BESLUIT (EU) 2015/456 VAN DE COMMISSIE

van 5 september 2014

betreffende de door de Republiek Bulgarije ten uitvoer gelegde steunregeling SA.26212 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/A/08) en SA.26217 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/B/08) in het kader van de ruil van bosgronden

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 6207)

(Slechts de tekst in de Bulgaarse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

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),

Gezien besluit C (2011) 4444 van de Commissie van 29 juni 2011 [1],

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Op 17 juli 2008 ontving de Commissie een klacht van een klager die anoniem wenst te blijven (hierna „de eerste klager" genoemd) over vermeende steun van de Republiek Bulgarije in de vorm van eigendomsruil van particuliere bosgrond met staatsbosgrond, waarna de bestemming van de grond vaak werd gewijzigd van bos- naar bouwgrond. De eerste klager verstrekte meer informatie bij schrijven van 28 augustus 2008, 3 september 2008, 1 oktober 2008, 5 december 2008, 18 februari 2010, 12 oktober 2010 en 26 januari 2011.

(2) Op 27 januari 2009 ontving de Commissie aanvullende informatie van een derde over de betwiste ruiltransacties. Op 14 mei 2009 werd een tweede klacht ingediend over deze ruiltransacties, waarna dezelfde klager aanvullende informatie verstrekte op 2 juni 2009 en 8 juni 2009. Op 23 maart 2010 legde een andere derde informatie over deze ruiltransacties voor aan de Commissie.

(3) De Bulgaarse autoriteiten hebben de Commissie informatie verstrekt over de betwiste ruiltransacties bij schrijven van 2 september 2008, 28 oktober 2008, 4 januari 2010, 23 maart 2010, 27 maart 2010, 30 augustus 2010 en 14 februari 2011. Tijdens bijeenkomsten van de diensten van de Commissie en de Bulgaarse autoriteiten op 22 februari 2010, 12 oktober 2010 en 3 februari 2011 gaven de laatstgenoemden bijkomende informatie over de ruiltransacties.

(4) De Commissie stelde de Republiek Bulgarije bij schrijven van 29 juni 2011 in kennis van haar besluit om de in artikel 108, lid 2, van het Verdrag vastgelegde procedure in te leiden ten aanzien van de betwiste ruiltransacties. Het besluit van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure" genoemd) is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* [2] bekendgemaakt. De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de maatregel te maken.

(5) Bij een op 29 september 2011 ontvangen schrijven gaven de Bulgaarse autoriteiten hun opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure.

[1] PB C 273 van 16.9.2011, blz. 13.
[2] Zie voetnoot 1.

(6) De Commissie ontving opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure van de volgende belanghebbenden: Ecobalkani-Bulgaria EOOD ([3]), Vihren OOD ([4]), Aqua Estate OOD ([5]), Elkabel AD ([6]), Jivka Blagoeva ([7]), V-N-G Confort OOD ([8]), Yavor Haytov ([9]), Simeon Stoev Mirov ([10]), LM Impex EOOD ([11]), All Seas Property 2 OOD ([12]), Litex Commerce AD ([13]), Foros Development EAD ([14]), Izgrev 5 EOOD ([15]), BOIL OOD ([16]), BG Land Co OOD ([17]), Mirta Engineering EOOD ([18]), Beta Forest EOOD ([19]), Kosta Gerov ([20]), Marieta Babeva ([21]), Dimitar Terziev ([22]), Svetoslav Mihailov en Elizabet Mihailova ([23]), alsook van een klager die verzocht om zijn/haar identiteit niet openbaar te maken ([24]).

(7) De Commissie heeft deze opmerkingen bij schrijven van 1 september 2011, 5 oktober 2011, 25 november 2011, 14 december 2011 en 3 april 2012 aan de Bulgaarse autoriteiten doorgezonden, die de gelegenheid hebben gekregen om hierop te reageren. De opmerkingen van de Republiek Bulgarije bij de opmerkingen van de belanghebbenden werden ontvangen bij schrijven van respectievelijk 4 november 2011, 15 december 2011, 12 januari 2012 en 25 april 2012.

(8) De Bulgaarse autoriteiten verstrekten aanvullende informatie over de betwiste ruiltransacties bij schrijven van 2 december 2011 en tijdens een bijeenkomst met de diensten van de Commissie op 9 december 2011.

(9) De Commissie heeft de eerste klager bij schrijven van 9 februari 2012 om nadere toelichtingen gevraagd over bepaalde door hem ingediende bewijselementen.

(10) Op 3 april 2012 heeft de Commissie aanvullende opmerkingen van een aantal derden ([25]) doorgezonden aan de Bulgaarse autoriteiten. De Commissie ontving de opmerkingen van de Republiek Bulgarije bij deze opmerkingen op 25 april 2012 en 15 mei 2012.

(11) Op 26 juli 2012 verzocht de Commissie de Bulgaarse autoriteiten om aanvullende informatie. Op 17 augustus 2012 verzochten de Bulgaarse autoriteiten om een verlenging van de termijn voor het verstrekken van die informatie, die door de Commissie werd verleend op 31 augustus 2012. Op 19 september 2012 verstrekten de Bulgaarse autoriteiten de informatie waarom was verzocht.

(12) Op 3 oktober 2012 verzocht de Commissie Elkabel AD, een van de derden die opmerkingen hadden ingediend over het besluit tot inleiding van de procedure, om nadere toelichtingen, die werden verstrekt op 31 oktober 2012.

(13) Bij schrijven van 14 januari 2013, 17 mei 2013, 22 juli 2013 en 22 oktober 2013 verzocht de Commissie de Bulgaarse autoriteiten om aanvullende informatie, die werd verstrekt op respectievelijk 4 en 5 februari 2013, 25 juni 2013, 5 juli 2013, 16 en 23 augustus 2013, 19 november 2013 en 20 december 2013. Een deel van de laatst ingediende informatie werd door de Bulgaarse autoriteiten nogmaals ingediend per e-mail van 21 januari 2014.

([3]) Brief van 26 juli 2011.
([4]) Brief van 27 juli 2011.
([5]) Brieven van 28 juli en 14 oktober 2011.
([6]) Brief van 29 juli 2011.
([7]) Brief van 29 juli 2011.
([8]) Brief van 29 juli 2011.
([9]) Brieven van 30 juli 2011, 15 en 22 oktober 2011.
([10]) Brief van 31 juli 2011.
([11]) Brief van 1 augustus 2011.
([12]) Brief van 1 augustus 2011.
([13]) Brief van 5 augustus 2011.
([14]) Brief van 12 augustus 2011.
([15]) Brief van 22 augustus 2011.
([16]) Brief van 12 oktober 2011.
([17]) Brieven van 14 en 23 oktober 2011.
([18]) Brief van 14 oktober 2011.
([19]) Brief van 14 oktober 2011.
([20]) Brieven van 16 september en 15 oktober 2011.
([21]) Brieven van 16 september en 15 oktober 2011.
([22]) Brieven van 16 september en 15 oktober 2011.
([23]) Brieven van 15 oktober 2011 en 7 december 2011.
([24]) Brief van 17 oktober 2011. In overeenstemming met artikel 6, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1) heeft deze belanghebbende verzocht om zijn identiteit geheim te houden voor de betrokken lidstaat op grond dat hem schade kan worden berokkend.
([25]) Aqua Estate OOD, Beta Forest EOOD, Kosta Gerov, Dimitar Terziev, Yavor Haytov, Valentina Haytova, Georgi Aleksandrov Babev, Marieta Babeva, Elizabet Mihaylova, Svetoslav Mihaylov, BG Land Co OOD, Mirta Engineering EOOD, Miks PS-OOD en Boil OOD.

2. **BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL**

2.1. DE RUIL VAN GROND

(14) In 1947 werd alle bosgrond in Bulgarije staatseigendom ten gevolge van onteigeningen door de staat. Dit bleef zo tot in 2000, toen met de teruggave van bosgronden aan de voormalige particuliere eigenaren werd gestart.

(15) Op grond van een wijziging van de Boswet ([26]), die op 22 februari 2002 van kracht werd, kon recentelijk geprivatiseerde bosgrond worden geruild met staatsbosgrond uit het staatsbosfonds. Deze wijziging van de Boswet was van kracht tot en met 27 januari 2009 en voorzag in de voorwaarden voor deze ruiltransacties.

(16) Voor deze ruiltransacties werden de prijzen van de particuliere en de staatsbosgrond bepaald op basis van een speciale verordening, namelijk de verordening betreffende de berekening van basisprijzen, prijzen voor grond in uitgesloten gebieden en het creëren van gebruiks- en erfdienstbaarheidsrechten met betrekking tot bossen en bosbestanden ([27]) (hierna de „verordening inzake basisprijzen" genoemd), die van kracht werd op 18 november 2003. De Bulgaarse wetgeving bood deskundige taxateurs geen mogelijkheid om af te wijken van de prijzen die waren vastgesteld voor bosgrond door de verordening inzake basisprijzen toe te passen.

(17) Op basis van die verordening wordt de basisprijs van een perceel bosgrond vastgesteld als de som van de basiswaarde van de grond en de waarde van de opstand (de plantensoorten die zich op de grond bevinden).

(18) De waarde van de grond wordt bepaald aan de hand van de gemiddelde waarde van grond volgens de categorieën grond die dezelfde omstandigheden voor plantengroei bieden (150 soorten locaties, zoals bepaald in bijlage 1 bij de verordening inzake basisprijzen). Die waarde wordt vervolgens aangepast aan de hand van een aanpassingscoëfficiënt waarin rekening is gehouden met de ligging van de grond ten opzichte van de plaatselijke en nationale infrastructuur. Die aanpassingscoëfficiënt (Km), die is bepaald in bijlage 2 bij de verordening inzake basisprijzen, wordt bepaald aan de hand van de volgende formule:

$$Km = 1 + g + m + s + p,$$

waarbij:

p = coëfficiënt van nabijheid van een verharde weg, gemeten in rechte lijn (van 0,00 tot 0,20)

s = coëfficiënt van nabijheid van een stedelijk gebied, gemeten in rechte lijn (van 0,00 tot 0,25)

m = coëfficiënt van nabijheid van de zee, gemeten in rechte lijn (van 0,00 tot 0,20)

g = coëfficiënt van nabijheid van een stad, uitgedrukt in cijfers die de afstand tot een bepaalde stad aangeven (kortste afstand over de weg tussen het desbetreffende perceel en de stad). Steden worden onderverdeeld in 6 groepen, zoals bepaald in tabel 1:

Tabel 1

Groep 1:	Groep 2:	Groep 3:	Groep 4:	Groep 5:	Groep 6:
Sofia (van 0,00 tot 0,70)	Ruse, Plovdiv, Burgas en Varna (van 0,00 tot 0,50)	Blagoevgrad, Veliko Tarnovo, Vratza, Pleven en Stara Zagora (van 0,00 tot 0,40)	andere hoofdplaatsen van districten (van 0,00 tot 0,35)	andere grote steden (Botevgrad, Gorna Oryahovitza, Dimitrovgrad, Dupnitza, Kazanlak, Karlovo, Lom, Petrich, Samokov, Svishtov en Cherven Bryag (van 0,00 tot 0,30)	andere stedelijke centra (van 0,00 tot 0,10)

([26]) Bulgaarse Boswet, gepubliceerd in het Bulgaarse Staatsblad nr. 125 van 29 december 1997.
([27]) Aangenomen bij decreet van de Raad van ministers nr. 252 van 6 november 2003, gepubliceerd in het Bulgaarse Staatsblad nr. 101 van 18 november 2003 (laatstelijk gewijzigd in het Bulgaarse Staatsblad nr. 1 van 5 januari 2007).

(19) De waarde van de grond wordt voorts aangepast door er een verhoging per hectare aan toe te voegen, die wordt vastgesteld op basis van de gemiddelde grondprijs in het gebied waar het perceel zich bevindt. Deze verhogingen zijn vastgelegd in de bepalingen van bijlage 3 bij de verordening inzake basisprijzen en worden weergegeven in tabel 2:

Tabel 2

	Verhoging (BGN/hectare)
Sofia, nationale vakantiegebieden en aangrenzende residentiële vakantieoorden, grond op minder dan 10 km van de zee	5 000
Plaatsen van de 1e en 2e categorie	2 000
Plaatsen van de 3e en 4e categorie	1 000
Plaatsen van de 5e en 6e categorie	500
Plaatsen van de 7e en 8e categorie	0

(20) De totale waarde van de grond die via dit mechanisme wordt bepaald, wordt de basiswaarde van de grond genoemd.

(21) De waarde van de opstand (de plantensoorten die zich op het land bevinden) is de waarde van de huidige leeftijd van de opstand en de voorspelde waarde van de omloopsleeftijd ervan. De waarde van hout van bosopstanden bij de huidige leeftijd ervan (de leeftijd op het moment van de taxatie) is gelijk aan de opbrengst van de verkoop van de desbetreffende soorten tegen gemiddelde marktprijzen, verminderd met de kosten voor de kap, de primaire verwerking en het vervoer naar een tijdelijke opslagplaats. Als de inkomsten deze kosten niet dekken, wordt het hout beschouwd als van geen waarde.

(22) De inkomsten uit verkoop zijn afhankelijk van het bestand en de hoeveelheden in de verschillende houtcategorieën. De kosten (BGN/kubieke meter) voor de kap en de primaire verwerking van hout uit een houtkapgebied met een gemiddelde moeilijkheidsgraad worden bepaald aan de hand van de boomsoort en de categorie van het hout op de grond. De kosten van het vervoer van het hout worden bepaald aan de hand van de boomsoort, de houtcategorie en de gemiddelde vervoersafstand vanaf het desbetreffende perceel. De vervoerskosten worden voor elke kilometer vervoer vermenigvuldigd met een coëfficiënt waarin rekening is gehouden met de moeilijkheidsgraad van het traject.

(23) De gemiddelde marktprijzen en de kosten voor de kap, de primaire verwerking en het vervoer van het hout dienen regelmatig te worden vastgesteld en bijgewerkt door het Uitvoerend Agentschap voor Bosbouw (hierna „het UAB" genoemd) ([28]), op basis van gewogen gemiddelden berekend aan de hand van statistische gegevens over drie jaar (waarbij het laatste jaar een dubbel gewicht krijgt).

(24) Door de waarde van de opstand, zoals bepaald door een taxateur, op te tellen bij de basiswaarde van de grond, wordt de basisprijs van een perceel bosgrond verkregen.

(25) Voor grond in gebieden die de zogeheten „bijzondere bescherming tegen verstedelijking" genieten die in bepaalde regio's van Bulgarije in de wet is vastgelegd, wordt deze basisprijs aangepast om rekening te houden met de bescherming van de bepalende rol van de bosgrond voor het milieu en de recreatieve functies ervan. In overeenstemming met de bepalingen van bijlage 19 bij de verordening inzake basisprijzen wordt de basiswaarde van bosgrond in zulke gebieden vermenigvuldigd met een coëfficiënt (K) zoals bepaald in tabel 3 ([29]), namelijk:

Tabel 3

Zwarte-Zeekust, eerste gebied	K = 6;
Zwarte-Zeekust, tweede gebied	K = 5;

([28]) Het Uitvoerend Agentschap voor Bosbouw heette voordien Staatsagentschap voor Bosbouw, of SAB. In dit besluit wordt het omwille van de samenhang steeds „UAB" genoemd.

([29]) In gevallen waarin een domein onder meer dan één gebied valt, wordt de hoogste coëfficiënt in aanmerking genomen.

Vakantiegebieden en plaatsen van nationaal belang	K = 4;
Bos en grond in gebieden die zich uitstrekken van de rand van nationale en gemeentelijke wegen tot de grenzen voor bebouwing	K = 3;
Vakantiegebieden en plaatsen van lokaal belang	K = 4;

(26) Tot slot wordt een zogeheten „marktreguleringscoëfficiënt" toegepast op de basisprijs van de grond, zoals bepaald in bijlage 20 bij de verordening inzake basisprijzen. Die coëfficiënt wordt uitgedrukt in BGN/m^2 en gaat van 10 voor grond in de buurt van de kust, grote vakantiegebieden in de bergen of Sofia, tot 1 voor de minst aantrekkelijk gelegen grond.

(27) Onverminderd het bovenstaande moest de particuliere partij, als zij bij een ruil bosgrond ontving waarvan de totale administratieve prijs meer bedroeg dan de grond die zij uit handen gaf, de staat een vergoeding betalen voor dat prijsverschil. Volgens de Bulgaarse autoriteiten aanvaardde de staat in de regel enkel ruiltransacties waarbij de staat grond met een hogere administratieve waarde ontving. Deze regel geldt echter enkel voor de totale administratieve prijs van het particuliere perceel die hoger is dan de administratieve prijs van het staatsperceel waartegen het werd geruild, en niet voor de prijs per vierkante meter.

(28) Op 27 januari 2009 werd een verbod op de ruil van bosgrond van kracht. De periode waarvoor de betwiste ruiltransacties worden onderzocht, loopt dus van 1 januari 2007, de datum van toetreding van de Republiek Bulgarije tot de Unie, tot 27 januari 2009, de datum van het moratorium op de ruil (hierna „de onderzochte periode" genoemd).

2.2. DE BESTEMMINGSWIJZIGING

(29) De klagers beweren voorts dat de bestemming van de grond na de ruiltransacties vaak werd gewijzigd van bos- naar bouwgrond en dat die wijziging het verschil tussen de marktwaarde van de openbare bosgronden in staatseigendom waartegen de particuliere percelen werden geruild, vaak nog deed toenemen.

(30) De Bulgaarse autoriteiten lichtten toe dat de procedure voor de bestemmingswijziging niet onder de bepalingen van de Boswet valt (in tegenstelling tot de ruiltransacties), maar onder een afzonderlijke reeks wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening (ZUT) ([30]). Volgens die wetten kan een eigenaar van bosgrond om een wijziging van de bestemming van zijn bosgrond naar bouwgrond verzoeken door een aanvraag in te dienen bij de uitvoerend directeur van het UAB, die vroeger onder het ministerie van Landbouw en Voedsel ressorteerde ([31]). Een commissie van (interne en mogelijk ook externe) deskundigen onderzoekt vervolgens het verzoek en geeft een advies af aan de uitvoerend directeur, die een voorlopig besluit neemt over de aanvraag. Als dat besluit positief is en de gegrondheid en de wettigheid van de aanvraag bevestigt, wordt het doorgestuurd naar alle diensten die belast zijn met de bestemmingswijziging (de provinciale gouverneur, de burgemeester van de gemeente en de directeur van het regionale directoraat voor bosbeheer).

(31) Op basis van een positief voorlopig besluit dient de eigenaar een aanvraag in bij de betrokken gemeente om een gedetailleerd masterplan te laten opstellen en goedkeuren. Voor een dergelijk plan moeten alle (plaatselijke) belanghebbenden worden geraadpleegd. Als dat plan door de bevoegde autoriteiten wordt goedgekeurd en zodra het van kracht wordt, dient de eigenaar van de grond een aanvraag tot uitsluiting van die bosgrond van het beschermde bosbestand in bij de minister van Landbouw en Voedsel. Als die aanvraag wordt aanvaard, is een zegelrecht verschuldigd dat door een onafhankelijke taxateur wordt bepaald in overeenstemming met de bepalingen van de verordening inzake basisprijzen.

(32) Nadat de eigenaar van de bosgrond het zegelrecht aan de bevoegde autoriteiten heeft betaald, wordt de procedure voor de uitgifte van een administratief besluit inzake de bestemmingswijziging gestart. Naargelang van de grootte van het onroerend goed wordt dit besluit afgegeven door de minister van Landbouw en Voedsel (in het geval van een goed van minder dan 10 ha) of door de raad van ministers.

(33) Op 3 september 2009 werd een moratorium ingesteld op verdere wijzigingen van de bestemming van geruilde grond.

2.3. RECHTSGROND VOOR DE MAATREGELEN

(34) De ruiltransacties, de berekening van de daarbij te hanteren prijzen en de procedure voor de bestemmingswijziging van geruilde bosgrond vallen onder de volgende wetsteksten:

([30]) Bekendgemaakt in het Bulgaarse Staatsblad nr. 1 van 2 januari 2001.

([31]) Tijdens de periode van 1999 tot 2007 heette dit ministerie het ministerie van Land en Bosbouw. Het werd begin 2008 omgedoopt tot ministerie van Landbouw en Voedsel. Omwille van de samenhang wordt in dit besluit de huidige naam gebruikt. Het Uitvoerend Agentschap voor Bosbouw (UAB) maakte ooit deel uit van dit ministerie.

— Bulgaarse Boswet

— Verordening betreffende de berekening van basisprijzen, prijzen voor grond in uitgesloten gebieden en het creëren van gebruiks- en erfdienstbaarheidsrechten ten aanzien van bossen en bosbestanden

— Wet staatseigendom ([32])

— Wet verplichtingen en verbintenissen ([33])

— Wet ruimtelijke ordening

2.4. BEGUNSTIGDEN

(35) Mogelijke begunstigden van de ruiltransacties zijn natuurlijke personen, particuliere ondernemingen en gemeenten, die vaak actief zijn in vastgoedontwikkeling en/of toerisme, die hun bosgrond hebben geruild tegen staatsbosgrond.

3. **REDENEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE PROCEDURE**

(36) In haar besluit tot inleiding van de procedure uitte de Commissie twijfels over de vraag of de ruiltransacties en/of de daaropvolgende bestemmingswijziging elementen van staatssteun bevatten in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, en of deze steun verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard.

3.1. INTRINSIEK VERBAND TUSSEN DE RUILTRANSACTIES EN DE BESTEMMINGSWIJZIGING

(37) Het eerste punt waarover de Commissie haar twijfels had, had betrekking op de aantijging van de klagers dat de ruil in een aantal gevallen werd gevolgd door een wijziging van de bestemming van de geruilde grond, bijvoorbeeld van bosgrond naar bouwgrond.

(38) Gezien de talrijke bewijzen die door de Bulgaarse autoriteiten zijn aangedragen, heeft de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure opgemerkt dat 15 van de 147 ruiltransacties die plaatsvonden tijdens de onderzochte periode (2006-2009), werden gevolgd door een bestemmingswijziging (d.i. 10 %). Bovendien wees de Commissie erop dat op ruiltransacties andere wettelijke bepalingen van toepassing zijn dan op potentiële verzoeken om een bestemmingswijziging, en dat voor beide procedures afzonderlijke administratieve procedures gelden. Deze elementen leken in eerste instantie de stelling van de Bulgaarse autoriteiten te bevestigen dat de twee stappen doorgaans niet intrinsiek met elkaar verbonden zijn ([34]).

(39) De Bulgaarse autoriteiten gaven evenwel aan dat de formules voor het bepalen van de administratieve prijzen van bosgrond en het voor de bestemmingswijziging verschuldigde zegelrecht zo zijn vastgesteld dat de volledige ruilprijs van bosgrond plus bestemmingswijziging in grote mate zou overeenkomen met de marktprijs van soortgelijke bouwgrond. Dit zou kunnen betekenen dat de autoriteiten ervan uitgingen dat veel investeerders zouden proberen om beide stappen te combineren in één transactie.

(40) De Commissie betwijfelde daarom of bij het bepalen van de prijs van het perceel voor de ruil rekening moet worden gehouden met de potentiële bestemmingswijziging van de desbetreffende bosgrond, d.w.z. of de ruil en de daaropvolgende bestemmingswijziging van de geruilde grond als intrinsiek verbonden moeten worden beschouwd.

3.2. POTENTIËLE STAATSSTEUN VOOR DE BESTEMMINGSWIJZIGING

(41) Voorts vroeg de Commissie zich af of de bestemmingswijziging van de geruilde grond niet kon resulteren in staatssteun, aangezien de waarde van de geruilde grond hierdoor verder steeg.

(42) De Commissie merkte in haar besluit tot inleiding van de procedure op dat er bij de bestemmingswijziging prima facie geen sprake leek te zijn van een overdracht van staatsmiddelen. Het voor deze transacties verschuldigde zegelrecht werd berekend aan de hand van de wettelijke bepalingen en is — voor zover de Commissie weet — in alle betrokken gevallen betaald. Hoewel ondernemingen die een bestemmingswijziging uitvoerden, daar mogelijk voordeel aan ontleend hebben, zouden de bestuursrechtelijke besluiten tot uitvoering van de wijziging daarom niet resulteren in staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. De Commissie nam geen definitief standpunt in over deze kwestie en vroeg de betrokken partijen om zich uit te spreken over de vraag of er sprake was van staatssteun bij deze activiteit.

([32]) Gepubliceerd in het Bulgaarse Staatsblad nr. 44 van 21 mei 1996 (laatstelijk gewijzigd in het Bulgaarse Staatsblad nr. 41 van 2 juni 2009).

([33]) Gepubliceerd in het Bulgaarse Staatsblad nr. 275 van 22 november 1950 (laatstelijk gewijzigd in Bulgaars Staatsblad nr. 50 van 30 mei 2008).

([34]) Het in 2009 ingestelde moratorium blokkeert mogelijk een onbekend aantal geplande bestemmingswijzigingen.

3.3. POTENTIËLE STAATSSTEUN BIJ DE RUIL VAN BOSGROND

(43) De Commissie merkte in haar besluit tot inleiding van de procedure op dat de prijzen van de bosgrond met het oog op de ruil werden bepaald door deskundigen, die daartoe enkel gebruikmaakten van de in de verordening inzake basisprijzen vastgestelde formules. De Commissie betwijfelde daarom of de toepassing van deze formules heeft geleid tot een administratieve prijs die vergelijkbaar is met de prijzen die worden verkregen in transacties tussen twee niet-gelieerde particuliere partijen. De Commissie heeft de Republiek Bulgarije en derden daarom gevraagd om informatie te verstrekken over de marktprijzen die werden verkregen bij volledig particuliere verkopen (of ruiltransacties) van bosgrond in Bulgarije tijdens de onderzochte periode. De Commissie heeft de Republiek Bulgarije en derden voorts verzocht om informatie te verstrekken over de verschillen tussen die prijzen en de administratieve prijzen die werden gehanteerd voor de betwiste ruiltransacties, en bijgevolg over het potentiële bedrag aan staatssteun voor die transacties. Daarnaast heeft de Commissie de Republiek Bulgarije en derden verzocht om informatie te verstrekken over de regels die zijn toegepast op de vergoeding die werd betaald bij ruiltransacties waarbij een prijsverschil bestond tussen de twee geruilde percelen grond. Tot slot heeft de Commissie de Republiek Bulgarije gevraagd om meer informatie te verstrekken ter staving van haar bewering dat de betwiste ruiltransacties niet van invloed zijn op het intracommunautaire handelsverkeer.

(44) De Commissie heeft in het besluit tot inleiding van de procedure ook haar voorlopige standpunt toegelicht over hoe het uit de betwiste ruiltransacties voortvloeiende voordeel dient te worden gekwantificeerd, mocht worden vastgesteld dat die ruiltransacties staatssteun inhouden:

i) het verschil tussen de werkelijke marktprijs van particulier bosgrondperceel 1 en de administratieve prijs van perceel 1, zoals bepaald in overeenstemming met de voorschriften van de verordening inzake basisprijzen;

ii) het verschil tussen de werkelijke marktprijs van staatsbosgrondperceel 2 en de administratieve prijs van perceel 2, zoals bepaald in overeenstemming met de voorschriften van de verordening inzake basisprijzen.

Het met de ruiltransacties gemoeide bedrag aan de staatssteun zou in dat geval gelijk zijn aan de waarde van ii) min de waarde van i).

Elke geldelijke vergoeding die voortvloeit uit het verschil in de administratieve prijzen van twee percelen die worden geruild, en die door de ene partij aan de andere wordt betaald, wordt eveneens meegenomen in de berekening van het potentiële staatssteunelement bij de transactie.

3.4. VERENIGBAARHEID VAN POTENTIËLE STAATSSTEUN

(45) Voorts betwijfelt de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure of, mocht worden vastgesteld dat er sprake is van staatssteun ten gevolge van de bestemmingswijziging en/of de ruiltransacties, deze steun verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt en, met name met artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag en de bepalingen van de richtsnoeren voor nationale regionale steun 2007-2013 ([35]) en/of artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag en de bepalingen van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de land- en bosbouwsector 2007-2013 (hierna de „bosbouwrichtsnoeren" genoemd) ([36]).

(46) De Commissie heeft de Republiek Bulgarije en de belanghebbenden daarom verzocht om opmerkingen te maken over de verenigbaarheid van de betwiste maatregelen.

4. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

4.1. OPMERKINGEN VAN DE EERSTE KLAGER OVER DE DOOR DE COMMISSIE IN HAAR BESLUIT TOT INLEIDING VAN DE PROCEDURE GEUITE TWIJFELS

(47) De eerste klager voert aan dat de betwiste ruiltransacties kunnen worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag die onverenigbaar is met de interne markt.

(48) Met betrekking tot het eerste punt van twijfel van de Commissie voert de eerste klager aan dat de bestemmingswijziging en de ruiltransacties als onlosmakelijk met elkaar verbonden moeten worden beschouwd. Ten eerste beweert de klager dat vele begunstigden van de ruiltransacties actief zijn in de sectoren bouw en toerisme, en niet in de bosbouw. Ten tweede worden de geruilde bosgronden, aangezien het moratorium van kracht werd in 2009, volgens de eerste klager nagenoeg niet commercieel geëxploiteerd. Ten derde zouden veel van de begunstigden ten tijde van de ruiltransacties hun ontwikkelingsprojecten voor de ruil van bosgronden als skioorden of badplaatsen hebben aangekondigd en geadverteerd, en hadden zij zelfs besprekingen geopend met de desbetreffende plaatselijke overheden om zich ervan te verzekeren dat er een bestemmingswijziging zou komen. Ten vierde wijst de klager

([35]) PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.
([36]) PB C 319 van 27.12.2006, blz. 1.

erop dat één zelfde staatsagentschap (het UAB) vaak verantwoordelijk was voor zowel het afronden van de ruiltransactie als de uitsluiting van de geruilde grond van het bosfonds (het UAB en de bevoegde regelgevingsinstantie) ([37]), waardoor het pad werd geëffend voor de commerciële ontwikkeling van de grond.

(49) De eerste klager is derhalve van mening dat een potentiële herindeling van de bestemming van de grond en de overeenkomstige prijsverhoging in aanmerking moeten worden genomen wanneer het met de ruiltransacties gemoeide totaalbedrag aan staatssteun wordt berekend. Volgens de klager moeten daarom vergelijkingen worden gemaakt met percelen bouwgrond bij het kwantificeren van de steun, om de marktprijs van de geruilde grond correct weer te geven.

(50) De klager vermeldt tevens dat, gelet op de aantrekkelijkheid van de gebieden waar de staatsbosgronden gelegen waren, het verstandiger zou zijn geweest van de overheden om eerst de waarde van de percelen te verhogen (d.w.z. de bestemming ervan te wijzigen in bouwgrond) en de percelen pas daarna van de hand te doen. Volgens de klager heeft het UAB in geen van de gevallen waarin een verzoek tot bestemmingswijziging werd ingediend, eerst de bestemming van de grond gewijzigd voor de grond werd geruild. Dit geeft volgens de klager duidelijk aan dat het de bedoeling was om voordeel te genereren voor diegene die de staatsbosgronden verwierf. Deze praktijk werd eveneens bekritiseerd door de Wereldbank in een verslag over de Bulgaarse bossen van 2009, waarin werd opgemerkt dat de staat op deze manier verlies leed ([38]).

(51) Wat het tweede punt van twijfel van de Commissie betreft, namelijk of staatssteun werd verleend ten gevolge van de wijziging van de bestemming van de geruilde grond, voert de eerste klager aan dat hoewel diegene die de rond verwierf, na het besluit tot bestemmingswijziging een zegelrecht betaalde en hoewel dat bedrag dient te worden afgetrokken van de berekening van de als gevolg van de ruil ontvangen steun, dit recht niet overeenstemt met de werkelijke waardeverhoging van het perceel ten gevolge van die wijziging. De klager beweert voorts dat in de gevallen waarin de ruil werd uitgevoerd vóór de toetreding van Bulgarije tot de Unie maar de bestemmingswijziging daarna plaatsvond, de onwettige staatssteun die werd verleend aan diegene die de grond verwierf, het verschil dient te zijn tussen de marktwaarde van het respectieve perceel op het moment van de ruil (vóór de toetreding) en de marktwaarde van het perceel na de bestemmingswijziging (na de toetreding).

(52) Met betrekking tot het derde punt van twijfel van de Commissie over de aanwezigheid van staatssteun ten gevolge van de ruiltransacties, voert de klager aan dat de bij de verordening inzake basisprijzen voorgeschreven formules niet aansluiten op de marktwaarde van de geruilde grond. De klager betwist eveneens de onpartijdigheid van de taxateurs, aangezien diegene die de grond verwerft, zijns inziens vrij is om een partijdige taxateur te kiezen, waardoor de prijzen sterk ondergewaardeerd zouden worden.

(53) De klager heeft eveneens aanvullende informatie verstrekt over de marktprijzen van de geruilde bosgrond of zeer vergelijkbare bosgrond, die sterk zouden verschillen van de administratieve prijzen voor de percelen. Vanwege tijdsgebrek had de klager slechts prijzen voor negen geruilde percelen onderzocht. Hiervoor werd gebruikgemaakt van banktaxaties van de grond en van informatie uit het kadaster van Bulgarije, waaruit de werkelijke prijzen van vastgoedtransacties voor soortgelijke percelen konden worden afgelezen. De prijsverschillen gingen van een onderwaardering (gebruikmakend van de administratieve prijs) van 50-65 % tot gevallen waarin bosgrond beweerdelijk werd overgenomen tegen 1 à 2 % van de marktwaarde.

(54) De klager beweert tot slot dat het feit dat er strafrechtelijke procedures werden ingesteld tegen de voormalige directeur van het UAB op beschuldiging van het uitvoeren van ruiltransacties ten nadele van de staat, aangeeft dat de Bulgaarse autoriteiten zelf van mening zijn dat de bosgrond aan bepaalde particuliere partijen werd aangeboden tegen prijzen die ver onder de marktwaarde lagen.

(55) Wat de vraag betreft of de ruiltransacties de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden, beweert de klager dat, voor zover hij weet, geen van de begunstigden van de ruiltransacties bosbouwactiviteiten uitoefent als commerciële hoofdactiviteit. De vroegere of toekomstige ondernemingsplannen voor economische activiteiten of investeringen van de meeste begunstigden hebben veeleer betrekking op één van de volgende sectoren: vastgoedspeculatie, bouw en/of toerisme. Volgens de klager betreft toerisme per definitie de volledige interne markt, waardoor zelfs een beperkt aantal gevallen van selectieve steun verstoringen veroorzaakt. De klager voegt daaraan toe dat buitenlandse mededingers vanwege het aantal en de omvang van de ruiltransacties effectief worden ontmoedigd om de Bulgaarse markt te betreden. Hoewel verschillende grote investeerders uit de

([37]) Volgens de klager ondermijnt de uitsluiting van bossen uit het staatsfonds voor bosbouw de latere besluitvorming van de plaatselijke overheden inzake de latere bestemming van de grond, aangezien voor hen feitelijk geen andere mogelijkheid meer openstaat dan het goedkeuren van een gedetailleerd ruimtelijk plan voor het perceel, dat niet langer bosgrond is en dus ook niet langer als dusdanig wordt beschermd.

([38]) „Bulgarije: Nota over bosbeheer", 10 maart 2009, blz. 11, paragraaf 51, http://siteresources.worldbank.org/BULGARIAEXTN/Resources/305438-1224088560466/BulgariaForestPolicyNote03102009GOB.pdf

Unie (zoals Lindner, ECE) zich hebben beziggehouden met stedelijke bouwprojecten in Bulgarije (bedrijvencentra en grote winkelketens), zijn nagenoeg alle grootschalige investeringen in badplaatsen, skioorden en golfterreinen gedaan door ondernemingen die door Bulgaren worden gecontroleerd.

4.2. OPMERKINGEN VAN DE BEGUNSTIGDEN VAN DE RUILTRANSACTIES EN ANDERE DERDEN

(56) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van tal van derden, voor het overgrote deel particuliere partijen bij de ruiltransacties (hierna „de begunstigden" genoemd). De Commissie merkt op dat een aantal begunstigden ([39]) slechts een korte verklaring heeft afgegeven dat er geen sprake was van staatssteun bij de ruilovereenkomsten waarbij zij partij waren. Andere begunstigden verstrekten meer gedetailleerde opmerkingen betreffende de twijfels die de Commissie had geuit in haar besluit tot inleiding van de procedure. Deze opmerkingen zullen in de volgende punten worden onderzocht.

4.2.1. **Intrinsiek verband tussen de ruil en de bestemmingswijziging van de grond**

(57) Wat het eerste punt van twijfel van de Commissie betreft, over het bestaan van een intrinsiek verband tussen de ruiltransacties en de bestemmingswijziging, verklaren de meeste begunstigden ([40]) die hebben gereageerd op het besluit tot inleiding van de procedure dat er geen dergelijk verband bestaat. De ruil en de latere bestemmingswijziging van de geruilde grond zouden worden geregeld door twee afzonderlijke procedures die elk onder de bevoegdheid van twee verschillende overheidsorganen vallen, die onafhankelijk van elkaar handelen. De ruiltransacties vallen onder de bevoegdheid van de minister van Landbouw en Voedsel of de raad van ministers, naargelang van de grootte van het te ruilen perceel, en het UAB, terwijl de bestemmingswijziging van de grond tot de bevoegdheid van de plaatselijke overheden behoort — burgemeesters van gemeentes of de gemeenteraad, de minister van Regionale Ontwikkeling en Openbare Werken of de regionale gouverneur voor locaties in hun regio — en de goedkeuring van een gedetailleerd of algemeen ruimtelijkeordeningsplan vereist.

(58) Een begunstigde ([41]) voegt daaraan toe dat een bestemmingswijziging niet automatisch leidt tot een waardeverhoging van de desbetreffende grond. Het besluit om de bestemming van de grond te wijzigen zou gebaseerd zijn op een beoordeling van de noodzaak daartoe, hetgeen een ruimere reikwijdte heeft en vaak voorrang krijgt op de particuliere belangen van de eigenaren, en dus niet gebaseerd is op de commerciële belangen van de partijen bij de ruiltransactie. Een andere begunstigde ([42]) merkt op dat de statistische informatie die door de Bulgaarse autoriteiten werd verstrekt, het ontbreken van een intrinsiek verband bevestigt. Andere begunstigden ([43]) zijn tot slot van mening dat de vraag of er een verband bestaat, irrelevant is, aangezien de geruilde grond die zij verwierven in hun specifieke geval niet was uitgesloten van bosbescherming voor ontwikkelingsdoeleinden en er geen procedure was ingesteld om de bestemming van de grond te wijzigen.

(59) Wat de vraag betreft of de potentiële bestemmingswijziging van de geruilde grond in aanmerking moet worden genomen om de prijs van die grond te bepalen, is de meerderheid van de begunstigden om verschillende redenen van mening dat dit niet het geval dient te zijn. Een aantal begunstigden ([44]) voert aan dat het niet gerechtvaardigd zou zijn om de hypothetische mogelijkheid van een bestemmingswijziging van de geruilde grond in aanmerking te nemen, aangezien een dergelijke wijziging mogelijk nooit wordt aangevraagd of kan worden geweigerd doordat niet aan de respectieve bestuursrechtelijke vereisten is voldaan. De strategische ligging van geruilde bosgrond, die de waarde ervan beweerdelijk zou verhogen, dient als irrelevant te worden beschouwd als de bestemming van de grond niet is gewijzigd en de verworven grond enkel kan worden gebruikt voor de in de wet voorgeschreven doeleinden. Een begunstigde ([45]) voert daarom aan dat er rekening had moeten worden gehouden met de specifieke overeenkomst tussen de partijen op de datum van de taxatie. Bij een objectieve en billijke berekening van de marktwaarde dient ook rekening te worden gehouden met de masterplannen voor ruimtelijke ordening (uit hoofde waarvan bebouwing al dan niet is toegestaan) die van kracht waren op de datum van taxatie van de geruilde grond. Bijgevolg dient een reeks uniforme criteria te worden vastgesteld waarmee onderscheid kan worden gemaakt tussen een hypothetische mogelijkheid en de werkelijke bedoeling van de partijen bij de ruil om de bestemming van de grond nadien te wijzigen.

(60) Bovendien merken verschillende begunstigden op dat voor de uitsluiting van grond van bosbescherming een vergoeding voor de bestemmingswijziging moet worden betaald, die overeenkomt met de prijs per vierkante meter bouwgrond in het desbetreffende gebied. Die begunstigden beweren daarom dat zij geen economisch voordeel behalen uit de bestemmingswijziging: als het verworven land wordt verkocht, in onderpand wordt gegeven of wordt ontwikkeld, zou de waarde ervan namelijk dezelfde zijn als de waarde van bouwgrond. Een soortgelijk argument werd aangehaald door Mirta Engineering en Beta Forest, die opmerken dat bij de bestemmingswijziging

([39]) Ecobalkani-Bulgaria EOOD, Vihren OOD en Elkabel AD.
([40]) Dit standpunt werd onderschreven door Foros, Mirta Engineering, Beta Forest, LM Impex, de heer Gerov, de heer Babev en mevrouw Babeva, de heer Terziev, de heer Mihailov en mevrouw Mihailova.
([41]) All Seas.
([42]) LM Impex.
([43]) Dit standpunt werd onderschreven door Izgrev, Litex, MIKS, BOIL en mevrouw Blagoeva.
([44]) Dit standpunt werd onderschreven door de heren Gerov en Terziev en door de heer Babev en mevrouw Babeva.
([45]) All Seas.

van grond extra kosten komen kijken, met name het zegelrecht en plaatselijke belastingen, naast ontwerpkosten, die de waarde van het goed verder verhogen. De heer Mihailov en mevrouw Mihailova beweren inderdaad dat zij voor de bestemmingswijziging de in artikel 17 van de Boswet en de uitvoeringsverordening van de Boswet bepaalde domaniale heffingen moesten betalen.

(61) Tot slot vinden bepaalde begunstigden ([46]) de vraag irrelevant, aangezien de geruilde grond die zij verwierven, in hun specifieke geval niet was uitgesloten van bosbescherming voor ontwikkelingsdoeleinden en er geen procedure was ingesteld om de bestemming van de grond te wijzigen. MIKS merkte in zijn opmerkingen op dat de Bulgaarse overheid in zijn ruilovereenkomst had bepaald dat een bestemmingswijziging van de grond niet was toegestaan.

4.2.2. **Staatssteun bij de ruil van bosgrond**

(62) Wat de twijfels van de Commissie betreft over de vraag of de administratieve prijzen voor de ruiltransacties hebben geleid tot een marktconforme prijs, gaven de begunstigden ([47]) verschillende soortgelijke argumenten om aan te tonen waarom dit voor hun eigen ruiltransacties het geval zou zijn.

(63) Ten eerste voert een begunstigde ([48]) aan dat in de verordening inzake basisprijzen rekening word gehouden met objectieve criteria voor het bepalen van de administratieve prijzen, zoals de ligging van de grond, het belang van de districten en het type en het belang van de plantensoorten op de grond, terwijl twee andere begunstigden ([49]) opmerken dat de administratieve ruilprijs wordt gebaseerd op criteria die identiek zijn aan die welke worden gebruikt bij de ruil van particuliere bosgrond door particuliere investeerders in de nabijheid van plaatselijke of nationale infrastructuur die qua plantensoorten, ligging in gebieden met een bijzondere bescherming tegen verstedelijking, enz. vergelijkbaar is met de grond van de betwiste ruiltransacties. Andere begunstigden ([50]) voeren eveneens aan dat de taxaties op basis van de verordening inzake basisprijzen leiden tot administratieve prijzen die vergelijkbaar zijn met of in veel gevallen hoger zijn dan de marktprijzen voor bosgrond in Bulgarije, vanwege het ontbreken van een binnenlandse markt voor dit soort grond en het feit dat er weinig particuliere transacties werden uitgevoerd tegen lage prijzen. De ruiltransacties werden dus uitgevoerd volgens de heersende economische voorwaarden op de markt.

(64) Ten tweede stelt een aantal begunstigden ([51]) dat zij taxaties hebben verricht van de geruilde percelen waarbij administratieve prijzen werden vastgesteld die vergelijkbaar waren met ([52]), of in sommige gevallen zelfs hoger waren dan ([53]), de marktprijzen voor bosgrond in Bulgarije.

(65) Ten derde voeren verschillende begunstigden ([54]) het gebrek aan volledig particuliere ruil- of verkooptransacties in de gebieden waar hun ruil had plaatsgevonden, aan als reden om de administratieve prijzen als marktprijzen bij benadering te beschouwen.

(66) Tot slot stellen verschillende begunstigden ([55]) dat, aangezien het ministerie van Landbouw en Voedsel binnen zijn beslissingsbevoegdheid gerechtigd is de ruil te weigeren als de overheid geen belang heeft bij de verwerving van de particuliere bosgrond, en aangezien de voorwaarden van de ruil door beide partijen (overheid en particulieren) moeten worden goedgekeurd, de ruiltransacties als een commerciële transactie moeten worden beschouwd waarbij de overheid handelt als een marktdeelnemer in een markteconomie.

(67) Wat de potentiële bedragen aan met de transacties gemoeide staatssteun betreft (d.w.z. het verschil tussen de administratieve en de marktprijzen voor de bosgrond), antwoordde de meerderheid van de begunstigden ([56]) dat in gevallen waarin de particuliere grond meer waard is dan de staatsgrond, de Bulgaarse autoriteiten dat prijsverschil

([46]) Foros Development, Izgrev, Liteks Komers en Jivka Blagoeva.
([47]) Dit standpunt werd onderschreven door de heer Mihailov en mevrouw Mihailova, Mirta Engineering, Beta Forest, Elkabel en mevrouw Blagoeva.
([48]) Mevrouw Blagoeva.
([49]) Izgrev en Litex Komers.
([50]) De heer Gerov, de heer Babev en mevrouw Babeva en de heer Terziev (en hun advocaat, mevrouw Shankova, namens hen).
([51]) LM Impex, de heer Mihailov en mevrouw Mihailova, Mirta Engineering, Beta Forest, Foros Development.
([52]) Elkabel. Als reactie op de door de Commissie geuite twijfels gaf Elkabel opdracht tot een nieuwe expertise van een onafhankelijke deskundige, waaruit bleek dat hoewel de marktprijzen voor sommige van de betrokken percelen hoger zouden zijn dan de administratieve prijzen die waren berekend volgens de verordening inzake basisprijzen, de totale administratieve prijs voor alle door Elkabel geruilde percelen hoger lag dan de marktwaarde van die percelen. Voorts werd toegelicht dat de totale administratieve prijs voor de staatspercelen die werden geruild, eveneens hoger lag dan de marktwaarde ervan. De taxateur concludeerde daarom dat het gebruik van administratieve prijzen niet leidde tot de toekenning van een ongerechtvaardigd voordeel aan Elkabel.
([53]) Izgrev, Litex Komers, de heer Gerov, de heer Terziev, de heer Babev en mevrouw Babeva, MIKS en BOIL. In het geval van de heer Mihailov en mevrouw Mihailova lag de waarde van de geruilde particuliere grond beweerdelijk hoger (83 322,66 BGN) dan die van de staatsgrond (67 125,00 BGN).
([54]) De heer Mihailov en mevrouw Mihailova, Mirta Engineering en Beta Forest (voor de regio Novo Oriahovo), Foros Development (voor de gemeente Burgas) en MIKS en BOIL (voor de regio Nessebar).
([55]) MIKS, BOIL, Foros Development, Mirta Engineering en Beta Forest.
([56]) Izgrev, mevrouw Blagoeva, MIKSD, BOIL, Mirta Engineering, Beta Forest, de heer Mihailov en mevrouw Mihailova.

niet dekten. Een andere begunstigde ([57]) beweerde dat het verschil in de marktprijzen van geruilde particuliere en staatsbossen in dezelfde of aangrenzende gebieden in het voordeel is van de regering, aangezien de administratieve prijzen hoger zijn dan de marktprijzen die vrij werden overeengekomen tussen particuliere boseigenaren in de desbetreffende gebieden.

(68) Wat betreft de overige voorwaarden om van staatssteun te kunnen spreken, betwistten verschillende begunstigden ([58]) dat aan deze voorwaarden was voldaan. Zo voeren sommige begunstigden aan ([59]) dat zij natuurlijke personen zijn, op wie de Bulgaarse Wet inzake staatssteun en artikel 107 van het Verdrag niet van toepassing zijn. Met betrekking tot staatsmiddelen merken deze begunstigden op dat de regering de grond had verworven via onwettige onteigening, zonder passende vergoeding, waardoor niet kan worden gezegd dat de staat over deze middelen beschikt. Wat de selectiviteit betreft, beweren die begunstigden dat de Boswet erga omnes van toepassing is en bijgevolg geen onderscheid maakt.

(69) Een andere begunstigde ([60]) is eveneens van mening dat voor de ruiltransacties niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 107 van het Verdrag, zij het om enigszins andere redenen. Ten eerste zou er geen sprake zijn van een overdracht van staatsmiddelen, aangezien de ruil een „dubbele verkooptransactie" is die werd uitgevoerd na een taxatie door een onafhankelijke vastgoedtaxateur, op basis van de in de wet vastgelegde objectieve prijsberekeningscriteria. Er werd geen voordeel toegekend, en de tegenpartijen van de ruil werden evenmin in een voordeliger positie geplaatst dan hun concurrenten, aangezien elke eigenaar van bosgrond om een ruil van zijn particuliere grond tegen staatsbosgrond had kunnen verzoeken. Een soortgelijk argument wordt genoemd door een andere begunstigde ([61]), die van mening is dat de ruilregeling een algemene maatregel vormt die beschikbaar is voor alle eigenaren van bosgrond.

(70) Wat het bestaan van een economisch voordeel betreft, betwistte de meerderheid van de begunstigden ([62]) dat zij een dergelijk voordeel hadden ontleend aan de transacties, aangezien de administratieve prijs voor de geruilde grond volgens hen gelijk was aan of hoger lag dan de marktprijs ervan.

(71) Tot slot antwoordde een ruime meerderheid van de begunstigden ([63]) op de vraag of de ruiltransacties de mededinging vervalsten en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedden, dat zij niet actief zijn in de vastgoedontwikkelings- of toeristische sector en/of geen stappen hebben ondernomen om een vergunning als touroperator te krijgen. Zij bevestigden voorts dat zij de via de ruil verworven grond achteraf evenmin hebben gebruikt voor houtproductie en dat zij geen hout hebben verkocht in Bulgarije of in andere lidstaten. Zij beweren daarom dat er geen sprake kan zijn van werkelijke of potentiële gevolgen voor de intracommunautaire handel. Een andere begunstigde ([64]) voegde daaraan toe dat de ruiltransacties niet leiden tot een verhoging van de binnenlandse productie waardoor de mogelijkheden voor ondernemingen uit andere lidstaten om producten in te voeren op de plaatselijke markt, zouden worden beperkt.

(72) Andere begunstigden ([65]) beweerden dat, aangezien de ruiltransacties geen overdracht van staatsmiddelen inhouden en geen economisch voordeel verschaffen, niet kan worden gezegd dat zij van invloed zijn op het marktevenwicht en de economische omstandigheden waarin ondernemingen opereren, d.w.z. er is een eerste investering nodig om materiële activa te verwerven. Ondernemingen van andere lidstaten kunnen dus onder gelijke voorwaarden de markt betreden en er opereren, zodat niet kan worden gesteld dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig werd beïnvloed door de betwiste ruiltransacties.

(73) Tot slot lichtte een begunstigde ([66]) toe dat de bosgrond die werd overgenomen van de staat, niet geschikt is voor bebossing. Hij is bovendien van mening dat zijn onroerend goed van hogere waarde was dan het goed dat hij van de staat kreeg en dat de transactie geen staatssteun omvat. Tot slot vermeldde hij dat de verworven grond wordt gebruikt voor mobiele imkerij en in de zomer als weiland.

4.2.3. **Verenigbaarheid van potentiële steun**

(74) Hoewel de Commissie de belanghebbenden had verzocht om alle beschikbare bewijsmateriaal over te leggen aan de hand waarvan zij de verenigbaarheid van de betwiste ruiltransacties met de interne markt zou kunnen onderzoeken, heeft geen enkele van de begunstigden dat gedaan.

([57]) Litex Komers.
([58]) BOIL, de heer Mihailov en mevrouw Mihailova.
([59]) De heer Gerov, de heer Terziev en de heer Babev en mevrouw Babeva.
([60]) LM Impex.
([61]) All Seas.
([62]) Izgrev, mevrouw Blagoeva, Litex Komers, MIKS, Foros Development, Mirta Engineering en Beta Forest.
([63]) Izgrev, Litex Komers, MIKS, BOIL, Mirta Engineering, Beta Forest, de heer Mihailov en mevrouw Mihailova, LM Impex.
([64]) LM Impex.
([65]) De heer Gerov, de heer Babev en mevrouw Babeva en de heer Terziev.
([66]) De heer Stoev.

5. OPMERKINGEN VAN DE REPUBLIEK BULGARIJE

5.1. OPMERKINGEN VAN BULGARIJE OVER HET BESLUIT TOT INLEIDING VAN DE PROCEDURE

(75) De Bulgaarse autoriteiten houden vol dat de betwiste ruiltransacties geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(76) Met betrekking tot het vermeende intrinsieke verband tussen de ruiltransacties en de bestemmingswijziging van de geruilde bosgrond, merkten de Bulgaarse autoriteiten op dat artikel 15 bis van de Boswet voorziet in de mogelijkheid om een bestemmingswijziging van bosgrond aan te vragen ongeacht de manier waarop de grond is verworven, of dat nu is via een ruil, een verkooptransactie of op een andere manier. Een dergelijke theoretische mogelijkheid mag echter niet worden gezien als een definitieve, voorafgaande overeenkomst tussen de autoriteiten en de particuliere partij bij de ruil om de bestemming van de grond nadien te wijzigen.

(77) De Bulgaarse autoriteiten droegen bewijs aan voor het feit dat er voor de 132 ruiltransacties die plaatsvonden in de periode van 2007 tot en met 2009, 24 verzoeken werden ingediend om de bestemming van de geruilde bosgrond te wijzigen, waarvan er slechts 15 (d.w.z. 11,4 % van alle ruiltransacties) werden ingewilligd via een bestuursrechtelijk besluit tot goedkeuring van de aangevraagde wijziging.

(78) De Bulgaarse autoriteiten merkten eveneens op dat de ruiltransacties en de bestemmingswijziging verschillende doelen dienen. De ruiltransacties zijn bedoeld om de Bulgaarse bossen te bestendigen en te behouden om zo te zorgen voor de duurzame ontwikkeling ervan en reproductie ten gunste van de gehele samenleving, terwijl de bestemmingswijzigingen de doelstellingen van de Wet inzake ruimtelijke ordening dienen, waarin de voorschriften zijn vastgesteld voor de opneming van grond in bouwagglomeraties in overeenstemming met de publieke behoeften en belangen op het gebied van duurzame ontwikkeling en het tot stand brengen van passende levens-, werk- en recreatieve omstandigheden voor de burgers. Bovendien zijn de ruiltransacties afhankelijk van besluiten van de minister van Landbouw en Voedsel, terwijl bestemmingswijzigingen afhankelijk zijn van de goedkeuring van een ruimtelijkeordeningsplan door verschillende bevoegde organen, zoals de minister van Regionale Ontwikkeling en Openbare Werken, de regionale gouverneur of gemeenteraden. Tot slot zijn de Bulgaarse autoriteiten van mening dat, aangezien het recht om een bestemmingswijziging aan te vragen niet rechtstreeks voortvloeit uit de Boswet maar onderhevig is aan voorwaarden die zijn vastgesteld in andere wetten, de hypothetische mogelijkheid om de bestemming van de grond te wijzigen, niet betekent dat een dergelijke wijziging intrinsiek verbonden is met de ruiltransacties.

(79) Wat de vraag betreft of de potentiële wijziging van de bestemming van de geruilde grond in aanmerking moet worden genomen bij het bepalen van de prijs ervan, herhaalden de Bulgaarse autoriteiten hun standpunt dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen de prijs waartegen de ruil wordt getaxeerd en de latere bestemmingswijziging. De autoriteiten gaven een uitvoerige beschrijving van respectievelijk de procedure die moet worden gevolgd om de prijzen voor de ruil te bepalen (ex artikel 20, lid 5, en artikel 21 van de verordening inzake basisprijzen) en de vergoedingen die zijn verschuldigd voor de bestemmingswijziging. De autoriteiten merken ook op dat particuliere eigenaren een bestemmingswijziging voor bosgrond kunnen aanvragen ongeacht de manier waarop zij de grond hebben verkregen, zodat elke investeerder dezelfde voordelen zou genieten, ongeacht of hij het bos van de overheid heeft overgenomen dan wel of hij het via een transactie met een niet-gelieerde particuliere partij heeft verworven, zodat de voor een bestemmingswijziging verschuldigde vergoedingen als niet-selectief ten opzichte van de begunstigden moeten worden beschouwd.

(80) Wat de twijfels van de Commissie betreft over de vraag of de methode voor de berekening van de administratieve prijzen de marktprijzen correct weerspiegelt, merken de Bulgaarse autoriteiten ten eerste op dat de administratieve prijzen worden vastgesteld volgens de bepalingen van de verordening inzake basisprijzen en dat bij het opstellen van de verordening werd uitgegaan van praktijken voor het bepalen van administratieve prijzen in andere lidstaten, met name Duitsland. Bovendien werden de taxaties van particuliere en staatsbossen verricht door onafhankelijke deskundigen op basis van uniforme criteria.

(81) Ten tweede verstrekten de Bulgaarse autoriteiten gegevens over alle transacties ([67]) waarbij particuliere bossen werden verkocht en gekocht in de periode 2007-2009 ([68]). De informatie die werd verstrekt over de gemiddelde prijzen van particulier onroerend goed (d.w.z. „marktprijzen") bevatte een overzicht van betrouwbare marktgegevens in overeenstemming met het vereiste in punt 34 van de aanvullende bepalingen op de verordening inzake basisprijzen. Wanneer er geen informatie beschikbaar is over transacties in dezelfde gebieden, werden gegevens overgelegd over transacties die plaatsvonden in nabijgelegen gebieden met bossen die vergelijkbaar waren qua ligging en plantensoorten. Volgens de Bulgaarse autoriteiten kan op basis van deze gegevens worden aangetoond dat de administratieve prijs die werd gebruikt voor de betwiste ruiltransacties in de meeste gevallen hoger lag dan

([67]) De autoriteiten gaven aan dat er in de onderzochte periode 567 particuliere verkooptransacties van bosgrond plaatsvonden.
([68]) In januari 2009 werd de ruil van staatsgrond volgens de oude voorschriften en procedures bij wet verboden en werd de praktijk stopgezet.

de marktprijzen die werden verkregen bij transacties tussen niet-gelieerde partijen ([69]). De Bulgaarse autoriteiten plaatsen dan ook vraagtekens bij het bewijsmateriaal van de klager. Enerzijds zouden de door de klagers genoemde prijzen met name prijzen zijn waartegen de grond te koop werd aangeboden, en niet noodzakelijk prijzen waartegen grond effectief werd verkocht, of prijzen voor percelen waarvan de bestemming reeds was gewijzigd en waarvoor reeds zegelrecht was betaald. Anderzijds is de door de klager genoemde marktprijs niet altijd betrouwbaar, aangezien het vaak gaat om prijzen die werden verkregen bij één enkele particuliere transactie.

(82) Ten derde herhaalden de Bulgaarse autoriteiten dat de regering tekorten ten opzichte van de hogere administratieve totaalwaarde van de particuliere bosgrond die zij verwierf niet bijpaste en dat de ruiltransacties enkel plaatsvonden als de ontvangen particuliere percelen evenveel of meer waard waren dan de staatspercelen waartegen zij werden geruild. Daarnaast moest de particuliere partij overheadkosten gelijk aan 2 % van de waarde van het onroerend goed betalen.

(83) Tot slot wijzen de Bulgaarse autoriteiten erop dat de verordening inzake basisprijzen sinds de oorspronkelijke invoering ervan drie keer is gewijzigd, in respectievelijk 2004, 2005 en 2007. Daarbij moet met name worden gewezen op de wijziging van de verordening in 2005 in het licht van de grote vorderingen bij de teruggave van onteigende bossen en bosgrond, aangezien die inhield dat er al particuliere bossen op de markt beschikbaar waren en dat er vraag naar was. Deze wijziging was in wezen bedoeld om de methode voor het taxeren van de grond aan te passen. Daarnaast werden de coëfficiënten voor tegen verstedelijking beschermde gebieden opgetrokken en werden verschillende nieuwe categorieën ingevoerd voor de verhogingen van de grondprijzen afhankelijk van de plaats.

(84) Bovendien werden de coëfficiënten in de verordening na de toetreding van Bulgarije tot de Unie op 1 januari 2007 volledig bijgewerkt, met inbegrip van de coëfficiënten voor de tegen verstedelijking beschermde gebieden en de zogeheten marktreguleringscoëfficiënten, die afhankelijk zijn van de categorie van grond. Daarnaast werd artikel 20, lid 5, van de verordening inzake basisprijzen gewijzigd door de ruilprijs van staatsgrond te verhogen met 50 % van de marktreguleringscoëfficiënt. Bovendien werd een verhoging ingevoerd die moet worden opgeteld bij de waarde van de grond naargelang van de verschillende categorieën van plaatsen.

(85) Volgens de Bulgaarse autoriteiten tonen die wijzigingen van de verordening inzake basisprijzen aan dat de autoriteiten, ondanks het feit dat er geen goed ontwikkelde binnenlandse markt voor bosgrond bestond en in het licht van de nakende toetreding van Bulgarije tot de Unie, geprobeerd hebben om het in de verordening vastgestelde taxatiemechanisme te actualiseren en ervoor te zorgen dat het gebaseerd was op betrouwbare marktgegevens. Op het moment van de toetreding van Bulgarije tot de Unie zouden de op basis van de verordening inzake basisprijzen berekende administratieve prijzen bijgevolg niet lager zijn geweest dan de marktprijzen voor die percelen.

(86) Met betrekking tot de twijfel van de Commissie over het potentieel van de ruiltransacties om de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden, wijzen de Bulgaarse autoriteiten er ten eerste op dat 81 van de particuliere partijen die deelnamen aan de betwiste ruiltransacties, ondernemingen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. De overige 51 particuliere partijen waren natuurlijke personen die geen goederen of diensten verhandelden. Bulgarije benadrukt in dit verband dat noch het Staatsagentschap voor Bosbouw, noch zijn opvolger, het Uitvoerend Agentschap voor Bosbouw, aanvragen voor houtkap of uitvoer van hout heeft ontvangen van natuurlijke personen die in de onderzochte periode grond ruilden.

(87) Ten tweede beweren de Bulgaarse autoriteiten dat de ruiltransacties het intracommunautaire handelsverkeer niet ongunstig kunnen beïnvloeden, aangezien de bedrijven die steun ontvangen, activiteiten verrichten waarbij geen sprake is van in- of uitvoer van producten of diensten. De Bulgaarse autoriteiten vulden de reeds verstrekte informatie over de hoeveelheden hout die tijdens de onderzochte periode werden geproduceerd en uitgevoerd naar de Unie, aan met een document waaruit bleek dat geen van de particuliere partijen die staatsbosgrond hadden verworven bij de betwiste ruiltransacties, hout produceerden, verkochten op de nationale markt of uitvoerden uit de Republiek Bulgarije.

(88) Ten derde voeren de Bulgaarse autoriteiten aan dat de toeristische sector (bijvoorbeeld touroperators, reisbureaus, hoteleigenaren of verleners van ondersteunende toeristische diensten) is geregeld in de Bulgaarse Toerismewet. Deze wet schrijft voor dat marktdeelnemers moeten worden ingeschreven in een openbaar register dat wordt bijgehouden door het ministerie van Economie, Energie en Toerisme. Personen die actief zijn in de hotelbranche moeten voorts worden ingeschreven in een specifiek register, zoals bepaald in artikel 58 van de Toerismewet.

([69]) De Bulgaarse autoriteiten wijzen op bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de administratieve prijs voor de ruil bij 105 ruiltransacties hoger lag dan de marktprijs die particuliere partijen bij transacties tussen niet-gelieerde partijen kregen, en slechts in 13 gevallen lager lag.

Daarom kunnen enkel ondernemingen die zijn ingeschreven in de respectieve openbare registers van het ministerie van Economie, Energie en Toerisme worden beschouwd als ondernemingen die actief zijn in de toeristische sector. Een raadpleging van de desbetreffende registers wees uit dat slechts een van de ondernemingen die staatsbosgrond verworven had via de betwiste ruiltransacties — Kapsi Tours OOD — geregistreerd is als touroperator in de zin van de Toerismewet.

(89) Ten vierde lichtten de Bulgaarse autoriteiten toe dat de activiteiten van vastgoedontwikkelingsondernemingen in Bulgarije eveneens moeten worden ingeschreven in het centrale beroepsregister van aannemers van de Bulgaarse Kamer van Bouwnijverheid volgens een specifieke wet, de Wet inzake de Kamer van Bouwnijverheid ([70]). De Bulgaarse autoriteiten wijzen erop dat slechts drie van de ondernemingen die grond ruilden met de regering, waren geregistreerd als bouwonderneming en op enigerlei wijze betrokken konden zijn bij bouwwerkzaamheden uit hoofde van de wet.

(90) De Bulgaarse autoriteiten stellen daarom dat de meeste ondernemingen die mogelijk voordeel hebben gehaald uit de betwiste ruiltransacties, niet actief waren in de bouw of de toeristische sector. Volgens hen kan dan ook niet worden gesteld dat de mededinging op de desbetreffende markten, met uitzondering van de bosbouwsector, door deze transacties werd verstoord.

5.2. OPMERKINGEN VAN BULGARIJE OVER DE OPMERKINGEN VAN DE KLAGER

(91) De Bulgaarse autoriteiten zijn het eens met de klager dat er geen sprake is van staatssteun bij de ruil van bosgrond tussen de staat en gemeenten. Volgens hen is de aantijging van de klager dat de meeste begunstigden actief zijn in de bouw of de toeristische sector, onjuist om de hierboven genoemde redenen.

(92) De Bulgaarse autoriteiten zijn het evenmin eens met de manier waarop de klager de marktprijzen van de bosgrond bepaalde door de prijzen van bosgrond in verschillende jaren (zoals een aantal jaren voordat de bosgrond werd geruild) te vergelijken, en zij betwisten de bewering van de klager dat de eigenaren van de geruilde bosgrond in sommige gevallen die grond in onderpand hadden gegeven om leningen te krijgen, aangezien dit zou indruisen tegen de bepalingen van de Bulgaarse wetgeving en de door de klager genoemde Wet inzake staatseigendom. De door de klager verstrekte gegevens zouden aanzienlijke fouten bevatten en niet stroken met de beschikbare kadasters en documentatie van de ruiltransacties. De door de klager verstrekte gegevens zouden evenmin correct zijn wat betreft de staatsbosgrond die werd verworven via ruiltransacties en vervolgens in onderpand werd gegeven voor leningen. De Bulgaarse autoriteiten verklaren dat banken in Bulgarije hoe dan ook andere liquide middelen als onderpand vragen, naast vastgoed, om te waarborgen dat de schuld zal worden terugbetaald. Volgens de autoriteiten zou het daarom niet correct zijn om het bedrag van de verstrekte lening te delen door de oppervlakte in m^2 van de grond die als onderpand dient voor de hypotheek om de prijs per vierkante meter te bepalen. De autoriteiten leggen voorts een advies van de Eerste Investeringsbank over inzake de mechanismen voor kredietverstrekking en de methoden voor het taxeren van bossen en bospercelen die door kredietnemers als onderpand worden aangeboden.

(93) De Bulgaarse autoriteiten zijn het evenmin eens met de aantijging van de klager dat de gemeentelijke overheden geen andere mogelijkheid hadden dan gedetailleerde ruimtelijkeordeningsplannen goed te keuren voor de grond waarvan de bestemming was gewijzigd. Volgens de autoriteiten is elke bestemmingswijziging gebaseerd op bij wet vastgelegde, gedetailleerde ruimtelijkeordeningsplannen waarover openbare besprekingen zijn gevoerd en waarbij bestaande algemene ruimtelijkeordeningsplannen voor bewoonde gebieden zijn gewijzigd. Deze bestuursrechtelijke procedures vallen niet onder de beslissingsbevoegdheid van de minister van Landbouw en Voedsel, die pas individuele administratieve mededelingen afgeeft voor de wijziging van de bestemming van grond aan de partijen die daarom verzoeken, nadat het desbetreffende gedetailleerde ruimtelijkeordeningsplan van kracht is geworden.

(94) De autoriteiten spreken voorts tegen dat vele partijen die bij de ruiltransacties waren betrokken, voornemens waren om de bestemming van de door hen verkregen percelen te wijzigen. Volgens de Bulgaarse Boswet kan een dergelijke wijziging enkel plaatsvinden door een aanvraag in te dienen volgens de procedure als bedoeld in artikel 14© van de Boswet (ingetrokken). Elk ander voornemen dat in een publicatie in de media of op een andere manier dan de wettelijke procedure wordt geuit, zou irrelevant en willekeurig zijn.

(95) De autoriteiten zijn het evenmin eens met de bewering van de klager dat de administratieve manier om de prijzen van bosgrond te bepalen, niet zou aansluiten op de dynamische ontwikkeling van de economie. De autoriteiten zijn van mening dat de prijsbepalingsmethode aan de hand van de verordening inzake basisprijzen adequaat is. Het is evenmin waar dat de verordening niet is bijgewerkt, aangezien er in 2007 nieuwe coëfficiënten werden ingevoerd waardoor marktdeelnemers van reeds verrichte ruiltransacties geen economisch voordeel werd verschaft.

([70]) SG nr. 108/2006.

(96) De autoriteiten weerleggen het argument van de klager dat de taxateurs partijdig zouden zijn. Volgens de autoriteiten zijn deze taxateurs deskundigen van de rechtbanken, wier integriteit buiten kijf staat. Bovendien zou hun taxatie niet door de autoriteiten worden aanvaard voor de ruil als zij de bosgrond gunstiger zouden taxeren voor de particuliere partij, en zij de bepalingen van de verordening inzake basisprijzen daarbij niet zouden naleven.

(97) Wat de aantijging van de klager betreft dat de door de autoriteiten overgelegde officiële statistieken inzake waarden/prijzen van transacties niet correct zouden zijn, verklaren de autoriteiten dat belastingontduiking door de werkelijke prijs van een transactie te verhullen in het Bulgaarse Strafwetboek is opgenomen als misdrijf.

(98) Tot slot weerleggen de Bulgaarse autoriteiten de bewering van de klager dat de inbeschuldigingstelling van de voormalige directeur van het UAB zou aantonen dat er sprake was van staatssteun voor de ruiltransacties. Volgens de autoriteiten is de rechtszaak tegen ambtenaren die deelnamen aan de procedures voor de ruil van staatsbosgrond irrelevant voor de beoordeling of er bij de betwiste transacties sprake was van steun.

5.3. ANTWOORD VAN BULGARIJE OP DE OPMERKINGEN VAN ANDERE DERDEN

5.3.1. **Antwoord van Bulgarije van 29 september 2011**

(99) De Bulgaarse autoriteiten antwoordden bij schrijven van 29 september 2011 op de opmerkingen bij het besluit tot inleiding van de procedure die waren ingediend door All Seas.

(100) All Seas heeft in totaal 157,4 ha particuliere bosgrond geruild in de gemeenten Teteven en Gaborovo in ruil voor percelen bosgrond van de staat met een totale oppervlakte van 57,9 ha in de gemeente Balchik ([71]). In het kader hiervan betaalde All Seas de Bulgaarse staat ook 138 781 BGN aan overheadkosten.

(101) De percelen bosgrond van de staat werden getaxeerd tegen een administratieve prijs van 11,99 BGN/m^2. Volgens de informatie waarover de Bulgaarse autoriteiten beschikten, bedroeg de gemiddelde marktprijs in de onderzochte periode (d.w.z. de prijs die werd overeengekomen door particuliere partijen die percelen bosgrond kochten en verkochten op commerciële basis in dezelfde of nabijgelegen gebieden in dezelfde gemeente) 4,16 BGN/m^2. De ruil tussen All Seas en de Republiek Bulgarije werd bijgevolg tegen betaling uitgevoerd en leidde niet tot een economisch voordeel in de zin van artikel 107 van het Verdrag.

(102) De Bulgaarse autoriteiten merken voorts op dat All Seas een bestemmingswijziging voor de percelen bosgrond heeft aangevraagd in overeenstemming met artikel 14 van de Boswet en dat de Bulgaarse raad van ministers de aanvraag heeft ingewilligd in overeenstemming met artikel 14 onder d), lid 2, van de Boswet ([72]). Voor zover de Bulgaarse autoriteiten weten, is dit besluit nog niet van kracht. De Bulgaarse autoriteiten zijn het eens met All Seas dat de staat geen rechtstreekse invloed had op de wijziging van de bestemming van de desbetreffende grond (waarvoor geen bestemmingskaart bestond), en dat de verandering van eigendom naar aanleiding van de ruil daarom geen uiting kan zijn van enig gemeenschappelijk voornemen van de partijen bij de ruil om de bestemming van de grond te wijzigen. Volgens de Bulgaarse autoriteiten moet bij de beoordeling van de ruilen vooral worden nagegaan of de balanswaarde van de uitgewisselde activa gelijkwaardig is. Dat is exact de basis waarop de Bulgaarse regering deze transacties heeft verricht. Een andere reden om te stellen dat er geen sprake is van staatssteun bij de bestemmingswijziging na de ruil, is het feit dat de administratieve vergoedingen voor alle aanvragers dezelfde zijn.

(103) De Bulgaarse autoriteiten merken voorts op dat All Seas evenmin hout heeft geoogst op de percelen die het ontving naar aanleiding van de ruil en dat het zich evenmin heeft beziggehouden met intracommunautaire handel in hout van die percelen. Bovendien biedt All Seas geen toeristische diensten aan zoals genoemd in de Toerismewet en is zij geen bouwonderneming in de zin van de Wet inzake de Kamer van Bouwnijverheid.

5.3.2. **Antwoord van Bulgarije van 4 november 2011**

(104) De Bulgaarse autoriteiten antwoordden bij schrijven van 4 november 2011 op de opmerkingen van de volgende derden: Elkabel AD, LM Impex EOOD, Foros Development EAD en Simeon Stoev Mirov.

(105) Wat de ruiltransacties met Elkabel, LM Impex en Foros Development betreft, verklaarden de Bulgaarse autoriteiten dat zij eventuele tekorten in de prijzen niet dekten en dat zij in de desbetreffende gevallen aanvullende betalingen voor overheadkosten ontvingen van de particuliere partijen. Daarnaast werden alle plaatselijke heffingen betaald door die partijen. Tot slot verzocht geen van de drie ondernemingen om een wijziging van de bestemming van de verworven bosgrond.

([71]) Bevel nr. RD 49-269/17.7.2007.
([72]) Besluit nr. 602/16.9.2008.

(106) De Bulgaarse autoriteiten merken voorts op dat in een aantal van de gemeenten waar de uitgewisselde percelen zich bevinden, geen volledig particuliere transacties hadden plaatsgevonden, waardoor de marktprijs van de uitgewisselde percelen niet kon worden bepaald en evenmin kon worden nagegaan of een economisch voordeel was toegekend.

(107) De Bulgaarse autoriteiten merkten voorts op dat noch Elkabel, noch LM Impex hout uitvoert of geregistreerd is als bouwonderneming of toeristische onderneming naar Bulgaars recht.

(108) Wat Simeon Stoev Mirov betreft, een natuurlijke persoon die 5,6 decare particuliere bosgrond in Rakitovo, getaxeerd op 3 436 BGN, ruilde voor 5 decare staatsbosgrond in Burgas (dorp in Kraymorie), getaxeerd op 1 308 BGN, zijn de Bulgaarse autoriteiten van mening dat deze ruil onder de de-minimisverordening dient te vallen.

(109) De Bulgaarse autoriteiten stellen dan ook dat de ruiltransacties met de hierboven vermelde particuliere partijen geen staatssteun vormen.

5.3.3. **Antwoord van Bulgarije van 16 december 2011**

(110) De Bulgaarse autoriteiten antwoordden bij schrijven van 16 december 2011 op de opmerkingen van de volgende derden: V-G-N Confort OOD, Izgrev 5 EOOD, Ecobalkani-Bulgaria EOOD, Vihren EEOD, Liteks Komers AD en Jivka Blagoeva.

(111) Wat de ruiltransacties met V-G-N Confort, Izgrev 5, Ecobalkani, Vihren en Liteks Komers betreft, verklaarden de Bulgaarse autoriteiten dat zij eventuele tekorten in de prijzen niet dekten en dat zij in de desbetreffende gevallen aanvullende betalingen voor overheadkosten ontvingen van de particuliere partijen. Bovendien werden alle plaatselijke heffingen betaald door die partijen. Tot slot verzochten V-G-N Confort, Ecobalkani en Liteks Komers niet om een wijziging van de bestemming van de door hen verworven staatsbosgrond.

(112) De Bulgaarse autoriteiten merken voorts op dat in een aantal van de gemeenten waar de uitgewisselde percelen zich bevinden, geen volledig particuliere transacties hadden plaatsgevonden, waardoor de marktprijs van de desbetreffende percelen niet kon worden bepaald en niet met zekerheid kon worden nagegaan of een economisch voordeel werd toegekend aan bovenstaande particuliere partijen. In het geval van Izgrev 5 was de administratieve prijs van de geruilde staatsbosgrond enigszins hoger dan de marktprijs bij soortgelijke particuliere transacties, zodat volgens de Bulgaarse autoriteiten geen voordeel werd toegekend. Dezelfde redenering zou van toepassing zijn op de transactie met Liteks Komers, waar de administratieve prijzen volgens de Bulgaarse autoriteiten vier keer hoger zouden zijn geweest dan de marktprijzen voor de staatsbosgrond.

(113) Tot slot merken de Bulgaarse autoriteiten op dat geen enkele van de hierboven vermelde particuliere partijen hout uitvoert of geregistreerd is als bouwonderneming of toeristische onderneming naar Bulgaars recht en dat de met hen gesloten ruiltransacties het handelsverkeer tussen de lidstaten dus niet ongunstig beïnvloeden.

(114) De ruiltransactie met Jivka Blagoeva, een natuurlijke persoon, leidde tot de ruil van 1,9036 ha particuliere bosgrond in de gemeente Teteven, getaxeerd op 16 091 BGN, voor 0,3001 ha staatsbosgrond in het gebied Predela, in de gemeente Razlog, getaxeerd op 24 216 BGN. Het prijsverschil werd niet gedekt door de Bulgaarse staat, alle overheadkosten en plaatselijke heffingen werden betaald door Jivka Blagoeva en de nieuwe eigenaar heeft geen bestemmingswijziging aangevraagd voor de geruilde grond. Volgens de Bulgaarse autoriteiten dient deze ruil onder de de-minimisverordening te vallen.

(115) De Bulgaarse autoriteiten zijn dan ook van mening dat er geen sprake is van staatssteun in de ruiltransacties met bovenstaande particuliere partijen.

5.3.4. **Antwoord van Bulgarije van 25 april 2012**

(116) De Bulgaarse autoriteiten antwoordden bij schrijven van 25 april 2012 op de opmerkingen van de volgende derden: Aqua Estate, Beta Forest, Kosta Gerov, Dimitar Ivanov Terziev, Yavor Iliev Haytov, Valentina Angelova Haytova, Georgi Aleksandrov Babev, Marieta Tihomirova Damyanova, Elizabet Petkova Mihaylova, Svetoslav Petkov Mihaylov, BG Land Co, Mirta Engineering, Miks PS-OOD en BOIL OOD.

(117) De Bulgaarse autoriteiten zijn het eens met de opmerkingen van deze natuurlijke personen en ondernemingen, die partij waren bij ruiltransacties tijdens de onderzochte periode, met name dat er bij de ruiltransacties geen sprake was van staatssteun, maar dat het gaat om transacties tegen gunstige voorwaarden voor de staat en dat de prijzen niet lager zijn dan de marktprijzen voor soortgelijk vastgoed. Bovendien delen de Bulgaarse autoriteiten de mening

van bovenstaande particuliere partijen dat de ruiltransacties werden verricht in overeenstemming met de geldende Bulgaarse nationale wetgeving: de verordening inzake basisprijzen en de Boswet. Tot slot dient een aantal van deze transacties onder de de-minimisverordening te vallen.

5.4. REACTIES VAN BULGARIJE OP DE VERZOEKEN OM INFORMATIE VAN DE COMMISSIE TIJDENS DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

(118) In latere opmerkingen als reactie op verzoeken om informatie gaven de Bulgaarse autoriteiten marktprijzen (van zowel particuliere als staatsbosgrond) door voor alle ruiltransacties tijdens de onderzochte periode ([73]).

(119) In hun opmerkingen van 19 november 2013 ([74]) gaven de Bulgaarse autoriteiten evenwel aan dat er problemen waren met de betrouwbaarheid van de gegevens die zij hadden verstrekt. Voor de toepassing van de in overweging 44 vermelde formule hadden de Bulgaarse autoriteiten met name billijke marktprijzen doorgegeven voor 82 (60 staats- en 22 particuliere) percelen die werden geruild bij de betwiste ruiltransacties. Voor de overige percelen hebben zij de marktwaarde naar beste vermogen doorgegeven, waarbij zij aangaven dat deze waarden niet noodzakelijk billijke marktprijzen weergeven. Voor de overige staatspercelen lichtten de Bulgaarse autoriteiten toe dat de prijzen die zij als marktprijzen aanvoerden, in werkelijkheid gemiddelden waren van prijzen voor verschillende soorten bostransacties. Deze waarden geven bijgevolg niet noodzakelijk een billijke marktwaarde weer, aangezien zij niet gelijk zijn aan de gemiddelde prijzen van volledig analoge transacties.

(120) Voor de overige particuliere percelen die nog niet waren getaxeerd door een onafhankelijke deskundige gaven de Bulgaarse autoriteiten eveneens aan dat de prijzen op de verkoopbewijzen, die door de autoriteiten werden gebruikt om de marktwaarde van deze percelen bij benadering aan te geven, in bepaalde gevallen de zogeheten belastingwaarden benaderden of eraan gelijk waren. De belastingwaarde van een perceel is niet de marktwaarde ervan, maar de minimumprijs die moet worden betaald bij vastgoedtransacties, wat wil zeggen dat de marktwaarde van het desbetreffende perceel in principe hoger zou zijn.

(121) Onverminderd het voorgaande benadrukten de Bulgaarse autoriteiten dat de gegevens die zij hadden voorgelegd over de marktprijzen de beste ramingen zijn die zij kunnen verkrijgen, aangezien: i) er geen specifieke regels bestaan in Bulgarije voor de bepaling van de marktprijzen voor bospercelen door middel van taxatie, ii) het erg tijdrovend zou zijn om een onafhankelijke deskundige te laten vaststellen wat de marktprijzen van de desbetreffende percelen op het moment van de ruil zouden zijn geweest, en iii) een dergelijke taxatie bijzonder duur zou zijn. De Bulgaarse autoriteiten voerden bovendien aan dat de opgegeven prijzen in ieder geval dichter bij billijke marktprijzen liggen dan bij de administratieve prijzen.

(122) Tot slot hebben de Bulgaarse autoriteiten voor een steekproef van 25 ruiltransacties informatie verstrekt over de werkelijk gebruikte administratieve prijzen en de hypothetische administratieve prijzen die het resultaat zouden zijn van de toepassing van coëfficiënten zoals vastgesteld tijdens de bijwerking van de verordening inzake basisprijzen van 2010. De steekproef omvatte 25 transacties die hoofdzakelijk hadden plaatsgevonden in 2009 of 2008 (slechts 6 transacties in 2007). De Commissie had om deze informatie verzocht om na te gaan of het stelsel van administratieve prijzen, voor zover deze correct waren bijgewerkt, toereikend zou zijn om de marktprijzen voor bosgrond op deze basis te weerspiegelen en in alle gevallen zou leiden tot prijzen die de marktwaarde zo dicht mogelijk benaderen, zoals vereist in de jurisprudentie.

6. **BEOORDELING VAN DE MAATREGEL**

6.1. BESTAAN VAN STEUN

(123) Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn 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 met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(124) Om een maatregel als steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, te kunnen beschouwen, moet bijgevolg aan de volgende cumulatieve voorwaarden zijn voldaan: i) de maatregel moet toe te schrijven zijn aan de staat en bekostigd zijn met staatsmiddelen; ii) hij moet een voordeel inhouden voor de ontvanger; iii) dat voordeel moet selectief zijn, en iv) de maatregel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het potentieel hebben om het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden.

([73]) Deze informatie werd (opnieuw) door Bulgarije aan de Commissie bezorgd per e-mail van 21 januari 2014, in de vorm van een spreadsheet (2014/032997).

([74]) Submission reference 2013/115208

(125) In eerste instantie moet in dit geval echter eveneens worden bekeken of de begunstigde ondernemingen van de ruiltransacties ondernemingen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Volgens de bewoording van die bepaling zijn de regels inzake staatssteun namelijk enkel van toepassing als de ontvanger van een steunmaatregel een onderneming is.

(126) Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna „het HvJEU" genoemd) definieert „onderneming" voor de toepassing van artikel 107, lid 1, van het Verdrag als elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd ([75]). Volgens het HvJEU moeten alle activiteiten bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt als economische activiteiten worden beschouwd ([76]). De indeling van een entiteit als onderneming gebeurt dus altijd met betrekking tot een specifieke activiteit. Een entiteit die zowel economische als niet-economische activiteiten verricht, wordt alleen ten aanzien van de economische activiteiten als onderneming beschouwd. Een onderneming hoeft geen rechtspersoon te zijn, natuurlijke personen kunnen uit het oogpunt van staatssteun ook als ondernemingen worden beschouwd, mits zij economische activiteiten verrichten.

(127) Gelet hierop dient te worden opgemerkt dat bepaalde begunstigden van de betwiste ruiltransacties geen economische activiteiten verrichtten met de geruilde bosgrond tijdens de onderzochte periode, en dat zij op dit ogenblik evenmin dergelijke activiteiten verrichten. Die begunstigden kunnen daarom niet worden beschouwd als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, waardoor geen sprake is van staatssteun bij de ruiltransacties tussen deze begunstigden en de Bulgaarse staat.

(128) De rest van dit besluit heeft bijgevolg enkel betrekking op de begunstigden van de betwiste ruiltransacties die beschouwd worden als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

6.1.1. **Intrinsiek verband tussen de ruil en de bestemmingswijziging**

(129) De eerste vraag waarover de Commissie twijfels uitte in haar besluit tot inleiding van de procedure, was of er een intrinsiek verband bestond tussen de ruiltransacties en de bestemmingswijziging van de geruilde grond die de begunstigden hadden ontvangen. Dat is een belangrijke vraag, omdat het bestaan van een dergelijk verband van invloed zou zijn op de beoordeling door de Commissie van de vraag of de ruiltransacties resulteren in een economisch voordeel en hoe dat voordeel moet worden gekwantificeerd. Een intrinsiek verband houdt in dat de partijen bij de ruiltransactie vóór het voltooien van de transactie reeds voornemens waren om de bestemming van de staatsgrond na de ruil te wijzigen van staatsbosgrond naar bouwgrond. Hoewel de administratieve prijzen die voor de ruiltransacties werden berekend op basis van de verordening inzake basisprijzen, gebaseerd zouden zijn op de ruil van twee percelen bosgrond, zou de latere wijziging van de bestemming van percelen in staatseigendom, als dit vanaf het begin de bedoeling was, dus kunnen leiden tot een onderwaardering van het ontvangen perceel, gezien het toekomstige gebruik als bouwgrond.

(130) Volgens de Commissie zou het feit dat de betwiste ruiltransacties altijd, of toch in de overgrote meerderheid van de gevallen, werden gevolgd door een (goedgekeurd) verzoek van de begunstigden om de bestemming van de geruilde bosgrond te wijzigen in bouwgrond, een objectieve aanwijzing vormen dat de partijen bij die ruiltransacties vanaf het begin voornemens waren om de bestemming van de staatsgrond na de ruil te wijzigen.

(131) De statistieken die door de Bulgaarse autoriteiten werden overgelegd als reactie op het besluit tot inleiding van de procedure, en die de gegevens in overweging 38 herbevestigen, tonen aan dat voor de 132 ruiltransacties die plaatsvonden tijdens de onderzochte periode, 24 verzoeken tot wijziging van de bestemming van de grond in bouwgrond werden ingediend (goed voor 18,2 % van de totale ruiltransacties) waarvan er 15 werden goedgekeurd (goed voor 11,4 % van de totale ruiltransacties). Op basis van die gegevens concludeert de Commissie dat de ruiltransacties in de meerderheid van de gevallen niet werden gevolgd door een verzoek tot bestemmingswijziging.

(132) De Commissie stelt vast dat in de Bulgaarse wetgeving is voorzien in twee afzonderlijke procedures voor respectievelijk ruiltransacties en bestemmingswijzigingen, en dat voor elke activiteit twee afzonderlijke overheidsorganen bevoegd zijn die los van elkaar opereren. Dit wijst er eveneens op dat er in dit geval geen intrinsiek verband bestaat tussen de ruiltransacties en de bestemmingswijziging.

(133) Aangezien niet kon worden aangetoond dat er een intrinsiek verband bestaat tussen de ruiltransacties en de wijziging van de bestemming van de grond die de begunstigde ontving, zal de Commissie elk van deze activiteiten afzonderlijk onderzoeken om na te gaan of er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

([75]) Zie arrest van 12 september 2000, gevoegde zaken C-180/98 tot en met C-184/98, Pavlov en anderen, Jurispr. 2000, blz. I-6451, punt 74.

([76]) Zie arrest van 16 juni 1987, zaak 118/85, Commissie/Italië, Jurisprudentie 1987, blz. 2599, rechtsoverweging 7; arrest van 18 juni 1998, zaak C-35/96, Commissie/Italië, Jurispr. 1998, blz. I-3851, punt 36; arrest van 12 september 2000, gevoegde zaken C-180/98 tot en met C-184/98, Pavlov en anderen, Jurispr. 2000, blz. I-6451, punt 75.

6.1.2. **Bestaan van steun bij de bestemmingswijziging**

(134) Het bestemmingsbeleid behelst de juridische controle door openbare instanties op het gebruik en de mate van ontwikkeling van een bepaald perceel grond. Wanneer een openbare instantie een wijziging van de bestemming van een perceel grond goedkeurt, verricht zij een regelgevingsactiviteit en handelt zij niet als marktdeelnemer.

(135) Enkel voordelen die direct of indirect met staatsmiddelen worden bekostigd, worden beschouwd als steun in de zin van artikel 107 van het Verdrag. Volgens de jurisprudentie van het HvJEU ([77]) betekent het onderscheid in die bepaling tussen „steun verleend door een lidstaat" en steun „bekostigd met staatsmiddelen" niet dat alle door een staat verleende voordelen, ongeacht of zij uit staatsmiddelen worden gefinancierd, moeten worden beschouwd als steun. Het onderscheid is louter bedoeld om zowel voordelen die rechtstreeks door de staat worden verleend als voordelen die door een door de staat aangewezen of opgericht overheids- of particulier orgaan worden verleend, onder de definitie te laten vallen.

(136) Hoewel de goedkeuring van een openbare instantie om de bestemming van een specifiek perceel grond te wijzigen van bosgrond in bouwgrond tot een toename van de marktwaarde van die grond kan leiden, houdt die goedkeuring geen overdracht van staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag in: de uitoefening van die regelgevingstaak leidt niet tot een positieve overdracht van middelen naar de ontvanger van die goedkeuring en houdt evenmin een derving van staatsmiddelen in, aangezien de staat niet verplicht is om succesvolle aanvragers bij de uitoefening van die regelgevingstaak een vergoeding aan te rekenen die de volledige economische waarde beslaat die zij ontlenen aan die goedkeuring ([78]).

(137) Bijgevolg behelst het besluit van een openbare instantie om de bestemming van een specifiek perceel grond te wijzigen, geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

6.1.3. **Bestaan van steun bij de ruiltransactie**

(138) Volgens vaste jurisprudentie ([79]) kan de verkoop van grond of gebouwen door openbare instanties aan een onderneming of een persoon die economische activiteiten verricht, resulteren in een economisch voordeel en bijgevolg staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag vormen, met name wanneer deze verkoop niet gebeurt tegen de marktwaarde, d.w.z. de prijs die een particuliere investeerder in normale, concurrentiële omstandigheden zou hebben vastgesteld. Hetzelfde geldt voor een ruiltransactie waarbij de waarde van de staatsgrond die is ontvangen van de staat, hoger is dan de waarde van de particuliere grond die aan de staat uit handen is gegeven.

(139) Alvorens na te gaan of de ruiltransacties resulteren in een economisch voordeel, zal de Commissie evenwel eerst onderzoeken of is voldaan aan de overige voorwaarden van overweging 124 om van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag te kunnen spreken.

(140) Ten eerste vallen de ruiltransacties, wat de toerekenbaarheid van de steunmaatregel betreft, onder de bevoegdheid van de minister van Landbouw en Voedsel of de raad van ministers (naargelang van de grootte van het te ruilen perceel) en het UAB, allemaal staatsorganen dus. Voor zover de ruiltransactie leidt tot een overdracht van staatsbosgrond van een hogere waarde dan de uit handen gegeven grond, geeft zij aanleiding tot een overdracht van staatsmiddelen, voor zover de Bulgaarse staat afziet van bepaalde inkomsten die zij had kunnen ontvangen als zij bij die transactie marktconform had gehandeld.

(141) Ten tweede zijn de ruiltransacties selectief voor zover zij enkel grondeigenaren begunstigen die hun particuliere bosgrond ruilen tegen staatsbosgrond.

(142) Ten derde vervalsen de ruiltransacties de mededinging en beïnvloeden zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig. Voor zover de begunstigden van de ruiltransacties ondernemingen zijn die goederen en diensten aanbieden op een bepaalde markt, versterkt elk financieel voordeel dat het gevolg is van de ruil hun positie ten opzichte van andere ondernemingen die in de intracommunautaire handel meedingen voor dezelfde goederen en diensten ([80]). Een aantal begunstigden ([81]) van de ruiltransacties heeft in het Bulgaarse handelsregister *onder andere* vastgoed-, toerisme-, horeca- en bebossingsactiviteiten vermeld als economische sectoren waarin zij actief zijn. Die sectoren staan open voor mededinging op EU-niveau. Dit blijkt ook uit informatie in datzelfde register waarin verschillende begunstigden ([82]) van de ruiltransacties handel of (internationale) commerciële activiteiten hebben

([77]) Zie arrest van 26 oktober 2000, zaak C-379/98, PreussenElektra/Schhleswag, Jurispr. 2001, blz. I-2099.
([78]) Zie naar analogie arrest van 4 juli 2007, zaak T 475/04, Bouygues/Commissie, Jurispr. 2007, blz. II-2097, punten 108 tot en met 111 en punt 123, bevestigd in arrest van 2 april 2009, zaak C 431/07 P, Bouygues en Bouygues Telecom/Commissie, Jurispr. 2009, blz. I-2665, punten 94 tot en met 98 en punt 125.
([79]) Zie arrest van 16 december 2010, zaak C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, Jurispr. 2010, blz. I-13083, punt 34, arrest van 2 september 2010, zaak C-290/07 P, Commissie/Scott, Jurispr. 2010, blz. I-7763, punt 68; en arrest van 13 december 2011, zaak T-244/08, Konsum Nord ekonomisk förening/Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-444, punt 61.
([80]) Zie arrest van 4 april 2001, zaak T-288/97, Friuli-Venezia Giulia/Commissie, Jurispr. 2001, blz. II-1169, punt 41.
([81]) Dit is onder meer het geval voor: All Seas Property 2, Aqua Estate, Beta Forest, BG Land Co, Ecobalkani, MIKS en BOIL.
([82]) Dit is het geval voor bijvoorbeeld Izgrev, Liteks Komers, LM Impex en VNG Confort.

vermeld als economische sector waarin zij actief zijn. Wat het argument van de Bulgaarse autoriteiten betreft dat ondernemingen in de toeristische of de bouwsector in een specifiek register moeten worden ingeschreven, en dat dit voor de meeste ondernemingen die deelnemen aan de ruiltransacties niet het geval zou zijn, merkt de Commissie op dat het begrip „onderneming" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag een objectief concept is, en dat de vraag of ondernemingen goederen en diensten aanbieden op een specifieke markt en bijgevolg concurreren met andere ondernemingen en binnen de Unie handel drijven, moet worden bekeken in het licht van de daadwerkelijk door die ondernemingen verrichte activiteiten en niet aan de hand van de vraag of zij aan bepaalde nationale wettelijke formaliteiten hebben voldaan.

(143) Tot slot hebben de ruiltransacties, wat de aanwezigheid van een economisch voordeel betreft, betrekking op de uitwisseling van (ten minste) twee percelen bosgrond tussen de Bulgaarse staat en particuliere partijen. Om vast te stellen of de particuliere partijen een economisch voordeel hebben ontleend aan de ruiltransactie, moeten de marktwaarden van de geruilde percelen worden geëvalueerd en onderling vergeleken. Als de ruiltransactie leidt tot een overdracht van staatsbosgrond van een hogere waarde dan de bosgrond die door de particuliere partij uit handen wordt gegeven, wordt aan die particuliere partij een economisch voordeel verschaft.

(144) Zoals uitgelegd in overweging 16 werden de administratieve prijzen voor de desbetreffende ruiltransacties berekend op basis van de verordening inzake basisprijzen. Het HvJEU heeft erkend dat, wanneer de nationale wetgeving administratieve regels voorschrijft voor de berekening van de marktwaarde van grond voor de verkoop ervan door openbare instanties, de toepassing van die regels om aan artikel 107 van het Verdrag te voldoen, in alle gevallen moet leiden tot een administratieve prijs die de marktwaarde van de grond zo dicht mogelijk benadert ([83]). Aangezien die marktwaarde theoretisch is, wordt een variatiemarge op de verkregen prijs in vergelijking met de theoretische prijs getolereerd ([84]).

(145) De Bulgaarse autoriteiten werd verzocht om informatie over te leggen over de administratieve prijzen die werden gehanteerd bij de 132 ruiltransacties tijdens de onderzochte periode en over de marktprijzen voor diezelfde transacties. De Commissie verzocht de Bulgaarse autoriteiten tevens om bij het bepalen van de marktwaarde eveneens te kijken naar eventuele eerdere of latere transacties met dezelfde percelen bosgrond. Hoewel de Commissie van mening is dat de herkomst van de geruilde percelen bosgrond irrelevant is voor de beoordeling of de ruiltransacties staatssteunelementen bevatten, werd bijgevolg toch rekening gehouden met prijsinformatie, voor zover die beschikbaar was.

(146) De Bulgaarse autoriteiten gaven aan dat er problemen waren met de betrouwbaarheid van de gegevens die zij konden verstrekken over de marktprijzen ([85]). Zij gaven tegelijkertijd echter ook aan dat de verstrekte informatie de beste ramingen van de marktprijzen bevatte ([86]). De Commissie is van mening dat die gegevens voldoende betrouwbare ramingen van de werkelijke (d.w.z. „billijke") marktwaarde van de desbetreffende percelen vormen.

(147) Uit de gegevensanalyse bleek dat het gebruik van administratieve prijzen voor particuliere percelen leidde tot een systematische overwaardering van de desbetreffende bosgrond in vergelijking met de marktprijzen ([87]), terwijl de situatie voor staatsbosgrond meer genuanceerd was, aangezien daar zowel gevallen van over- als van onderwaardering werden vastgesteld. Bij het bepalen of de begunstigden een voordeel ontleenden aan de ruiltransacties, zou bij een loutere vergelijking van de marktprijs van het perceel in staatseigendom op het moment van de ruil met de marktprijs van het particuliere perceel waartegen het werd geruild, bijgevolg onvoldoende rekening worden gehouden met de systematische overwaardering van dat laatste. De Commissie werkte daarom een formule uit waarin de bij de aanvankelijke transactie gehanteerde administratieve prijzen in aanmerking worden genomen voor een correcte inschatting van het uit de ruil resulterende voordeel. Voor die formule, die reeds werd beschreven in het besluit tot inleiding van de procedure, moeten de volgende bedragen worden berekend:

i) het verschil tussen de werkelijke marktprijs van het particuliere perceel bosgrond en de administratieve prijs ervan, zoals bepaald in overeenstemming met de bepalingen van de verordening inzake basisprijzen, en

ii) het verschil tussen de werkelijke marktprijs van het perceel staatsbosgrond en de administratieve prijs ervan, zoals bepaald in overeenstemming met de bepalingen van de verordening inzake basisprijzen.

([83]) Zie arrest Seydaland, reeds aangehaald, punt 35. Zie ook het besluit van de Commissie van 19 december 2012 betreffende steunmaatregel SA.33167 inzake een voorgestelde alternatieve methode voor de taxatie van landbouw- en bosgrond in Duitsland verkocht door het overheidsagentschap BVVG (PB C 43 van 15.2.2013, blz. 7).

([84]) Zie naar analogie titel II, punt 2, onder b), van de mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (PB C 209 van 10.7.1997, blz. 3).

([85]) Brief van 19 november 2013; stellingname met referentie 2013/115208.

([86]) Deze kwestie wordt, evenals de Bulgaarse argumenten, in detail beschreven in punt 5.4.

([87]) Onder- of overwaardering in vergelijking met de door de Bulgaarse autoriteiten opgegeven marktprijs voor het desbetreffende perceel.

Er is sprake van een voordeel als de waarde van ii) min de waarde van i) een positief getal is.

Eventuele geldelijke compensaties die door de ene partij aan de andere zijn betaald ter dekking van het verschil tussen de administratieve prijzen van de twee percelen die werden geruild, moeten echter eveneens in aanmerking worden genomen om te kunnen bepalen of de ruiltransactie in een voordeel resulteerde.

(148) De Commissie concludeert dat bij toepassing van die formule op de door de Bulgaarse autoriteiten verstrekte informatie over de billijke marktwaarden en administratieve prijzen, de begunstigden in bijna 80 % van de ruiltransacties tijdens de onderzochte periode een voordeel ontleenden aan de ruil, zoals weergegeven in tabel 4.

Tabel 4

Vergelijking van de bij de ruiltransacties gehanteerde administratieve prijzen met de door de Bulgaarse autoriteiten opgegeven marktprijzen

Ruiltransacties	2007	2008	2009	Totaal
Verleend voordeel (aantal gevallen)	18	48	38	**104**
Uitgedrukt als percentage van alle ruiltransacties	*78 %*	*77 %*	*81 %*	***79 %***
Aantal uitgevoerde ruiltransacties	23	62	47	**132**

(149) Bovenstaande gegevens tonen aan dat de administratieve prijzen die aan de hand van de verordening inzake basisprijzen werden vastgesteld voor de ruiltransacties, de werkelijke marktwaarde van de desbetreffende percelen bosgrond onvoldoende weergeven.

(150) Dat verschil tussen de administratieve prijzen die werden gehanteerd bij de betwiste ruiltransacties en de marktprijzen van de desbetreffende percelen is enerzijds het gevolg van het feit dat in de onderliggende methode die wordt gehanteerd in de verordening inzake basisprijzen, onvoldoende rekening is gehouden met de criteria die een marktdeelnemer belangrijk zou vinden bij de taxatie van de geruilde percelen bosgrond, en er onvoldoende gewicht aan toekent. Ten eerste moesten de gemiddelde waarden van grond zoals vermeld in bijlage 1 bij de verordening inzake basisprijzen naargelang van de categorieën grond met vergelijkbare omstandigheden qua plantengroei, die worden gebruikt als basis voor het bepalen van de basiswaarde van de grond (zie overweging 18), worden vastgesteld op basis van de marktprijzen of de gegevens die werden bijgehouden over staatsbossen, maar werden zij in werkelijkheid bepaald door deskundigen, op basis van een beperkt aantal marktbronnen.

(151) Ten tweede zijn de coëfficiënten en verhogingen die bij de berekening van de basiswaarde van de grond werden toegepast om rekening te houden met bepaalde eigenschappen van de bosgrond, zoals beschreven in de overwegingen (18) tot en met (26), veeleer een middel om tot administratieve vereenvoudiging te komen dan om de economische waarde die een hypothetische marktdeelnemer in een soortgelijke situatie aan die eigenschappen zou toekennen, nauwkeurig te berekenen. De Bulgaarse autoriteiten hebben inderdaad geen economische gegevens overgelegd ter staving van de niveaus waarop die coëfficiënten en verhogingen in de verordening werden vastgesteld.

(152) Anderzijds is het zo dat, zelfs al zou de methode die in de verordening inzake basisprijzen was vastgesteld aanvankelijk tot marktconforme prijzen voor de geruilde bosgrond hebben geleid, hetgeen niet het geval was, de gemiddelde prijzen, de coëfficiënten en de verhogingen nooit werden bijgewerkt tijdens de onderzochte periode om terdege rekening te houden met latere schommelingen van de marktprijzen. Volgens de jurisprudentie ([88]) moeten de berekeningsmethoden voor de vaststelling van de waarde van terreinen die door de overheid te koop worden aangeboden, voorzien in actualisering van de prijzen in gevallen waarin sprake is van een aanzienlijke prijsstijging, zodat de daadwerkelijk door de koper betaalde prijs de marktwaarde van die terreinen zoveel mogelijk benadert. In de beginfase van het onderzoek lichtten de Bulgaarse autoriteiten toe dat de coëfficiënten voor de berekening van administratieve prijzen in de verordening inzake basisprijzen volgens artikel 7, lid 1, en artikel 32 van die verordening jaarlijks hadden moeten worden bijgewerkt. Bovendien was er volgens de door de Bulgaarse autoriteiten verstrekte informatie een aanzienlijke stijging van de marktprijzen voor bosgrond tijdens de onderzochte periode. De bijwerking waarin was voorzien in de verordening werd echter nooit uitgevoerd tijdens die periode. De Bulgaarse autoriteiten werkten de gemiddelde prijzen, de coëfficiënten en de verhogingen voor de vaststelling van administratieve prijzen pas in 2010 bij op basis van recente ontwikkelingen op de markt.

([88]) Zie arrest Seydaland, reeds aangehaald, punt 54.

(153) De Commissie concludeert dan ook dat de begunstigden van de ruil van grond een economisch voordeel ontleenden aan de ruiltransacties in de gevallen waarin de gehanteerde administratieve prijzen de marktprijs van de geruilde grond niet correct weerspiegelden.

6.1.4. **De-minimissteun**

(154) Tot slot dient te worden opgemerkt dat in gevallen waarin de individuele begunstigde van de ruiltransacties een voordeel ontving dat de in Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie ([89]) vastgestelde drempels niet oversteeg, dat voordeel niet zal worden beschouwd als staatssteun en bijgevolg niet onder het verbod van artikel 107, lid 1, van het Verdrag zal vallen, voor zover aan alle andere voorwaarden in die verordening is voldaan.

(155) Op basis van de door de Bulgaarse autoriteiten verstrekte kwantitatieve gegevens lijkt het erop dat het door de begunstigden van de ruiltransacties ontvangen steunbedrag in veel gevallen ([90]) lager ligt dan de de-minimisdrempel van 200 000 EUR.

6.1.5. **Conclusie over het bestaan van steun**

(156) In het licht van het voorgaande besluit de Commissie dat de door de Republiek Bulgarije tijdens de onderzochte periode uitgevoerde ruiltransacties staatssteun behelzen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag in de gevallen waarin de tegenpartij bij de transactie een onderneming is in de zin van die bepaling, de voor de transactie gehanteerde administratieve prijzen de marktprijzen niet weerspiegelen en niet is voldaan aan de voorwaarden voor de-minimissteun zoals bepaald in Verordening (EU) nr. 1407/2013.

6.2. WETTIGHEID VAN DE MAATREGEL

(157) Door de ruiltransacties niet aan te melden, is de Republiek Bulgarije haar verplichtingen ingevolge artikel 108, lid 3, van het Verdrag niet nagekomen. Deze ruiltransacties vormen bijgevolg onrechtmatige staatssteun.

6.3. VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN

(158) Hoewel de Bulgaarse autoriteiten werd verzocht om informatie te verstrekken over de mogelijke verenigbaarheid van die ruiltransacties met de interne markt, bleven zij bij hun argumentatie dat de transacties geen invloed hadden op de intracommunautaire handel en bijgevolg geen staatssteun behelsden in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(159) De Commissie merkt in dat opzicht op dat de bewijslast voor de verenigbaarheid van de steun met de interne markt, in afwijking van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, hoofdzakelijk bij de betrokken lidstaat ligt, die moet aantonen dat aan de voorwaarden voor die afwijking is voldaan ([91]).

(160) De Commissie merkt in elk geval op dat er geen prima-faciegronden lijken te zijn om te stellen dat de ruiltransacties verenigbaar zijn met de interne markt, noch rechtstreeks op basis van artikel 107, lid 3, onder a) en c), van het Verdrag, noch op basis van de richtsnoeren die op die bepalingen zijn gebaseerd.

(161) De communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector (hierna „de bosbouwrichtsnoeren" genoemd) kunnen bijgevolg niet worden gebruikt als grond voor verenigbaarheid van de ruilregeling, aangezien zij enkel van toepassing zijn op levende bomen en hun natuurlijke omgeving in bossen en andere beboste grond, en maatregelen omvatten om de ecologische en beschermende functie van bossen in stand te houden en te verbeteren en het recreatieve gebruik en de sociale en culturele dimensie van bossen te bevorderen. Bovendien voldoen de door de steun in het kader van de ruiltransacties gedekte kosten niet aan de definitie

([89]) Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PB L 352 van 24.12.2013, blz. 1). De de-minimisverordening is door de Commissie vastgesteld overeenkomstig artikel 2 van Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 733/2013 (PB L 204 van 31.7.2013, blz. 11).

([90]) Op basis van de voorlopige berekeningen van de Commissie voor de door de Bulgaarse autoriteiten verstrekte kwantitatieve gegevens, lijkt het erop dat slechts in 45 van de 104 gevallen waarin een particuliere partij een voordeel ontleende aan een ruil, dat voordeel de de-minimisdrempel overschreed. Gevallen waarin de begunstigde van de ruil geen onderneming was, zijn evenwel niet van deze berekeningen uitgesloten (waardoor het aantal ruiltransacties waarbij sprake is van steun, zou dalen) en gevallen waarin eenzelfde begunstigde voordeel ontleende aan meerdere ruiltransacties voor een totaalbedrag van meer dan 200 000 EUR (waardoor het aantal ruiltransacties waarbij sprake is van steun, zou stijgen), zijn niet in de berekeningen meegenomen. De Bulgaarse autoriteiten moeten nauwkeurigere berekeningen uitvoeren in het kader van de terugvordering.

([91]) Zie arrest van 12 september 2007, zaak T-68/03, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Commissie, Jurispr. 2007, blz. II-2911, punt 34.

van subsidiabele kosten van de bosbouwrichtsnoeren ([92]), aangezien er geen wettelijke of contractuele verplichting aan de particuliere partijen werd opgelegd om de via ruil verkregen grond te gebruiken als natuurbeschermingsgebied. Integendeel, alle partijen hadden het recht om een wijziging van de bestemming van de bosgrond in bouwgrond aan te vragen, wat sommigen van hen ook hebben gedaan.

(162) De richtsnoeren voor nationale regionale steun 2007-2013 bieden evenmin een grondslag voor verenigbaarheid. De Commissie merkt in dat verband op dat de Bulgaarse autoriteiten de ruiltransacties niet specifiek uitvoerden om de regionale ontwikkeling te bevorderen. De subsidiabele kosten waren bovendien niet gedefinieerd, en er was evenmin bepaald hoe het stimulerende effect van de steun zou worden gecontroleerd en hoe de naleving van de toepasselijke maxima voor regionale steun zou worden gewaarborgd.

(163) Tot slot beweerden de Bulgaarse autoriteiten in besprekingen vóór de vaststelling van het besluit tot inleiding van de procedure dat de ruiltransacties een doelstelling van het overheidsbeleid dienden, met name het consolideren van de eigendom van bosgrond. Zelfs als de consolidering van bosgrond zou kunnen worden aangemerkt als een doelstelling van gemeenschappelijk belang, hetgeen niet het geval is, dan nog toonden de Bulgaarse autoriteiten niet aan dat de verleende steun noodzakelijk was om die doelstelling te bereiken, noch dat de gekozen middelen de meest geschikte waren.

(164) Zij wisten evenmin aan te tonen dat de gekozen middelen waarborgden dat de verleende steun werd beperkt tot het noodzakelijke minimum om particuliere partijen aan te zetten tot ruiltransacties. Dit blijkt onder meer uit de sterke schommelingen van de administratieve prijzen die werden verkregen aan de hand van de voorgeschreven methodologie. Wanneer deze administratieve prijzen worden vergeleken met de marktprijzen die werden overgelegd door de Bulgaarse autoriteiten, lijken zij niet systematisch een vergelijkbaar percentage hoger of lager te zijn dan de marktprijzen. Als we de transacties van 2007 als voorbeeld nemen, zien we dat het verschil tussen de marktprijzen en de administratieve prijzen voor particuliere percelen schommelde tussen – 503,97 % en + 89,91 % ([93]).

(165) Tot slot hebben de Bulgaarse autoriteiten niet kunnen aantonen dat de ruiltransacties de mededinging niet zodanig vervalsten dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad. De ruiltransacties kunnen bijgevolg niet rechtstreeks op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.

(166) De Commissie concludeert daarom dat de steun die werd verleend in het kader van de ruiltransacties niet als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd.

7. **TERUGVORDERING**

(167) Volgens artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 moet, in gevallen van onrechtmatige steun die niet verenigbaar is met de interne markt, de steun van de begunstigde worden teruggevorderd, tenzij dit in strijd zou zijn met een algemeen rechtsbeginsel. In artikel 14, lid 2, van die verordening is bepaald dat steun, inclusief rente, moet worden teruggevorderd vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun voor de begunstigde beschikbaar was tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling van de steun. Tot slot is in artikel 14, lid 3, van die verordening bepaald dat de terugvordering onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures van de betrokken lidstaat dient te geschieden, voor zover die procedures een onverwijlde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de beschikking van de Commissie mogelijk maken.

(168) Het doel van de terugvordering is bereikt wanneer de onrechtmatige steun, samen met de verschuldigde rente, is terugbetaald door de ondernemingen die erdoor begunstigd waren. Door deze terugbetaling verliest de begunstigde immers het voordeel dat hij ten opzichte van zijn concurrenten op de markt genoot, en wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld ([94]). Hoewel de lidstaat vrij de middelen kan kiezen waarmee hij deze verplichting zal uitvoeren, mogen de gekozen maatregelen geen afbreuk doen aan de strekking en de doeltreffendheid van het recht van de Unie. Een lidstaat kan een dergelijke terugvorderingsverplichting evenwel slechts vervullen indien de door hem getroffen maatregelen de normale concurrentievoorwaarden die door de toekenning van de onwettige steun zijn vervalst, kunnen herstellen en zij de relevante bepalingen van het EU-recht eerbiedigen ([95]).

([92]) In punt 175, onder g), van de bosbouwrichtsnoeren zijn subsidiabele kosten gedefinieerd als: „De kosten van de aankoop van als natuurbeschermingsgebied gebruikte of te gebruiken bosgrond. Door middel van een uit regelgeving voortvloeiende of contractuele verplichting moet zijn gegarandeerd dat de betrokken bosgrond volledig en permanent voor natuurbeschermingsdoeleinden is bestemd." De overige categorieën van subsidiabele kosten die zijn gedefinieerd in punt 175 van de bosbouwrichtsnoeren zijn niet van toepassing in dit geval.

([93]) Voor staatsbosgrond schommelde het verschil tussen de marktprijzen en de administratieve prijzen tussen -6 130,00 % en +74,98 %. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat de administratieve prijs voor dergelijke percelen slechts in 2 van de 23 gevallen hoger lag de marktprijs.

([94]) Zie arrest van 29 april 2004, zaak C-277/00, Duitsland/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-11695, punten 74-76.

([95]) Zie arrest van 12 december 2002, zaak C-209/00, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punten 57-58.

(169) Aangezien is vastgesteld dat de Republiek Bulgarije op onrechtmatige wijze staatssteun heeft verleend via de ruiltransacties, dient zij daarom te worden verplicht om die steun terug te vorderen van de begunstigden van die transacties.

7.1. IDENTIFICATIE VAN DE BEGUNSTIGDEN VAN WIE STEUN MOET WORDEN TERUGGEVORDERD

(170) De onrechtmatige en onverenigbare steun moet worden teruggevorderd van de ondernemingen waaraan de steun daadwerkelijk ten goede is gekomen ([96]). Wanneer de Commissie in het besluit zelf niet alle ondernemingen kan aanduiden die onrechtmatige en onverenigbare steun hebben ontvangen, moet dit bij het begin van de tenuitvoerlegging van het besluit door de betrokken lidstaat worden gedaan, die de individuele situatie van elke onderneming moet onderzoeken ([97]).

(171) In dit geval zijn de potentiële begunstigden van de onverenigbare staatssteun de natuurlijke en rechtspersonen die hebben deelgenomen aan de 132 ruiltransacties met de Bulgaarse autoriteiten tijdens de onderzochte periode. Van die groep dienen de Bulgaarse autoriteiten de natuurlijke en rechtspersonen af te trekken die niet voldoen aan de definitie van „ondernemingen" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, evenals de personen die als gevolg van de ruiltransacties waaraan zij deelnamen, een totaalvoordeel ontvingen dat niet hoger was dan de in de de-minimisverordening vastgestelde drempels, voor zover die transacties eveneens voldoen aan de andere in die verordening vastgestelde voorwaarden. De overige natuurlijke en rechtspersonen die deelnamen aan de ruiltransacties, dienen te worden beschouwd als de begunstigden van de onrechtmatig verleende staatssteun van wie de Bulgaarse autoriteiten het naar aanleiding van die transacties ontvangen voordeel moeten terugvorderen.

7.2. KWANTIFICERING VAN DE STEUN

(172) De Commissie is niet wettelijk verplicht om het precieze bedrag van de terug te vorderen steun vast te stellen, met name wanneer zij niet over de nodige gegevens beschikt om dat te doen. Voldoende is dat het besluit van de Commissie gegevens bevat waarmee de lidstaat zonder buitensporige moeilijkheden zelf het bedrag kan vaststellen ([98]).

(173) Zoals toegelicht in overweging 147 is de Commissie van mening dat de volgende methode door de lidstaat als uitgangspunt dient te worden gebruikt om het bedrag van de onverenigbare steun te bepalen dat moet worden teruggevorderd van elke begunstigde:

i) het verschil tussen de werkelijke marktprijs van het particuliere perceel bosgrond en de administratieve prijs ervan bepalen, zoals bepaald in overeenstemming met de bepalingen van de verordening inzake basisprijzen, en

ii) het verschil tussen de werkelijke marktprijs van het perceel staatsbosgrond en de administratieve prijs ervan bepalen, zoals vastgesteld overeenkomstig het bepaalde in de verordening inzake basisprijzen.

Het oorspronkelijke bedrag aan staatssteun in het kader van de ruiltransactie is gelijk aan de waarde van ii) min de waarde van i).

Dit oorspronkelijke bedrag moet worden gecorrigeerd in gevallen waarin een perceel van de staat van een hogere administratieve waarde werd geruild tegen een particulier perceel met een lagere administratieve waarde. Volgens de Bulgaarse autoriteiten moest de begunstigde in die gevallen een vergoeding betalen aan de staat om het verschil in waarde tussen beide percelen te compenseren. Het oorspronkelijke steunbedrag moet daarom worden verminderd met het bedrag van de vergoeding die door de begunstigde aan de Bulgaarse autoriteiten werd betaald. Het daaruit voortvloeiende bedrag moet vervolgens door de Bulgaarse autoriteiten worden teruggevorderd van de begunstigde ter verrekening van het als gevolg van de ruiltransactie ontvangen voordeel.

(174) Om de marktprijzen van de betrokken percelen te berekenen, moet de economische waarde van die grond op het moment van de ruil volledig worden weerspiegeld. De informatie die de Bulgaarse autoriteiten op 29 augustus 2008 overlegden, lijkt erop te wijzen dat in sommige gevallen reeds gebouwen en infrastructuur waren gebouwd

([96]) Zie arrest van 21 maart 1991, zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1433, punt 57; en arrest van 29 april 2004, zaak C-277/00, Duitsland/Commissie ('SMI'), Jurispr. 2004, blz. I-3925, punt 75.

([97]) Zie arrest van 7 maart 2002, zaak C-310/99, Italië/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-2289, punt 91.

([98]) Zie arrest van 12 oktober 2000, zaak C-480/98, Spanje/Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-8717, punt 25, en arrest van 2 februari 1988 gevoegde zaken C-67/85, C-68/85 en C-70/85, Kwekerij van der Kooy BV en anderen/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 219.

op percelen bosgrond van de staat voordat de ruil werd uitgevoerd, hoewel het perceel voordien niet was heringedeeld als bouwgrond. De Commissie is van mening dat de waarde van dergelijke gebouwen en/of infrastructuur in die gevallen eveneens volledig moet worden verrekend in de marktwaarde van het perceel.

(175) De Commissie merkt op dat de Bulgaarse autoriteiten op het moment van de ruil reeds beschikten over de informatie betreffende de administratieve prijzen die werden gehanteerd bij de ruiltransacties en de marktprijzen van alle bij die transacties betrokken percelen ([99]), en dat de Bulgaarse autoriteiten dus geen buitensporige moeilijkheden zouden mogen ondervinden bij het bepalen van de terug te vorderen bedragen volgens de in overweging 173 beschreven methodologie ([100]).

(176) In de gevallen waarin de Bulgaarse autoriteiten zich terecht zorgen maken dat de methode niet kan worden toegepast of zou leiden tot een bedrag dat duidelijk niet overeenkomt met de door de begunstigde ontvangen staatssteun, kunnen zij beslissen om de marktprijzen van de geruilde percelen op het moment van de transactie te laten beoordelen door een onafhankelijke deskundige die gekwalificeerd is om dergelijke taxaties uit te voeren, en die wordt gekozen via een openbare aanbestedingsprocedure. Bij de vaststelling van de procedure voor het kiezen van die deskundige dienen de beginselen van transparantie en gelijke behandeling te worden geëerbiedigd, zelfs wanneer het contract de drempels van de EU-richtlijnen inzake openbare aanbestedingen niet overschrijdt. De inschrijvingsprocedure dient met name: i) correct te worden aangekondigd; ii) te zijn gebaseerd op objectieve selectiecriteria die op voorhand bekend zijn, en iii) de informatie te bevatten dat het eindbesluit, na de preselectiefase, zal worden genomen in samenwerking met vertegenwoordigers van de diensten van de Commissie. In die uitzonderlijke gevallen moeten de Bulgaarse autoriteiten: i) aangeven om welk(e) perce(e)l(en) het gaat, ii) motiveren waarom in dat geval een taxatie door een onafhankelijke deskundige nodig is, en iii) bij de Commissie een voorstel indienen voor een onafhankelijke deskundige (gekozen via openbare aanbesteding), waarmee zowel de Commissie als de Republiek Bulgarije moeten instemmen.

(177) Tot slot is de Commissie van mening dat, aangezien de terugvordering tot doel heeft de vroegere toestand van vóór de datum van de ruiltransactie te herstellen, de Republiek Bulgarije in het licht van de uitzonderlijke aard van de ruilovereenkomsten voor bosgrond die niet commercieel is geëxploiteerd, haar verplichting om de onrechtmatig verleende steun terug te vorderen zou nakomen door de betwiste ruiltransacties ongedaan te maken en de desbetreffende percelen opnieuw te ruilen. Dit leidt echter slechts tot een bevredigende terugvordering als er sinds de datum van de ruiltransactie geen materiële aanpassingen hebben plaatsgevonden aan zowel de particuliere als de staatsbosgrond. In dergelijke gevallen moet de Commissie uiterlijk twee maanden na de kennisgeving van dit besluit aan de Republiek Bulgarije op de hoogte worden gebracht van de desbetreffende percelen, dienen de desbetreffende ruiltransacties ongedaan te worden gemaakt en dient hiervan binnen vier maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit bewijs te worden overgelegd.

(178) In alle gevallen waarin steun moet worden teruggevorderd, moet die terugvordering gelden vanaf het moment waarop de begunstigden het voordeel ontvingen, namelijk de datum van de wetshandeling die de begunstigden het recht gaf om hun particuliere bosgrond te ruilen voor staatsbosgrond.

(179) De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf het tijdstip waarop zij de begunstigden ter beschikking zijn gesteld, tot het tijdstip van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente dient op samengestelde grondslag te worden berekend overeenkomstig Hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([101]) en Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie ([102]) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

(180) De termijn voor de terugvordering van de staatssteun van individuele begunstigden dient zoveel mogelijk aan te sluiten op de termijnen die zijn vermeld in de bekendmaking over de terugvordering ([103]). De termijnen mogen in geen geval de in tabel 5 vastgestelde termijnen overschrijden.

([99]) Deze informatie werd door Bulgarije aan de Commissie bezorgd per e-mail van 21 januari 2014, in de vorm van een spreadsheet (hierna: „stellingname 2014/032997" genoemd).

([100]) D.w.z. i) de marktprijs voor het desbetreffende perceel bosgrond, en de ii) de administratieve prijs van het perceel bosgrond zoals bepaald aan de hand van de verordening inzake basisprijzen en zoals effectief gehanteerd bij de ruiltransactie, in de bedragen die in de stellingname 2014/032997 zijn vermeld.

([101]) Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

([102]) Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 82 van 25.3.2008, blz. 1).

([103]) Bekendmaking van de Commissie - Naar een doelmatige tenuitvoerlegging van beschikkingen van de Commissie waarbij lidstaten wordt gelast onrechtmatige en onverenigbare steun terug te vorderen (PB C 272 van 15.11.2007, blz. 4).

Tabel 5

Terugvorderingsschema

Termijn	Maatregel
1. Binnen **twee maanden** na de kennisgeving van dit besluit aan de Republiek Bulgarije:	De Republiek Bulgarije moet de Commissie in kennis stellen van de maatregelen die zijn gepland of getroffen om het besluit ten uitvoer te leggen, en moet met name: i) bij de Commissie een lijst indienen van alle ruiltransacties waarvoor steun wordt teruggevorderd,,die de volgende informatie moet bevatten: — de administratieve en marktprijzen van de geruilde particuliere en staatsbosgrond (op basis van de informatie die door de Republiek Bulgarije werd verstrekt in haar stellingname 2014/032997), informatie over de betaling van aanvullende vergoedingen bij elke transactie, en het daaruit voortvloeiende terug te vorderen bedrag aan staatssteun, — de naam van elke particuliere partij die bij elke transactie betrokken was, met opgave van de redenen waarom deze begunstigde al dan niet als onderneming wordt beschouwd; ii) een aanduiding van gevallen waarin de terugvordering zal geschieden op basis van een beoordeling van de marktprijzen van de percelen bosgrond op het moment van de ruil door een deskundige (overweging 176); iii) een aanduiding van gevallen waarin de terugvordering zal geschieden door de ruiltransactie ongedaan te maken (overweging 177).
2. Binnen **vier maanden** na de kennisgeving van dit besluit aan de Republiek Bulgarije:	Voor de in punt 1, onder ii), hierboven aangeduide percelen dient de Republiek Bulgarije een onafhankelijke deskundige te hebben aangesteld om deze percelen te taxeren. Die deskundige dient te worden gekozen via een openbare aanbesteding en te worden aangesteld met instemming van de Commissie, op voorstel van de Republiek Bulgarije.
3. Binnen **zeven maanden** na de kennisgeving van dit besluit aan de Republiek Bulgarije:	De Republiek Bulgarije dient het taxatieverslag van de onafhankelijke deskundige voor de in punt 1, onder ii), hierboven aangeduide percelen in te dienen bij de Commissie.
4. Binnen **acht maanden** na de kennisgeving van dit besluit aan de Republiek Bulgarije:	De Republiek Bulgarije dient de terugvorderingsbevelen te hebben verzonden naar alle betrokken begunstigden, onder vermelding van de exacte terug te vorderen steunbedragen.
5. Binnen **twaalf maanden** na de kennisgeving van dit besluit aan de Republiek Bulgarije:	De Republiek Bulgarije moet de terugvordering hebben uitgevoerd voor alle betrokken ruiltransacties.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag op onrechtmatige wijze door de Republiek Bulgarije aan ondernemingen verleende staatssteun in het kader van ruiltransacties van staatsbosgrond tegen particuliere bosgrond in de periode tussen 1 januari 2007 en 27 januari 2009 is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

Individuele steun in het kader van de in artikel 1 bedoelde ruiltransacties vormt op zich geen staatssteun wanneer deze op het ogenblik van de verlening ervan voldoet aan de voorwaarden van de op basis van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 994/98 vastgestelde verordening, die van toepassing was op het ogenblik dat de steun werd verleend

Artikel 3

Krachtens de in artikel 1 bedoelde ruiltransacties verleende individuele steun die, op het tijdstip van de steunverlening, voldoet aan de voorwaarden die zijn opgenomen in een overeenkomstig artikel 1 van Verordening (EG) nr. 994/98 vastgestelde verordening of in een bij besluit van de Commissie goedgekeurde steunregeling, is met de interne markt verenigbaar, tot de maximale steunintensiteiten die voor deze soort steun gelden.

Artikel 4

1. De Republiek Bulgarije vordert de onverenigbare steun die is verleend in het kader van de in artikel 1 bedoelde ruiltransacties, van de begunstigden terug.

2. In afwijking van lid 1 kan de onverenigbare steun van de begunstigden worden teruggevorderd door de ruiltransacties ongedaan te maken, in gevallen waarin sinds de transactie geen materiële aanpassingen hebben plaatsgevonden aan de geruilde staatsbosgrond en particuliere bosgrond.

3. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij ter beschikking van de begunstigden zijn gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

4. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig Hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 en Verordening (EG) nr. 271/2008.

5. De Republiek Bulgarije schorst alle uitstaande betalingen voor steun die is verleend in het kader van de in artikel 1 bedoelde ruiltransacties vanaf de datum waarop dit besluit is vastgesteld.

Artikel 5

1. De terugvordering van de steun die is verleend krachtens de in artikel 1 bedoelde regeling, geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

2. De Republiek Bulgarije zorgt ervoor dat het onderhavige besluit binnen twaalf maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan volledig ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 6

1. Binnen vier maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt de Republiek Bulgarije de Commissie de volgende informatie:

a) een lijst van alle ruiltransacties, die de volgende informatie moet bevatten:

   — de administratieve prijzen en marktprijzen van de geruilde particuliere en staatsbosgrond, informatie over de aanvullende bedragen die werden betaald bij elke transactie en het daaruit resulterende bedrag aan staatssteun,

   — de naam van de particuliere partij (d.w.z. de begunstigde van de ruiltransactie) die bij de respectieve transacties betrokken was, en de redenen waarom deze begunstigde al dan niet als onderneming wordt beschouwd;

b) een aanduiding van de gevallen waarin de terugvordering zal geschieden op basis van de marktprijzen die golden op het moment van de ruiltransacties, zoals aangegeven in stellingname 2014/032997 van de Republiek Bulgarije;

c) een aanduiding van de gevallen waarin de terugvordering zal geschieden door de ruiltransactie ongedaan te maken;

d) een aanduiding van de gevallen waarin de terugvordering zal geschieden op basis van de door een onafhankelijke deskundige taxateur vastgestelde bedragen en documenten waaruit blijkt dat deze onafhankelijke deskundige is aangewezen via een openbare aanbesteding en met instemming van de Commissie.

2. Binnen acht maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt de Republiek Bulgarije de Commissie de volgende informatie:

a) de lijst van begunstigden die steun hebben ontvangen in het kader van de in artikel 1 bedoelde ruiltransacties en het totale steunbedrag dat elk van hen in het kader van die transacties heeft ontvangen;

b) het totale van elke begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);

c) een nadere beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;

d) documenten waaruit blijkt dat de begunstigden werd gelast de steun terug te betalen.

3. Binnen twaalf maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit legt de Republiek Bulgarije documenten over aan de Commissie waaruit blijkt dat de steun volledig is teruggevorderd van de betrokken begunstigden.

4. De Republiek Bulgarije houdt de Commissie via tweemaandelijkse verslagen op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die zij heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, en dit tot de steun in het kader van de in artikel 1 bedoelde ruiltransacties volledig is terugbetaald. Zij verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Zij verstrekt tevens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigden terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 7

Dit besluit is gericht tot de Republiek Bulgarije.

Gedaan te Brussel, 5 september 2014.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter