onafhankelijke deskundigenrapporten, was overeengekomen. Nedalco herhaalde dat het de gemeente was die het Nedalco-terrein wilde aankopen en Nedalco heeft benaderd om over de verplaatsing te onderhandelen. Indien geen overeenstemming was bereikt, had de gemeente de onteigeningsprocedure kunnen inleiden op grond van de Onteigeningswet.
- (24) Nedalco gaf aan dat de uiteindelijke beslissing om de activiteiten niet te verplaatsen los staat van de vraag of zij recht heeft op een volledige vergoeding. Er bestond, zowel in 2002 als in 2004, consensus tussen beide partijen over de verplaatsing van Nedalco en zij stelden in onderling overleg een vergoeding vast, waarbij werd uitgegaan van de bepalingen van de Onteigeningswet. Een partij die op grond van de Onteigeningswet een vergoeding heeft ontvangen om haar onderneming naar elders te verplaatsen, is niet verplicht die vergoeding daarvoor te gebruiken. Die onderneming geniet ook geen selectief voordeel, aangezien iedere partij die onteigend wordt in een vergelijkbare situatie krachtens de Onteigeningswet recht op een schadevergoeding heeft.
- (25) Als aanvullend argument voerde Nedalco aan dat de aankoop van het terrein in overeenstemming was met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. Nedalco verklaarde dat een publiek-privaat partnerschap (hierna "PPP" genoemd), dat voor het project Bergse Haven was opgericht tussen de gemeente en twee particuliere vastgoedontwikkelaars³ die samen 50% van de aandelen van het PPP bezitten, er ook mee heeft ingestemd om het terrein voor 60 miljoen EUR van de gemeente te kopen nadat de gemeente het van Nedalco

³ Amvest Wonen-Nova BV en AM Wonen BV.

had gekocht. Volgens Nedalco vormt het feit dat particuliere ondernemingen er in 2004 mee instemden dat bedrag te betalen, een duidelijke aanwijzing dat de aangemelde overeenkomst in overeenstemming was met de normale marktvoorwaarden.

5. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

- (26) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU vormt een maatregel staatssteun indien hij aan vier voorwaarden voldoet. Ten eerste moet de maatregel door de staat worden toegekend of met staatsmiddelen worden bekostigd. Ten tweede moet de maatregel een voordeel verschaffen aan een onderneming of ondernemingen die economische activiteiten verrichten. Ten derde moet de maatregel selectief zijn, d.w.z. dat deze slechts voor bepaalde ondernemingen geldt. Ten vierde moet de maatregel het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging op de interne markt vervalsen of dreigen te vervalsen.
- (27) In de onderhavige zaak stelt de Commissie het volgende vast:
- de gemeente heeft ermee ingestemd een vergoeding te betalen aan Nedalco voor de aankoop van haar bedrijfsterrein, dat wil zeggen dat de maatregel aan de staat kan worden toegerekend en met staatsmiddelen wordt gefinancierd;
 - Nedalco is een onderneming die economische activiteiten verricht, met name de productie van industriële alcohol; en
 - Nedalco is internationaal actief, waardoor de maatregel, die de financiële positie van Nedalco versterkt ten opzichte van andere ondernemingen die in het handelsverkeer binnen de Unie concurreren, de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.
- (28) Dan rest nog de vraag of de in de overeenkomst van 2004 tussen de gemeente en Nedalco overeengekomen vergoeding van 60 miljoen EUR een selectief voordeel aan Nedalco verschaft. Dit wordt hierna onderzocht.

Verschaft de aangemelde maatregel een selectief voordeel aan Nedalco?

- (29) Om te beginnen merkt de Commissie op dat wanneer een schadevergoeding voor een onteigening wordt toegekend, normaliter moet worden uitgesloten dat er sprake is van een voordeel⁴. Omdat de betaling immers enkel bedoeld is als evenredige compensatie voor schade die de ontvanger ten gevolge van de onteigening heeft geleden en die voor iedere onderneming in dezelfde omstandigheden en onder gelijke voorwaarden beschikbaar zou zijn, vormt een wettelijke onteigening voor de onteigende partij normaal gezien geen selectief voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU⁵. Dezelfde redenering geldt in de gevallen waarin de overheid, zonder gebruik te maken van de formele

⁴ Zaak T-64/08, *Nuova Terni Industrie Chimiche SpA / Commissie*, Jurispr. 2010, blz. II-125, punten 59 tot en met 63 en 140-141.

⁵ Een schadevergoeding voor een wettelijke onteigening valt normaal onder de uitzondering als uiteengezet in gevoegde zaken 106 tot 120/87, *Asteris AE en anderen / Helleense Republiek en Europese Economische Gemeenschap*, Jurispr. 1988, blz. 5515.

onteigeningsprocedure, in het algemeen belang de verplaatsing van een onderneming wil vergemakkelijken en de onderneming met het oog daarop een schadevergoeding toekent die wordt berekend conform de onteigeningswetgeving of andere algemeen toepasbare regels inzake vergoeding van schade die als gevolg van handelingen van de overheid is geleden⁶.

- (30) Volgens de Onteigeningswet heeft een onteigende partij recht op "een volledige vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt"⁷. Het uitgangspunt voor de berekening van de schadevergoeding is dat de onteigende partij in een positie moet worden geplaatst die financieel gezien overeenstemt met de situatie waarin geen onteigening zou hebben plaatsgevonden. Indien de onteigende grond werd gebruikt voor de exploitatie van een onderneming, kan de onteigende partij in beginsel ook een vergoeding aanvragen op basis van verplaatsing, tenzij de verplaatsing van de onteigende onderneming geen haalbare optie is, bijvoorbeeld omdat de onderneming in staat van insolventie verkeert⁸. In dat geval moet geen vergoeding voor een verplaatsing, maar voor de vereffening van de onderneming worden toegekend.
- (31) Alvorens over te gaan tot onteigening, worden de autoriteiten en de eigenaar(s) van het onroerend goed echter verzocht te trachten tot een minnelijke overeenkomst over de onteigeningsvergoeding te komen⁹.
- (32) Wat de aangemelde maatregel betreft, merkt de Commissie op dat Nedalco haar terrein niet op eigen initiatief of in het kader van een normale commerciële transactie aan de gemeente heeft verkocht, maar op initiatief van de gemeente, die het stadsdeel Bergse Haven in Bergen op Zoom wilde herontwikkelen. Zoals blijkt uit de overeenkomst van 2001 werd de aanwezigheid van het bedrijfsterrein van Nedalco in dat stadsdeel beschouwd als een obstakel voor de geplande herontwikkeling. Ook uit persberichten die de gemeente na het sluiten van de overeenkomst van 2004 heeft gepubliceerd, blijkt dat het vertrek van Nedalco van het bedrijfsterrein van cruciaal belang was voor de uitvoering van het project Bergse Haven.
- (33) Het is in deze context dat de gemeente in 2001 heeft geprobeerd met Nedalco een minnelijke overeenkomst te sluiten over de verplaatsing van het bedrijf, zoals bepaald in de Onteigeningswet. In de rapporten van 2002 wordt uitdrukkelijk vermeld dat de partijen in overeenstemming met artikel 40 van de Onteigeningswet om een minnelijke taxatie verzochten. Bovendien heeft de gemeente in latere documenten¹⁰, waaronder de overeenkomst van 2002 van 29 oktober 2002¹¹ en de overeenkomst van 2004 van 9 juni 2004, het bedrag van

⁶ N 304/2003 - Steun ten behoeve van Akzo Nobel, waarbij de onderneming door de autoriteiten werd verzocht de productie van een gevaarlijk chemisch product naar een andere locatie te verplaatsen, en N 575/2005 - Bedrijfsverplaatsing van autodemontagebedrijf Steenberg, waarbij de onderneming werd vergoed nadat een minnelijke schikking over de verplaatsing ervan werd getroffen.

⁷ Artikel 40 van de Onteigeningswet.

⁸ Artikel 40 e.v. van de Onteigeningswet.

⁹ Artikel 17 van de Onteigeningswet.

¹⁰ Zie onder meer brieven van de gemeente aan Nedalco van 6 juni 2002 en 22 december 2003 en notulen van de vergadering van de gemeente en Nedalco van 14 mei 2004.

¹¹ In die overeenkomst wordt verwezen naar de rapporten van 2002, waarin het bedrag van de schadevergoeding wordt vastgesteld; zie punt (35).

de aan Nedalco geboden schadevergoeding nooit ter discussie gesteld. Dit betekent dat de gemeente van plan was Nedalco niet enkel een vergoeding toe te kennen voor de waarde van haar bedrijfsterrein, maar ook voor onteigeningsschade, omdat de onderneming verliezen zou lijden door de beëindiging van haar productie in Bergen op Zoom.

- (34) De Commissie merkt voorts op dat in de rapporten van 2002, die beide door onafhankelijke deskundigen werden opgesteld, ramingen worden gegeven van de schadevergoeding voor Nedalco voor haar bedrijfsterrein, die werden berekend in overeenstemming met de in de Onteigeningswet vastgelegde beginselen, op basis van objectieve criteria en met gebruikmaking van algemeen aanvaarde waarderingmethoden. Vanwege de verschillende ramingen in de twee verslagen kwamen de partijen in de overeenkomst van 2002 tot een compromis, waarbij de aan Nedalco verschuldigde vergoeding voor haar bedrijfsterrein werd vastgesteld op 77,1 miljoen EUR, het rekenkundige gemiddelde van de twee ramingen.
- (35) Hoewel de deskundigenrapporten inderdaad twee jaar vóór de aangemelde maatregel waren gedateerd, merkt de Commissie op dat de schadevergoeding die uiteindelijk in de overeenkomst van 2004 werd overeengekomen, meer dan 17 miljoen EUR minder bedroeg dan de schadevergoeding die in de overeenkomst van 2002 op basis van de deskundigenrapporten werd vastgesteld, en dat deze bovendien onder het in het Frisia-rapport berekende bedrag van 67 785 945 EUR lag, de laagste van de twee ramingen. Hoewel in de overeenkomst van 2004 niet specifiek wordt verwezen naar de rapporten van 2002, blijkt bovendien uit de context waarin de overeenkomst van 2004 is opgesteld dat de deskundigenrapporten het uitgangspunt waren voor de berekening van het nieuwe bedrag van de vergoeding voor het Nedalco-terrein. De overeenkomst van 2004 werd immers opgesteld omdat de gemeente Nedalco had meegedeeld dat zij niet in staat was de vergoeding te betalen die oorspronkelijk in de overeenkomst van 2002 was overeengekomen.
- (36) Gezien deze kenmerken van de overeenkomst van 2004 en de context waarin zij werd gesloten¹², komt de Commissie tot de conclusie dat de aangemelde maatregel, in de vorm van het in overeenstemming met de beginselen van de Onteigeningswet toekennen van een schadevergoeding aan Nedalco voor haar bedrijfsterrein, geen selectief voordeel voor Nedalco inhoudt en dus geen steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.
- (37) Wat betreft de argumenten die door de Nederlandse autoriteiten naar voren worden gebracht om aan te tonen dat de aangemelde maatregel staatssteun omvat, merkt de Commissie het volgende op.
- (38) In antwoord op het argument dat de gemeente niet de bedoeling had daadwerkelijk gebruik te maken van haar bevoegdheden uit hoofde van de Onteigeningswet, herinnert de Commissie eraan dat de overeenkomst van 2002 werd gesloten in overeenstemming met artikel 40 van die wet, waarin de partijen worden verzocht tot een minnelijke overeenkomst over het bedrag van de vergoeding te komen voordat een onteigeningsprocedure wordt ingeleid. De aangemelde overeenkomst, die op verzoek van de gemeente werd gesloten omdat zij niet voldoende middelen bijeen kon brengen om de oorspronkelijk

¹² Zaak T-244/08, *Konsum Nord ekonomisk förening / Europese Commissie*, Jurispr. 2011, blz. II-00444*, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

overeengekomen vergoeding te betalen, moet eveneens in deze context worden onderzocht.

- (39) Wat betreft het argument dat Nedalco geen recht op een volledige vergoeding zou hebben omdat de onderneming haar activiteiten niet binnen Bergen op Zoom heeft verplaatst, merkt de Commissie op dat de Nederlandse autoriteiten geen stukken hebben verstrekt waarin wordt bewezen dat de verplaatsing van Nedalco geen haalbare optie was op het ogenblik dat de overeenkomst van 2004 werd gesloten. Integendeel, in de overeenkomst van 2004 verbond de gemeente zich ertoe zich in te spannen om een alternatieve locatie aan te kopen zodat Nedalco binnen Bergen op Zoom kon verhuizen. De bewering van de Nederlandse autoriteiten dat Nedalco al van plan was de productie van Bergen op Zoom naar de fabrieken in Sas van Gent en Manchester te verplaatsen op het ogenblik dat de overeenkomst van 2004 werd gesloten, wordt evenmin door concrete bewijzen gestaafd. In dit verband merkt de Commissie op dat de productiecapaciteit op het bedrijfsterrein van Nedalco in Bergen op Zoom groot was (volgens Nedalco meer dan 760 000 hectoliter per jaar) en dat de nieuwe vestiging voor de productie van alcohol in Sas van Gent pas in 2005 in gebruik is genomen, en de alcoholfabriek in Manchester pas in 2007. In de overeenkomst van 2004 wordt uitdrukkelijk vermeld dat Nedalco alternatieve investeringsopties had onderzocht, maar geen ervan had uitgevoerd.
- (40) Wat de in het rapport van Deloitte vermelde vermeende fouten in de deskundigenrapporten van 2002 betreft, is de Commissie het ermee eens dat in beide rapporten een voorbehoud werd gemaakt wat betreft de noodzaak om de ramingen bij te werken vóór het sluiten van een definitief akkoord over de schadevergoeding en dat de overeenkomst van 2004 niet in alle opzichten overeenkwam met de veronderstellingen van de rapporten van 2002. De Commissie merkt op dat de kosten voor de sanering van het bedrijfsterrein van Nedalco in beide rapporten van 2002 buiten beschouwing zijn gelaten¹³, hoewel de gemeente het recht had op het terrein onderzoek te verrichten¹⁴ om een gedetailleerde raming van deze kosten te kunnen maken¹⁵. In overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt, moesten deze kosten in principe door Nedalco worden gedragen en hadden zij van de schadevergoeding moeten worden afgetrokken. De Commissie merkt echter op dat in het rapport van Deloitte evenmin een raming van deze kosten werd gemaakt.
- (41) In ieder geval hebben de Nederlandse autoriteiten niet bewezen dat de saneringskosten of andere kosten in verband met in de rapporten van 2002 genoemde elementen waarover in de overeenkomst van 2004 geen overeenstemming werd bereikt, meer dan 17 miljoen EUR bedroegen (het verschil tussen de basisvergoeding van 77,1 miljoen EUR die in 2002 op grond van de rapporten van 2002 werd afgesproken en de in de overeenkomst van 2004 overeengekomen schadevergoeding van 60 miljoen EUR). In het rapport van Deloitte werd de schadevergoeding voor alle ontbrekende elementen echter

¹³ Zowel in het Frisia-rapport als in het rapport-Verhagen werd verwezen naar de eigen raming van Nedalco van 800 000 NLG (363 025 EUR). In het Frisia-rapport werd dit bedrag niet van de totale schadevergoeding afgetrokken, in het rapport-Verhagen wel.

¹⁴ Zoals bepaald in de overeenkomst van 2002. Volgens deze overeenkomst heeft de gemeente ook het recht de overeenkomst te ontbinden indien de kosten van sanering onaanvaardbaar hoog zijn.

¹⁵ In het Frisia-rapport werd verwezen naar een door Nedalco verstrekte raming van 800 000 NLG (363 025 EUR). Op basis van door de gemeente opgestelde memoranda werd een ruwe schatting van deze kosten van ongeveer 1,4 miljoen EUR gemaakt, zonder vermelding van details.

geraamd op 0,8 tot 8,9 miljoen EUR. Dit betekent dat, zelfs indien deze ramingen kunnen worden aanvaard, het verschil van 17 miljoen EUR bij lange na niet zou worden gehaald.

- (42) Wat betreft de lagere marktwaarden die het rapport van Deloitte voor het bedrijfsterrein van Nedalco heeft berekend, merkt de Commissie ten eerste op dat het rapport van Deloitte acht jaar na de transactie werd opgesteld, en dat de deskundigen geen bezoek aan het terrein in kwestie hebben gebracht. In de regel zal een taxatie na een transactie niet zwaarder wegen dan een voorafgaande taxatie door een onafhankelijke deskundige op basis van objectieve criteria en met gebruikmaking van algemeen aanvaarde waarderingsmethoden¹⁶.
- (43) Ten tweede merkt de Commissie op dat in het rapport van Deloitte de taxatie gebaseerd is op andere veronderstellingen dan verplaatsing, en met name op de waarde van de fabriek als lopend bedrijf, dat wil zeggen de prijs waarvoor een geïnteresseerde koper de faciliteiten zou aankopen om de productie van alcohol voort te zetten¹⁷. Het feit dat Nedalco in 2010 uiteindelijk zijn productie van Bergen op Zoom deels naar Sas van Gent en deels naar Manchester verplaatste, rechtvaardigt deze alternatieve analyse niet, aangezien het bestaan van een voordeel moet worden vastgesteld op het tijdstip dat de aangemelde maatregel wordt toegekend, namelijk 9 juni 2004, op basis van de feiten en omstandigheden die op dat ogenblik bekend zijn, met name dat verplaatsing een realistische optie was voor Nedalco.
- (44) Ten derde merkt de Commissie op dat de particuliere partners in het PPP dat de gemeente had opgericht om het project Bergse Haven uit te voeren, blijkbaar hadden ingestemd met de schadevergoeding van 60 miljoen EUR voor het bedrijfsterrein van Nedalco en dat het PPP bereid was deze prijs te betalen om de grond van de gemeente te kopen. Uit diverse documenten blijkt dat de particuliere partners al in een vroeg stadium bij de onderhandelingen betrokken waren¹⁸, ook bij de onderhandelingen over de aankoopprijs van 60 miljoen EUR¹⁹. Dit lijkt erop te wijzen dat de particuliere partners in 2004 bereid waren 60 miljoen EUR voor het terrein te betalen en dat deze prijs derhalve als de toenmalige marktprijs kan worden beschouwd, zelfs indien een vergoeding voor verplaatsing buiten beschouwing wordt gelaten. Het feit dat de particuliere projectontwikkelaars, om hen moverende redenen, deze prijs in een later stadium niet wilden betalen, verandert niets aan het feit dat zij in 2004 blijkbaar met die prijs hebben ingestemd.
- (45) Ten slotte hebben de Nederlandse autoriteiten niet verklaard op welke wijze de marktomstandigheden tussen 2002 en 2004 zijn gewijzigd en hoe deze veranderingen het bedrag van de aan Nedalco verschuldigde vergoeding zouden hebben beïnvloed. Gezien het feit dat de prijzen op de Nederlandse

¹⁶ Zaak C-124/10P, *Commissie / EDF*, Jurispr. 2012, punt 85.

¹⁷ In geen van de overeenkomsten werd deze optie overwogen; evenmin was de gemeente voornemens met de productie van alcohol te beginnen nadat zij het Nedalco-terrein had gekocht, of dit bedrijfsterrein aan een andere producent door te verkopen.

¹⁸ Verslag van het Plenair Overleg Bergse Haven, 17 maart 2004.

¹⁹ Verslag van het Plenair Overleg Bergse Haven, 14 mei 2004, persbericht over de aankoop van het bedrijfsterrein van Nedalco, 10 juni 2004. Zie ook het persbericht van 14 februari 2006 over het langdurige PPP tussen de gemeente en de particuliere partijen, waarin wordt medegedeeld dat de gemeente en de particuliere partijen een overeenkomst met Nedalco over de aankoop van het bedrijfsterrein hebben getekend.

vastgoedmarkt, waaronder de prijzen voor grond, tot 2008 over het algemeen gestegen zijn, is het waarschijnlijker dat de prijs voor het bedrijfsterrein van Nedalco in 2004 hoger zou zijn dan de raming van 2002.

- (46) Bijgevolg bevat het achteraf opgestelde rapport van Deloitte geen overtuigende argumenten om de in de overeenkomst van 2004 overeengekomen schadevergoeding, die op de deskundigenrapporten van 2002 is gebaseerd, te verwerpen. In elk geval kan de Commissie niet instemmen met het argument dat, in gevallen waarin de overheid het initiatief neemt om een onroerend goed te verwerven en overeenkomstig de nationale onteigeningsregels een schadevergoeding te betalen, elk bedrag dat de marktwaarde van de grond overtreft (in de zin van de prijs die een particuliere koper op dat tijdstip voor het goed zou hebben betaald) een selectief voordeel voor de verkoper van het goed inhoudt.

6. CONCLUSIE

- (47) De Commissie concludeert derhalve dat de aangemelde maatregel geen selectief voordeel aan Nedalco toekent en dus geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.

7. BESLUIT

- (48) Op basis van de bovenstaande beoordeling heeft de Commissie besloten dat de aangemelde maatregel geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.
- (49) Indien deze brief vertrouwelijke gegevens bevat die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op de volgende website:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

Dit verzoek dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
Madouplein 1
1049 Brussel
België
Fax +32 22961242

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter