BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 27 juni 2012

betreffende Steunmaatregel SA.28356 (C 37/09) (ex N 226/09) — Habidite Alonsotegi

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2012) 4194)

(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2013/198/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ([1]), 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 het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in te leiden ten aanzien van steunmaatregel C 37/09 (ex N 226/09), ([2])

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

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE

(1) Op 15 april 2009 hebben de Spaanse autoriteiten, omwille van de rechtszekerheid, twee overeenkomsten aangemeld die op 15 december 2006 zijn gesloten tussen Bizkailur S.A. (hierna "Bizkailur" genoemd) en de Diputación Foral de Bizkaia (hierna "de Diputación" genoemd), enerzijds, en de particuliere ondernemingen Habidite Technologies País Vasco S.A. (hierna "Habidite" genoemd), Grupo Empresarial Afer S.L. (hierna "de Afer-groep" genoemd) en Grupo Habidite, anderzijds.

(2) De Commissie heeft op 2 december 2009 overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Verdrag een formele onderzoeksprocedure ingeleid ten aanzien van de aangemelde overeenkomsten (hierna "het besluit tot inleiding van de procedure" genoemd). ([3]) Het besluit tot inleiding van de procedure is op 12 maart 2010 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt. ([4])

(3) De Spaanse autoriteiten hebben geen opmerkingen gemaakt met betrekking tot het besluit tot inleiding van de procedure. Habidite heeft zijn opmerkingen naar aanleiding van het besluit tot inleiding van de procedure bij schrijven van 9 april 2010 ingediend. Deze opmerkingen zijn doorgezonden aan de Spaanse autoriteiten bij brief van 15 april 2010, die hierop bij schrijven van 12 mei 2010 hebben geantwoord. De Commissie heeft verder geen opmerkingen van derden ontvangen over het besluit tot inleiding van de procedure.

(4) Op 6 september 2010 heeft Habidite op grond van Verordening (EG) nr. 1049/2001 ([5]) verzocht om toegang tot de door de Spaanse autoriteiten toegezonden dossierstukken. De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten op 10 september 2010 geraadpleegd over dit verzoek. De Spaanse autoriteiten hebben op 13 september geantwoord dat zij geen bezwaar maakten tegen het verlenen van toegang tot de gevraagde documenten aan Habidite. De documenten zijn op 7 oktober 2010 aan Habidite toegezonden.

(5) De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten om aanvullende inlichtingen verzocht bij schrijven van 28 juni 2010 en 8 december 2010, waarop de Spaanse autoriteiten respectievelijk op 26 juli 2010 en 14 januari 2011 hebben geantwoord.

(6) Habidite heeft toelichtingen en aanvullende gegevens verstrekt op 27 juli 2010, waarop de Spaanse autoriteiten op 3 november 2011 hebben gereageerd, op 6 april 2011 (geregistreerd op 13 april 2011), waarop de Spaanse autoriteiten op 30 mei 2011 hebben geantwoord (geregistreerd op 6 juni 2011) en op 7 juli 2011. De diensten van de Commissie zijn op 3 februari 2011 in Brussel bijeengekomen met vertegenwoordigers van Habidite, op verzoek van deze laatste.

([1]) Met ingang van 1.12.2009 zijn de artikelen 87 en 88 VEG respectievelijk de artikelen 107 en 108 VWEU geworden. De bepalingen in beide verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 VEG.

([2]) Besluit van de Commissie C(2009) 9310 definitief van 2 december 2009 (PB C 61 van 12.3.2010, blz. 6).

([3]) Zie voetnoot 2.

([4]) Zie voetnoot 2.

([5]) Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43).

II. **ACHTERGROND**

De overeenkomstsluitende partijen

(7) De twee overeenkomsten waarop het onderhavige besluit betrekking heeft, zijn op 15 december 2006 gesloten tussen Bizkailur en de Diputación enerzijds, en Habidite, de Afer-groep en de Grupo Habidite anderzijds.

(8) Bizkailur is een onderneming die volledig in handen is van de Diputación, en waarvan het maatschappelijk doel erin bestaat gronden te verwerven en aan te passen ter bevordering van industriële en socialehuisvestingsprojecten in de provincie Biskaje. In juni 2010 is Bizkailur samen met andere overheidsbedrijven die zich met vergelijkbare activiteiten bezighouden, opgegaan in de huidige vennootschap Azpiegiturak S.A.U., die volledig in handen is van de Diputación en dezelfde activiteiten voortzet. ([6])

(9) Habidite maakt samen met andere verbonden ondernemingen van de Grupo Habidite deel uit van de particuliere Afer-groep, waarvan het hoofdkantoor in Ortuella, Biskaje is gevestigd. ([7]) Op de datum van aanmelding bestond de Afer-groep in totaal uit 13 ondernemingen die actief zijn in de bouw en aanverwante sectoren ([8]). […] (*) was destijds meerderheidseigenaar van alle ondernemingen in de Afer-groep. Volgens de Diputación en Habidite waren noch Habidite noch de Afer-groep ondernemingen in moeilijkheden in de zin van de punten 9, 10 en 11 van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([9]) (hierna "de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun" genoemd) op het moment dat de twee aangemelde overeenkomsten werden gesloten.

Het Habidite-project

(10) De aangemelde overeenkomsten werden gesloten om een nieuw investeringsproject te steunen dat door Habidite zou worden uitgevoerd: de bouw van een fabriek voor de vervaardiging van bouwelementen (hierna "de Habidite-fabriek" genoemd) in Alonsotegi, een locatie in de regio Gran Bilbao, die op het tijdstip van de sluiting van de aangemelde overeenkomsten als steungebied in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag was aangemerkt ([10]). De Habidite-fabriek moest 1 100 nieuwe banen scheppen in dit steungebied.

(11) De nieuwe fabriek moest de "Habidite-elementen" vervaardigen, d.w.z. geprefabriceerde bouwelementen voor gebruik in de systeembouw van woningen/gebouwen. De Habidite-elementen zouden in lijnassemblage worden vervaardigd, een assemblagetechniek die ook bij de autofabricage wordt toegepast, en vervolgens worden vervoerd en op de plaats van bestemming worden samengevoegd. Het product werd als innovatief gezien, niet alleen vanwege de unieke productietechniek, maar ook vanwege de besparing in tijd en middelen bij de assemblage van het eindproduct (gebouwen en woningen) en het gebruik van energiebesparende materialen. De onderneming heeft voor dit product meerdere octrooien aangevraagd ([11]).

(12) Volgens de gegevens van de Diputación waren de kosten van dit investeringsproject in Alonsotegi op het moment van ondertekening van beide aangemelde overeenkomsten op 55 miljoen EUR geraamd, uitgesplitst als volgt:

Gronden	4,8 miljoen EUR
Industriële gebouwen	22,5 miljoen EUR
Aanpassingswerken	4,04 miljoen EUR
Installaties	24,0 miljoen EUR
Totaal	**55,34 miljoen EUR**

(13) De jaarlijkse productie van de toekomstige Habidite-fabriek werd geraamd op 3 500 woningen in de eerste productiejaren van de fabriek, en op 4 500 woningen wanneer de volledige productiecapaciteit zou zijn bereikt.

Wettelijk kader van de sociale huisvesting in het Baskenland

(14) Voor een beter begrip van de context waarin de aangemelde overeenkomsten op 15 december 2006 zijn gesloten, moet een korte beschrijving worden gegeven van het wettelijk kader voor sociale huisvesting in het Baskenland.

([6]) http://www.azpiegiturak.bizkaia.net/index.php?option=com_content&task=view&id=140&Itemid=185.
([7]) Zie http://www.grupoafer.com.
([8]) Met uitzondering van de pas opgerichte vennootschap Habidite Technologies Alonsotegi S.A., waarop de aangemelde overeenkomsten betrekking hebben.
(*) Zakengeheim.
([9]) PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2.
([10]) Zie het besluit van de Commissie van 17.5.2000 betreffende steunmaatregel N 773/99 Spanje tot goedkeuring van de regionalesteunkaart voor Spanje voor de periode 2000-2006. Het besluit is beschikbaar op http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-1999/n773-99.pdf.
([11]) Volgens het bedrijfsplan van Habidite dat beschikbaar was ten tijde van de sluiting van de aangemelde overeenkomsten (niet gedateerd) zijn voor dit product in totaal 56 octrooien aangevraagd. De partijen hebben niet aangegeven of de aangevraagde octrooien zijn verleend. Zie voor meer informatie over de kenmerken van de bouwelementen van Habidite de website van het bedrijf: http://www.habidite.com/descripcion.html.

(15) De gemiddelde onroerendgoedprijzen lagen in deze autonome gemeenschap vóór het uitbreken van de crisis in 2008 hoger dan in de rest van Spanje. Dit bleef zo tot de datum van het onderhavige besluit. De Baskische autoriteiten trachten de toegang tot huisvesting voor de meest kansarme groepen te garanderen via beschermde sociale woningbouw (*viviendas protegidas)* en semi-sociale woningbouw (*viviendas tasadas*). In de punten 16 tot en met 19 worden beide categorieën van sociale huisvesting omschreven.

(16) In de *Ley 2/2006 del suelo y de urbanismo* ([12]) (hierna "regionale wet 2/2006" genoemd) is bepaald dat:

a) 40 % van de gronden in steden moet worden gebruikt voor beschermde sociale woningbouw en semi-sociale woningbouw, naar rato van 20 % voor elke categorie (artikel 80, lid 2, van regionale wet 2/2006);

b) van de bebouwbare grond die bij voorkeur residentieel gebruik is bestemd, moet 55 % worden gebruikt voor beschermde sociale woningbouw en 20 % voor semi-sociale woningbouw (artikel 80, lid 3, van regionale wet 2/2006).

(17) Semi-sociale woningen (*viviendas tasadas*) vormen een tussencategorie tussen officieel beschermde sociale woningbouw en woningen die vrij worden verkocht op de markt. De prijzen voor semi-sociale woningen mogen volgens regionale wet 2/2006 niet meer dan 1,7 keer zo hoog liggen als de maximumprijzen voor gelijkwaardige beschermde sociale woningen. De maximumprijzen voor deze laatste categorie worden in de provincie Biskaje vastgesteld op basis van een besluit van het ministerie van Huisvesting en Sociale Zaken van 1.8.2004 ([13]), waarbij een initiële gereguleerde prijs is vastgesteld die sindsdien jaarlijks wordt geïndexeerd op basis van de consumptieprijsindex, die wordt bepaald door het Spaanse nationaal bureau voor de statistiek.

(18) Volgens de Diputacíon bedroegen de daaruit voortvloeiende maximumprijzen voor beschermde sociale woningbouw (*viviendas protegídas*) in 2006, toen de aangemelde overeenkomsten werden gesloten:

— 1 351,86 EUR/m^2 voor in bijlage I bij het besluit van 1 augustus 2004 genoemde gemeenten;

— 1 307,94 EUR/m^2 voor in bijlage II bij het besluit van 1 augustus 2004 genoemde gemeenten;

— 1 181,54 EUR/m^2 voor de overige gemeenten;

— 472,40 EUR/m^2 voor bijgebouwen (garage/bijkeuken, enz.).

De prijzen voor semi-sociale woningen zijn vastgesteld op maximaal 1,7 keer de hierboven genoemde prijzen.

(19) De Diputación verklaart dat Bizkailur bij het sluiten van de aangemelde overeenkomsten met Habidite handelde binnen het kader van *Ley 7/1985 de 2 de abril del 1985 reguladora de las Bases del Régimen Local* (hierna "wet 7/1985" genoemd) ([14]), op grond waarvan gemeenten bevoegd zijn om lokale aangelegenheden te regelen, waaronder sociale huisvesting (artikel 25). Op basis van artikel 109, lid 2, van *Real Decreto 1372/1986* (koninklijk besluit 1372/1986) en artikel 79 van wet 7/1985 (geconsolideerde versie) hebben de gemeenten (kosteloos of tegen vergoeding) aan Bizkailur de nodige activa overgedragen om de doelstellingen op het gebied van sociale huisvesting te realiseren. Op het moment dat de aangemelde overeenkomsten werden gesloten (15 december 2006) waren deze doelstellingen vastgelegd in een in 2004 door de Diputación goedgekeurd plan inzake sociale huisvesting in Biskaje voor de periode 2004-2007 – het *Plan Foral de actuación en materia de vivienda 2004-2007* (hierna "het Plan Foral" genoemd). Volgens de Diputación zou Bizkailur op grond van het Plan Foral in de periode 2004-2007 in totaal 3 000 beschermde sociale woningen realiseren.

De aangemelde overeenkomsten

(20) In het kader van de eerste overeenkomst - in het besluit tot inleiding van de procedure "maatregel 1" genoemd, hierna de "overeenkomst over gronden" genoemd – zijn de Diputación en Bizkailur overeengekomen dat deze laatste uiterlijk 24 maanden na de ondertekening van de overeenkomst een stuk grond op het industrieterrein van Montealegre in Alonsotegi van in totaal 101 430 m^2 zou aankopen en aanpassen voor industrieel gebruik (81 600 m^2 voor het fabrieksgebouw, 5 300 m^2 voor kantoren en 14 300 m^2 voor industriële bijgebouwen) (deel 2, artikel 1, onder ii), van de overeenkomst). Bizkailur zou de eigendom van de aangepaste grond binnen 12 maanden na de ondertekening van de overeenkomst overdragen aan Habidite (deel 2, artikel 1, onder iii), van de overeenkomst), "geheel vrij van kosten of heffingen", tegen een prijs die gelijk is aan "de daadwerkelijk door Bizkailur betaalde prijs" (deel 2, artikel 1, onder vi), van de overeenkomst). Habidite zou deze prijs betalen in vier gelijke tranches (van elk 25 %) aan het einde van het

([12]) BOPV (publicatieblad van het Baskenland) nr. 2006/138, blz. 15396.

