



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 25.01.2012
C(2012) 168 definitief

OPENBARE VERSIE

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

**Betreft: Steunmaatregel SA.24123 (2012/C) (ex 2011/NN) – Nederland
Vermeende verkoop van grond onder de marktprijs door de
gemeente Leidschendam**

Excellentie,

De Commissie wenst Nederland ervan in kennis te stellen dat zij, na onderzoek van de door uw autoriteiten verstrekte informatie over de in hoofde vermelde steunmaatregel, heeft besloten de in artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd) vastgelegde procedure in te leiden.

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 10 september 2007, die op 19 september 2007 werd geregistreerd, heeft de Commissie een klacht ontvangen betreffende de vermeende toekenning van staatssteun in het kader van een vastgoedproject dat door de gemeente Leidschendam (Nederland) in samenwerking met een aantal particuliere partijen is gestart.
- (2) Op 12 oktober 2007, 25 april 2008, 12 september 2008, 14 augustus 2009, 12 februari 2010 en 2 augustus 2011 zijn verzoeken om inlichtingen naar de Nederlandse autoriteiten gezonden. Nederland

Zijne Excellentie de Heer Uri. ROSENTHAL
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
NL - 2500 EB Den Haag

heeft respectievelijk op 7 december 2007, 30 mei 2008, 7 november 2008, 30 oktober 2009, 12 april 2010, 29 september 2011 en 3 oktober 2011 geantwoord.

Zijne Excellentie de Heer Uri. ROSENTHAL
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
NL - 2500 EB Den Haag

Commission européenne, B-1049 Bruxelles/Europese Commissie, B-1049 Brussel – Belgium
Telephone: 00- 32 (0) 2 299.11.11.

2. BESCHRIJVING

2.1. De betrokken partijen

- (3) De gemeente Leidschendam ("de gemeente") ligt vlakbij Den Haag, Nederland.
- (4) Schouten-de Jong Bouwfonds (hierna "SJB" genoemd) is een partnerschap dat is opgezet door Schouten & De Jong projectontwikkeling BV en Bouwfonds ontwikkeling BV, twee Nederlandse ondernemingen die zich met de ontwikkeling van vastgoedprojecten bezig houden.
- (5) De gemeente Leidschendam en SJB zijn een publiek-privaat partnerschap ("PPP") aangegaan op 50-50 basis. Elke partij draagt 50% van de kosten en krijgt 50% van de winst en besluiten worden met eenparigheid van stemmen genomen.

2.2. De maatregelen

- (6) Dit besluit heeft betrekking op één in het kader van een vastgoedproject gesloten transactie. In 2004 verkocht het PPP voor 7,2 miljoen EUR bouwgrond aan SJB (waarde op 1 januari 2004. Dit bedrag zal tot de betaling jaarlijks worden aangepast). Tegelijkertijd werd er overeengekomen dat SJB een grondexploitatiebijdrage van ongeveer 1,1 miljoen EUR en een kwaliteitsvergoeding van ongeveer 0,9 miljoen EUR aan het PPP zou betalen. In maart 2009 stemde de gemeenteraad van Leidschendam ermee in dat het PPP de aanvankelijk overeengekomen verkoopprijs tot 4 miljoen EUR (waarde op 1 januari 2010) kon verlagen. Verder kwam het PPP overeen de door SJB te betalen bijdrage en kwaliteitsvergoeding kwijt te schelden.
- (7) Het vastgoedproject omvat de bouw van ongeveer 600 nieuwe huizen, ongeveer 3000 vierkante meter aan winkelruimte, een tweelaagse ondergrondse parkeergarage en een basisschool in Leidschendam. De gehele openbare ruimte en de openbare voorzieningen zullen worden vernieuwd (riolen, kabels, bestrating enz.).
- (8) Om dit project te ontwikkelen besloot de gemeente Leidschendam met SJB en drie andere particuliere partijen samen te werken. Met dat doel sloot de gemeente op 9 september 2004 met SJB en de drie andere partijen een samenwerkingsovereenkomst.
- (9) Het gehele project is in twee onderscheiden fasen verdeeld, ten eerste de grondexploitatiefase (d.w.z. de nodige infrastructuurwerken om de grond bouwrijp te maken) en ten tweede de bouwfase (d.w.z. de bouw van appartementen, huizen, winkelgebied). Voor de grondexploitatie heeft de gemeente het PPP opgezet. Te dien einde ondertekenden beide partijen op 22 november 2004 een grondexploitatie-/PPP-overeenkomst. De bouwfase van het project zal door SJB en de drie andere particuliere partijen worden uitgevoerd.

- (10) Het project omvat diverse grondverkooptransacties. Ten eerste zal de gemeente alle grond in het ontwikkelingsgebied verwerven. Ten tweede zal de gemeente de grond verkopen aan het PPP, dat de grondexploitatie zal uitvoeren. Ten derde zal het PPP de bouwrijp gemaakte grond verkopen aan SJB (partner in het PPP) en de andere betrokken particuliere partijen. Het deel van de grond dat voor openbaar gebruik bestemd is, zal aan de gemeente worden teruggegeven.
- (11) Het project liep vertraging op wegens diverse nationale rechtszaken, die door de klager aanhangig zijn gemaakt¹. In 2008/2009 werd de Nederlandse vastgoedmarkt door de financiële crisis getroffen. Daardoor was SJB niet in staat 70% van de geplande huizen via intekening te verkopen, zoals vereist was om de nodige financiering voor de bouwfase te verkrijgen. In dit kader verzocht SJB de gemeente om bij wijze van compensatie in te stemmen met een prijsverlaging voor de door het PPP aan SJB verkochte grond. Volgens de Nederlandse autoriteiten vreesde de gemeente verdere vertraging en achtte zij het in het algemeen belang dat de bouwfase zo spoedig mogelijk zou aanvangen. Daarom kwam de gemeente in haar raadszitting van maart 2009 overeen dat het PPP de in 2004 overeengekomen prijs voor delen van de door SJB van het PPP te kopen grond kon verlagen. De prijsverlaging werd vastgelegd in een overeenkomst die op 1 maart 2010 tussen de gemeente, het PPP en SJB werd gesloten. De prijs werd verlaagd van 8,6 miljoen EUR (waarde op 1 januari 2010) tot 4 miljoen EUR (waarde op 1 januari 2010), d.w.z. een verlaging met terugwerkende kracht van 4,6 miljoen EUR. In de overeenkomst werd tevens bepaald dat de eerder overeengekomen bijdrage voor de grondexploitatie en de kwaliteitsvergoeding van respectievelijk ongeveer 1,1 miljoen EUR en ongeveer 0,9 miljoen EUR niet langer verschuldigd waren.

3. ARGUMENTEN VAN NEDERLAND

- (12) De Nederlandse autoriteiten betwisten dat het project staatssteun inhoudt en hebben verklaard dat de totale waarde van de bouwrijpe grond in maart 2003 door de onafhankelijke deskundige werd geschat. Wegens de financiële en economische crisis die na de oorspronkelijke verkoopovereenkomst uitbrak, werd de door het PPP aan SJB verkochte grond in februari 2009 opnieuw door een andere onafhankelijke deskundige getaxeerd. Deze bevestigde dat het bedrag van 4 miljoen EUR, berekend op basis van de restwaardemethode, een marktconforme prijs was. Volgens de Nederlandse autoriteiten vormt de aanpassing van de overeengekomen prijs na de hertaxatie in 2009 geen staatssteun, omdat de taxatie van een onafhankelijke deskundige, in overeenstemming met de mededeling betreffende de verkoop van gronden, heeft uitgewezen dat de waarde die op grond van de hertaxatie is vastgesteld, marktconform is.

¹ Door de laatste uitspraak die op 14 juli 2010 is gedaan, is het besluit van de gemeente om het project te starten onherroepelijk geworden.

4. VOORLOPIGE BEOORDELING

- (13) De Commissie heeft op het eerste gezicht redenen om aan te nemen dat de hierboven beschreven prijsaanpassing met terugwerkende kracht van 2009 staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en zij betwijfelt of deze steun overeenkomstig artikel 107, VWEU verenigbaar is met de interne markt.

4.1. De vraag of er sprake is van staatssteun

- (14) In artikel 107, lid 1, VWEU wordt bepaald dat "steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar [zijn] met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt."
- (15) Om ervoor te zorgen dat geen staatssteun wordt verleend, dienen de openbare instanties zich overeenkomstig het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie op dezelfde wijze te gedragen als particuliere marktinvesteerders in vergelijkbare omstandigheden zouden doen.
- (16) Mogelijke staatssteun bij grondtransacties dient met name te worden beoordeeld op grond van de mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties² (hierna "de mededeling betreffende de verkoop van gronden" genoemd). De mededeling betreffende de verkoop van gronden beschrijft twee procedures die kunnen worden gebruikt om staatssteun uit te sluiten, namelijk het aanvaarden van ofwel 1) het hoogste bod na een onvoorwaardelijke biedprocedure ofwel 2) de prijs die door een onafhankelijke taxateur van onroerend goed vóór de verkooponderhandelingen is vastgesteld. Als één van deze procedures wordt gevolgd, wordt de transactie geacht tegen de marktwaarde te hebben plaatsgevonden. De lidstaten zijn niet verplicht één van de twee in de mededeling betreffende de verkoop van gronden omschreven procedures te volgen.
- (17) In casu werd geen onvoorwaardelijke biedprocedure georganiseerd, maar werd in maart 2003 door een deskundige een taxatie uitgevoerd, die werd gebruikt om de in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 overeengekomen verkoopprijzen vast te stellen. De in 2004 overeengekomen prijs werd echter vervolgens in 2009 verlaagd. De Commissie dient derhalve te beoordelen of een particuliere verkoper met dezelfde prijsverlaging zou hebben ingestemd³.

² PB C 209 van 10.7.1997, blz. 3.

³ Arrest in zaak T-366/00 Scott punt 38 supra, punt 68; arrest in zaak C-239/09 Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, punt 34; arrest in zaak T-244/08 Konsum Nord, punt 61.

- (18) Ten eerste moeten zowel SJB, de potentiële begunstigde van de vermeende staatssteun, als de leden van het partnerschap als ondernemingen worden beschouwd, aangezien zij economische activiteiten verrichten door goederen en diensten op de markt aan te bieden.
- (19) Ten tweede werd het besluit tot de prijsverlaging met terugwerkende kracht en het kwijtschelden van de vergoedingen door het PPP genomen, d.w.z. met de noodzakelijke instemming van de gemeente, die een aandeel van 50% in het PPP heeft. Derhalve houdt 50% van de prijsverlaging en kwijtscholden vergoedingen een dienovereenkomstig verlies aan staatsmiddelen in. Indien de gemeente niet met de prijsverlaging en het kwijtschelden van de vergoedingen had ingestemd, zou de waarde van haar aandeel in het PPP naar verhouding groter zijn geweest. Verder is het besluit om akkoord te gaan met de prijsverlaging en het kwijtschelden van de vergoedingen aan de staat toe te rekenen, omdat het besluit door de gemeenteraad is genomen (de enige andere partner van het PPP is SJB, de potentiële begunstigde).
- (20) Ten derde moet deze betwiste transactie als een selectieve maatregel worden aangemerkt, aangezien zij uitsluitend aan SJB ten goede kwam.
- (21) Ten slotte moet de Commissie nagaan of de transactie de begunstigde een voordeel oplevert en of zij de mededinging en het handelsverkeer kan verstoren.
- (22) De prijzen waarvoor het PPP de grond aan de particuliere partijen verkoopt, zoals in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 is vastgelegd, zijn gebaseerd op een voorafgaande taxatie door een onafhankelijke deskundige en kunnen dan ook overeenkomstig de mededeling betreffende de verkoop van gronden als marktprijzen worden beschouwd.
- (23) Er zij aan herinnerd dat de gemeente uitsluitend bij de grondexploitatiefase en niet bij de bouwfase was betrokken. Door de verkoopprijs van de grond met terugwerkende kracht te verlagen besloot het PPP, en dus deels de gemeente, het risico van een dalende huizenmarkt te dragen. Dit is in strijd met de verklaringen van de Nederlandse autoriteiten zelf dat de bouwfase van het project geheel voor risico en rekening van de particuliere projectontwikkelaars (SJB en de andere drie particuliere ontwikkelaars) zou zijn. Deze prijsverlaging met terugwerkende kracht van een overeengekomen verkoopprijs lijkt niet overeen te stemmen met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. Er is geen reden om aan te nemen dat een particuliere verkoper een overeengekomen verkoopprijs van een stuk grond met terugwerkende kracht zou verlagen, omdat de koper moeite heeft het huis dat hij van plan was daarop te bouwen, te verkopen (en de verkoper heeft geen financiële betrokkenheid bij deze fase van het ontwikkelingsproject).

- (24) De Nederlandse autoriteiten zijn van mening dat de verlaging geen staatssteunelementen bevat, aangezien de verlaagde prijs gebaseerd is op een nieuwe, in 2009 door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie. De Commissie heeft echter grote moeite met het aanvaarden van dit argument. Ten eerste werd de verkoopovereenkomst van de grond in 2004 gesloten en zou de waarde van de grond vóór die verkoopdatum moeten zijn vastgesteld, zoals elke particuliere verkoper dat zou doen en zoals ook gebeurd is. Ten tweede lijkt de methode die in het achteraf opgestelde taxatierapport van 2009 is gebruikt (d.w.z. de restwaardemethode) in de gegeven omstandigheden twijfelachtig, aangezien de verwachte daling van de opbrengst van de huizenverkoop volledig door de prijs van de grond⁴ zou worden geabsorbeerd. Er valt dan ook moeilijk te begrijpen hoe de taxatie achteraf de taxatie vooraf ongedaan zou kunnen maken.
- (25) Verder wordt erop gewezen dat, afgezien van SJB, ook de andere betrokken particuliere partijen de gemeente hebben verzocht de overeengekomen verkoopprijzen voor de grond te verlagen wegens problemen waarmee zij op de vastgoedmarkt werden geconfronteerd. De gemeente schijnt echter, veeleer dan te besluiten de overeengekomen prijzen ook voor de andere partijen met terugwerkende kracht te verlagen, wijzigingen te overwegen in de oorspronkelijke plannings- en ontwikkelingsvoorschriften om deze aan de veranderde vraag op de markt aan te passen. Dit toont aan dat de lokale instanties, indien zij met de verandering van de economische situatie rekening wensen te houden, maatregelen kunnen nemen die geen staatssteun tot gevolg hebben.
- (26) Ten slotte bevrijdt de maatregel SJB van kosten die de onderneming anders gedragen zou hebben omdat zij daarmee in het kader van een vrijwillig gesloten commerciële transactie heeft ingestemd. Daarom versterkt de maatregel de concurrentiepositie van SJB ten opzichte van die van de andere vastgoedontwikkelaars en kan deze dus de mededinging ongunstig beïnvloeden. Aangezien er binnen de EU grensoverschrijdende handel bestaat zowel wat de bouwsector als wat de vastgoedontwikkeling betreft, kan de steun de handel beïnvloeden.
- (27) Wat de grondexploitatiefase betreft, kan de gemeente particuliere partijen vragen om in de kosten van infrastructuurwerken bij te dragen⁵. Met het oog hierop is in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 bepaald dat de particuliere partijen het PPP, bovenop de grondprijs, een bijdrage voor de grondexploitatie en een kwaliteitsvergoeding zullen betalen. De gemeente stemde erin toe voor het ontwikkelen van de openbare ruimte producten van hoge kwaliteit te gebruiken, en daarom werden de particuliere partijen verzocht

⁴ Om de grondwaarde te berekenen, gaat de restwaardemethode uit van de verkoopprijzen van de huizen. Van deze prijs worden de bouwkosten, de winst- en risicovoorziening afgetrokken. Wat overblijft, is de waarde van de grond. Het is duidelijk dat met deze methode in een dalende huizenmarkt de waardedaling van het onroerend goed volledig naar de grondwaarde wordt verschoven.

⁵ Zie "Exploitatieverordening gemeente Leidschendam-Voorburg 2003".

middels een kwaliteitsvergoeding in deze extra kosten bij te dragen. Volgens de samenwerkingsovereenkomst van 2004 had SJB een totale grondexploitatiebijdrage moeten betalen van ongeveer 1,1 miljoen EUR en een totale kwaliteitsvergoeding van ongeveer 0,9 miljoen EUR. Na nieuwe onderhandelingen besloot het PPP deze vergoedingen kwijt te schelden. Ook deze kwijtscheldingen met terugwerkende kracht lijken niet overeen te komen met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, aangezien geen enkele particuliere investeerder een overeengekomen bijdrage in zijn kosten met terugwerkende kracht zou kwijtschelden zonder enige tegenprestatie. Deze kwijtscheldingen houden een verlies aan middelen in die de gemeente anders zou hebben ontvangen, en zij worden derhalve met staatsmiddelen bekostigd. Om dezelfde redenen als hierboven in punt 26 is weergegeven, kunnen zij de mededinging en het handelsverkeer verstoren.

- (28) Gelet op het voorgaande is de Commissie, na een voorlopige beoordeling, in eerste instantie van oordeel dat staatssteun aan SJB is toegekend in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, als gevolg van de verlaging met terugwerkende kracht van de verkoopprijs van de grond, van de grondexploitatiebijdrage en van de kwaliteitsvergoeding.

4.2. De verenigbaarheid van mogelijke staatssteun

- (29) De Nederlandse autoriteiten hebben geen enkele reden aangevoerd waarom de staatssteun op grond van artikel 107 VWEU verenigbaar zou zijn, en de Commissie kan in dit stadium geen duidelijke basis voor verenigbaarheid ontdekken.
- (30) De Commissie beschikt dan ook in dit stadium niet over informatie op grond waarvan zij zou kunnen concluderen dat de mogelijke steun aan de verenigbaarheidscriteria van artikel 107, VWEU zou voldoen. De Commissie betwijfelt derhalve of de mogelijke steun met de interne markt verenigbaar is.

5. BESLUIT

- (31) Gelet op de bovenstaande overwegingen verzoekt de Commissie Nederland in het kader van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie binnen een maand vanaf de datum van ontvangst van dit schrijven zijn opmerkingen kenbaar te maken en alle inlichtingen te verstrekken die nuttig kunnen zijn voor de beoordeling van de maatregel en met name de verenigbaarheid ervan met de interne markt. Zij verzoekt uw autoriteiten onverwijld een afschrift van deze brief aan de potentiële begunstigden van de steun te doen toekomen.

- (32) De Commissie wijst Nederland op de schorsende werking van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zij verwijst naar artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad, waarin wordt bepaald dat eventuele onrechtmatige steun van de begunstigde kan worden teruggevorderd.
- (33) Voorts deelt de Commissie Nederland mee dat zij de belanghebbenden door de bekendmaking van dit schrijven en van een samenvatting ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie in kennis zal stellen. Tevens zal zij de belanghebbenden in de lidstaten van de EVA die partij zijn bij de EER-Overeenkomst door de bekendmaking van een mededeling in het EER-Supplement van het Publicatieblad in kennis stellen, alsmede de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA door haar een afschrift van dit schrijven toe te zenden. Alle bovengenoemde belanghebbenden zullen worden verzocht hun opmerkingen te maken binnen één maand vanaf de datum van deze bekendmaking.

Mocht deze brief vertrouwelijke gegevens bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Wanneer de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek ontvangt, gaat zij ervan uit dat u instemt met de integrale publicatie van deze brief. Dit verzoek, dat moet aangeven welke gegevens vertrouwelijk zijn, dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
B-1049 Brussel
Faxnummer: +32 229-61242

Hoogachtend,

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter