



Brussel, 4.7.2016
C(2016) 4093 final

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 4.7.2016

**BETREFFENDE MAATREGEL
SA.41613 - 2015/C (ex SA.33584 - 2013/C (ex 2011/NN))
door Nederland ten uitvoer gelegd
met betrekking tot de profvoetbalclub PSV in Eindhoven**

(Voor de EER relevante tekst)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 4.7.2016

BETREFFENDE MAATREGEL SA.41613 - 2015/C (ex SA.33584 - 2013/C (ex 2011/NN)) door Nederland ten uitvoer gelegd met betrekking tot de profvoetbalclub PSV in Eindhoven

(Voor de EER relevante tekst)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

OPENBARE VERSIE

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

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Verdrag te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken¹, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. DE PROCEDURE

- (1) In mei 2011 heeft de Commissie via berichten in de pers en verklaringen van burgers vernomen dat de gemeente Eindhoven voornemens was profvoetbalclub Philips Sport Vereniging (hierna "PSV" genoemd) te steunen via een financiële transactie. In 2010 en 2011 heeft de Commissie ook klachten ontvangen over maatregelen ten gunste van andere profvoetbalclubs in Nederland, namelijk MVV in Maastricht, Willem II in Tilburg, FC Den Bosch in 's-Hertogenbosch en NEC in Nijmegen. Op 26 en 28 juli 2011 heeft Nederland de Commissie informatie over de maatregel betreffende PSV verstrekt.
- (2) Bij brief van 6 maart 2013 heeft de Commissie Nederland in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag in te leiden ten

¹ Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN) – Steun aan bepaalde Nederlandse profvoetbalclubs in 2008/2011 – Uitnodiging om, overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, opmerkingen te maken (PB C 116 van 23.4.2013, blz. 19).

aanzien van de maatregelen ten gunste van Willem II, NEC, MVV, PSV en FC Den Bosch.

- (3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure (hierna "het besluit tot inleiding van de procedure" genoemd) is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*². De Commissie heeft belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken maatregelen te maken.
- (4) Met betrekking tot de maatregel ten gunste van PSV heeft Nederland opmerkingen ingediend bij brieven van 6 juni 2013, 12 november 2013, 12 januari 2016, 14 januari 2016 en 22 april 2016.
- (5) De Commissie heeft opmerkingen van de volgende belanghebbenden ontvangen: van de gemeente Eindhoven (hierna "de gemeente" genoemd) op 23 mei 2013, 11 september 2013 en 26 september 2013, en van PSV op 24 mei 2013. De Commissie heeft deze opmerkingen voor een reactie naar Nederland doorgeleid. Nederland heeft opmerkingen gemaakt bij brief van 12 november 2013.
- (6) Op 9 juli 2013, 25 februari 2015 en 13 oktober 2015 hebben bijeenkomsten met Nederland plaatsgevonden.
- (7) Op 17 juli 2013 heeft de gemeente bij het Gerecht beroep ingesteld tegen het besluit tot inleiding van de procedure³.
- (8) Na het besluit tot inleiding van de procedure en met instemming van Nederland zijn de onderzoeken betreffende de verschillende clubs afzonderlijk uitgevoerd. Het onderzoek betreffende PSV is geregistreerd onder zaaknummer SA.41613.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. De maatregel

- (9) De nationale voetbalbond, de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (hierna "de KNVB" genoemd), is de overkoepelende organisatie voor competities in het prof- en het amateurvoetbal. Het profvoetbal in Nederland is georganiseerd in een systeem met twee niveaus. In het seizoen 2014/2015 bestond het uit 38 clubs, waarvan 18 in de eredivisie en 20 in de eerste divisie speelden.
- (10) PSV is in 1913 opgericht en speelt zijn thuiswedstrijden in Eindhoven. In 1999 zijn de commerciële activiteiten van PSV ondergebracht in een naamloze vennootschap. Op één na zijn alle aandelen in handen van de Stichting PSV Voetbal. Het resterende aandeel is in handen van voetbalclub PSV Eindhoven. PSV speelt in de eredivisie en wedijvert sinds jaar en dag om de topposities in de eredivisie. In de seizoenen 2014/2015 en 2015/2016 eindigde de club als eerste in de eredivisie. PSV neemt regelmatig deel aan Europese toernooien en heeft zowel de Europa Cup (1987/1988) als de UEFA Cup (1977/1978) gewonnen.
- (11) PSV is eigenaar van zijn voetbalstadion, het Philipsstadion (hierna "het stadion" genoemd). Tot 2011 was de club ook eigenaar van de grond onder het stadion en het trainingscomplex De Herdgang. In 2011 kreeg PSV met ernstige liquiditeitsproblemen te maken, waarvoor het ging aankloppen bij de gemeente,

² Zie voetnoot 1.

³ Zaak T-370/13, Gemeente Eindhoven/Commissie.

Philips en diverse andere ondernemingen in Eindhoven, alsook bij een aantal banken. Sommige van die ondernemingen stemden ermee in nieuwe leningen te verstrekken of bestaande leningen aan te passen om PSV te helpen de moeilijke periode te overbruggen.

- (12) Op dat tijdstip onderhandelden de gemeente en PSV over een sale-and-lease-back-transactie. Zij kwamen overeen dat de gemeente de grond onder het stadion en het trainingscomplex zou kopen voor 48 385 000 EUR. De stadiongrond werd op 41 160 000 EUR gewaardeerd. Om deze aankoop te financieren, is de gemeente een rentevaste langlopende lening voor een vergelijkbaar bedrag aangegaan bij een bank. De grond onder het stadion werd vervolgens voor 40 jaar in erfpacht uitgegeven aan PSV; deze erfpacht kan op verzoek van PSV worden verlengd. De jaarlijkse canon bedraagt 2 463 030 EUR. Deze jaarlijkse canon omvat de huurprijs voor de stadiongrond (1 863 743 EUR), de grond onder het trainingscomplex (327 151 EUR) en een parkeerterrein (272 135 EUR). Het contract bevatte een clausule dat de erfpachtcanon na 20 jaar zal worden herzien.
- (13) Nederland heeft verzuimd de Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag in kennis te stellen van zijn voornemen om deze sale-and-lease-back-constructie aan te gaan.

2.2. Redenen voor het inleiden van de procedure

- (14) In haar besluit tot inleiding van de procedure stelde de Commissie zich op het standpunt dat steunmaatregelen voor profvoetbalclubs de mededinging kunnen vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. De Commissie betwijfelde ook of de verkoopprijs voor de grond onder het stadion en de erfpachtcanon op passende wijze waren vastgesteld. Zij kwam tot de voorlopige conclusie dat de gemeente PSV een met staatsmiddelen bekostigd selectief voordeel had verschaft en bijgevolg de voetbalclub steun had verleend.
- (15) Met name ten aanzien van het feit dat Nederland zich beroept op de Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties⁴ (hierna "de mededeling grondverkoop" genoemd), herhaalde de Commissie dat het in die mededeling geboden houvast "alleen betrekking [heeft] op de verkoop van gronden en gebouwen die in overheidshanden berusten, niet de aankoop van gronden en gebouwen door de overheid en evenmin de verpachting/verhuur of pacht/huur daarvan door openbare instanties. In dergelijke transacties kunnen eveneens elementen van staatssteun besloten liggen".
- (16) Wat betreft de onafhankelijke taxatie waarop de gemeente zich baseert, had de Commissie vragen bij de juistheid van de berekeningen van de taxateurs, waarbij gebruik is gemaakt van de prijs voor grond met bestemming "gemengde doeleinden" en niet van de prijs voor stadiongrond. De Commissie vroeg zich ook af of de winst- en risicomarges die zijn gebruikt bij de waardebeoordeling van de grond voor herontwikkeling na afloop van de erfpacht, realistisch waren.
- (17) In die fase was de Commissie er niet van overtuigd dat de gemeente de intentie had gehad om erop toe te zien dat de transactie in overeenstemming was met het beginsel van de investeerder in een markteconomie. Zij probeerde veeleer een verlies te vermijden; met andere woorden, zij bouwde garanties in om de transacties neutraal te

⁴ PB C 209 van 10.7.1997, blz. 3.

maken voor haar begroting. Dit zou niet acceptabel zijn geweest voor een gemiddelde investeerder in een markteconomie, zelfs indien die zich voor de waardebeoordeling van de grond en de vaststelling van de erfpachtcanon had gebaseerd op een onafhankelijke taxatie.

3. OPMERKINGEN VAN NEDERLAND

- (18) Nederland is van mening dat deze transacties om de volgende redenen geen staatssteun vormen: a) de grondwaarde en de jaarlijkse canon zijn, in lijn met de mededeling grondverkoop, bepaald door onafhankelijke taxateurs. Die mededeling zou het relevante kader vormen voor de beoordeling van de vraag of de transactie als staatssteun valt aan te merken; b) PSV zal de gemeente in het kader van de erfpacht een canon betalen die hoger is dan het bedrag van de aflossingen die de gemeente aan de bank betaalt, waarmee wordt gegarandeerd dat de operatie niet alleen financieel neutraal is voor de gemeente; c) de gemeente krijgt, ter verzekering van die betalingen, van PSV het pandrecht over de inkomsten van de seizoenskaarten; d) in geval van faillissement van PSV zullen de grond en het stadion eigendom van de gemeente worden, en e) de erfpachtcanon wordt na 20 jaar herzien op basis van een nieuw taxatierapport.
- (19) Volgens Nederland heeft de gemeente met de aankoop van de stadiongrond onder marktvoorwaarden gehandeld, in overeenstemming met het beginsel van de investeerder in een markteconomie en het beginsel van de crediteur in een markteconomie. Zij heeft verzocht om een onafhankelijke taxatie van de grond, teneinde de transactieprijs op basis van de marktwaarde van de grond vast te stellen.
- (20) Met betrekking tot de taxatie van de grond op basis van de prijs voor grond met bestemming "gemengde doeleinden", merkt Nederland op dat voor de beoordeling van de handelwijze van publieke en particuliere investeerders moet worden uitgegaan van de houding die een particuliere investeerder ten tijde van de betrokken transactie zou hebben aangenomen, gelet op de destijds beschikbare informatie en de vooruitzichten op dat ogenblik. Daarom had de taxateur de opdracht gekregen om de inbrengwaarde van de beoogde ontwikkeling te bepalen, zijnde het bedrag dat de onroerende zaak in zijn huidige staat zal opbrengen bij verkoop aan de meest biedende gegadigde nadat de verkoper de zaak, na de beste voorbereiding, in de markt heeft aangeboden.
- (21) Nederland verwijst dan ook naar het onafhankelijke taxatierapport waarin staat dat bij de waardering rekening moet worden gehouden met mogelijke realistische en voorzienbare toekomstige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de grond. In dat rapport wordt gekeken naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de stadionlocatie en wordt opgemerkt dat ingeval het stadion zou verdwijnen, een gemengd gebruik met kantoor- en appartementsgebouwen de meest waarschijnlijke optie zou zijn. De taxatie zou moeten worden gebaseerd op deze vooruitzichten, ook al zal deze ontwikkeling zich misschien pas over tientallen jaren voltrekken. Nederland en het taxatierapport beklemtonen dat deze hypothese realistisch is, met name omdat de grond in het centrum van de stad gelegen is. Voor centraal gelegen percelen is het potentieel voor een geleidelijke waardeontwikkeling veel hoger dan voor grond in de periferie. In dit geval verkeert de gemeente voorts in de comfortabele positie dat zij zelf besluiten kan nemen over ruimtelijke ordening, en daarmee ook over de toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden van het stadion.

- (22) Volgens Nederland sluit de aangenomen toekomstige/mogelijke woon-/kantoorbestemming van de grond aan bij de logica van de stadsontwikkeling in het recente verleden van het Stadionkwartier en met de verdere vooruitzichten ervan. De directe omgeving van de grond is geëvolueerd van een overwegend industrieel gebied naar een gemengd woon- en kantoorgebied, in het centrum van de stad. De gemeente heeft zelf een belang bij het Stadionkwartier omdat de verwerving van strategische grond onderdeel is van haar stedelijke ontwikkelingsstrategie zoals die in haar *Interimstructuurvisie 2009* is geschetst. Dat document schetst de weg naar een herontwikkeling van oude industriële stadswijken naar hoogstedelijke centrumgebieden met een mix van wonen, creatieve activiteiten, winkels en kantoren. Duidelijk onderdeel van deze strategie is dat strategische grond al vroeg wordt veilig gesteld als onderdeel van een investeringsstrategie op lange termijn om deze plannen uit te voeren. Binnen die logica, en omdat het niet mogelijk is om alle plannen voor de verschillende zones gelijktijdig uit te voeren, wil de gemeente de verwerving van grond (om die veilig te stellen) combineren met erfpachtconstructies. De stadionovereenkomst sluit aan bij die planninglogica. De gemeente vond dat zij, door eigenaar te worden, een goede gelegenheid kreeg om haar belangen te dienen. Tegelijk zou een en ander ook voor een betrouwbare stroom van inkomsten zorgen met de verwerving van grond voor de looptijd van de erfpacht.
- (23) In het taxatierapport wordt, onder verwijzing naar een algemeen aanvaarde norm, dan ook gesteld dat de grondwaarde moet worden geraamd op basis van het maximale en optimale gebruik van het gebied, en dat de prijs moet worden gebaseerd op die voor grond met bestemming "gemengde doeleinden". Het taxatierapport houdt ook rekening met de verwachte kosten voor de sloop van de bestaande gebouwen en de ontwikkeling van het gebied en de verwachte prijs voor de bouw van appartementen en kantoren. Bij de taxatie wordt de mogelijke waarde van de kantoren en appartementen afgezet tegen recente ontwikkelingen in de buurt. Als extra risicobuffer hanteert de taxateur een Floor Space Index van slechts 80% ten opzichte van vergelijkbare projecten.
- (24) Om de jaarlijkse canon vast te stellen, neemt het taxatierapport als basis de geschatte waarde van de grond onder het stadion en het trainingscomplex (samen getaxeerd op 48 385 000 EUR) en daarnaast een parkeerterrein dat al eigendom was van de gemeente (getaxeerd op 6 010 000 EUR). Als referentie wordt de rente voor langlopende Nederlandse overheidsobligaties in 2011 (3,54%) gebruikt. Daarbij komt een risico-opslag van 1,5% voor een waardevermindering van de grond en/of wanbetaling. De erfpachtcanon is dus zo bepaald dat deze de gemeente een rendement van 5,04% oplevert.
- (25) In de taxatie door de onafhankelijke taxateur wordt gerekend met een grondwaardestijging over de periode van 40 jaar die gelijkloopt met een verwachte gemiddelde jaarlijkse inflatie van 1,7%. Op basis daarvan wordt het in de taxatie passend geacht dat PSV een jaarlijkse canon van 2 463 030 EUR betaalt. Nederland stelt dat dit bedrag in overeenstemming is met de huur die profvoetbalclubs elders in het land voor stadions betalen, en bijgevolg marktconform was. Wat de geschatte grondwaardestijging van 1,7% betreft, rekent het taxatierapport na 20 jaar met een vermindering van de gecumuleerde grondwaarde met 22,5% als veiligheidsmarge en stelt het de jaarlijkse geschatte erfpachtcanon vanaf jaar 21 op die lagere basis vast. Gelet op deze veiligheidsmarge van 22,5%, bedraagt de bij de waardebepaling gehanteerde daadwerkelijke waardestijging 1,01% over de hele periode van 40 jaar (0,4% voor de eerste 20 jaar).

- (26) In het taxatierapport wordt erkend dat een erfpacht van meer dan 15 jaar bepaalde risico's kan inhouden. Uit oogpunt van een investeerder in een markteconomie wordt de lange periode waarin deze de waarde van een onroerende zaak in een gebied met bestemming "gemengde doeleinden" nog niet kan realiseren, evenwel gecompenseerd door de erfpachtcanon, die reeds gebaseerd is op de geschatte waarde van grond met bestemming "gemengde doeleinden". Deze erfpachtcanon wordt na 20 jaar volledig herzien, op basis van een nieuw taxatierapport. Die herziening zou de grondwaarde en het passende rendement op die waarde betreffen. Deze erfpacht levert inkomsten op gedurende de erfpachtduur, met de mogelijkheid om nadien de grond te ontwikkelen.
- (27) De risico's voor de gemeente zouden ook door andere factoren beperkt blijven. Wat het bestemmingsrisico betreft, is de aanname in het taxatierapport over de bestemming gebaseerd op het feit dat de bestemming van het Stadionkwartier al is veranderd van industriële naar gemengde doeleinden. In één geval heeft de investeerder de bestemmingswijziging binnen acht weken gekregen. Daarom beschouwden de taxateurs die aanname als realistisch. Hierbij werd geen rekening gehouden met de bevoegdheid van de gemeente om de bestemming te beïnvloeden, maar werd gekeken naar de ontwikkelingen in zones in de buurt en naar de bestuurlijke praktijk voor het afgeven van vergunningen en bestemmingswijzigingen aan particuliere ontwikkelaars. De wetgeving inzake ruimtelijke ordening maakt flexibele bestemmingswijziging mogelijk. Om de risico's bij de berekening verder te verlagen, nam het taxatierapport een beperktere bebouwingsdichtheid aan dan gerealiseerd op percelen in de buurt.
- (28) Zelfs indien de bestemming voor het stadion in zijn huidige toestand behouden blijft, zou dit geen groot risico vormen. Momenteel is de locatie bestemd voor stadion- en commercieel gebruik. Mocht deze bestemming worden gehandhaafd, dan kan die alleen tot een licht lagere grondwaarde leiden. Volgens Nederland zou hiermee de commerciële bestemming van de locatie en de ontwikkeling van winstgevende commerciële activiteiten mogelijk zijn. De onafhankelijke taxateur kwam tot de bevinding dat een gemengd gebruik de geschikte basis was voor een taxatie. Dit werd niet door de gemeente voorgesteld.
- (29) In het erfpachtcontract is bepaald dat, mocht PSV de canon niet betalen of failliet worden verklaard, de grond en het stadion volledig ter beschikking van de gemeente komen, die de grond kan ontwikkelen. De gebouwen op de grond worden dan eigendom van de gemeente. Zoals aangegeven, zijn in het transactiebedrag van 48 385 000 EUR de verwachte sloop- en ontwikkelingskosten reeds verrekend en zal de erfpachtcanon na 20 jaar volledig worden herzien. Voorts heeft PSV toegezegd de inkomsten van zijn seizoenskaarten in pand te geven als garantie voor de betaling van de canon en heeft zij een waarborg betaald ter waarde van twee jaar erfpachtcanon (voor een initiële periode van tien jaar).
- (30) Aan het einde van de erfpacht zal de gemeente niet alleen de rente hebben ontvangen, maar zal zij nog steeds de eigenaar zijn van de grond onder het stadion met een vermoedelijk hogere waarde dan vandaag en zal zij beschikken over verschillende mogelijkheden om deze te gebruiken. Ook zal de gemeente over de gebouwen op de grond kunnen beschikken, zonder enige vergoeding voor PSV.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (31) De gemeente en PSV hebben in het kader van de procedure dezelfde opmerkingen ingediend als Nederland. Daarnaast heeft de gemeente een beschrijving verstrekt van de procedure die heeft geleid tot het besluit om de stadiongrond aan te kopen, alsook van de redenen die haar daartoe hebben gebracht. Volgens de gemeente zijn in januari 2011 besprekingen van start gegaan met het oog op een sale-and-lease-back-overeenkomst met PSV. Het achterliggende doel was PSV te helpen met een budgettair neutrale transactie die de club geen financieel voordeel zou verschaffen dat zij niet zou hebben verkregen onder normale marktvoorwaarden.
- (32) Met het oog hierop heeft de gemeente het onafhankelijke taxatiebureau Troostwijk Taxaties BV (hierna "Troostwijk" genoemd) verzocht de marktprijs voor de betrokken grond en een redelijk bedrag voor de jaarlijkse canon vast te stellen. In maart 2011 heeft Troostwijk een taxatie verricht van de stadiongrond en van andere percelen die PSV aan de gemeente wilde verkopen. Als marktprijs voor de grond onder het stadion in de huidige staat en rekening houdende met de ontwikkelingsperspectieven was een prijs van 41 160 000 EUR vastgesteld. De methodiek voor de waardebeoordeling van de grond en de canon was goedgekeurd door een extern accountantskantoor dat voor de gemeente werkt. De canon zou meer bedragen dan de rente die de gemeente moet betalen voor de lening die zij ter financiering van de aankoop van de grond was aangegaan.
- (33) Na een verzoek om inlichtingen van de Commissie over de voorgenomen transactie in mei 2011 heeft de gemeente nadrukkelijk gegarandeerd dat de maatregel marktconform is en geen gevolgen zal hebben voor haar begroting. De gemeente beklemtoonde voorts dat de aankoop van de grond ook past in haar strategie voor de aankoop en de ontwikkeling van grond. De gemeente zou een eigen belang hebben bij de aankoop van deze grond, die voor haar een hogere waarde kan hebben dan voor eventuele andere investeerders.

5. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL - DE VRAAG OF ER SPRAKE IS VAN STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VAN HET VERDRAG

- (34) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Verdrag wordt onder "staatssteun" verstaan een steunmaatregel van een lidstaat of steun in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalst of dreigt te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. De voorwaarden van artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn cumulatief, hetgeen betekent dat een maatregel aan elk van deze voorwaarden moet voldoen om als staatssteun te worden aangemerkt.

5.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de Staat

- (35) Het besluit om de grond onder het stadion en het trainingscomplex De Herdgang aan te kopen voor een bedrag van 48 385 000 EUR en vervolgens in erfpacht uit te geven aan de club, is genomen door de gemeente. De maatregel wordt gefinancierd uit de begroting van de gemeente en dus is er sprake van het gebruik van staatsmiddelen. De maatregel is derhalve toerekenbaar aan de Staat.

5.2. Mogelijke beïnvloeding van het handelsverkeer en de mededinging door de steun

- (36) Nederland betwist de impact van mogelijke steun op de interne markt als het gaat om clubs die niet op Europees niveau voetballen. Profvoetbalclubs worden echter als ondernemingen beschouwd en vallen onder het staatssteuntoezicht. Voetbal heeft het karakter van arbeid in loondienst waarbij bezoldigde diensten worden verricht; er is een hoog niveau van professionalisme bereikt, waardoor de economische impact is toegenomen⁵.
- (37) Afgezien van hun deelname aan voetbalcompetities ontplooiën profvoetbalclubs economische activiteiten op verschillende markten met een internationale dimensie, zoals de transfermarkt voor profspelers en de markten voor reclame, sponsoring, merchandising of verslaggeving via de media. Steun aan een profvoetbalclub versterkt de positie van deze club op elk van deze markten, waarvan de meeste meerdere lidstaten bestrijken. Derhalve kan, wanneer staatsmiddelen worden gebruikt om een selectief voordeel aan een profvoetbalclub te verlenen, ongeacht de divisie waarin deze speelt, dit soort steun de mededinging verstoren en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag⁶.

5.3. Selectief voordeel

- (38) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet een maatregel de begunstigde onderneming een economisch voordeel verschaffen dat deze niet zou hebben verkregen onder normale marktvoorwaarden. De aankoop van grond van PSV en de daaropvolgende erfpacht zouden een dergelijk voordeel inhouden als de voorwaarden voordeliger waren voor PSV dan op basis van de marktomstandigheden gerechtvaardigd is.
- (39) De belangen van de investeerder/verhuurder bij een commerciële sale-and-lease-back-transactie bestaan doorgaans in een redelijk rendement op de investering in de vorm van huur tijdens de huurperiode en in de eigendom van een goed dat reeds in gebruik is door een betrouwbare huurder. De investeerder/verhuurder zal beschikken over een langdurig volledig verhuurd goed met een vaste inkomstenstroom.

5.3.1. Toepassing van de mededeling grondverkoop

- (40) Nederland verwijst voor deze beoordeling naar de mededeling grondverkoop. Volgens die mededeling houdt de verkoop van grond en gebouwen door een openbare instantie geen staatssteun in als, ten eerste, de openbare instantie het hoogste of enige bod aanvaardt na een onvoorwaardelijke biedprocedure en, ten tweede, als bij gebrek aan een dergelijke biedprocedure de verkoopprijs is

⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 16 maart 2010, Olympique Lyonnais SASP / Olivier Bernard en Newcastle UFC, C-325/08, ECLI:EU:C:2010:143, punten 27 en 28; arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2006, David Meca-Medina en Igor Majcen / Commissie, C-519/04 P, ECLI:EU:C:2006:492, punt 22; arrest van het Hof van Justitie van 15 december 1995, Jean-Marc Bosman, C-415/93, ECLI:EU:C:1995:463, punt 73.

⁶ Besluiten van de Commissie ten aanzien van Duitsland van 20 maart 2013, Multifunktionsarena der Stadt Erfurt (zaak SA.35135 (2012/N)), punt 12, en Multifunktionsarena der Stadt Jena (zaak SA.35440 (2012/N)), samenvattingen in PB C 140 van 18.5.2013, blz. 1, en van 2 oktober 2013, Fußballstadion Chemnitz (zaak SA.36105 (2013/N)), samenvatting in PB C 50 van 21.2.2014, blz. 1, punten 12, 13 en 14; besluiten van de Commissie ten aanzien van Spanje van 18 december 2013, mogelijke staatssteun voor vier Spaanse professionele sportclubs (zaak SA.29769 (2013/C)), punt 28, Real Madrid Club de Fútbol (zaak SA.33754 (2013/C)), punt 20, en beweerde steun ten gunste van drie Valenciaanse voetbalclubs (zaak SA.36387 (2013/C)), punt 16, gepubliceerd in PB C 69 van 7.3.2014, blz. 99..

vastgesteld op ten minste de waarde zoals die is vastgesteld door een onafhankelijk deskundige.

- (41) De Commissie herhaalt dat het in de mededeling grondverkoop geboden houvast, zoals in de inleiding daarvan is vermeld, "alleen betrekking [heeft] op de verkoop van gronden en gebouwen die in overheidshanden berusten, niet de aankoop van gronden en gebouwen door de overheid en evenmin de verpachting/verhuur of pacht/huur daarvan door openbare instanties. In dergelijke transacties kunnen eveneens elementen van staatssteun besloten liggen." Voorts is, in dit geval, de waardebepaling van de grond op zich niet voldoende. De sale-and-lease-back-transactie omvat ook een erfpachtcanon. De marktconformiteit van die vergoeding moet eveneens worden vastgesteld.
- (42) De mechanismen in de mededeling grondverkoop zijn hoe dan ook slechts instrumenten om vast te stellen of de Staat als een investeerder in een markteconomie heeft gehandeld, en zijn derhalve specifieke voorbeelden voor de toepassing van het criterium van de investeerder in een markteconomie op grondtransacties tussen publieke en private entiteiten⁷.

5.3.2. *Inachtneming van het beginsel van de investeerder in een markteconomie*

- (43) De Commissie moet derhalve beoordelen of een particuliere investeerder onder dezelfde voorwaarden tot de betrokken transacties zou zijn overgegaan. De hypothetische particuliere investeerder gedraagt zich als een voorzichtige investeerder die in zijn streven naar een normaal verwacht rendement behoedzaam handelt, rekening houdende met de omvang van het aanvaardbare risico in verhouding tot een bepaald rendement. Als de prijs voor de grond op een hoger peil was vastgesteld dan de marktprijs en de erfpachtcanon op een lager peil, zou niet zijn voldaan aan het criterium van de investeerder in een markteconomie.
- (44) Nederland en de gemeente voeren aan dat de gemeente heeft gehandeld op basis van een (voorafgaande) taxatie door een onafhankelijk deskundige en dus in overeenstemming met het beginsel van de investeerder in een markteconomie. De transactie zou hebben plaatsgevonden op basis van de marktwaarde van de grond en zou bijgevolg geen voordeel verschaffen aan PSV.
- (45) De Commissie is van mening dat de marktconformiteit in beginsel kan worden vastgesteld op basis van een taxatie door een onafhankelijk deskundige.
- (46) Met betrekking tot de marktconformiteit van de resultaten van de externe expertise waarop de gemeente zich heeft gebaseerd, is Nederland in het besluit tot inleiding van de procedure verzocht uit te leggen waarom de deskundigen voor hun berekeningen gebruik hebben gemaakt van de prijs voor grond met bestemming "gemengde doeleinden" en niet van de prijs voor stadiongrond. De Commissie verlangde ook een verantwoording van de winst- en risicomarges die zijn gebruikt bij de waardebepaling van de grond voor herontwikkeling na afloop van de erfpacht.
- (47) Op basis van de door Nederland en de gemeente verstrekte gegevens merkt de Commissie op dat de aankoop van grond door de gemeente was voorafgegaan door een waardebepaling van de grond door Troostwijk, een onafhankelijk taxatiebureau. Toen in januari 2011 besprekingen van start gingen om een sale-and-lease-back-

⁷

Volgens het criterium van de investeerder in een markteconomie zou er geen sprake zijn van staatssteun wanneer, in soortgelijke omstandigheden, een particuliere investeerder, die handelt in normale marktomstandigheden in een markteconomie, ertoe had kunnen worden gebracht de betrokken maatregelen ten gunste van de begunstigde ten uitvoer te leggen.

overeenkomst met PSV te sluiten, was het achterliggende doel PSV te helpen met een transactie die de club geen financieel voordeel zou verschaffen dat zij niet zou hebben verkregen onder normale marktvoorwaarden. De gemeente heeft Troostwijk dan ook verzocht de marktprijs voor de betrokken grond en een marktconform bedrag voor de jaarlijkse canon vast te stellen.

- (48) De aannames die aan de waardebeoordeling ten grondslag liggen, lijken redelijk te zijn geweest. In zijn taxatierapport van maart 2011 heeft Troostwijk als marktprijs voor de grond onder het stadion in de huidige staat en rekening houdend met de ontwikkelingsperspectieven een prijs van 41 160 000 EUR vastgesteld. De methodiek voor de waardebeoordeling van de grond en de canon was goedgekeurd door het externe accountantskantoor dat voor de gemeente werkt.
- (49) In het taxatierapport van Troostwijk is rekening gehouden met mogelijke realistische en voorzienbare toekomstige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de grond. In het rapport wordt gekeken naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de stadionlocatie en wordt opgemerkt dat ingeval het stadion zou verdwijnen, een gemengd gebruik met kantoor- en appartementsgebouwen de meest waarschijnlijke optie zou zijn. In het taxatierapport wordt benadrukt dat deze hypothese realistisch is, met name omdat de grond in het centrum van de stad gelegen is. Voor centraal gelegen percelen is het potentieel voor een geleidelijke waardeontwikkeling veel hoger dan voor grond in de periferie. In het taxatierapport wordt ook verwezen naar een algemene taxatienorm volgens welke voor de waardebeoordeling van de grond wordt uitgegaan van het maximale en optimale gebruik van het gebied.
- (50) Het toekomstige gebruik zoals dat door Nederland is beschreven, strookt ook met de stadsontwikkelingsstrategie voor de lange termijn die de gemeente heeft uitgetekend voor het hele Stadionkwartier, zoals beschreven in overweging (22). Zoals door de gemeente is beschreven, is de kans dat de bestemming van de grond mag worden gewijzigd, zeer groot voor eender welke eigenaar van de betrokken grond.
- (51) Hoe dan ook biedt, volgens Nederland, de huidige bestemming van de grond voor stadiongebruik en commerciële doeleinden ook een aanzienlijk economisch potentieel.
- (52) Daarom mag worden geconcludeerd dat het aanvaardbaar lijkt dat het taxatierapport de grondwaarde bepaalt op basis van de bestemming "gemengde doeleinden". De Commissie had reeds aanvaard dat een gemeente de waardebeoordeling van de grond kan baseren op de langetermijnvooruitzichten voor de waardeontwikkeling van een perceel in een gebied waar verbeteringen te verwachten zijn, in lijn met een zakelijke planningstrategie⁸.
- (53) PSV zal de gemeente een erfpachtcanon betalen die is vastgesteld door het onafhankelijke taxatiebureau en is berekend op basis van de geschatte prijs voor de grond, rekening houdende met het mogelijke gebruik ervan voor appartementen en kantoren en berekend aan de hand van de rentevoet voor langlopende staatsobligaties in 2011, met een risico-opslag van 1,5%.
- (54) Aldus komt in de erfpachtcanon reeds de taxatiewaarde tot uiting van grond met een andere bestemming dan sport. Daarom is deze hoger dan een erfpachtcanon berekend op basis van het huidige gebruik van de grond.

⁸ Besluit 2011/529/EU van de Commissie van 20 april 2011 betreffende de door Finland ten uitvoer gelegde steunmaatregel C 37/04 (ex NN 51/04) ten behoeve van Componenta Oyj (PB L 230 van 7.9.2011, blz. 69), overweging 68 t/m 74.

- (55) In het rapport wordt erkend dat een erfpacht van meer dan 15 jaar bepaalde risico's kan inhouden in termen van fluctuerende grondwaarde. Die risico's worden evenwel beperkt door diverse elementen, die in de overwegingen (56) tot en met (59) nader zullen worden besproken.
- (56) De aannames van het taxatierapport kunnen als voorzichtig worden beschouwd. Het taxatierapport bepaalt de verwachte mogelijke waarde van kantoren en appartementen aan de hand van recente ontwikkelingen in de buurt en voegt, als extra risicobuffer voor de mogelijke verkoopprijs van de appartementen, een Floor Space Index van slechts 80% ten opzichte van vergelijkbare projecten toe.
- (57) Wat betreft de geschatte grondwaardestijging met 1,7%, die wordt gehanteerd als het geschatte inflatiepercentage, wordt in de taxatie een correctiemechanisme toegepast: na 20 jaar wordt op de opgebouwde grondwaarde een risicoafslag van 22,5% toegepast als veiligheidsmarge. Door beide aannames te combineren, wordt de verwachte stijging geraamd op 1,01% per jaar over de erfpachtduur van 40 jaar en 0,4% per jaar voor de eerste 20 jaar. Zo lijkt de aanvankelijke aanname van 1,7% gecombineerd met de veiligheidsmarge redelijk, gelet op het feit dat het om grond gaat waarvan mag worden verwacht dat deze zijn waarde zal behouden of in waarde zal stijgen, en dat deze grond in het stadscentrum ligt (ook al heeft de grond momenteel een commerciële bestemming, toch is de canon al afgestemd op de geschatte waarde van grond met bestemming "gemengde doeleinden"). Voorts bedroeg het inflatiepercentage in 2011 in Nederland 2,3%⁹, terwijl de Europese Centrale Bank een inflatiedoelstelling van 2% heeft. Deze beide waarden liggen aanzienlijk hoger dan de verwachte groeipercentages voor de grondwaarde die de taxateur heeft gebruikt.
- (58) Afgezien van deze veiligheidsmarges met betrekking tot de canon, bevat het erfpachtcontract dat de gemeente heeft afgesloten, diverse andere bepalingen om eventuele risico's, met name het risico op wanbetaling door PSV, af te dekken. De voetbalclub geeft, ter verzekering van de huurbetalingen, een pandrecht voor de inkomsten van de seizoenskaarten. PSV heeft ook een waarborg gegeven van 5 miljoen EUR, die overeenstemt met twee jaar huur en afkomstig is van de koopsom en gedurende tien jaar bij de betrokken notaris in bewaring is gegeven.
- (59) De partijen zijn overeengekomen dat de canon na 20 jaar volledig kan worden herzien, wanneer een van beide partijen daarom verzoekt. Deze herziening zal zijn gebaseerd op een nieuw taxatierapport. De grondwaarde op dat moment, vermeerderd met een passend rendement op overheidspapier en een risico-opslag, zal de nieuwe erfpachtcanon bepalen. Als een verdere waarborg voor de gemeente zijn de partijen overeengekomen dat de rechten op het gebruik van de grond en het stadion aan de gemeente zouden toevallen indien PSV zijn canonbetalingen niet nakomt of failliet zou worden verklaard. Deze clause is een afwijking van de standaardgevolgen in het Nederlandse burgerlijke recht, waarbij een erfpacht in de failliete boedel valt - en dus buiten de controle valt van de eigenaar van de grond. In dit geval zal de gemeente, na afloop van de erfpacht, eigenaar blijven van de grond en controle hebben op het gebruik ervan.
- (60) Hoewel de aannames in het taxatierapport, zoals in de overwegingen (48) tot en met (57) is aangegeven, redelijk lijken, blijft een vergelijking met andere commerciële transacties moeilijk omdat de erfpachtcontracten die Nederland voor benchmarkingdoeleinden heeft verschaft, mogelijk andere sectoren betreffen (zoals

⁹ <http://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG/countries/NL?display=graph>.

de Amsterdamse huizenmarkt). Daarom heeft de Commissie, bij haar beoordeling of de huidige transactie wel in overeenstemming is met het beginsel van de investeerder in een markteconomie, zich ervan vergewist of een andere grondslag voor een zakelijke transactie - op basis van een door de gemeente aan PSV verstrekte lening, met de grond als zekerheid - als benchmark had kunnen dienen.

- (61) De Commissie merkt op dat de door PSV verschuldigde canon hoger is dan het markttarief voor dit soort lening, omdat mede rekening is gehouden met de verschillen tussen een sale-and-lease-back-transactie en een lening. Het opvallendste verschil betreft het feit dat de gemeente, indien PSV in gebreke zou blijven nadat het een lening van de gemeente had gekregen, in het beste geval het nominale leningbedrag zou ontvangen. Zij zou niet kunnen profiteren van een eventuele grondwaardestijging bovenop het nominale leningbedrag. In de sale-and-lease-back-overeenkomst wordt de gemeente eigenaar van de grond bij de aanvang van de erfpacht en zal zij volledige eigendomsrechten hebben in geval van wanbetaling. De gemeente beklemtoonde dat aspect toen zij een besluit over de maatregel moest nemen, met name omdat de omstandigheid dat zij de garantie had volledig over de grond te kunnen beschikken na een eventueel tekortschieten van PSV, een afwijking van de algemene bepalingen van het Nederlandse recht is in het voordeel van de gemeente (overweging 59). Eventuele waardeestijgingen van de grond (nadat de leningvoorwaarden zijn vastgelegd) zullen dus alleen aan de gemeente ten goede komen.
- (62) Aldus zou mogen worden verwacht dat een sale-and-lease-back-transactie a priori een lager verwacht rendement heeft dan een lening. Het rendementspercentage van een lening met zekerheden van hoge kwaliteit die wordt verstrekt aan een onderneming met een rating vergelijkbaar met die van voetbalclub PSV, zou dus de bovenkant van de bandbreedte voor een benchmark kunnen vormen.
- (63) Bij gebrek aan betrouwbare benaderende marktmaatstaven¹⁰ zou het marktreferentiepercentage voor het alternatieve scenario van een lening aan PSV moeten worden bepaald op basis van de Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld¹¹. Voorzichtigheidshalve zou die berekening moeten worden gemaakt ervan uitgaande dat PSV in 2011 een lage kredietkwaliteit had en in de aanname van aanzienlijke zekerheden voor de lening (d.w.z. de grond). Het hieruit resulterende referentiepercentage zou 6,05% bedragen.
- (64) Een kredietgevende investeerder verwacht dus 1,01% meer rendement dan de gemeente bij de sale-and-lease-back-transactie. Toch handelt de gemeente nog steeds als een investeerder in een markteconomie indien de kredietgevende investeerder bereid is om af te zien van een rendement van 1,01% in ruil voor een mogelijke grondwaardestijging (zie overweging 61). Op basis van de kenmerken van de transactie is dit soort opwaarts potentieel ten minste 1,01% waard en lijkt het door de gemeente van de sale-and-lease-back-transactie verwachte rendement in lijn te zijn met marktbenchmarks.
- (65) Daarom ziet het er naar uit dat de sale-and-lease-back-constructie PSV geen ongeoorloofd voordeel oplevert, en de gemeente een rendement oplevert dat aansluit bij het beginsel van de investeerder in een markteconomie.

¹⁰ In dit geval waren er onvoldoende gegevens beschikbaar om een benaderende marktmaatstaf te construeren voor het benchmarkpercentage.

¹¹ PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6.

- (66) Ten slotte dient te worden aangetekend dat de jaarlijkse canon, volgens Nederland, vergelijkbaar is met de huur die profvoetbalclubs elders in het land voor stadions betalen. Hoewel dit soort vergelijking moeilijk blijft door het verschil in locatie, dient te worden beklemtoond dat die andere clubs de jaarlijkse huur niet alleen betalen voor de grond onder het stadion, maar voor het hele stadioncomplex. In vergelijking daarmee is PSV eigenaar van het stadion, draagt het de kosten voor de exploitatie en het onderhoud ervan, en betaalt het daarnaast canon voor de grond onder het stadion.

6. CONCLUSIE

- (67) Gelet op het bovenstaande, concludeert de Commissie dat de twijfel die in het besluit tot inleiding van de procedure was geformuleerd, afdoende is weggenomen. Toen de gemeente de stadionsgrond aankocht en vervolgens aan PSV in erfpacht gaf, heeft zij gehandeld zoals een hypothetische particuliere investeerder in een vergelijkbare situatie had kunnen doen. Daarom is met de transactie geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag gemeoid,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De door Nederland ten uitvoer gelegde maatregel ten gunste van voetbalclub PSV in Eindhoven vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Indien dit besluit vertrouwelijke informatie bevat die niet mag worden gepubliceerd, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen na de datum van ontvangst van dit

schrijven in kennis te stellen. Wanneer de Commissie binnen die termijn geen met redenen omkleed verzoek ontvangt, neemt zij aan dat u ermee instemt dat dit besluit in zijn geheel wordt gepubliceerd. Dit verzoek dat moet aangeven welke gegevens vertrouwelijk zijn, dient bij aangetekend schrijven of per faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-Generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
B-1049 Brussel
Fax: +32 2 296 12 42
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Gedaan te Brussel, op 4.7.2016

Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