([13]) BOPV nr. 2004/160, blz. 15872.

([14]) BOE (*Boletín Oficial del Estado*) nr. 80 van 3.4.1985, blz. 8945.

vierde, vijfde, zesde en zevende jaar na de datum van de eigendomsoverdracht (deel 2, artikel 1, onder vii), van de overeenkomst).

(21) In het kader van de tweede overeenkomst – in het besluit tot inleiding van de procedure "maatregel 2" genoemd, hierna de "overeenkomst over woningen" genoemd – zou de Diputación, rechtstreeks of via Bizkailur, in totaal 1 500 woningen van Habidite kopen, waarvan 750 met een woonoppervlakte van minder dan 75 m^2. De Diputación of Bizkailur zou de 1 500 woningen tussen mei 2007 en eind juni 2010 in opdracht geven, zodat er in mei 2011 in totaal 1 500 woningen zouden worden opgeleverd.

(22) De in opdracht gegeven woningen zouden worden gebouwd op grond die door Bizkailur ter beschikking zou worden gesteld van Habidite, en zouden vervolgens rechtstreeks worden verkocht als semi-sociale woningen door de Diputación of Bizkailur, of door Habidite zelf, conform de bepalingen ten aanzien van maximumprijzen [zie de overwegingen (14) tot en met (19)]. Wanneer de gecontracteerde woningen zouden worden verkocht door de Diputación of Bizkailur, zou Habidite de grond waarop de huizen zouden worden gebouwd, niet in eigendom hebben en zou haar taak zich beperken tot de bouw van de woningen.

(23) De overeenkomst voorzag bij wijze van uitzondering ook in de mogelijkheid voor Habidite of de Afer-groep om voor een deel van de gecontracteerde woningen op te treden als projectontwikkelaar (artikel A, onder f), van de overeenkomst over woningen). In dergelijke uitzonderingsgevallen zouden Habidite of Afer eerst de voor de woningbouw benodigde grond in eigendom hebben verkregen, vervolgens de bouwwerkzaamheden hebben uitgevoerd en tot slot zelf de woningen hebben verkocht als semi-sociale woningen. In deze gevallen zouden Habidite of Afer alleen de voor de woningen vastgestelde prijs hebben gehouden, zoals hieronder aangegeven, en zou het deel van de prijs voor de grond zijn afgedragen aan de Diputación en/of Bizkailur.

(24) Volgens artikel A, onder e), van de overeenkomst over woningen zou Habidite de volgende prijs hebben ontvangen voor de 1 500 woningen:

a) woningen met een bruikbare oppervlakte van meer dan 75 m^2: 83 % van de door Bizkailur gehanteerde prijs, plus 100 % van de prijs voor de bijgebouwen (garage, bijkeuken);

b) woningen met een bruikbare oppervlakte van minder dan 75 m^2: 83,30 % van de door Bizkailur gehanteerde prijs, plus 100 % van de prijs voor de bijgebouwen (garage, bijkeuken, enz.).

(25) BIZKAILUR zou dus de resterende 17 % respectievelijk 16,70 % van de voor de woningen verkregen prijs hebben gehouden (behalve in het geval van de bijgebouwen, zoals garages, bijkeukens, enz., waarvoor Habidite de volledige verkoopprijs zou hebben ontvangen).

(26) In het door de Diputación gegeven hypothetische geval zou Habidite voor een in 2006 als semi-sociale woning verkocht huis van 75 m^2 het volgende bedrag hebben ontvangen: 143 060,58 EUR (83 % van 75 m^2 × 1 351 EUR × 1,7), plus 28 107,6 EUR voor de bijgebouwen (100 % van 35 m^2 × 472,4 EUR) van de totale prijs van 200 459,5 EUR waarvoor Bizkailur de semi-sociale woning zou hebben verkocht.

(27) Volgens artikel A, onder g), van de overeenkomt over woningen konden de Diputación of Bizkailur bij wijze van uitzondering een deel van de 1 500 woningen waarvoor een overeenkomst met Habidite was gesloten, tegen de marktprijs verkopen. In dat geval zou Habidite de in artikel A, onder e), en in overweging (24) vermelde percentages van de verkoopprijs hebben ontvangen.

(28) De Diputación en Bizkailur hebben geen openbare aanbesteding uitgeschreven voordat ze de overeenkomst over woningen sloten met Habidite.

Opschorting van het Habidite-project

(29) Uiteindelijk werd *de facto* afgezien van het Habidite-project. Volgens de Diputación had dit vooral te maken met het feit dat de kosten voor Bizkailur hoger uitvielen dan aanvankelijk was geraamd voor de aankoop en de aanpassing voor industrieel gebruik van de gronden waarop de Habidite-fabriek zou worden gebouwd.

(30) De Diputación liet weten ([15]) dat Bizkailur tussen mei 2007 en april 2008 205 487,73 m^2 grond had gekocht voor dit project, waarvoor zij in totaal 4,7 miljoen EUR had neergeteld. Volgens de Diputación moest nog eens 95 000 m^2 worden aangekocht, met extra kosten van naar schatting 2,6 miljoen EUR. De kosten voor aanpassing van de grond voor industrieel gebruik waren in maart 2009 op 28,5 miljoen EUR geraamd.

([15]) Op basis van gegevens die de Diputación op 23 september 2009, vóór de inleiding van het formele onderzoek, had verstrekt.

(31) De eigendom van de grond die BIZKAILUR al voor dit project had aangekocht, is niet overgedragen aan Habidite.

III. **HET BESLUIT TOT INLEIDING VAN DE PROCEDURE**

(32) In het besluit tot inleiding van de procedure van 2 december 2009 ([16]) was de Commissie van oordeel dat zowel bij de overeenkomst over gronden als bij de overeenkomst over woningen sprake lijkt te zijn van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Bovendien leek de steun volgens de geldende regels voor staatssteun niet verenigbaar te zijn met het Verdrag.

De vraag of er sprake is van staatssteun

(33) Met betrekking tot de overeenkomst over gronden luidde de voorlopige conclusie van de Commissie dat de voorwaarden voor de terugbetaling door de begunstigde van het voor de grondaankoop en –aanpassing betaalde bedrag te vergelijken waren met een rentevrije lening, waardoor Habidite een voordeel verkreeg dat zij op de markt niet zou hebben verkregen.

(34) Met betrekking tot de overeenkomst over woningen wordt in het besluit tot inleiding van de procedure opgemerkt dat de prijs die Bizkailur zou betalen voor de 1 500 woningen niet marktconform leek te zijn, aangezien de begunstigde in zijn eigen bedrijfsplan had berekend dat de gemiddelde door Bizkailur te betalen prijs 2 012,19 EUR/m^2 zou bedragen, terwijl de marktconforme prijs op gemiddeld 1 762,6 EUR/m^2 was gechat.

(35) De Commissie wees tevens op verschillende aanwijzingen dat Habidite een voordeel had genoten in het licht van de uitspraak van het Hof in P&O Ferries ([17]): a) de overeenkomst over woningen is niet tot stand gekomen via een openbare aanbesteding; b) de noodzaak van sociale woningbouw was niet aangevoerd of aangetoond door de Diputación Foral de Bizkaia en Bizkailur; en c) de overeenkomst over woningen bood de mogelijkheid dat een deel van de 1 500 woningen die van Habidite werden gekocht, op de markt werden verkocht. Daarnaast merkte de Commissie op dat de risico's die normaliter verbonden zijn aan een nieuw investeringsproject, werden beperkt door de aankoop van een groot deel van de productie van de nieuwe fabriek in de eerste jaren na ingebruikname. Wat betreft het criterium van het gebruik van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid aan de staat werd in het besluit ten aanzien van het mogelijke steunelement in beide overeenkomsten gewezen op het feit dat Bizkailur volledig eigendom is van en onder zeggenschap staat van de overheid, en taken uitvoert die de staat aan haar heeft toevertrouwd. Wat de selectiviteit betreft, werd opgemerkt dat de overeenkomsten duidelijk uitsluitend Habidite en de Afer-groep tot voordeel strekken. Met betrekking tot concurrentieverstoring en de gevolgen voor het handelsverkeer binnen de Unie werd onderstreept dat Habidite actief was in de bouw, waar de concurrentie zeer hevig is en waar steun aan een bepaalde onderneming ondernemingen uit andere lidstaten kan benadelen.

Verenigbaarheid

(36) In het besluit tot inleiding van de procedure werden twijfels geuit over de verenigbaarheid van de mogelijk in de aangemelde overeenkomsten vervatte steun met het Verdrag op grond van de verenigbaarheidscriteria zoals bepaald in de richtsnoeren van de Commissie inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ([18]), Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard ([19]), en de tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis ([20]).

IV. **OPMERKINGEN VAN DE SPAANSE AUTORITEITEN**

(37) De Spaanse autoriteiten hebben geen opmerkingen ingediend over het besluit tot inleiding van de procedure (zie overweging (3)), maar hebben op verzoek van de Commissie aanvullende gegevens verstrekt naar aanleiding van het besluit tot inleiding van de procedure, en hebben tevens gereageerd op een aantal argumenten van Habidite. Deze antwoorden en aanvullende gegevens zijn samengevat in de overwegingen (48) tot en met (54).

V. **OPMERKINGEN VAN DERDEN**

(38) Zoals aangegeven in de overwegingen (1) en (2), heeft Habidite op 9 april 2010 opmerkingen gemaakt ten aanzien van het besluit tot inleiding van de procedure, en op 27 juli 2010, 6 april 2011 en 7 juli 2011 aanvullende gegevens en toelichtingen verstrekt. In deze documenten noemde Habidite feiten waarvan de Commissie niet op de hoogte was toen zij het besluit tot inleiding van de procedure nam, en voerde zij argumenten aan waarmee zij bestrijdt dat er in de aangemelde overeenkomsten sprake is van steun. Deze door Habidite verstrekte argumenten en aanvullende feiten zijn samengevat in de overwegingen (39) tot en met (47).

Feitelijke achtergrond

(39) Om te beginnen verklaarde Habidite dat een derde overeenkomst was gesloten op dezelfde datum waarop de overeenkomst over gronden en de overeenkomst over woningen waren gesloten (15 december 2006). Met deze derde overeenkomst (hierna "de overeenkomst over opleidingssteun" genoemd) verbond de Diputación zich ertoe Habidite opleidingssteun te verlenen voor de 1 100 nieuwe arbeidskrachten van de fabriek. De

([16]) Zie voetnoot 2.
([17]) Zie arrest van 5 augustus 2003, gevoegde zaken T-116/01 en T-118/01, P&O European Ferries (Bizkaia) en Diputación Foral de Bizkaia / Commissie, Jurispr. 2003, blz. II-2957.
([18]) PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.
([19]) PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3.
([20]) PB C 83 van 7.4.2009, blz. 1, geconsolideerde versie.

Diputación nam met name de opleidingskosten voor de 1 100 werknemers op zich, terwijl Habidite op haar beurt toezegde de 1 100 nieuwe banen minimaal vijf jaar in stand te houden. De overeenkomst over opleidingssteun werd ook *de facto* opgeschort vanwege de mislukking van het Habiditeproject (zie de overwegingen (29) tot en met (31)).

(40) Ten tweede verstrekte Habidite documenten waaruit bleek dat bij het besluit van de Baskische regering van 30 december 2008 regionale steun ten bedrage van 6 miljoen EUR was toegekend voor het Habiditeproject, op grond van de regeling voor regionale steun XR 175/2007 waarvoor een groepsvrijstelling geldt ([21]).

(41) Ten derde verklaarde Habidite dat na de opschorting van het Habiditeproject bij schrijven van 6 februari 2009 en 17 september 2009 een administratieve geschillenprocedure was ingeleid omdat de Diputación en BIZKAILUR hun verplichtingen uit hoofde van de drie overeenkomsten niet waren nagekomen. Habidite verklaarde tevens dat zij voornemens was de zaak voor de bevoegde Spaanse rechtbanken te brengen.

Aanwezigheid van steun en verenigbaarheid

(42) Habidite voert aan dat de overeenkomst over gronden en de overeenkomst over woningen niet voldoen aan de cumulatieve criteria en dat er dus geen sprake is van steun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(43) Met betrekking tot de andere staatssteunelementen dan het begrip voordeel voerde Habidite de volgende argumenten aan, die gelden voor beide aangemelde overeenkomsten:

a) Beide overeenkomsten houden geen overdracht van staatsmiddelen in, aangezien zij betrekking hebben op transacties die onder marktvoorwaarden zijn verricht en er dus geen overheidsmiddelen verloren zijn gaan (aldus het arrest van het Hof in de zaak *Preussen-Elektra* ([22])).

b) Het feit dat de overeenkomst over woningen niet tot stand is gekomen via een openbare aanbesteding betekent niet dat het selectiviteitscriterium is vervuld. Volgens het *Real Decreto Legislativo No* 781/1986 *de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local* ([23]) en artikel 31 van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten ([24]) kunnen dergelijke overeenkomsten ook onderhands worden gesloten, d.w.z. zonder openbare aanbesteding, wanneer het technische karakter van het project of de bescherming van alleenrechten zulks rechtvaardigt.

c) Dankzij het unieke karakter van de systeembouwelementen van Habidite uit het oogpunt van de productkenmerken en de assemblagetechniek kan verstoring van de concurrentie of de handel tussen de lidstaten worden uitgesloten. In de zaken N-09084 *Ristretto Group/Williams Scottsman* en N-04059 TDR *Capital/Agelco* definieerde de Spaanse mededingingsautoriteit de referentiemarkten als markten voor de "vervaardiging, verkoop en verhuur van systeembouwwoningen". Volgens deze definitie houdt de uniciteit van de elementen van Habidite in dat er geen rechtstreekse concurrenten zijn die nadeel zouden kunnen ondervinden van deze twee overeenkomsten. Bovendien is in de beschikking van de Commissie in zaak nr. M2473 *Finnforest/Moelven Industrier* ([25]), vastgesteld dat de markt voor systeemwoningen lokaal of regionaal is omdat mededinging over langere afstanden niet haalbaar is vanwege transportkosten. De prijzen van Habidite waren gezien de technische eigenschappen van het product in elk geval zeer concurrerend.

(44) Habidite gaf ook specifieke uitvoerige argumenten om aan te tonen dat zij geen voordeel heeft verkregen uit de aangemelde overeenkomsten.

(45) Met betrekking tot de overeenkomst over woningen is Habidite in wezen van mening dat zij hieruit geen enkel voordeel had kunnen trekken aangezien de overeengekomen verkoopprijzen niet boven, maar zelfs onder de marktprijs lagen:

a) De prijzen die Habidite volgens de overeenkomst over woningen zou ontvangen, lagen per definitie onder het marktniveau, aangezien de woningen door Bizkailur zouden worden verkocht tegen gereguleerde verkoopprijzen, die onder de marktprijzen liggen, en die zijn vastgesteld bij de wet voor semi-sociale woningen [zie de overwegingen (14) tot en met (19)].

b) De gemiddelde prijs die Bizkailur zou ontvangen voor de door Habidite gebouwde woningen, namelijk 2 010,19 EUR/m^2, was vergelijkbaar met de gemiddelde prijzen die Bizkailur destijds betaalde op grond van vergelijkbare contracten voor de bouw van sociale en semi-sociale woningen. In 2007 betaalde Bizkailur volgens Habidite bijvoorbeeld 2 277 EUR/m^2 voor de bouw van sociale woningen in Lemoiz, 1 964 EUR/m^2 in Ziérbana en 2 021 EUR/m^2 in Areatza. In 2007 bedroeg de gemiddelde verkoopprijs voor woningen van 84 m^2 die werden verkocht als sociale en semi-sociale woningen in vier gemeenten van Biskaje 1 808,69 EUR/m^2. ([26])

([21]) Bekendgemaakt in het publicatieblad van het Baskenland nr. 194 van 8.10.2007.
([22]) Zaak C 379/1998, *PreussenElektra*, Jurispr. 2001, blz. I-2099.
([23]) BOE. 96 van 22.4.1986.
([24]) PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114.
([25]) PB C 239 van 25.3.2001, blz. 9.
([26]) Zie www.behargintza.net/home2/Bizkaiamedia/Contenido_Noticia.asp?TNo_Codigo=0&Not-Codigo=1196&Tem_Codigo=7&Texto=plan%foral%20vivienda.

c) Habidite zou op grond van de overeenkomst over woningen [zie de overwegingen (24) en (25)] in elk geval 83 % en 83,30 % (voor respectievelijk woningen van meer en minder dan 75 m^2) van de gemiddelde prijs van 2 010,19 EUR/m^2 hebben gekregen. In dit verband zij erop gewezen dat in het besluit tot inleiding van de procedure per abuis sprake was van een prijs van 2 010,19 EUR/m^2 die Habidite krachtens deze overeenkomst zou ontvangen.

d) De gemiddelde prijs die Bizkailur voor de door Habidite gebouwde woningen zou ontvangen, lag ver onder het prijsniveau voor gelijkwaardige woningen die in de provincie op de vrije markt werden verkocht. In 2007 bedroeg de gemiddelde marktprijs in de provincie Biskaje 2 921,9 EUR/m^2. ([27])

(46) Habidite stelt dat zij geen enkel voordeel zou hebben verkregen uit de overeenkomst over gronden, omdat zij, naar zij heeft begrepen, niet alleen de werkelijke kosten voor de aankoop en de aanpassing van de grond aan Bizkailur had moeten terugbetalen, zoals bepaald in de overeenkomst, maar ook de financieringskosten die hiermee waren gemoeid.

(47) Bovendien betwist Habidite de door de Diputación geraamde kosten voor de aankoop en de aanpassing van de grond. Volgens de overeenkomst over gronden moest Bizkailur slechts 101 403 m^2 voor dit project aankopen en niet 205 000 m^2, zoals de Diputación beweerde. Daarnaast beweerde de Diputación ten onrechte dat de kosten voor de aanpassing van 254 785 m^2 grond voor industrieel gebruik 28,5 miljoen EUR bedroegen. Dit waren wellicht de kosten die de Diputación voor een ander project moest neertellen, namelijk voor de bouw van het gedeelte Kastrexana-Arbuio-Sodupe van de snelweg van Kadagua. Habidite voert tevens aan dat de voor het Habiditeproject aangekochte gronden illegaal zijn gebruikt als afvalstortplaats, zoals ook is vastgesteld door het gerecht van eerste aanleg van Barakaldo in zijn arrest nr. 148/2010 van 1 september 2010.

VI. AANVULLENDE GEGEVENS EN ANTWOORDEN VAN DE SPAANSE AUTORITEITEN OP DE OPMERKINGEN VAN HABIDITE

(48) In reactie op de vragen van de Commissie heeft de Diputación bevestigd dat het Habidite-project werd opgeschort en dat de contractuele verplichtingen jegens Habidite uit hoofde van de overeenkomsten over grond en over woningen niet waren nagekomen.

(49) Met betrekking tot de overeenkomst over opleidingssteun [zie overweging (39)] wijst de Diputación erop dat haar toezegging om opleidingssteun te verlenen voor de 1 100 werknemers van de fabriek Habidite volgens artikel 10 van de overeenkomst afhankelijk was gesteld van de naleving van de toepasselijke wetgeving, en dus impliciet van mogelijke aanmelding bij de Commissie of goedkeuring volgens de toepasselijke regels inzake staatssteun. De Diputación heeft bevestigd dat de opleidingssteun in kwestie niet is uitgekeerd.

(50) Op de vraag naar het verband tussen de aangemelde overeenkomsten en de regionale steun van de Baskische regering in 2008, en of het hierbij ging om één en hetzelfde investeringsproject, sloot de Diputación niet uit dat het om hetzelfde investeringsproject ging, maar merkte zij op dat dit niet noodzakelijkerwijs betekende dat de subsidiabele investeringskosten die de regionale regering in 2008 in aanmerking had genomen voor de 6 miljoen EUR steun, dezelfde waren als die van het project in 2006, toen de aangemelde overeenkomsten werden ondertekend. De Diputación wijst in dezen op de gegevens die de Baskische regering en Habidite hebben verstrekt.

(51) Wat betreft de terugbetaling van het door Habidite uit hoofde van de overeenkomst over gronden verschuldigde bedrag, en in het bijzonder wat betreft Habidites argument dat volgens haar ook de financieringskosten voor de aankoop en de aanpassing van de gronden onder haar terugbetalingsverplichtingen vallen, wijst de Diputación op de bewoordingen van artikel 1, onder vi), van de overeenkomst over gronden, dat luidt als volgt: "De door [Habidite] te betalen prijs is gelijk aan de effectieve door Bizkailur S.A. gedragen kosten […] voor de aankoop van de in […] omschreven gronden".

(52) Tot slot konden Habidite en de Afer-groep volgens de informatie waarover de Diputación beschikt, op het moment dat de twee aangemelde overeenkomsten werden gesloten, niet worden aangemerkt als ondernemingen in moeilijkheden in de zin van de punten 9, 10 en 11 van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun.

(53) Op haar beurt heeft de Baskische regering informatie verstrekt over de 6 miljoen EUR aan regionale steun die zij op 30 december 2008 aan Habidite heeft verleend,

([27]) Informatie die Habidite heeft verkregen uit door het Ministerio de Fomento (Spaanse ministerie van Ontwikkeling) gepubliceerde gegevens, beschikbaar op www.fomento.gob.es/BE2/sedal/35101000.XLS.

alsook over de subsidiabele uitgaven die voor deze steunverlening in aanmerking zijn genomen. Onderstaande tabel geeft de categorieën van subsidiabele uitgaven weer:

Totale investering (miljoen EUR)	90,42
O&O-uitgaven	13,71
Voor steun in aanmerking komende uitgaven, waarvan:	76,71
IT	2,85
Gronden	*5,5*
Gebouwen	34,76
Technische uitrusting	19,14
Machines	11,94
Overige installaties	0,737
IT-apparatuur	0,965
Resterende gronden en gebouwen	3,9
Totale subsidiabele uitgaven	72,8
Verleende steun	6

(54) Deze steun is niet uitbetaald. Overeenkomstig punt 65 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ([28]) hebben de Spaanse autoriteiten op 19 februari 2009 de beknopte informatie betreffende de op basis van een goedgekeurde regionale steunregeling verleende steun ten behoeve van grote investeringsprojecten die niet hoeven te worden aangemeld, toegezonden aan de Commissie. ([29])

VII. **BEOORDELING**

Maatregelen die niet onder dit besluit vallen

(55) Dit besluit heeft geen betrekking op (a) de overeenkomst over opleidingssteun, gesloten tussen de Diputación en Habidite op 15 december 2006, en (b) de regionale steun van 6 miljoen EUR, op 30 december 2008 om de in de overwegingen (56) tot en met (59) genoemde redenen door de Baskische regering toegekend aan de Habiditegroep.

(56) Wat betreft de overeenkomst over opleidingssteun, die de Diputación en Habidite hebben gesloten op dezelfde datum als de aangemelde overeenkomsten (zie de overwegingen (39) en (49)), merkt de Commissie op dat deze maatregel niet door de Spaanse autoriteiten was aangemeld, en niet onder het besluit tot inleiding van de procedure viel. Volgens de vaste praktijk ([30]) wordt staatssteun geacht te zijn verleend op het moment waarop er sprake is van een juridisch bindende, onvoorwaardelijke verplichting tot uitbetaling. Artikel 10 van de overeenkomst over opleidingssteun [zie overweging (48)] stelt de verplichting tot uitbetaling van de opleidingssteun afhankelijk van de naleving van de toepasselijke wetgeving, met inbegrip van de EU-regels inzake staatssteun. Hieruit volgt dat de in deze overeenkomst vastgestelde verplichting tot uitkering van de opleidingssteun niet als onvoorwaardelijk kan worden beschouwd op het moment van sluiting van de overeenkomst. Daarnaast hebben de Spaanse autoriteiten bevestigd dat de betrokken opleidingssteun niet is uitbetaald. Aangezien het Habiditeproject in Alonsotegi niet is uitgevoerd, zal deze steun ook in de toekomst waarschijnlijk niet worden uitbetaald.

(57) Het besluit betreft evenmin de regionale steun van 6 miljoen EUR die de Baskische regering op 30 december 2008 aan Habidite heeft toegekend [zie de overwegingen (40) en (50)]. Er zij echter op gewezen dat de twee aangemelde overeenkomsten waarop dit besluit van toepassing is en de in 2008 toegekende regionale steun hetzelfde investeringsproject betreffen, namelijk de oprichting van een fabriek voor bouwelementen van Habidite in Alonsotegi. Deze bewering werd niet specifiek betwist door de Baskische regering of de Diputación [zie overweging (50)].

(58) Overeenkomstig punt 66 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ([31]) moeten de Spaanse autoriteiten toezien op de naleving van de bepalingen over cumulatie van steun die van toepassing zijn op de in 2008 toegekende regionale steun.

(59) Bovendien zij erop gewezen dat met de aankoop van de voor dit investeringsproject benodigde gronden blijkens gegevens van de Diputación [zie overweging (28)] werd begonnen in mei 2007, en dat tot april 2008 achtereenvolgens verschillende stukken grond werden aangekocht. De uitvoering van het project was dus al in mei 2007 begonnen. Overeenkomstig punt 38 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ([32]) mag steun in het kader van steunregelingen alleen worden toegekend indien de begunstigde een steunaanvraag heeft ingediend en de met het beheer van de regeling belaste autoriteit vervolgens schriftelijk heeft bevestigd dat het project in beginsel voldoet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van de regeling vóór de werkzaamheden aan het project beginnen; dit moet ervoor zorgen dat regionale steun een stimulerend effect heeft op het uitvoeren van investeringen.

Toepasselijke wetgeving

(60) De Commissie moet *ratione temporis* bepalen welke staatssteunregels van toepassing zijn voordat zij de aanwezigheid van steun en de verenigbaarheid ervan met het Verdrag beoordeelt.

([28]) PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.
([29]) Zaak MF 12/2009, *Habidite - Spanje*, nog niet afgerond op de datum van het onderhavige besluit.
([30]) Zie bijvoorbeeld beschikking van de Commissie betreffende steunmaatregel nr. C 19/06 Javor Pivka Lesna Industrija d.d., PB L 29 van 2.2.2008, blz. 16.
([31]) Zie voetnoot 18.
([32]) Zie voetnoot 18.

(61) De overeenkomsten over gronden en over woningen zijn op 15 december 2006 ondertekend, maar pas in april 2009 voor onderzoek bij de Commissie aangemeld. Zoals al aangegeven in overweging (56) wordt staatssteun volgens de vaste praktijk ([33]) geacht te zijn verleend op het moment waarop er sprake is van een juridisch bindende, onvoorwaardelijke verplichting tot uitbetaling. In het geval van de twee aangemelde overeenkomsten zijn de Diputación en Bizkailur deze juridisch bindende, onvoorwaardelijke toezegging tot uitbetaling aangegaan op 15 december 2006 met de ondertekening van de overeenkomsten. Elke steun in het kader van deze twee overeenkomsten is derhalve onrechtmatig, aangezien de steun is toegekend in strijd met de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, van het Verdrag.

(62) Volgens de rechtspraak in de zaak *CELF/SIDE* ([34]) belet een latere aanmelding of verenigbaarverklaring niet dat steun die is toegekend in strijd met de aanmeldings- of standstillverplichting, onrechtmatig is. Zoals aangegeven in de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun ([35]) zijn de regels voor onrechtmatig verleende staatssteun die welke op het moment van toekenning van de steun van kracht waren – in het onderhavige geval op 15 december 2006. Deze beginselen worden ook bevestigd in de punten 63 en 105 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ([36]). De Commissie moet zich bij haar beoordeling van de vraag of er sprake is van staatssteun en van de verenigbaarheid daarvan derhalve baseren op de regels inzake staatssteun die van kracht waren op 15 december 2006, de datum van ondertekening van de twee aangemelde overeenkomsten.

VII.1. **De vraag of er sprake is van staatssteun**

(63) Teneinde vast te stellen of de onderzochte maatregelen staatssteun omvatten, moet de Commissie beoordelen of aan de cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag is voldaan. In dit artikel is het volgende bepaald: "[b]ehoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, 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". Deze cumulatieve criteria worden in de overwegingen (64) tot en met (107) voor elk van de twee aangemelde overeenkomsten onderzocht.

VII.1.1 *Maatregel 1: Overeenkomst over gronden*

Gebruik van staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

(64) Een van de criteria om te bepalen of een maatregel staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag inhoudt, is het gebruik van staatsmiddelen, hetzij in de vorm van een uitbetaling, hetzij in de vorm van inkomstenderving door de staat. Bovendien worden de middelen van overheids- of particuliere ondernemingen waarop de overheid direct of indirect toezicht kan uitoefenen, volgens vaste rechtspraak ook beschouwd als staatsmiddelen, aangezien zij onder overheidstoezicht blijven en daarmee ter beschikking van de bevoegde overheidsinstanties staan ([37]). In dit verband merkt de Commissie in de overwegingen (65) en (66) het volgende op.

(65) Ten eerste hebben de Diputación en Bizkailur de overeenkomst over gronden gezamenlijk gesloten. De overeenkomst bevat verschillende duidelijke aanwijzingen dat Bizkailur in het kader van deze overeenkomst optrad als "verlengstuk" van de Diputación. De overeenkomst over gronden werd namens de Diputación en Bizkailur ondertekend door de *Diputado General* (voorzitter van het provinciebestuur) van Bizkaia. In punt 2 van de preambule bij de overeenkomst staat dat de overheidsbeleidsdoelstellingen van de Diputación, als volledige eigenaar van Bizkailur, de bevordering van nieuwe en innovatieve investeringsprojecten, het scheppen van werkgelegenheid en het vergemakkelijken van de toegang tot sociale woningen voor de inwoners van de provincie Biskaje omvatten. In punt 5 van de preambule staat dat de overeenkomst is gesloten om rechtstreeks of via openbare bedrijven zoals Bizkailur te werken aan de verwezenlijking van de in punt 2 van de preambule genoemde doelstellingen van economisch en sociaal beleid.

(66) Ten tweede stonden de middelen waarmee Bizkailur wilde voldoen aan haar verplichtingen om grond te kopen voor de oprichting van de fabriek van Habidite in Alonsotegi, en deze aan te passen voor industrieel gebruik, onder de controle van de Diputación. Vanaf 1999 had de Diputación de volledige eigendom van en zeggenschap over Bizkailur ([38]). Er zij gewezen op de volgende "organieke" en "structurele" aanwijzingen, zoals vastgesteld in het arrest *Stardust Marine* ([39]), die aangeven of de activiteiten van Bizkailur in het kader van de overeenkomst over gronden toerekenbaar waren aan de staat:

a) de reikwijdte van de activitreiten van Bizkailur in het kader van de overeenkomst over gronden was vastgesteld door de Diputación;

b) voor de toepassing van deze overeenkomst handelde Bizkailur expliciet namens de Diputación;

([33]) Zie voetnoot 30.
([34]) Zaak C-199/06, CELF / SIDE, Jurispr. 2008, blz. I-469.
([35]) PB C 119 van 22.5.2002, blz. 22.
([36]) Zie voetnoot 18.
([37]) Zie bijv. zaak C-278/00, Griekenland / Commissie, Jurispr. 2004, blz. I-3997, punt 50, C-482/99, Frankrijk / Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-4397, en de gevoegde zaken C-328/99 en C-399/00, Italië / Commissie (SIM 2 Multimedia), Jurispr. 2003, blz. I-4035, punt 33.
([38]) Zie http://www.azpiegiturak.bizkaia.net/index.php?%20option%20=%20com_content%20&%20task%20=%20view%20&%20id%20=%20397%20&%20Itemid%20=%20492.
([39]) Zaak C-482/99, Frankrijk / Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-4397.

c) het specifieke karakter van de activiteiten van Bizkailur, die uitsluitend gericht waren op het verwezenlijken van overheidsbeleidsdoelstellingen, toont aan dat deze onderneming geen normale marktdeelnemer was die tegen marktvoorwaarden concurreerde.

(67) In het licht van de aanwijzingen in de overwegingen (65) en (66) wordt geconcludeerd dat in het geval van de overeenkomst over gronden is voldaan aan het criterium van het gebruik van staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat.

Selectief voordeel

(68) De Commissie heeft de voorwaarden voor de terugbetaling van de gronden die de Diputación en Bizkailur ter beschikking moesten stellen voor het Habiditeproject in Alonsotegi, zoals vastgesteld in deel 2, artikel 1, onder vi) en vii), van de overeenkomst over gronden [zie ook overweging (20)], onderzocht en merkt op basis hiervan in de overwegingen (69) tot en met (83) het volgende op.

(69) Volgens deel 2, artikel 1, onder vi), van de overeenkomst over gronden bestond de prijs die Habidite moest betalen voor de aankoop van de gronden en de aanpassing voor industrieel gebruik door Bizkailur uit de "effectieve door Bizkailur gedragen kosten […] voor de aankoop van de gronden […]". Habidite voerde aan [zie overweging (46)] dat hierin volgens haar ook financieringskosten waren begrepen. Deze interpretatie is echter onaanvaardbaar. De verwijzing naar de "effectieve voor de aankoop van de grond gedragen kosten" is voldoende duidelijk en behoeft geen verdere uitleg: het gaat hierbij uitsluitend om de prijs die Bizkailur daadwerkelijk heeft betaald voor de aankoop van de gronden.

(70) In de eerste plaats dient hieruit bijgevolg te worden geconcludeerd dat deze bewoordingen de effectieve door Bizkailur gedragen kosten bij de aanpassing van de gronden voor industrieel gebruik duidelijk uitsluiten.

(71) Ten tweede komen de terugbetalingsvoorwaarden, zoals bepaald in deel 2, artikel 1, onder vi), van de overeenkomst over gronden, namelijk een "aflossingsvrije periode" van vier jaar en de daaropvolgende terugbetaling in vier jaarlijkse tranches van 25 % van de daadwerkelijk door Bizkailur voor de aankoop van de gronden betaalde prijs, in de praktijk neer op een rentevrije lening. De formulering van artikel 1, onder vii), van de overeenkomst over gronden kan niet zo worden uitgelegd dat deze ook de financieringskosten van een soortgelijke lening omvat, d.w.z. de rente die Habidite had moeten betalen voor een gelijksoortige lening van een particuliere schuldeiser. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat een particuliere marktdeelnemer in een situatie zoals die van Bizkailur zou hebben geaccepteerd enerzijds Habidite geen kosten voor de aanpassing van de gronden in rekening te brengen, en anderzijds een "aflossingsvrije periode" van vier jaar voor de terugbetaling van de voor de aankoop van de gronden betaalde prijs, en een een termijn van zeven jaar na de datum van overdracht van de gronden aan Habidite voor de totale terugbetaling toe te staan, zonder enige rente voor deze financiering aan te rekenen.

(72) In het licht van de bevindingen in de overwegingen (69) tot en met (71) moet worden geconcludeerd dat Habidite uit de overeenkomst over gronden een voordeel zou hebben verkregen dat zij onder normale marktomstandigheden niet had verkregen. Het voordeel bestaat uit de onderstaande twee elementen:

a) de gederfde rente-inkomsten voor een lening ter hoogte van de totale door Bizkailur gedragen kosten voor de aankoop van de gronden overeenkomstig deze overeenkomst, d.w.z. een lening met een looptijd van 7 jaar, een aflossingsvrije periode van 4 jaar en 4 gelijke jaarlijkse aflossingstermijnen (van elk 25 % van het terugbetaalde bedrag); en

b) de door Bizkailur gedragen kosten voor de aanpassing, voor industrieel gebruik, van het voor het project benodigde stuk grond van ten minste 101 403 m^2, zoals bepaald in artikel 1, onder ii), van de overeenkomst over gronden (namelijk ten minste 81 600 m^2 voor de fabriek, 5 300 m^2 voor kantoorruimte en bijgebouwen, en 14 300 m^2 voor industrieel gebruik).

(73) Wat het eerste element betreft, namelijk de gederfde rente-inkomsten in verband met de terugbetaling van de aankoopprijs van de gronden, raamt de Commissie het bedrag op een nettosubsidie-equivalent (NSE) van 13,21 % van de prijs voor de aankoop van de gronden door Bizkailur. Dit NSE is berekend zoals aangegeven in de overwegingen (74) tot en met (77).

(74) In een eerste stap werd het rentepercentage dat van toepassing was bij een soortgelijke lening bepaald op basis van het referentiepercentage dat in december 2006 in Spanje gold, namelijk 4,36 %, zoals aangegeven in de mededeling van de Commissie betreffende de referentiepercentages. ([40])

(75) Op basis van de mededeling van de Commissie over de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld van 199 ([41]) (hierna "de mededeling van de Commissie van 1997" genoemd), die van kracht was op het moment dat de overeenkomst over gronden werd gesloten, hoeft dit referentiepercentage niet te worden verhoogd om het kredietrisicoprofiel van Habidite tot uiting te brengen. Volgens de mededeling van de Commissie van 1997 moesten de referentiepercentages overeenkomen met de gemiddelde stand van de rente in de verschillende lidstaten voor leningen met middellange tot lange looptijd (vijf tot tien jaar), waarvoor de

([40]) http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html.

([41]) PB C 273 van 9.9.1997, blz. 3.

gebruikelijke zekerheden waren gesteld. Dit algemene beginsel is niet specifiek gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([42]). Bij gebrek aan directe informatie over het toenmalige kredietrisico van Habidite of de Afer-groep is de Commissie van mening dat kan worden aangenomen dat Habidite destijds een normale onderneming met een normale zekerheidstelling was. De Diputación en Habidite waren namelijk beide van mening dat Habidite en de Afer-groep destijds geen ondernemingen in moeilijkheden in de zin van de punten 9, 10 en 11 van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun waren [zie overweging (50)].

(76) In een derde stap werd het brutosubsidie-equivalent van de steun in het kader van deze terugbetalingsregeling aangepast om rekening te houden met de vennootschapsbelasting die de ontvanger had moeten betalen en die destijds 35 % bedroeg in Spanje.

(77) Op basis van de elementen in de overwegingen (74) tot en met (76) wordt het NSE voor deze gesubsidieerde lening in onderstaande tabel weergegeven:

Bedrag van de lening	100 %
Looptijd van de lening	7 jaar
Aflossingsvrije periode voor de terugbetaling	4 jaar
Referentiepercentage	4,36 %
Marge/aanvulling	0
Toepasselijk totaal rentepercentage	4,36 %
Brutosubsidie-equivalent van de steun	20,33 %
Vennootschapsbelasting	35 %
Nettosubsidie-equivalent (na belastingen)	**13,21 %**

(78) De Commissie merkt tevens op dat de partijen het niet eens zijn over de effectieve kosten voor de aankoop van de gronden voor dit project, op basis waarvan het NSE moet worden toegepast om het steunbedrag te bepalen. Zoals aangegeven in overweging (30), stelt de Diputación dat Bizkailur tot september 2009 4,7 miljoen EUR had neergeteld voor de aankoop van 205 000 m^2 grond, en dat naar schatting nog eens 2,6 miljoen EUR nodig was geweest om de resterende voor dit project benodigde 95 000 m^2 te kopen. Habidite stelt op haar beurt dat Bizkailur niet zo'n groot stuk grond voor dit project had hoeven te kopen, aangezien de overeenkomst over gronden slechts in een totale oppervlakte van 101 403 m^2 voorzag [zie overweging (47)].

(79) Met betrekking tot dit meningsverschil merkt de Commissie om te beginnen op dat volgens de bewoordingen van artikel 1, onder ii), van de overeenkomst over gronden voor het project in totaal "ten minste" 101 403 m^2 grond had moeten worden aangekocht. Ten tweede kan de Commissie op basis van de gegevens die de partijen in de loop van de formele onderzoeksprocedure hebben overgelegd, geen oordeel uitspreken over deze zaak. Aangezien de steun in de overeenkomst over gronden echter niet is uitgekeerd en er geen geld hoeft te worden teruggevorderd, hoeft de vraag welk bedrag Habidite precies had moeten terugbetalen voor de grondaankoop niet te worden beantwoord. In het kader van het onderhavige besluit volstaat het om het steunelement dat voortvloeit uit de in de overeenkomst over gronden vastgestelde terugbetalingsvoorwaarden te bepalen.

(80) Dit steunelement is vastgesteld op 13,21 % van de kosten die op grond van deel 2, artikel 1, onder ii), van de overeenkomst over gronden aan Bizkailur moesten worden vergoed voor de aankoop van de voor het Habiditeproject benodigde grond. Het vastgestelde bedrag komt overeen met de door Bizkailur gederfde rente-inkomsten die een marktdeelnemer zou hebben aangerekend voor een lening met een looptijd van 7 jaar, een aflossingsvrije periode van 4 jaar en 4 gelijke jaarlijkse terugbetalingstermijnen (van elk 25 % van het terugbetaalde bedrag). De grondslag voor de berekening van dit staatssteunelement wordt gevormd door de effectieve door Bizkailur gedragen kosten voor de aankoop van de grond zoals vastgesteld in deel 2, artikel 1, onder ii), van de overeenkomst over gronden.

(81) Dezelfde overwegingen gelden voor het andere steunelement in de overeenkomst over gronden, d.w.z. de kosten voor de aanpassing van de grond voor industrieel gebruik – die volgens de overeenkomst over gronden niet hoefden te worden terugbetaald aan Bizkailur [zie in dit verband de overwegingen (69) en (70)]. De partijen zijn het wederom oneens over de bedragen. Volgens de Diputación werden deze kosten in maart 2009 op 28,5 miljoen EUR geschat [zie overweging (30)]. Habidite is echter van mening dat dit bedrag te hoog is geschat [zie overweging (47)], deels omdat Bizkailur een grotere oppervlakte heeft gekocht dan volgens de overeenkomst over gronden nodig was voor dit project, en deels omdat zij een deel van de gronden die waren aangekocht voor het project, al voor andere doeleinden had gebruikt, bijvoorbeeld voor afvalstortplaatsen.

([42]) 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. De methode voor de berekening van referentie- en terugvorderingspercentages werd pas in 2008 gewijzigd met de invoering van aanvullingen/marges boven op het referentiepercentage om het risicoprofiel en de mate van zekerheidstelling van de begunstigde tot uitdrukking te brengen – zie de mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld, PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6.

(82) Aangezien de steun niet is uitgekeerd en er geen geld hoeft te worden teruggevorderd, volstaat het in het kader van dit besluit eens te meer om dit steunelement in de overeenkomst over gronden te definiëren: het omvat de totale kosten die Bizkailur zou hebben gedragen voor de aanpassing van het perceel voor dit project voor industrieel gebruik, overeenkomstig de voorwaarden van deel 2, artikel 1, onder iii), van de overeenkomst over gronden, volgens de bewoordingen van deel 2, artikel 1, onder vi), van de overeenkomst hoefden deze kosten niet door Habidite te worden terugbetaald aan Bizakailur.

(83) De Commissie concludeert tevens dat het in de overwegingen (68) tot en met (77) genoemde voordeel, dat bestaat uit de twee onderdelen zoals omschreven in de overwegingen (80) en (82), als selectief moet worden gezien in zoverre het op grond van de overeenkomst over gronden aan één bepaalde begunstigde ten goede is gekomen, met name Habidite en de Afer-groep waartoe zij behoort.

Verstoring van de mededinging

(84) Zoals aangegeven in overweging (43) voert Habidite aan dat de aangemelde overeenkomsten de mededinging niet verstoren omdat: (a) de referentiemarkt zich beperkt tot de vervaardiging, verkoop en verhuur van systeembouwwoningen, en (b) de unieke kenmerken van de Habiditesysteembouwelementen met zich meebrengen dat de onderneming geen concurrenten heeft.

(85) De Commissie kan zich niet vinden in de argumenten van Habidite. Ook al zouden de systeembouwelementen van Habidite vanwege hun kenmerken als een op zichzelf staand product kunnen worden beschouwd, dan nog dient de betreffende productmarkt in het onderhavige geval in bredere zin te worden gedefinieerd als markt voor de bouw en verkoop van woningen in het algemeen – waaronder begrepen woningen die op de vrije markt worden verkocht en woningen die in het gereguleerde segment van de markt worden verkocht (sociale huisvesting).

(86) Zoals Habidite zelf aanvoert, kunnen de prijzen van de aan Bizkailur te verkopen huizen worden gemeten aan de prijzen van verkochte vrijemarktwoningen of sociale of semi-sociale woningen. Het feit dat Bizkailur ook met andere bouwbedrijven dan Habidite in zee ging voor de levering van woningen die als semi-sociale woningen zouden worden verkocht, maakt duidelijk dat andere bouwondernemingen destijds met Habidite concurreerden om de levering voor de verkoop van sociale en semi-sociale woningen aan Bizkailur.

(87) In het ondernemingsplan dat Habidite in november 2008 bij de Baskische regering indiende ter ondersteuning van haar aanvraag voor regionale steun (blz. 10 tot en met 12), vermeldde zij bovendien te hebben geconcurreerd met bouwers van traditionele woningen op meerdere Spaanse regionale markten waarop zij haar producten wilde verkopen (waaronder met name het Baskenland, Navarra, Cantabrië, La Rioja, Madrid en Catalonië, maar ook, doch in mindere mate, in andere Spaanse autonome gemeenschappen). Volgens haar schatting zou haar totale aandeel op de Spaanse markt (vrije markt plus sociale-huisvestingsprojecten) stijgen van 0,4 % in 2011 tot 1 % in de periode 2012-2016. Voor het jaar 2011 bijvoorbeeld heeft Habidite het totale aantal op de gehele Spaanse markt verkochte woningen op circa 320 000 geschat, waarvan zij er 1 403 voor haar rekening zou nemen, wat overeenkomt met een marktaandeel van 0,4 %. Meer specifiek voor de markt in het Baskenland schatte Habidite haar marktaandeel op 0,5 % in 2011 en ten hoogste 2,8 % vanaf 2014, uitgaande van een totale jaarlijkse vraag naar huisvesting in deze regio van 8 000 woningen voor de periode 2011-2016.

(88) Volgens vaste rechtspraak is er sprake van concurrentieverstoring als de steun de financiële positie en de mogelijkheden van de begunstigde onderneming verbetert ten opzichte van concurrenten die geen steun ontvangen ([43]). In het licht van dit beginsel en van het voorgaande moet geconcludeerd worden dat de steunverlening via de overeenkomst over gronden aan Habidite en de Afer-groep de mededinging zou hebben verstoord omdat Habidite met de steun de investeringskosten, die normaliter door de onderneming zelf worden gedragen, had kunnen beperken en daardoor ten opzichte van bestaande en potentiële concurrenten een concurrentievoordeel had kunnen verwerven.

Beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten

(89) Overeenkomstig het bepaalde in de overwegingen (84) tot en met (87) is ook het argument van Habidite dat de geografische referentiemarkt gezien de kosten voor het vervoer van pasklare onderdelen slechts een lokale of regionale markt is wat systeembouwwoningen betreft, onaanvaardbaar. Gezien de geografische nabijheid van het Baskenland ten opzichte van andere lidstaten en van de zee waren de extra vervoerskosten waarschijnlijk niet van doorslaggevend belang bij de uitschakeling van potentiële concurrenten van Habidite in deze autonome gemeenschap. Omgekeerd waren de vervoerskosten voor Habidite wellicht geen beletsel om te concurreren om de bouw van woningen in nabijgelegen lidstaten.

(90) Volgens dezelfde in overweging (88) genoemde rechtspraak moet, wanneer financiele steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beinvloed. De steun kan

([43]) Zie bijvoorbeeld zaak 730/79, Phillip Morris / Commissie, Jurispr. 1980, blz. 2671, punt 11 en zaak C-259/85, Frankrijk / Commissie, Jurispr. 1987, blz. 4393, punt 24.

van dien aard zijn dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed zelfs wanneer de begunstigde onderneming geen grensoverschrijdende activiteiten verricht ([44]).

(91) Op basis van de overwegingen (89) en (90) moet de Commissie concluderen dat de steun in het kader van de overeenkomst over gronden het handelsverkeer tussen de lidstaten waarschijnlijk ongunstig heeft beïnvloed.

VII.1.2 *Maatregel 2: Overeenkomst over woningen*

(92) Het in de overwegingen (64) tot en met (67), (84) tot en met (88) en (89) en (90) vervatte betoog over de criteria voor het gebruik van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid aan de staat, de verstoring van de mededinging en de invloed van de overeenkomst over gronden op het handelsverkeer tussen de lidstaten is mutatis mutandis van toepassing op de overeenkomst over woningen. In de overwegingen (93) tot en met (96) zal derhalve alleen het criterium van het selectieve voordeel worden onderzocht.

Selectief voordeel

(93) Zoals uiteengezet in overweging (45) voert Habidite aan dat de overeenkomst over woningen haar geen voordeel verschafte, in wezen omdat de prijzen die Bizkailur krachtens deze overeenkomst moest betalen voor de 1 500 door Habidite te bouwen woningen, daadwerkelijk onder het marktniveau lagen.

(94) Habidite stelt om te beginnen dat Bizkailur de 1 500 woningen die Habidite krachtens de overeenkomst moest leveren, als semi-sociale woningen zou hebben verkocht tegen een prijs waaraan de toepasselijke regionale wetgeving een maximum had gesteld van 1,7 maal de prijs die bij besluit van de Baskische regering van 1 augustus 2004 is bepaald, die vervolgens is geïndexeerd op basis van de door het Spaanse bureau voor de statistiek bepaalde consumentenprijsindex (CPI) [zie in dit verband de overwegingen (17) en (18)]. De gemiddelde prijs die Bizkailur voor de 1 500 woningen zou hebben ontvangen, bedroeg aldus 2 010,19 EUR/m^2 en lag dus onder de gemiddelde prijs (2 921,9 EUR/m^2) voor woningen die in 2007 werden verkocht op de vrije markt in de provincie Biskaje. Bovendien zou Habidite slechts 83 % (en 83,30 % in het geval van de 750 woningen met een woonoppervlak minder dan 75 m^2) hebben gekregen van de 2 010,19 EUR/m^2 die Bizkailur verkreeg uit de verkoop van deze semi-sociale woningen.

(95) Ten tweede voert Habidite aan dat de prijs die zij voor de 1 500 woningen krachtens de overeenkomst over woningen van Bizkailur zou hebben verkregen, vergelijkbaar was met de prijzen die andere bouwondernemingen die in die periode soortgelijke overeenkomsten met Bizkailur hadden gesloten, verkregen [zie voorbeelden in overweging (45)].

(96) Tot slot betoogde Habidite dat deze overeenkomsten ingevolge wetsbesluit 78/1986 en artikel 31 van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten ([45]) ook rechtstreeks kunnen worden gesloten, d.w.z. zonder openbare inschrijving, wanneer dit om technische redenen of om redenen van bescherming van alleenrechten is gerechtvaardigd.

(97) Na de beoordeling van de gegevens en argumenten van Habidite maakt de Commissie in de overwegingen (98) tot en met (107) de onderstaande opmerkingen.

(98) Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de gegevens over de gemiddelde prijzen die andere bouwondernemingen verkregen bij soortgelijke overeenkomsten met Bizkailur, enkel steunt op in de pers gepubliceerde gegevens. De Commissie heeft hierover van de Diputación geen rechtstreekse informatie ontvangen, bijvoorbeeld in de vorm van kopieën van soortgelijke overeenkomsten die Bizkailur met andere bouwondernemingen heeft gesloten. De door Habidite en de Diputación verstrekte prijsramingen hebben betrekking op 2006 en 2007, terwijl volgens artikel A, onder c), van de overeenkomst over woningen en het in 2009 openbaar gemaakte bedrijfsplan van Habidite de 1 500 woningen in de periode 2009-2011 aan Bizkailur zijn geleverd.

(99) Zelfs in de veronderstelling dat de prijzen die Habidite voor de 1 500 woningen op basis van de overeenkomst van Bizkailur had moeten verkrijgen, vergelijkbaar zouden zijn met de prijzen die andere bouwondernemingen van Bizkailur verkregen ingevolge soortgelijke overeenkomsten, en in ieder geval lager waren dan de op de vrije markt prijzen voor dergelijke woningen genoteerde prijzen, kan de Commissie hieruit niet concluderen dat deze overeenkomst voor Habidite geen voordeel heeft opgeleverd. Zoals reeds opgemerkt in het besluit tot inleiding van de procedure ([46]) is het voor Habidite uit deze overeenkomst voortvloeiende voordeel voornamelijk gelegen in het feit dat deze de verkoop waarborgde van een belangrijk deel van haar aanvangsproductie, waardoor de risico's die onlosmakelijk met een nieuw investeringsproject zijn verbonden, en die zelfs nog groter zijn bij de lancering van een nieuw product, zoals de systeembouwelementen van Habidite, aanzienlijk werden beperkt.

([44]) Zie bijvoorbeeld zaak C 102/87, Frankrijk / Commissie (SEB), Jurispr. 1988, blz. 4067, en zaak C-310/99, Italië / Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-289, punt 85.

([45]) PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114.

([46]) Zie overweging (32) van het besluit tot inleiding van de procedure.

(100) Het is algemeen bekend dat destijds een hevige concurrentiestrijd woedde op de Spaanse woningbouwmarkt, en dat die ook nu nog onverminderd gaande is. Het feit dat Bizkailur bij Habidite een opdracht plaatste voor de levering van 1 500 woningen, moet een niet onaanzienlijk voordeel opleveren voor Habidite ten opzichte van haar concurrenten, zelfs als alleen de vraag naar de bouw van sociale en semi-sociale woningen in aanmerking wordt genomen.

(101) Zoals opgemerkt door de Diputación moest Bizkailur volgens het Plan Foral [zie overweging (19)] in totaal 3 000 woningen beschikbaar stellen om als sociale woningen te worden verkocht in de periode 2004-2007. Hieruit blijkt duidelijk dat het aantal van Habidite contractueel af te nemen woningen helemaal niet verwaarloosbaar was. Het Plan Foral bestrijkt weliswaar de periode 2004-2007, maar de 1 500 woningen waarover Habidite een overeenkomst had gesloten met Bizkailur, moesten in de periode 2009-2011 worden geleverd (volgens het bedrijfsplan van de onderneming in de in 2009 openbaar gemaakte versie). Niettemin geeft het een indicatie van het totale aantal sociale woningen dat Bizkailur wilde verkopen toen de overeenkomst over woningen werd gesloten.

(102) Dit aspect moet worden beoordeeld in het licht van de verhouding tussen de door Bizkailur en de Diputación in opdracht gegeven woningen en de geraamde totale productie van Habidite voor de betrokken periode. Volgens het in 2009 openbaar gemaakte bedrijfsplan schatte Habidite dat Bizkailur in 2009 haar gehele productie van 433 woningen exclusief zou hebben afgenomen. In 2010 zou Bizkailur 670 woningen hebben gekocht, terwijl de totale productie van Habidite 1 113 woningen zou hebben bedragen. In 2011 zou Bizkailur 342 woningen hebben gekocht, terwijl de totale productie van Habidite 3 151 woningen zou hebben bedragen. Dit wijst erop dat ten tijde van de sluiting van de overeenkomst over woningen Habidite zelf heeft geraamd dat de Diputación en Bizkailur een aanzienlijk deel van de productie zouden hebben gekocht tijdens de eerste twee productiejaren van de fabriek van Habidite in Alonsotegi (2009 en 2010). Dit wettigt de conclusie dat de overeenkomst over woningen de risico's die onlosmakelijk met een nieuw investeringsproject zijn verbonden, en met name met de lancering van een nieuw product (de systeembouwelementen van Habidite) inderdaad aanzienlijk verkleint.

(103) Een andere aanwijzing dat dankzij deze overeenkomst het risico voor Habidite in verband met de verkoop van haar product op de markt, aanzienlijk werd beperkt, is te vinden het eigen bedrijfsplan van Habidite (van november 2008), dat is ingediend ter verwerving van de regionale steun voor 2008. In dit bedrijfsplan schatte Habidite de totale vraag naar woningen voor verkoop op de gereguleerde markt voor de periode 2011-2016 in geheel Baskenland op circa 8 000 woningen per jaar. Volgens het genoemde plan was Habidite voornemens voorrang te geven aan verkoop binnen het gereguleerde marktsegment (sociale huisvesting), zowel in het Baskenland als in andere regio's van Spanje. In 2011 werd verwacht dat Habidite op een totale productie van 1 403 woningen in datzelfde jaar 289 woningen zou verkopen op de gereguleerde markt in Spanje. Hieruit blijkt dat na afloop van de overeenkomst over woningen (de 1 500 woningen die door Diputación en Bizkailur in opdracht waren gegeven, moesten uiterlijk in mei 2011 worden geleverd) het aantal woningen dat Habidite op de gereguleerde markt hoopte te verkopen, namelijk 289 woningen op een totaal van 1 403, veel lager lag dan in de eerste drie door deze overeenkomst bestreken productiejaren van de fabriek van Habidite in Alonsotegi.

(104) Een ander relevant aspect is de werkelijke behoefte aan sociale woningen in de provincie Biskaje, waarin Bizkailur door middel van de overeenkomst over woningen voorzag. Noch de Diputación noch Habidite heeft specifiek bewijs overgelegd over de werkelijke behoefte aan sociale huisvesting waarin Bizkailur moest voorzien door middel van de overeenkomst over woningen die met Habidite onder de gegeven voorwaarden is gesloten. Zoals reeds vermeld in overweging (97) moesten de 1 500 woningen in het kader van deze overeenkomst in de periode 2009-2011 worden geleverd. Bovendien heeft de Diputación niet betwist dat de overeenkomst werd gesloten om een dienst van algemeen economisch belang te verlenen, met name sociale huisvesting. Ook moet worden opgemerkt dat aan de overeenkomst over woningen geen openbare aanbesteding is voorafgegaan, hoewel Bizkailur volgens de informatie die Habidite zelf heeft verstrekt onder verwijzing naar soortgelijke overeenkomsten tussen Bizkailur en andere bouwondernemingen, voor een dergelijke opdracht een aanbesteding had moeten uitschrijven.

(105) Vanuit dit oogpunt kan de Commissie het niet eens zijn met het argument van Habidite [zie overweging (94)] dat de bijzondere technische aard van dit project een onderhandse overeenkomst zonder openbare aanbesteding rechtvaardigt. Ten eerste wordt in de door Habidite ingeroepen bepalingen niet verwezen naar situaties zoals de onderhavige, waarbij de bijzondere aard van het project bestond in het op de markt brengen van een nieuw product. Doel van de overeenkomst over woningen was het kopen van huizen om deze vervolgens als semi-sociale woningen aan kansarme burgers te verkopen. De gebruikte technologie voor de bouw van deze woningen doet niet ter zake, aangezien woningen die met een modulair bouwsysteem werden gerealiseerd, rechtstreeks in concurrentie stonden met woningen die volgens traditionele methoden werden gebouwd. Ten tweede uitte de *Tribunal Vasco de Cuentas Públicas* (de Baskische rekenkamer) in een rapport van januari 2009 ([47]) twijfels ten aanzien van de rechtmatigheid van de overeenkomsten over gronden en woningen, en vestigde zij de aandacht op overheidsopdrachten die zijn gegund in strijd met de beginselen van transparantie en openbare inschrijving.

([47]) Zie http://legislacion.derecho.com/acuerdo-11-junio-2009-tribunal-vasco-de-cuentas-publicas-2231134.

(106) Volgens het arrest betreffende P&O Ferries ([48]) is het enkele feit dat een overheidsdienst goederen tegen marktprijzen koopt, op zichzelf niet voldoende om aan te nemen dat de transactie onder voorwaarden van vrije concurrentie is verricht indien de staat geen werkelijke behoefte aan deze goederen bleek te hebben, met name wanneer dergelijke goederen onderhands werden aanbesteed. Het gebrek aan informatie over de werkelijke noodzaak voor Bizkailur om de 1 500 contractueel vastgelegde woningen in de periode 2009-2011 als semisociale woningen te verkopen, gekoppeld aan het feit dat geen openbare aanbesteding werd georganiseerd, wijst er in dit geval op dat de transactie niet onder marktvoorwaarden is gesloten.

(107) In het licht van de overwegingen (97) tot en met (106) concludeert de Commissie dat de overeenkomst over woningen niet als een normale markttransactie kan worden aangemerkt. Integendeel, de overeenkomst verschaft Habidite en de Afer-groep overduidelijk een voordeel aangezien zij het risico voor deze ondernemingen om hun productie te moeten verkopen onder marktvoorwaarden in rechtstreekse concurrentie met andere bouwondernemingen, beperkt. Onder steunelement wordt hier verstaan de winst die Habidite zou hebben behaald uit de verkoop van de 1 500 woningen aan de Diputación en Bizkailur overeenkomstig de voorwaarden van de overeenkomst over woningen, meer bepaald het verschil tussen de prijs die Bizkailur zou verkrijgen uit de verkoop van de 1 500 woningen onder de prijsvoorwaarden van artikel A, onder e), van de overeenkomst over woningen, en de productiekosten van de 1 500 woningen. Het voordeel is selectief omdat het krachtens de overeenkomst over woningen specifiek aan Habidite en de Afer-groep wordt verleend.

VII.1.3 *Voorlopige conclusies*

(108) Op basis van de overwegingen (64) tot en met (90) en (92) tot en met (106) en onverminderd andere bevindingen met betrekking tot de verenigbaarheid met de EU-regelgeving inzake overheidsopdrachten, moet worden geconcludeerd dat de overeenkomsten over gronden en woningen staatssteun inhouden in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(109) Wat de overeenkomst over gronden betreft, bestaat de betrokken staatssteun uit twee elementen:

(a) De gederfde rente van een lening met een aflossingsvrije periode van vier jaar waarmee de kosten van Bizkailur voor de aankoop van de gronden voor het Habiditeproject volledig werden gedekt en die voor een periode van zeven jaar rentevrij zou zijn verleend. De gederfde rente komt neer op een netto subsidie-equivalent (NSE) van 13,41 % van de door Bizkailur gedragen kosten voor de grondaankoop overeenkomstig deel 2, artikel 1, onder ii), van de overeenkomst over gronden.

(b) De totale door Bizkailur gedragen kosten voor de aanpassing van het betrokken terrein van in totaal ten minste 101 430 m^2, zoals bepaald in deel 2, artikel 1, onder iii), van de overeenkomst over gronden.

(110) In het geval van de overeenkomst over woningen bestaat het steunelement uit de winst die Habidite zou hebben behaald uit de verkoop van de 1 500 woningen op grond van deze overeenkomst, d.w.z. het verschil tussen de in artikel A, onder e), van de overeenkomst over woningen vastgestelde prijs en de door Habidite gedragen productiekosten van de 1 500 woningen.

VII.2. **Verenigbaarheid**

(111) In het besluit tot inleiding van de procedure van 2 december 2009 betwijfelde de Commissie of de steun met betrekking tot de overeenkomsten over gronden en woningen als verenigbaar met het Verdrag hadden kunnen worden aangemerkt op grond van de relevante voorschriften die ten tijde van de beoordeling van toepassing waren, met name de tijdelijke kaderregeling, ([49]) de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004, de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ([50]) en de algemene groepsvrijstellingsverordening van 2008 ([51]).

(112) Zoals vermeld in de overwegingen (60) tot en met (61) is de steun via de overeenkomsten over gronden en woningen onrechtmatig toegekend op 15 december 2006 (d.w.z. alvorens te zijn aangemeld bij de Commissie). De verenigbaarheid van de steun moet derhalve worden beoordeeld op basis van de staatssteunvoorschriften die ten tijde van de steunverlening van kracht waren.

(113) Vanuit dit tijdsperspectief kan de verenigbaarheid van de steun in het kader van de overeenkomsten over gronden en woningen niet worden onderzocht in het licht van de geldende bijzondere voorschriften in verband met de crisis, die pas later werden vastgesteld en in werking traden.

(114) Voorts voldeden Habidite en de Afer-groep op 15 december 2006 volgens de Diputación niet aan de voorwaarden om te worden beschouwd als ondernemingen in moeilijkheden in de zin van de punten 9, 10 en 11 van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun van 2004. Toen de overeenkomsten over gronden en woningen werden gesloten, kwamen ze derhalve niet in aanmerking voor reddings- en herstructureringssteun.

([48]) Zie gevoegde zaken T-116/01 en T-118/01, P&O European Ferries (Bizkaia) en Diputación Foral de Bizkaia / Commissie, Jurispr. 2003, blz. II-2957, en met name de punten 109-139. De uitspraak werd bekrachtigd met betrekking tot dit deel van de beoordeling door het HvJ in zijn uitspraak van 1 juni 2006.

([49]) Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis (PB C 83 van 7.4.2009, blz.1).

([50]) PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.

([51]) Verordening (EG) nr. 800/2008 van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard, PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3.

(115) De overeenkomsten over gronden en woningen werden op 15 december 2006 gesloten ter ondersteuning van een nieuw investeringsproject in Alonsotegi, een plaats in Gran Bilbao, destijds een steungebied krachtens artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag ([52]). Derhalve moet worden onderzocht of de steun in het kader van de overeenkomsten over gronden en woningen verenigbaar kan zijn geweest met het Verdrag krachtens de regelgeving die op 15 december 2006 van toepassing was op regionale steun, namelijk de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen van 1998 ([53]) (hierna "de richtsnoeren van 1998" genoemd) en de multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten van 2002 ([54]) (hierna "de kaderregeling van 2002" genoemd), en artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.

Verenigbaarheid van de overeenkomst over gronden met de richtsnoeren van 1998 en de kaderregeling van 2002

(116) Om als verenigbaar met de interne markt te worden aangemerkt, moet regionale investeringssteun voldoen aan een reeks standaardcriteria voor verenigbaarheid, die, toen de overeenkomst over gronden op 15 december 2006 werd gesloten, waren neergelegd in de richtsnoeren van 1998. De steun moest kunnen bijdragen tot de regionale ontwikkeling en de ondersteuning van een project voor een initiële investering waarvoor de werkzaamheden pas aanvingen nadat de begunstigde van de steun een steunaanvraag had ingediend (stimulerend effect), het investeringsproject moest voor ten minste 25 % door de begunstigde worden gefinancierd en ten minste vijf jaar binnen het betrokken gebied worden behouden. Daarnaast moesten de subsidiabele uitgaven waarmee voor de toekenning van de steun rekening moest worden gehouden, worden beperkt tot bepaalde subsidiabele kosten, en mocht de steun niet op zodanige wijze met andere steun worden gecumuleerd dat het toepasselijke plafond voor regionale steun werd overschreden.

(117) Op grond van punt 2 van de richtsnoeren van 1998 kan regionale ad-hocsteun ten gunste van één enkele onderneming of ten behoeve van slechts één enkele economische sector in de regel niet als verenigbaar met het Verdrag worden aangemerkt, omdat de verstorende effecten ervan in principe groter zouden zijn dan de positieve effecten op de regionale ontwikkeling. Bovendien was ad-hocsteun aan ondernemingen in moeilijkheden verboden.

(118) De steun die krachtens de overeenkomst over gronden aan Habitide is toegekend, is door de Spaanse autoriteiten niet in het kader van een goedgekeurde regionale steunregeling aangemeld. Deze steun beantwoordt veeleer aan de voorwaarden om te worden beschouwd als ad-hocmaatregel die alleen Habidite en de Afer-groep en impliciet ook de bouwsector ten goede komt.

(119) Krachtens hetzelfde punt 2 van de richtsnoeren van 1998 kan dergelijke ad-hocsteun ten gunste van één enkele sector en één enkele onderneming bij wijze van uitzondering als verenigbaar met het Verdrag worden beschouwd indien kan worden aangetoond dat de steun een aanzienlijke bijdrage levert aan de regionale ontwikkeling, die groter is dan de verstorende effecten op het handelsverkeer en de mededinging binnen de Unie. Hoewel de Spaanse autoriteiten geen argumenten inzake dit aspect hebben aangevoerd, zal de Commissie op eigen initiatief en op basis van de informatie waarover zij beschikt, onderzoeken of aan de voorwaarden voor een dergelijke afwijking is voldaan in het geval van de steun in het kader van de overeenkomst over gronden.

(120) De overeenkomst over gronden was duidelijk bedoeld ter ondersteuning van een nieuw investeringsproject, namelijk de nieuwe Habidite-fabriek in Alonsotegi. Destijds werd geschat dat het project 1 100 directe nieuwe rechtstreekse banen zou opleveren in een steungebied en hoogstwaarschijnlijk een niet-verwaarloosbaar aantal indirecte banen. Daarbij komt dat overeenkomstig de parallelle overeenkomst over woningen het nieuwe investeringsproject ook zou hebben bijgedragen aan de verwezenlijking van regionale beleidsdoelstellingen, namelijk de beschikbaarstelling van sociale woningen aan kansarme burgers in de provincie Biskaje. Voorts voldeed op het moment van de sluiting van de overeenkomsten over grond en woningen noch Habidite noch de Afergroep aan de voorwaarden om te worden aangemerkt als onderneming in moeilijkheden in de zin van de punten 9, 10 en 11 van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun [zie overweging (7)]. De Commissie moet derhalve concluderen dat in het geval van de overeenkomst over gronden voldaan is aan de voorwaarden voor een afwijking als bedoeld in de laatste alinea van punt 2 van de richtsnoeren van 1998.

(121) Krachtens punt 4.4 van de richtsnoeren van 1998 wordt onder regionale steun uitsluitend verstaan steun voor een initiële investering, die wordt gedefinieerd als een investering in vast kapitaal ten behoeve van de oprichting van een nieuwe vestiging, de uitbreiding van een bestaande vestiging, of het starten van een activiteit die een fundamentele wijziging in het product of in het productieproces van een bestaande vestiging meebrengt. De steun in het kader van de overeenkomst over gronden voldoet aan deze definitie, omdat de steun werd toegekend ter ondersteuning van de vestiging van een nieuw investeringsproject in Alonsotegi.

(122) Overeenkomstig punt 4.5. van de richtsnoeren van 1998 dient steun voor de initiële investering uitsluitend dekking van de subsidiabele investeringskosten. Dientengevolge wordt het maximumbedrag van de regionale steun uitgedrukt als percentage van de subsidiabele investeringskosten. Overeenkomstig de punten 4.5 en 4.6 van de richtsnoeren van 1998 heeft de categorie "voor steun in aanmerking komende uitgaven" van een nieuw investeringsproject betrekking op terreinen, gebouwen en uitrusting, en op een aantal categorieën immateriële investeringen (octrooien, licenties, knowhow) tot een limiet van 25 % van de standaardgrondslag voor grote ondernemingen.

([52]) Zie de beschikking van de Commissie van 17.5.2000 in de steunzaak N 773/99 Spanje – regionale kaart voor de periode 2000-2006, tekst beschikbaar op http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-1999/n773-99.pdf.
([53]) PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9.
([54]) PB C 70 van 19.3.2002, blz. 8.

(123) Daarom moeten eerst de subsidiabele kosten van het Habiditeproject in Alonsotegi per 15 december 2006 worden vastgesteld.

(124) Aangezien de steun in het kader van de overeenkomst over gronden niet werd verleend op basis van een voorafgaande steunaanvraag, heeft de begunstigde destijds niet de informatie ingediend die nodig was om de in aanmerking komende uitgaven te kunnen vaststellen bij een nieuw investeringsproject in het kader van regionale steun. De gegevens waarover de Diputación beschikte ter zake van de in aanmerking komende uitgaven, zoals reeds eerder vermeld in overweging (10), zijn de volgende:

Gronden	4,8 miljoen EUR
Industriële gebouwen	22,5 miljoen EUR
Aanpassingswerken	4,04 miljoen EUR
Installaties	24,0 miljoen EUR
Totaal	**55,34 miljoen EUR**

(125) De aangegeven uitgavencategorieën kunnen worden aangemerkt als "voor steun in aanmerking komende uitgaven" in de zin van punt 4.5 van de richtsnoeren van 1998. De steun in het kader van de overeenkomst over gronden was bovendien rechtstreeks gekoppeld aan de aankoop en aanpassing van de terreinen voor industrieel gebruik ten behoeve van het nieuwe investeringsproject, en voldoet derhalve ook aan deze vereiste uit hoofde van punt 4.5 van de richtsnoeren van 1998.

(126) Krachtens punt 4.10 van de richtsnoeren van 1998 moeten steunmaatregelen ten behoeve van de initiële investering worden onderworpen aan de verplichting dat de betrokken investering gedurende een periode van minimaal vijf jaar behouden blijft. Hoewel deze voorwaarde niet specifiek aan Habidite is opgelegd in het kader van de overeenkomst over gronden, moet evenwel worden opgemerkt dat in het kader van de parallelle overeenkomst over opleidingssteun [zoals beschreven in overweging (39)], die eveneens op 15 december 2006 is gesloten en betrekking heeft op hetzelfde investeringsproject, Habidite zich ertoe had verbonden 1 100 banen minimaal vijf jaar te handhaven. De Commissie moet derhalve concluderen dat ook aan de bepalingen van punt 4.10 van de richtsnoeren van 1998 is voldaan.

(127) Bij gebrek aan gegevens over de geraamde loonkosten voor de 1 100 werknemers van de fabriek van Habidite in Alonsotegi kan de Commissie geen gedegen beoordeling maken over de mogelijke verenigbaarheid van de in het kader van de overeenkomst over gronden verleende steun met de punten 4.11 tot en met 4.17 van de richtsnoeren van 1998 betreffende de schepping van werkgelegenheid. Aangezien de steun in het kader van deze overeenkomst was gekoppeld aan de aankoop van de gronden, die voor steun in aanmerking komen, is een beoordeling op basis van de punten 4.11 tot en met 4.17 van de richtsnoeren van 1998 overbodig.

(128) Voordat de overeenkomst over gronden werd ondertekend, had het investeringsproject van Habidite geen andere investeringssteun ontvangen die in aanmerking moest worden genomen voor de beoordeling van de cumulatieve effecten als bedoeld in punt 4.18 van de richtsnoeren van 1998.

(129) In punt 4.2 van de richtsnoeren van 1998 is bepaald dat de steunaanvraag vóór de aanvang van de uitvoering van het investeringsproject moet worden ingediend. De bedoeling hiervan is te waarborgen dat regionale steun pas wordt verleend wanneer de steun een verifieerbaar stimulerend effect heeft: waren de werkzaamheden aan een gegeven project al begonnen vóór de steunaanvraag, dan zou de daarna verleende regionale steun uiteraard geen stimulerend effect hebben, wat betekent dat het project hoogstwaarschijnlijk ook zonder steun zou zijn uitgevoerd.

(130) Met betrekking tot dit punt zij in de eerste plaats opgemerkt dat de overeenkomst over gronden een ad-hocmaatregel was en geen steun in het kader van een goedgekeurde regeling. Het stimulerend effect is evenwel een algemeen verenigbaarheidscriterium in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, waarvan de naleving in ieder geval moet worden nagegaan. Hoewel de Diputación voor deze maatregel geen stimulerend effect heeft aangevoerd, moet de Commissie desondanks de naleving van deze essentiële voorwaarde ambtshalve nagaan.

(131) De Commissie is van oordeel dat in het geval van de steun in het kader van de overeenkomst over gronden aan de voorwaarde inzake het stimulerend effect is voldaan om de hieronder genoemde redenen. Ten eerste hadden de werkzaamheden aan het project geen aanvang genomen vóór de steunverlening, hoewel de steun niet was aangemeld vóór de datum waarop deze werd verleend (15 december 2006). Volgens de informatie van de Diputación is met de aankoop van de voor het project benodigde gronden, die kan worden beschouwd als het begin van de werkzaamheden voor dit investeringsproject, pas begonnen in mei 2007, dat wil zeggen na de ondertekening van de overeenkomst over gronden op 15 december 2006. Ten tweede kan uit het feit dat het Habiditeproject niet werd uitgevoerd na de opschorting van de overeenkomsten over gronden en woningen, worden geconcludeerd dat de steun een stimulerend effect had: zonder steun werd het project niet uitgevoerd.

(132) Overeenkomstig punt 4.2. van de richtsnoeren van 1998 moet het steunvrije aandeel van de begunstigde in de financiering van het project ten minste 25 % van de subsidiabele kosten bedragen. Aan deze voorwaarde is eveneens duidelijk voldaan in het geval van de steun in het kader van de overeenkomst over gronden. De door

de Diputación gedeclareerde subsidiabele kosten voor dit project bedroegen in totaal 55 miljoen EUR; Habidite had dus ten minste 25 % van dit bedrag, namelijk 13,75 miljoen EUR, uit eigen middelen moeten bekostigen. De Commissie is van oordeel dat het steunelement in de overeenkomst over gronden zoals beschreven in overweging (109) niet meer kan hebben bedragen dan 75 % van de subsidiabele kosten, d.w.z. 41,25 miljoen EUR, zelfs niet in een scenario waarin het totale steunbedrag aanzienlijk zou zijn verhoogd door te aanvaarden dat de steun bestond uit 28,2 miljoen EUR aan effectieve kosten voor de aanpassing van de terreinen voor industrieel gebruik, vermeerderd met 0,98 miljoen EUR (d.w.z. 13,41 % van in totaal 7,3 miljoen EUR aan kosten voor de grondaankoop, zoals geraamd door de Diputación).

(133) In het licht van de overwegingen (116) tot en met (132) moet de Commissie concluderen dat de steun in het kader van de overeenkomst over gronden voldeed aan de voorwaarden voor verenigbaarheid van de richtsnoeren van 1998.

(134) Uit de informatie over de in de overwegingen (12) en (124) vermelde subsidiabele investeringskosten blijkt voorts dat het investeringsproject van Habidite in december 2006 kon worden aangemerkt als een groot investeringsproject in de zin van de multisectorale kaderregeling van 2002, aangezien de totale subsidiabele kosten van dit project meer bedroegen dan 50 miljoen EUR. De verenigbaarheid van de steun in het kader van de overeenkomst over gronden moet derhalve ook worden onderzocht vanuit het oogpunt van de naleving van de voorwaarden van de multisectorale kaderregeling van 2002.

(135) In december 2006 bedroeg de in Gran Bilbao geldende maximale steunintensiteit, uitgedrukt in NSE, 20 %. Overeenkomstig punt 21 van de kaderregeling van 2002, en rekening houdend met de subsidiabele uitgaven voor het Habiditeproject vanaf 2006 zoals vermeld in overweging (12), had de maximaal toegestane steunintensiteit voor dit project als volgt moeten zijn verlaagd:

Subsidiabele uitgaven	Aangepast steunplafond
Tot max. 50 mln EUR	10 mln EUR (20 % - regionaal plafond - van 50 mln EUR)
Tussen 50 mln EUR en 100 mln EUR	0,5 mln EUR (10 % - helft van het regionale plafond - van 5 mln EUR)
Deel bovenop 100 mln EUR	—
Totaal	10,5 mln EUR

(136) Hieruit volgt dat de steun in het kader van de overeenkomst over gronden tot een maximumbedrag van 10,5 miljoen EUR verenigbaar zou zijn geweest, en het deel daarbovenop niet. Zoals vermeld in de overwegingen (78) tot en met (82) en (109) kan het bedrag van de steun in het kader van de overeenkomst over gronden niet precies worden gekwantificeerd vanwege het meningsverschil over de effectieve kosten die Bizkailur had moeten dragen om te voldoen aan haar contractuele verplichtingen betreffende de aankoop en de aanpassing voor industrieel gebruik van de terreinen voor de vestiging van de fabriek van Habidite in Alonsotegi, een meningsverschil waarover de Commissie geen correct definitief standpunt kan innemen.

(137) Het eerste steunelement zou 13,21 % van de daadwerkelijk door Bizkailur voor de grondaankoop gedragen kosten hebben bedragen. De Diputación beweert dat deze kosten in totaal 7,3 miljoen EUR bedroegen, maar Habidite vindt deze raming sterk overdreven. Voorts wordt opgemerkt dat volgens de gegevens van de Diputación zelf [zie overweging (12)] de kosten voor de aankoop van de terreinen op een gegeven moment werden geraamd op 4,8 miljoen EUR. Tot slot werden de kosten voor de grondaankoop in november 2008 op 5,5 miljoen EUR geraamd, zoals vermeld in het bedrijfsplan dat Habidite bij haar aanvraag voor regionale steun voor 2008 had ingediend.

(138) Het tweede steunelement betrof de totale daadwerkelijk door Bizkailur gedragen kosten voor de aanpassing van de betrokken terreinen voor industrieel gebruik. De Diputación schatte deze kosten in maart 2009 op 28,5 miljoen EUR maar verklaarde ook dat deze kosten op een gegeven moment op slechts 4,04 miljoen EUR werden geraamd [zie overweging (12)].

(139) Op basis van de bestaande gegevens kan derhalve niet met absolute zekerheid worden uitgesloten dat de steun in het kader van de overeenkomst over gronden het voor dit project toegestane bedrag van 10,5 miljoen EUR niet heeft overschreden.

(140) Punt 24 van de multisectorale kaderregeling van 2002 voorziet in aanvullende voorwaarden voor verenigbaarheid voor maatregelen waarvan het steunbedrag meer bedraagt dan de maximaal toelaatbare steun voor een investering van 100 miljoen EUR in hetzelfde steungebied. De maximaal toelaatbare steun voor een investering van 100 miljoen EUR in Gran Bilbao in december 2006 bedroeg op basis van punt 21 van de kaderregeling van 2002 15 miljoen EUR (20 % van de eerste 50 miljoen EUR, d.w.z. 10 miljoen EUR, plus 10 % van de volgende 50 miljoen EUR, d.w.z. 5 miljoen EUR).

(141) Zoals reeds toegelicht in de overwegingen (78) tot en met (82) kan op basis van de beschikbare gegevens het totale bedrag van de steun in het kader van de overeenkomst over gronden niet precies worden gekwantificeerd. De Commissie kan echter niet uitsluiten dat het steunbedrag mogelijk hoger is geweest dan het plafond van 15 miljoen EUR. Onder deze omstandigheden heeft de Commissie onderzocht of de twee aanvullende voorwaarden voor de goedkeuring van deze steun in het geval van de overeenkomst over gronden zijn vervuld.

(142) De eerste voorwaarde is dat de begunstigde van de steun de limiet van 25 % van de afzet van het betrokken product voor of na de investering in acht heeft genomen. De tweede voorwaarde is dat de door het investeringsproject ontstane productiecapaciteit niet meer bedraagt dan 5 % van de betrokken markt. Overeenkomstig punt 24 van de multisectorale kaderregeling van 2002 is het aan de betrokken lidstaat om te bewijzen dat aan deze voorwaarden is voldaan. In het onderhavige geval hebben de Spaanse autoriteiten geen gegevens verstrekt aan de hand waarvan de Commissie kan nagaan of een van beide aanvullende voorwaarden is nageleefd.

(143) Op basis van de ramingen van de marktprijzen die Habidite in november 2008 had ingediend ter verwerving van de regionale steun voor 2008 [zie overweging (86)] schatte de onderneming haar aandeel in de Spaanse bouwmarkt (zowel de vrije markt als het socialehuisvestingsegment) op [0,1-1,0] % in 2011, d.w.z. na toevoeging van de nieuwe door dit investeringsproject gegenereerde productiecapaciteit, en op [0,5-1,5] % vanaf 2012. Wordt alleen de Baskische markt in aanmerking genomen, dan zou het aandeel van Habidite in het vrije segment van de bouwmarkt in 2011 [0,1-1,0] % hebben bedragen, en vanaf 2014 [2,0-3,0] %.

(144) Op grond van deze ramingen, die niet in tegenspraak zijn met andere informatie waarover de Commissie beschikt, kan worden aangenomen dat Habidite in december 2006 de in punt 24 van de kaderregeling van 2002 vastgestelde limieten voor het marktaandeel en de capaciteit met betrekking tot de investeringsteun in het kader de overeenkomst over gronden niet heeft overschreden.

(145) De conclusie luidt dat het deel van de steun in het kader van de overeenkomst over gronden dat boven het maximaal toelaatbare steunbedrag van 10,5 miljoen EUR uitkomt, eveneens zou hebben voldaan aan de voorwaarden voor verenigbaarheid van de multisectorale kaderregeling van 2002. Steun boven dit bedrag zou niet met het Verdrag verenigbaar zijn geweest, omdat de voorwaarden voor verenigbaarheid van de richtsnoeren van 1998 en van de multisectorale kaderregeling van 2002 niet zouden zijn vervuld.

(146) Aangezien de steun niet is uitbetaald en terugvordering niet nodig is, zijn deze conclusies over de verenigbaarheid van de steun in het kader van de overeenkomst over gronden als toereikend voor de toepassing van dit besluit.

(147) De Commissie wijst de bevoegde Spaanse instanties erop dat de steun in het kader van de overeenkomst over gronden in aanmerking moet worden genomen bij het onderzoek naar de naleving van de voorschriften inzake cumulering van steun met betrekking tot de regionale steun voor 2008 die de Baskische regering voor hetzelfde project heeft verstrekt. Dit is ook noodzakelijk vanwege het feit dat zowel de steun in het kader van de overeenkomst over gronden als de regionale steun voor 2008 subsidiabele kosten dekte in verband met de aankoop en de aanpassing van dezelfde terreinen. Nogmaals zij vermeld dat de werkzaamheden voor dit investeringsproject in mei 2007 werden gestart, terwijl de aanvraag voor regionale steun voor 2008 werd ingediend in 2008.

Verenigbaarheid van de steun in het kader van de overeenkomst over woningen krachtens de richtsnoeren van 1998 en de multisectorale kaderregeling van 2002

(148) Zoals aangegeven in de overwegingen (93) tot en met (107) vermindert de steun in het kader van de overeenkomst over woningen de risico's die verbonden zijn aan de initiële investering doordat hij de verkoop van een belangrijk deel van de aanvangsproductie van de nieuwe fabriek waarborgt. De steun verschaft Habidite ook een voordeel ten opzichte van andere concurrenten, omdat aan Habidite, zonder een voorafgaande openbare inschrijving, een opdracht werd gegund voor de levering aan de overheid van 1 500 woningen die als semi-sociale woningen moesten worden verkocht. De steun in het kader van de overeenkomst over woningen werd gedefinieerd als de winst die Habidite zou hebben behaald uit de aankoop van de 1 500 woningen door de Diputación en Bizkailur, meer bepaald het verschil tussen de prijs waartegen laatstgenoemde de woningen zou hebben verkocht, en de door Habidite voor de bouw daarvan gedragen kosten.

(149) Overeenkomstig de richtsnoeren van 1998 is regionale steun gelinkt aan de subsidiabele kosten. Hoewel punt 4.2 van deze richtsnoeren geen beperking oplegt ten aanzien van de vorm van de steun, kan uit punt 4.5 en uit de gehele inhoud van de richtsnoeren duidelijk worden opgemaakt dat investeringssteun moet worden bestemd voor subsidiabele investeringskosten. Overeenkomstig punt 4.5 van diezelfde richtsnoeren kunnen alleen kosten voor de aankoop van activa zoals gronden, gebouwen en uitrusting in aanmerking worden genomen bij de toekenning van regionale steun. Overeenkomstig punt 4.6 mogen de voor regionale steun in aanmerking komende uitgaven eveneens betrekking hebben op andere kosten, zoals kosten die verband houden met de verwerving van octrooien, licenties en knowhow.

(150) Gelet op de aard van de steun in het kader van de overeenkomst over woningen is deze niet bedoeld om dergelijke subsidiabele uitgaven te dekken, maar veeleer om de exploitatiekosten van de begunstigde te verlagen. Exploitatiesteun is op grond van punt 4.15 van de richtsnoeren van 1998 in beginsel verboden, en wordt slechts bij uitzondering toegestaan in de regio's die onder de afwijking

van artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag vallen. Het Habiditeproject moest echter in een steungebied in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), en niet van 107, lid 3, onder a), van het Verdrag worden uitgevoerd.

(151) De Commissie concludeert derhalve dat de betrokken steun in het kader van de overeenkomst over woningen kan worden aangemerkt als exploitatiesteun die op grond van punt 4.15 van de richtsnoeren van 1998 niet verenigbaar zou zijn geweest met het Verdrag.

VIII. **CONCLUSIE**

(152) In het licht van de overwegingen (63) tot en met (151), en onverminderd andere bevindingen met betrekking tot de verenigbaarheid met de EU-regelgeving inzake overheidsopdrachten, concludeert de Commissie dat de overeenkomst over gronden en de overeenkomst over woningen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag vormen.

(153) Wat de overeenkomst over gronden betreft, bestaat de steun uit twee elementen:

(a) De gederfde rente van een lening met een aflossingsvrije periode van vier jaar waarmee de kosten van Bizkailur voor de aankoop van de gronden voor het Habiditeproject volledig werden gedekt en die voor een periode van zeven jaar rentevrij zou zijn verleend. De gederfde rente komt neer op een netto subsidie-equivalent (NSE) van 13,41 % van de door Bizkailur gedragen kosten voor de grondaankoop overeenkomstig deel 2, artikel 1, onder ii), van de overeenkomst over gronden.

(b) De totale door Bizkailur gedragen kosten voor de aanpassing van het betrokken terrein van in totaal ten minste 101 430 m^2, zoals bepaald in deel 2, artikel 1, onder iii), van de overeenkomst over gronden.

(154) In het geval van de overeenkomst over woningen bestaat het steunelement uit de winst die Habidite en de AFER-groep zouden hebben behaald uit de verkoop van de 1 500 in opdracht gegeven woningen door de Diputación en BIZKAILUR, meer bepaald het verschil tussen de prijs waartegen laatstgenoemde de woningen zou hebben verkocht op basis van de bepalingen van de overeenkomst over woningen en de door Habidite voor de bouw van deze woningen gedragen kosten.

(155) Op basis van de beschikbare informatie kunnen de bedragen van de steun in het kader van de overeenkomsten over grond en woningen niet precies worden gekwantificeerd. Kwantificering van de steun is echter niet noodzakelijk voor de toepassing van dit besluit, aangezien de steun niet is uitbetaald en derhalve niet hoeft te worden teruggevorderd.

(156) Voorts onderstreept de Commissie dat de overeenkomsten over gronden en woningen onrechtmatige steun inhouden. De steun in het kader van beide overeenkomsten werd op 15 december 2006 verleend zonder dat de uit het Verdrag voortvloeiende verplichting van voorafgaande aanmelding werd nagekomen. In het licht van de uitspraak in de zaak *CELF/SIDE* ([55]) wordt het onrechtmatige karakter van de steun niet weggenomen door de latere aanmelding van beide overeenkomsten, noch door de conclusie over de gedeeltelijke verenigbaarheid van de steun in het kader van de overeenkomst over gronden tot het maximaal toelaatbare bedrag van 10,5 miljoen EUR. De Commissie verlangt van de bevoegde Spaanse instanties dat zij de nodige juridische consequenties trekken uit het onrechtmatige karakter van de betrokken steun in het kader van de overeenkomsten voor grond en woningen.

(157) Overeenkomstig de richtsnoeren van 1998 en de kaderregeling van 2002 is de steun in het kader van de overeenkomst over gronden tot het maximaal toelaatbare bedrag van 10,5 miljoen EUR verenigbaar met het Verdrag. Het deel van de steun in het kader van de overeenkomst over gronden dat boven dit toegestane bedrag zou uitkomen, is niet verenigbaar met het Verdrag.

(158) De steun in het kader van de overeenkomst over woningen vormt exploitatiesteun, die op grond van punt 4.15 van de richtsnoeren van 1998 in zijn geheel niet verenigbaar is met het Verdrag.

(159) De bevindingen in het onderhavige besluit over de aanwezigheid van steun in de overeenkomst over gronden zijn relevant voor de regionale steun die in 2008 door de Baskische regering voor hetzelfde investeringsproject is verleend. De Commissie merkt op dat de werkzaamheden voor het investeringsproject aanvingen in mei 2007, d.w.z. vóór de indiening van de aanvraag voor de regionale steun van 2008.

(160) De begunstigden van de steun in het kader van de overeenkomsten over gronden en woningen zijn Habidite Technologies País Vasco S.A. en de Afer-groep, beide overeenkomstsluitende partijen bij voornoemde overeenkomsten, alsmede verbonden ondernemingen in de zin van artikel 3, leden 2 en 3, van de bijlage bij de aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen ([56]).

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De twee door het Koninkrijk Spanje op 15 april 2009 aangemelde overeenkomsten, die op 15 december 2006 zijn gesloten tussen de Diputación Foral de Bizkaia en Bizkailur S.A. enerzijds, en Habidite Technologies País Vasco S.A. en de Afer-groep anderzijds, vormen staatsteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

([55]) Zie voetnoot 34.
([56]) PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36.

Artikel 2

De steun in het kader van de aangemelde overeenkomsten is onrechtmatig, omdat hij is verleend in strijd met de verplichting tot voorafgaande aanmelding van artikel 108, lid 3, van het Verdrag.

Artikel 3

De steun in het kader van de overeenkomst over gronden omvat:

(a) de door BIZKAILUR en de Diputación gederfde rente van een lening ter hoogte van de totale daadwerkelijk voor de aankoop van de grond gedragen kosten, die moeten worden terugbetaald na een aflossingsvrije periode van vier jaar in vier gelijke jaarlijkse aflossingstermijnen van elk 25 %, rentevrij. Het NSE van een dergelijke rentevrije lening zou 13,41 % hebben bedragen van de effectieve door Bizkailur voor de aankoop van de grond voor dit project gedragen kosten op grond van deel 2, artikel 1, onder ii), van de overeenkomst over gronden.

(b) de totale effectieve kosten die BIZKAILUR zou hebben gedragen om de voor dit project aan te kopen terreinen van in totaal ten minste 101 430 m^2 aan te passen voor industrieel gebruik, zoals bepaald in deel 2, artikel 1, onder iii), van de overeenkomst over gronden.

Artikel 4

De steun in het kader van de overeenkomst over woningen bestaat uit de winst die Habidite en de Afer-groep zouden hebben behaald uit de verkoop van de 1 500 woningen in opdracht van de Diputación Foral de Bizkaia en Bizkailur S.A. uit hoofde van deze overeenkomst. Deze winst bestaat uit het verschil tussen de prijs die Habidite van Bizkailur zou hebben verkregen op grond van artikel A, onder e), van deze overeenkomst, en de eigen kosten van Habidite voor de bouw van de 1 500 woningen.

Artikel 5

De steun in het kader van de overeenkomst over gronden is krachtens de richtsnoeren van 1998 inzake regionale steunmaatregelen en de multisectorale kaderregeling van 2002 betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten verenigbaar met het Verdrag tot het maximaal toelaatbare bedrag van EUR 10,5 miljoen. Steun boven deze limiet is niet verenigbaar met het Verdrag.

Artikel 6

De steun in het kader van de overeenkomst over woningen vormt exploitatiesteun en is op grond van punt 4.15 van de richtsnoeren van 1998 inzake regionale steunmaatregelen derhalve niet verenigbaar met het Verdrag.

Artikel 7

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 27 juni 2012.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter