DÉCISIONS

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 20 avril 2011

relative à l'aide d'État C 37/04 (ex NN 51/04) accordée par la République de Finlande en faveur de Componenta Oyj

[notifiée sous le numéro C(2011) 2559]

(Les textes en langues finnoise et suédoise sont les seuls faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2011/529/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément auxdits articles [1],

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Le 10 mars 2004, Metalls Verkstadsklubb vid Componenta Alvesta AB a saisi la Commission d'une plainte dans laquelle elle déclarait que la ville de Karkkila, ci-après «Karkkila», aurait octroyé une aide en faveur de la société Componenta Oyj, ci-après «Componenta». La Commission a informé la République de Finlande, par lettre du 19 novembre 2004, de sa décision d'ouvrir la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE (actuel article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) au sujet de cette aide. La décision de la Commission relative à l'ouverture de la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [2]. La Commission a invité les parties intéressées à transmettre leurs observations concernant cette mesure, mais aucune ne lui a été transmise.

(2) Le 20 octobre 2005, la Commission a adopté une décision négative définitive, ci-après «la décision de 2005», et a ordonné que la République de Finlande récupère l'aide auprès de Componenta. La décision de mettre un terme à la procédure formelle d'examen, rendue en 2005, a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [3]. Componenta a fait appel de cette décision et cette dernière a été annulée par l'arrêt rendu le 18 décembre 2008, ci-après l'«arrêt», la décision ayant été considérée comme insuffisamment motivée [4].

(3) La République de Finlande a transmis ses observations par lettres des 5 et 10 janvier 2010, lesquelles contenaient également deux explications relatives à l'estimation de la valeur de la propriété immobilière concernée. La Commission a envoyé trois demandes d'informations supplémentaires les 9 janvier 2009, 23 juillet 2009 et 8 janvier 2010. Ces demandes ont reçu une réponse dans les courriers enregistrés les 9 mars 2009, 15 octobre 2009 et 5 mars 2010. Des représentants de la Commission, du gouvernement finlandais et du bénéficiaire se sont réunis à Bruxelles le 23 novembre 2009.

II. DESCRIPTION DES FAITS

1. Transaction

(4) Componenta est une entreprise métallurgique dont le siège se situe à Karkkila. Elle dispose d'installations de production en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède. L'entreprise a réalisé en 2004 la majeure partie de son chiffre d'affaires (316 millions EUR) dans les pays nordiques et en Europe centrale. Elle employait environ 2 200 personnes en 2004.

(5) La transaction faisant l'objet de l'examen concerne la société immobilière Karkkilan Keskustakiinteistöt Oyj, ci-après «KK». Elle possédait des terrains à Karkkila, ville située à environ 65 km au nord-ouest d'Helsinki. Componenta et Karkkila possédaient conjointement le capital de KK, avec une part de 50 % chacune. Chacune des parties de l'entreprise commune a octroyé en 1996 à KK un prêt d'actionnaire sans intérêt d'un montant de 1 670 184 EUR.

[1] JO C 49 du 25.2.2005, p. 11.
[2] Voir note 1 de bas de page.
[3] JO L 353 du 13.12.2006, p. 36.
[4] Arrêt du Tribunal de première instance du 18 décembre 2008 dans l'affaire T-455/05, *Componenta Oyj* contre *Commission* (Rec. 2008, p. II-336).

(6) La transaction, signée le 16 décembre 2003, prévoyait que la ville se porterait acquéreur de l'ensemble du capital de KK en rachetant les parts détenues par Componenta pour un montant total de 2 383 276,50 EUR. La transaction a été réalisée en deux parties:

— Componenta a reçu un montant de 713 092,50 EUR pour la participation de 50 % qui a été vendue à Karkkila,

— KK a remboursé à Componenta les 1 670 184 EUR du prêt d'actionnaire que lui avait octroyé Componenta en 1996. Karkkila a, afin de conclure la transaction, octroyé à KK un prêt sans intérêt supplémentaire d'un montant identique. Les dettes de Componenta ont ainsi été transférées à la ville de Karkkila.

(7) Karkkila a donc utilisé 2 383 276,50 EUR dans le cadre de la transaction susmentionnée: la part de 713 092,50 EUR couvrait le paiement des actions KK et la part de 1 670 184 EUR le prêt sans intérêt octroyé à KK.

(8) Le prix d'achat des actions a été calculé en utilisant comme valeurs de référence les bases de tarification générales appliquées par Karkkila lors de la vente de biens immobiliers en 2003.

Tableau 1

Prix de vente au kilomètre carré perçus pour les terrains de KK

(en EUR)

Zone 1	
Terrains pour pavillons	11,11
Terrains pour maisons en mitoyenneté	88,81
Terrains pour immeubles à appartements	79,56
Zone 2	
Terrains pour pavillons	10,19
Terrains pour maisons en mitoyenneté	74,02
Terrains pour immeubles à appartements	64,76
Autres	
Terrain à développer non inscrit dans les plans d'urbanisme	1,18
Zone répertoriée en tant que parc dans les plans d'urbanisme	1,18

(9) Ces bases générales de tarification ont été appliquées aux biens immobiliers présents dans le portefeuille de KK à la date d'exécution de la transaction et le montant obtenu a été divisé par deux. Ces actions ont par conséquent été achetées pour un montant de 713 092,50 EUR.

(10) Par ailleurs, le contrat de vente entre Karkkila et Componenta présentait la clause suivante:

a) «Le vendeur s'engage à procéder à l'investissement d'extension défini à l'annexe 1 dans la ville de Karkkila en vue d'augmenter la production de Componenta Karkkila Oy. Cet investissement devrait, selon les estimations, créer en 2004 entre 50 et 70 nouveaux emplois directs à temps plein à Karkkila (contre environ 130 emplois en 2003).

b) L'acheteur pourra annuler la transaction, s'il le souhaite, si l'investissement d'extension du vendeur, tel que prévu dans le présent contrat d'achat, n'est pas lancé de la manière prévue au paragraphe précédent dans le courant de l'année 2004.»

(11) L'annexe 1 du contrat de vente indiquait que Componenta fusionnera les activités de deux des sites de production du Groupe, à savoir les fonderies d'Alvesta (Suède) et de Karkkila. Il est également indiqué que la décision relative au futur site de la fonderie dépendra du résultat d'une analyse à réaliser. En 2005, la fonderie d'Alvesta a été fermée et la production a été transférée à Karkkila.

(12) Après avoir acheté les actions KK détenues par Componenta, la ville de Karkkila a pris la décision de liquider KK et de transférer les terrains à la ville.

2. **Propriété de KK**

(13) La ville de Karkkila est située à environ 65 kilomètres au nord-ouest d'Helsinki, sur la route nationale 2, dans la partie nord-ouest de la province d'Uusimaa. Karkkila comptait près de 8 500 habitants en 2003. La ville s'est développée autour du haut-fourneau de Högfors, créé au XIXe siècle, et s'est étendue autour du lac se trouvant dans sa partie nord.

(14) Les propriétés immobilières de KK englobaient 730 000 m^2 de terrain à Karkkila et dans ses environs immédiats, à une distance maximale de 2,5 km du centre de la ville. La situation en décembre 2003 était la suivante:

— les terrains situés dans la zone d'Asemanranta (zone 1), réservés à des immeubles à appartements, peuvent être considérés comme les plus coûteux. La zone représente près de la moitié de la valeur du portefeuille de KK,

— la majeure partie des terrains se situe dans la zone de Haapala/Uusitalo (zone 2). Cette zone est réservée à la construction de pavillons et représente environ un quart de la valeur totale du portefeuille,

— le portefeuille contient également quelques parcelles destinées à des pavillons dans d'autres quartiers, un terrain destiné à des immeubles à appartements dans la zone de Takko I et quelques terrains pour des maisons en mitoyenneté,

— une partie des terrains est enregistrée en tant que zone de parcs,

— enfin, le portefeuille comprend également un terrain à développer non inscrit dans les plans d'urbanisme.

(15) Au total, le portefeuille immobilier compte environ 160 terrains. Néanmoins, la ville de Karkkila avait l'intention de rénover une partie de la propriété foncière et de la subdiviser en terrains plus petits. KK était de loin le plus important propriétaire immobilier de la ville de Karkkila à la date de la transaction.

(16) Après avoir acquis la pleine propriété, la ville avait l'intention de louer certaines propriétés pour couvrir les frais de fonctionnement. Les frais de fonctionnement de KK (salaires, loyers, intérêts sur prêts) durant la période 2000-2003 n'ont jamais dépassé 40 000 EUR.

3. **Autres informations importantes**

(17) La ville de Karkkila se trouve à une distance permettant d'aller travailler quotidiennement à Helsinki. L'immobilier à Helsinki et dans les villes environnantes est devenu très coûteux et les prix continuent d'augmenter. Cette pression des prix pousse les habitants vers les communes entourant la capitale. Cette évolution a pour effet d'augmenter les prix de l'immobilier dans les communes environnantes également. Karkkila peut être considérée comme une alternative potentielle. Les autres communes similaires sont Vihti, Lohja et Hyvinkää. Leur éloignement par rapport à Helsinki s'établit comme suit:

Tableau 2

Distances d'Helsinki

Lohja	52 km	38 min
Hyvinkää	56 km	45 min
Vihti	58 km	42 min
Karkkila	68 km	50 min

(18) Ces communes ont attiré un grand nombre de nouveaux habitants, ce qui a engendré une augmentation sensible des prix de l'immobilier avant la transaction (et après celle-ci) et les prix ont doublé à Karkkila. Dans certains cas, les prix ont même sextuplé.

(19) Selon des projections officielles publiées en 2000, la population de Karkkila devrait augmenter pour s'établir à 9 600 habitants d'ici 2025, ce qui nécessiterait la construction de 600 logements supplémentaires. Cette prévision a rapidement été considérée comme largement inférieure à l'augmentation réelle de la population. Trois ans plus tard, au moment de la transaction, la ville de Karkkila prévoyait qu'il faudrait construire près de 70 nouveaux logements par an. Ce chiffre a été confirmé peu de temps après dans un rapport du conseil régional d'Uusimaa couvrant la période jusqu'en 2025. En réalité, 63 nouvelles habitations ont été construites en 2005, 137 en 2006 et 95 en 2008.

(20) Au cours des cinq années ayant précédé la transaction, les prix de l'immobilier ont augmenté de 30 % en moyenne à Karkkila.

III. **OBSERVATIONS DE LA RÉPUBLIQUE DE FINLANDE**

(21) La Finlande a présenté trois études d'experts réalisées a posteriori relatives à la valeur des terrains, et elle a conclu que le prix payé correspondait au prix du marché. L'étude (étude A) soumise dans le cadre de la première procédure d'examen a été pour l'essentiel rejetée par la Commission dans la décision initiale de 2005 ([5]). Après la décision de 2005, la Finlande a commandé deux études d'expert supplémentaires. La première (étude B) se contente d'affirmer globalement que les biens immobiliers ont été évalués correctement, sans présenter de justifications détaillées. La deuxième étude, (étude C), ci-après «étude de KP&P», analyse la situation de l'immobilier à Karkkila et dans les environs de manière plus détaillée.

(22) La Finlande affirme que la ville de Karkkila a acquis la pleine propriété des actions dans la perspective d'un investissement faiblement risqué à moyen et long terme. Compte tenu de la hausse continue des prix de l'immobilier dans les communes avoisinantes, de l'augmentation de population prévue à Karkkila, de la saturation des quartiers existants et de la nécessité d'ajouter de nouvelles zones résidentielles, le conseil municipal de Karkkila a considéré que l'achat de l'ensemble des parts de KK serait rentable.

(23) La Finlande explique également que la possibilité d'accélérer les procédures constituait une raison pratique supplémentaire d'acquérir la pleine propriété. La République de Finlande a indiqué à plusieurs reprises que la coopération entre la ville de Karkkila et Componenta ne se déroulait pas de manière optimale en raison d'intérêts commerciaux divergents. Les deux partenaires avaient convenu de mettre un terme à l'entreprise conjointe afin d'éviter le blocage d'un grand nombre de décisions. De nombreuses décisions devaient être prises concernant la subdivision des terrains, dans la zone de Haapala/Uusitalo en particulier, en vue de faciliter le développement de la zone. Sachant que l'immobilier ne constituait pas une activité de base de Componenta, cette dernière avait intérêt à se désengager de cette activité. La ville de Karkkila avait pour sa part intérêt à être en mesure de contrôler de manière pleinement indépendante l'affectation des terrains.

(24) La Finlande a expliqué pour quelle raison une comparaison avec Vihti, Lohja et Hyvinkää était pertinente. Elle a notamment souligné que les villes de Vihti et Lohja ne disposaient pas de liaison ferroviaire permettant aux personnes de faire facilement la navette entre ces villes et Helsinki.

(25) La Finlande considère que le montant de l'aide calculé par la Commission a été influencé par le fait que le prêt d'actionnaire a été pris en considération deux fois dans sa décision de 2005. Le prêt a été déduit de la valeur de l'entreprise dans le cadre du calcul de la valeur de 50 % des actions et considéré en tant que remboursement du prêt à Componenta. La Finlande affirme par conséquent que le prix des actions (713 092,50 EUR) couvre déjà le prêt, puisque la somme a été calculée sur la base de la valeur nette de KK.

([5]) La Commission a observé que l'étude n'avait pas clairement indiqué qu'elle se rapportait au calcul de la valeur des terrains détenus par KK. Par ailleurs, le calcul de la valeur n'indiquait pas non plus le montant du prix qu'aurait reçu, à la date d'exécution de la transaction concernée, un investisseur de marché qui aurait vendu l'ensemble des terrains en une seule fois.

IV. **APPRÉCIATION**

(26) En vertu de l'article 87, paragraphe 1 du traité CE, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, sont incompatibles avec le marché commun. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, la condition de l'affectation des échanges est remplie dès lors que l'entreprise bénéficiaire exerce une activité économique impliquant des échanges entre États membres.

(27) D'autres entreprises du marché intérieur fabriquent les mêmes produits que Componenta et ceux-ci font l'objet d'échanges intensifs entre États membres. Les ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE englobent les ressources des pouvoirs locaux ([6]). Par conséquent, la transaction concernée, qui a été financée avec des ressources de la ville de Karkilla, implique des ressources publiques au sens de l'article 107, paragraphe 1. Dès lors, tout avantage éventuellement accordé à Componenta dans le contexte de la transaction, dont Componenta n'aurait pas bénéficié dans des conditions de marché normales, relèverait de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Il s'ensuit que la principale question dans la présente affaire est de savoir si Componenta a perçu une rémunération qu'elle n'aurait pas reçue dans des conditions de marché normales.

(28) La Commission relève que la clause de remboursement présente dans le contrat conclu entre Componenta et Karkkila peut être considérée comme indiquant que les conditions d'achat proposées par la ville de Karkkila avaient pour objectif d'inciter Componenta à maintenir ses installations de production à Karkkila et à fermer le haut-fourneau d'Alvesta.

(29) Néanmoins, l'arrêt rendu par le Tribunal de première instance ([7]) considère que la transaction était conditionnelle, sans toutefois préciser les conséquences. Si la conditionnalité indique que la transaction aurait pu être conclue aux conditions les plus favorables pour Componenta, celle-ci n'a bénéficié d'aucun avantage manifeste sur la base de ces clauses. Comme indiqué ci-après, le prix payé à Componenta pour les parts qu'elle détenait dans KK ne dépassait pas le prix du marché et la Commission n'a, de surcroît, trouvé aucune preuve révélant d'autres avantages dont Componenta aurait pu bénéficier sur la base de ces clauses. La Commission a par conséquent cherché à déterminer si un investisseur de marché possédant déjà 50 % des parts aurait acheté le droit de propriété intégral aux conditions concernées.

(30) À cet égard, la jurisprudence constante observe que «si le comportement de l'investisseur privé, auquel doit être comparé l'intervention de l'investisseur public poursuivant des objectifs de politique économique, n'est pas nécessairement celui de l'investisseur ordinaire plaçant des capitaux en vue de leur rentabilisation à plus ou moins court terme, il doit, au moins, être celui d'un holding privé ou d'un groupe privé d'entreprises poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme» ([8]).

1. **Observations générales concernant la valeur des actions**

(31) La communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics ([9]), ci-après la «communication», n'est pas directement applicable, puisque ce dossier ne concerne pas directement la vente de terrains, mais l'achat de parts dans une société immobilière. Néanmoins, les principes de la communication peuvent s'appliquer, puisque la valeur des actions KK est essentiellement déterminée sur la base de la valeur de marché des terrains faisant partie de son portefeuille. Par conséquent, la définition de la valeur des terrains détenus par KK est essentielle s'agissant de déterminer si la transaction comporte une aide d'État.

(32) La communication se base sur le principe de l'investisseur privé opérant dans une économie de marché. En d'autres termes, l'achat de terrains par des autorités publiques n'englobe aucune aide publique si les terrains sont vendus à un prix que l'investisseur privé aurait pu percevoir dans des conditions de marché normales.

(33) La Commission considère que le point de départ approprié est le prix qu'un investisseur opérant dans une économie de marché possédant 50 % des parts dans KK aurait été disposé à payer pour acquérir un droit de propriété intégrale. Cet investisseur baserait son calcul du prix qu'il serait disposé à payer pour acquérir son investissement sur le rendement escompté de ce dernier.

(34) Dans le présent dossier, Componenta n'a pas tenté de trouver d'autre acheteur. Il était dans son intérêt de vendre ses parts à l'autre actionnaire. En vertu de la convention d'actionnaires ([10]) et des statuts de KK ([11]), la ville de Karkkila disposait d'un droit de préemption sur les parts détenues par Componenta et d'un droit de rachat au cas où Componenta aurait tenté de vendre les parts à un tiers. Ces règles n'ont pas incité Componenta à rechercher d'autres acheteurs. Par ailleurs, d'autres acheteurs privés n'auraient pas été intéressés par le rachat de 50 % des parts de KK sans acquérir simultanément un pouvoir de contrôle sur KK. Les statuts de KK ([12]) auraient, quoi qu'il arrive, engagé le nouvel associé éventuel, qui n'aurait pas disposé d'un pouvoir de contrôle au sein de KK. En vertu des statuts, l'objectif de KK était de ralentir la montée des prix des terrains et des logements à Karkkila, au bénéfice de ses habitants.

([6]) Arrêt de la Cour du 14 octobre 1987 dans l'affaire 248/84, *République fédérale d'Allemagne* contre *Commission* (Rec. 1987, p. 04013, point 17).

([7]) Arrêt du Tribunal de première instance du 18 décembre 2008 dans l'affaire T-455/05, *Componenta Dyj* contre *Commission* (Rec. 2008, p. II-336).

([8]) Arrêt de la Cour du 14 septembre 1994 dans l'affaire C-42/93, *Royaume d'Espagne* contre *Commission* (Rec. 1994, p. I-04175, point 14.

([9]) JO C 209 du 10.7.1997, p. 3.

([10]) Article 9.

([11]) Article 13.

([12]) Article 2.

(35) La Commission considère également qu'un investisseur opérant dans une économie de marché se portant acquéreur d'un droit de propriété intégrale examinerait le mode de financement de l'ensemble de l'investissement (2,37 millions EUR pour les parts et le prêt au total).

(36) En ce qui concerne le remboursement du prêt d'actionnaire, la Commission observe que la valeur des actifs composant le portefeuille de KK a été estimée à 4,9 million EUR. Cette valeur couvrait largement le prêt de 3,34 millions EUR en cours. En d'autres termes, le remboursement du prêt proprement dit ne semble pas avoir posé problème.

(37) La Finlande explique également que la ville de Karkkila avait prévu d'augmenter les revenus locatifs au terme de la transaction afin de couvrir les frais de financement et de fonctionnement de KK (moins de 40 000 EUR par an avant la transaction). En devenant actionnaire unique, la ville pourrait modifier les statuts de KK, qui limitaient sa marge de manœuvre en matière de tarification. D'un point de vue juridique, personne n'empêcherait la ville d'augmenter ses revenus locatifs une fois qu'elle disposerait d'un droit de propriété intégrale au sein de KK.

(38) La Commission observe que les événements survenus a posteriori confirment que la couverture des coûts au moyen des revenus locatifs était un projet réaliste. Karkkila a conclu 28 contrats de location à long terme et a perçu les revenus suivants:

Tableau 3

Revenus locatifs après la transaction

(en EUR)

2004	146 907
2005	152 843
2006	171 238
2007	182 525
2008	200 519

(39) Par ailleurs, un investisseur privé aurait attendu une augmentation de la valeur de ses parts en contrepartie de l'octroi du prêt sans intérêt. Dans le cas présent, le retour sur investissement a été réalisé sous la forme d'une augmentation de la valeur des biens immobiliers détenus par KK, puisque la valeur des terrains détenus par KK a considérablement augmenté entre 1996 et 2003, comme dans le reste de la Finlande. Les prix de l'immobilier à Karkkila ont, au cours des cinq ans ayant précédé la transaction, augmenté de 30 % en moyenne et de près de 10 % entre 2005 et 2008.

(40) La population de Karkkila devait, dans le même temps, accueillir plus de 100 nouveaux habitants chaque année jusqu'en 2025, ce qui nécessitait, selon une estimation prudente, la construction de 70 nouveaux logements par an au minimum en ville ([13]).

(41) Compte tenu de ces éléments, un investisseur privé pouvait escompter une augmentation substantielle de la valeur de sa participation dans KK.

2. **Valeur des terrains**

(42) La Commission a, dans un premier temps, évalué si le prix payé pour les parts de Karkkila comprenait un avantage en faveur de Componenta, puisque le vendeur aurait perçu un prix inférieur dans des conditions de marché normales.

(43) La République de Finlande a présenté comme suit la valeur des biens de KK ([14]):

Tableau 4

Valeur des biens de KK définie par la République de Finlande

Valeur actuelle des terrains	5 067 988
Liquidités et avoirs bancaires	28 256
Total des actifs	5 096 244
Prêt d'actionnaire	3 340 368
Dettes à court terme	107
Total du passif	3 340 475
Valeur nette de KK	1 755 769
50 % de la valeur nette de KK	877 885

(44) La valeur des terrains a été calculée au moyen des bases de tarification générales appliquées par la ville de Karkkila en 2003. Ces bases étaient identiques dans toute la région de Karkkila, à la seule exception des différences entre deux zones. Il ressort cependant des informations communiquées par la Finlande que les prix du marché effectifs varient fortement dans les différentes villes et zones résidentielles. La Commission a par conséquent soumis les zones concernées à un examen approfondi.

(45) La Commission observe que la ville de Karkkila s'était engagée à acheter l'ensemble dans une perspective de moyen à long terme. Il est courant, dans le cadre d'une activité d'investissement immobilier, d'attendre une plus-value significative à moyen et long terme lorsque les circonstances le permettent. La ville de Karkkila a appliqué une stratégie à long terme et a cherché à réaliser un profit via la progression des ventes futures.

([13]) Voir la politique économique 2006 de la ville de Karkkila et l'enquête sur l'emploi commandée par le conseil régional d'Uusimaa au début des années 2000.

([14]) Ces valeurs diffèrent légèrement des informations que la Finlande a communiquées lors de la première procédure d'examen. La Finlande a corrigé les informations pour les besoins de la nouvelle procédure d'examen.

(46) En ce qui concerne Karkkila, la Finlande a démontré que cette ville avait de bonnes raisons d'escompter une augmentation significative de sa population à moyen terme, laquelle aboutirait à une croissance significative des besoins en logements. L'explication principale était la suivante: trois communes situées au nord et à l'ouest d'Helsinki - Vihti, Lohja et Hyvinkää - avaient attiré de nombreux habitants, dont une grande partie allait travailler dans une commune différente. C'est pour cette raison que l'augmentation des prix de l'immobilier était rapide et constante et qu'aucun ralentissement n'était escompté dans un avenir proche. En 2003, le niveau de prix dans ces communes voisines était en moyenne 2,5 fois supérieur aux prix en vigueur à Karkkila. La ville de Karkkila escomptait par conséquent que l'augmentation constante des prix amènerait des habitants à Karkkila, alternative de résidence suivante logique, même si les prix augmentaient sensiblement à Karkkila également. Un doublement des prix de l'immobilier semblait parfaitement possible à Karkkila.

(47) Bien que le développement a posteriori ne soit pas directement pertinent dans le cadre d'une analyse a priori de la transaction, l'évolution des prix de l'immobilier dans les trois communes voisines au cours des années suivantes a confirmé le réalisme de la projection. Dans certains cas, les prix ont atteint le quadruple des prix pratiqués à Karkkila.

(48) L'amélioration de la route menant à Karkkila constituait la deuxième raison permettant de prévoir une augmentation de la population de cette ville. Ces travaux étaient en projet à la date de la conclusion de la transaction (et ont été réalisés ultérieurement).

(49) Les prévisions officielles faisant état d'une augmentation de la population ont également favorisé l'acquisition d'un droit de propriété intégrale. Une première étude publiée par le conseil régional d'Uusimaa en 2000 estimait que la population de Karkkila augmenterait de près de 9 600 habitants d'ici 2025 (soit environ 10 %) et qu'il faudrait construire 600 nouveaux logements. Cette prévision s'est rapidement avérée trop prudente. La ville de Karkkila escomptait, à la date de la conclusion de la transaction, une augmentation de population beaucoup plus importante, raison pour laquelle 70 nouveaux logements au moins devraient être construits chaque année.

(50) Ce pronostic positif a été confirmé ultérieurement dans une étude supplémentaire réalisée par le conseil régional d'Uusimaa le 18 août 2009. Cette étude projetait une augmentation de la population de la ville de Karkkila à raison de 100 habitants par an jusqu'en 2030, ce qui nécessiterait la construction de 70 logements neufs chaque année. Cette deuxième prévision a été dépassée dans la réalité, puisque 137 et 95 logements neufs ont été construits en 2006 et 2007 respectivement.

(51) Il convient d'observer que KK était de loin le plus important propriétaire foncier de Karkkila. Le nombre précis de biens immobiliers faisant partie du portefeuille à la date de la transaction n'était connu, puisque la ville de Karkkila entendait diviser et réorganiser une partie de ces biens, en particulier dans la zone de Haapala/Uusitalo. Par ailleurs, un nombre plus élevé de logements sont construits par parcelle sur les terrains destinés à des habitations en mitoyenneté, et surtout sur les terrains destinés à des immeubles à appartements. La liste des propriétés présentes dans le portefeuille transmise par la Finlande indique que celui-ci contenait moins de 140 terrains destinés à la construction de logements (le reste étant constitué de zones de parc). À la date de la transaction, les prévisions faisaient état de la nécessité de construire 70 nouveaux logements par an, soit 700 nouveaux logements au cours des 10 années suivantes et 1 400 au cours des 20 années suivantes. Sachant que KK n'avait aucun concurrent de taille à Karkkila, la ville de Karkkila pouvait raisonnablement espérer vendre l'intégralité, ou du moins une grande partie, des propriétés présentes dans son portefeuille.

(52) La Finlande a expliqué que la stratégie de la ville de Karkkila consistait principalement à accroître la valeur de ses terrains en divisant et en développant ceux-ci, attendre les effets de la hausse générale des prix dans la région et vendre les terrains plus tard. Conformément à cette stratégie, KK s'était déjà abstenue de procéder à des ventes anticipées au cours des années précédentes, ce qui explique le nombre limité de ventes au cours des années précédant la transaction.

(53) La Commission observe que la valeur des terrains possédés par KK a été déterminée en fonction de leur type et que la valeur des zones destinées à la construction de pavillons, de maisons en mitoyenneté, d'immeubles à appartements et à l'aménagement de parcs et terrains à usage commun diffère. Les particularités de chaque zone sont décrites et analysées dans ce qui suit.

Zone d'Asemanranta

(54) Les terrains destinés à la construction d'immeubles à appartements situés dans la zone d'Asemanranta sont évalués à 2 358 158 EUR, ce qui représente la moitié de la valeur des propriétés que possède KK. Les terrains ont été valorisés à 79,56 EUR par mètre carré dans le cadre de la transaction.

(55) Les études ne sont pas complètes sur ce point, ceci en raison principalement de l'absence de prix de référence à Karkkila. Avant la transaction, aucun terrain destiné à la construction d'immeubles à appartements n'a été vendu à Karkkila au prix du marché. Les études d'experts réalisées durant la période de premier examen (étude A) faisaient état d'un prix de 50 EUR le mètre carré. La Finlande explique désormais que ce chiffre se fondait probablement sur la valeur utilisée pour la construction d'appartements sociaux financés par l'État dans la région et qu'il était clairement inférieur au prix du marché. Par ailleurs, cette étude initiale fixe la valeur des terrains destinés aux immeubles à appartements à 60-75 EUR le mètre carré. La deuxième étude (étude B) indique que le prix payé est conforme au prix du marché, sans fournir d'informations complémentaires. L'étude de KP&P (étude C) conclut qu'un prix de 79,56 EUR/m^2 est conforme au prix du marché, puisqu'il est clairement inférieur aux prix payés dans les trois communes avoisinantes. Faute de point de référence plus précis, ces explications fournissent certaines indications au sujet des prix de l'immobilier pratiqués dans les environs d'Helsinki à la date de la transaction. La Commission a par conséquent vérifié les informations contenues dans le rapport et complété les données avec ses propres évaluations.

(56) La zone d'Asemanranta dispose d'une situation particulière, car elle est située sur les rives d'un lac, à 200 mètres du centre de la ville. Selon la République de Finlande, la valeur est exceptionnellement élevée en raison de la vue sur le lac et de l'accès directs à celui-ci. Une parcelle similaire a été vendue en 2006, à un prix de 92,35 EUR le mètre carré. La ville de Karkkila a considéré que la valeur de l'immobilier était suffisamment élevée pour porter le prix de vente à 105 EUR le mètre carré en janvier 2008.

(57) Le deuxième facteur important s'agissant de déterminer la valeur dans cette zone est la superficie à laquelle s'applique le prix. La valeur de vente a été définie de manière prudente sur la base d'un droit de construction minimal de 29 640 mètres carrés, mais le droit de construction maximal pourrait atteindre 39 590 mètres carrés. Compte tenu de la croissance de la population prévue, la ville de Karkkila a estimé que le droit de construction maximal pourrait être utilisé pour déterminer la valeur de vente à long terme.

(58) Bien qu'aucun terrain destiné à un immeuble à appartements n'ait été vendu à Karkkila avant la transaction, Karkkila pouvait raisonnablement escompter le développement du marché pour ce type de construction. Quatre permis de construire ont été décernés pour des immeubles à appartements en 2003. L'évolution survenue après la transaction confirme le réalisme de la prévision, puisque six permis supplémentaires ont été demandés et octroyés jusqu'en 2007 et que sept immeubles à appartements ont été construits entre 2007 et la mi-2010.

(59) Les prix payés dans les communes voisines ont augmenté pour atteindre 133,6 EUR le mètre carré en 2003 à Hyvinkää. En 2004, les prix ont atteint un sommet de 312,60 EUR le mètre carré à Vihti.

(60) La Commission considère que les trois études concernées contiennent des données globalement conformes à la réalité et qui ne semblent pas manifestement erronées comparées aux prix payés pour des terrains similaires à la date de la transaction. Il n'est pas nécessaire de déterminer quelle étude est la plus fiable, puisque le prix payé pour acquérir les actions est inférieur au niveau de prix du marché, même en appliquant l'évaluation la plus prudente (voir calcul global de la valeur du marché aux points 84 et suivants). La valeur la plus basse possible a été évaluée comme suit par la Commission: compte tenu de la situation favorable des terrains d'Asemanranta, le prix du marché se trouvait au minimum sur le segment supérieur de la fourchette donnée par le consultant le plus conservateur, à savoir 75 EUR le mètre carré. En supposant, de manière prudente, que le terrain est vendu conformément au droit de construction minimal, sa valeur de marché serait de 2 223 000 EUR au moins.

(61) La valeur maximale de la surestimation – éventuelle – pourrait être évaluée à 135 158,40 EUR, soit 67 579,20 EUR pour une part de 50 %.

(62) La Commission observe que ce montant englobe également les 8 à 9 hectares faisant partie de la zone d'Asemanranta qui deviendront des rues, des parcs, etc. Dans le plan d'urbanisme partiel, par exemple, la zone en bordure du lac est réservée à des activités récréatives et à la protection de la nature. Par conséquent, ces 8 à 9 hectares contribuent aux prix élevés de la zone résidentielle, même si leur prix n'est pas déterminé séparément.

Zone de Haapala et d'Uusitalo

(63) La majeure partie du portefeuille de KK était située dans la zone de Haapala/Uusitalo, à près de 2,5 km au sud-ouest du centre de la ville. Ces deux zones adjacentes ont été désignées en tant que zones réservées à des pavillons résidentiels et à des habitations mitoyennes, mais le développement des zones n'a pas encore débuté. Le fait que la zone n'était pas développée explique le faible niveau de prix et le nombre réduit de transactions. KK possédait presque toute la zone.

(64) La valeur du terrain, dans le cadre de la transaction, a été évaluée à 1 612 059 EUR pour tous les types de terrains, avec un prix de 10,19 EUR le mètre carré pour les terrains réservés aux pavillons et de 74,02 EUR le mètre carré pour les terrains réservés aux habitations mitoyennes, conformément aux bases de tarification ordinaires de la ville. La valeur totale des terrains destinés à des pavillons s'élevait à 973 268 EUR et à 811 209 EUR pour les terrains destinés aux maisons mitoyennes.

Prix des terrains réservés aux pavillons

(65) Les trois études concluent que les prix des terrains réservés aux pavillons étaient conformes aux prix du marché. L'étude de KP&P (étude C) explique que les prix du marché étaient 15 à 20 % supérieurs aux prix pratiqués par la ville de Karkkila. La République de Finlande a présenté des données démontrant que le prix moyen au mètre carré était d'environ 14,40 EUR en 2003. Le premier expert (étude A) avait indiqué que les prix du marché à Karkkila étaient compris entre 9,43 EUR et 14,76 EUR.

(66) Les trois études renvoient aux prix de vente moyens, mais les informations communiquées par la Finlande révélaient des différences importantes entre quartiers. Haapala/Uusitalo se trouvait manifestement dans le bas de la fourchette. Deux terrains ont été vendus en 2003 à Haapala (par une entreprise privée à un privé): le prix du terrain vendu en avril 2003 était de 9,25 EUR le mètre carré et de 10,06 EUR le mètre carré pour le terrain vendu en août. Le prix a, sur cette base, augmenté de 8,8 % en quatre mois. Compte tenu de l'évolution générale des prix à Karkkila, où les prix ont progressé de 12,6 % en 2001-2002 et de 42,7 % en 2002-2003, l'augmentation des prix de 1,3 % au cours des quatre derniers mois de l'année 2003 peut être considérée comme conforme à l'évolution générale. Dans ces conditions, la Commission estime qu'un prix de 10,19 EUR le mètre carré en décembre 2003 peut être considéré comme conforme au marché.

Prix des terrains réservés aux maisons mitoyennes

(67) En ce qui concerne les prix des terrains pour maisons mitoyennes, aucune vente effectuée dans la zone ne peut servir de référence directe. Le premier expert a estimé la valeur de marché à 70-80 EUR le mètre carré. Le rapport KP&P (étude C) se contente de faire référence aux prix sensiblement supérieurs des terrains réservés à des habitations mitoyennes dans les communes voisines. Sachant que les trois études concluent que le prix payé était conforme au marché et qu'aucun fait ne vient réfuter cette conclusion dans la zone de Haapala/Uusitalo, la Commission est en mesure d'admettre qu'un prix de 74,2 EUR le mètre carré est conforme au marché.

Droit de propriété intégrale sur toute la zone

(68) La Commission a demandé à la Finlande d'expliquer pour quelle raison la ville de Karkkila avait intérêt à se porter acquéreur de l'ensemble de la zone, puisque les chiffres de vente des années précédentes indiquaient que les acheteurs ne s'étaient pas intéressés à cette zone résidentielle et avaient clairement préféré d'autres quartiers, malgré des prix plus élevés. La Finlande a expliqué que KK avait observé, au cours des années précédentes, une stratégie d'investissement ciblée visant à faire de la zone de Haapala/Uusitalo une future zone résidentielle de Karkkila. Les autres zones résidentielles de la ville commençaient déjà à saturer et il était prévu, compte tenu de la croissance de la population, de développer de nouveaux quartiers.

(69) Haapala/Uusitalo était inscrit dans les plans d'urbanisme, mais les travaux de développement n'avaient pas encore débuté. Le développement comprenait un redécoupage des terrains en parcelles individuelles plus pratiques, le raccordement des parcelles au réseau d'infrastructure d'utilité publique et la mise en place de nouveaux services.

(70) La ville de Karkkila avait déjà suivi la même stratégie avec succès dans d'autres quartiers: elle avait développé l'infrastructure d'utilité publique dans les quartiers de Tuorila, Nikkimäki et Pumminmäki. Le prix de vente moyen dans le quartier de Pumminmäki atteignait déjà 14,28 EUR en 2003. Karkkila a vendu des parcelles avec succès en 2004 en appliquant une nouvelle base de tarification de 14 EUR. Les prix ont poursuivi leur hausse au cours des années suivantes (18,5 EUR/mètre carré en 2005).

(71) Il était attendu que les biens immobiliers situés dans le quartier de Haapala/Uusitalo atteindraient un niveau de prix équivalent à celui des quartiers présentant un niveau de développement similaire et suivraient, de surcroît, la tendance générale à la hausse des prix. Par conséquent, une augmentation de prix de 40 à 50 % au minimum une fois les travaux de développement effectués (soit en 3 ou 4 ans) semblait fondée, en ajoutant l'augmentation de prix à moyen et long terme.

(72) La ville de Karkkila avait intérêt à développer la zone dans le cadre d'un projet d'infrastructure unique couvrant l'ensemble du quartier. Le développement de grandes unités serait beaucoup moins coûteux que le développement des services pour chaque parcelle (la loi oblige la commune à raccorder les constructions au réseau d'infrastructure d'utilité publique et ces travaux sont généralement effectués à la demande des propriétaires à l'origine des travaux de construction). La ville de Karkkila a souligné que les travaux seraient plus aisés si elle était le seul propriétaire et le seul détenteur du pouvoir de décision. De nombreuses décisions distinctes sont nécessaires pour chaque parcelle et pour chaque intervention relative à l'infrastructure d'utilité publique. Le fait que la promotion immobilière ne fasse pas partie des activités de base de Componenta, entreprise sidérurgique, avait précédemment révélé la difficulté des travaux de développement pour cette dernière.

(73) Compte tenu de la stratégie de développement à long terme de Karkkila et de son intention de réaliser l'ensemble des travaux d'ingénierie simultanément, la ville de Karkkila n'avait aucun intérêt à vendre les terrains avant le développement de ceux-ci. C'est pour cette raison que presque aucun terrain n'a été vendu avant la transaction.

(74) La Commission peut admettre, compte tenu de la stratégie à long terme observée par Karkkila dans le quartier de Haapala/Uusitalo, la possibilité qu'un investisseur opérant dans une économie de marché qui posséderait déjà 50 % des participations couvrant la zone concernée ait un intérêt économique à acquérir le solde de 50 % des parts. La possibilité de posséder l'ensemble du nouveau quartier à construire, le faible risque de prix et la possibilité concrète de vendre la majeure partie des terrains au cours des 10 années suivantes et le solde au cours des 10 années d'après peuvent être considérés comme une stratégie commerciale qu'aurait suivie un investisseur opérant dans une économie de marché.

Autres terrains à vocation résidentielle

(75) Certains terrains destinés à des pavillons se trouvent dans d'autres zones. L'estimation (43 000 EUR) se fondait sur le prix officiel appliqué par la ville de Karkkila aux terrains similaires, soit 10,19 EUR le mètre carré. Compte tenu des motifs énoncés ci-avant (considérants 65 et 66), la Commission considère que le prix de décembre 2003 peut être considéré comme un prix conforme au marché.

(76) Le portefeuille de KK comprend également deux terrains destinés à des immeubles à appartements situés dans la zone de Takko I. La valeur totale de ce bien immobilier s'élève à 110 191 EUR. Takko I se situe également au centre ville. L'étude A a évalué le prix de marché à une fourchette de 60 à 75 EUR le mètre carré. Le rapport KP&P (étude C) aboutit à la même conclusion en ce qui concerne le prix des terrains réservés aux immeubles à appartements. Le prix a été jugé conforme au marché par rapport aux prix de vente payés dans les communes voisines.

(77) La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer quelle étude d'expert est la plus fiable. Même en appliquant le prix de marché le plus faible possible (60 EUR le mètre carré) à la transaction, la valeur totale corrigée des actions dépasserait le prix payé par la ville de Karkkila (voir calcul de la valeur minimale des actions ci-après). En appliquant l'hypothèse de la plus faible valeur de marché possible, la propriété située à Takko I aurait été surévaluée de 19,65 EUR le mètre carré, soit au total 27 212 EUR ou 13 606 EUR pour 50 % des actions.

Parcs

(78) Les zones répertoriées en tant que parcs sont valorisées à 456 601 EUR. La base de tarification, qui est de 1,18 euro au mètre carré, correspond au prix régulièrement payé par la ville de Karkkila pour des terrains similaires. Il s'agit de zones que la ville a le droit de racheter au prix courant ([15]). S'agissant de zones non constructibles selon les plans d'urbanisme, le prix courant des terrains non aménagés (voir considérant 79 de l'introduction) a été utilisé en tant que base de tarification. La Commission a, par conséquent, estimé que cette partie des terrains n'était pas surévaluée.

Terrain non inscrit dans les plans d'urbanisme

(79) Le portefeuille de KK comprenait également des terrains à développer non inscrits dans les plans d'urbanisme valorisés au total à 49 678 EUR sur la base d'un prix de 1,18 euro au mètre carré. Les études n'expliquent pas pour quelle raison elles considèrent que ces terrains sont correctement valorisés. Les autres données soumises par la Finlande contiennent une liste de transactions sur des terrains à développer dans des zones faiblement peuplées de la ville de Karkkila, vendus en moyenne à 1,86 euro par mètre carré. La Commission est, sur cette base, en mesure d'admettre qu'un prix de 1,18 euro ne dépassait pas le prix du marché.

Conclusion

(80) Eu égard aux calculs effectués par la Finlande sur la base des prix de vente appliqués aux actifs de KK, la valeur des actifs immobiliers de KK s'élevait à 5 067 988 EUR. Après déduction des montants relatifs à une surévaluation potentielle des terrains destinés aux immeubles à appartements à Asemanranta (135 158 EUR) et à Takko I (27 212 EUR), la valeur minimale des terrains s'établit à 4 905 618 EUR.

3. **Remboursement du prêt**

(81) En 1996, Componenta et la ville de Karkkila avaient chacune octroyé à KK un prêt d'actionnaire sans intérêt d'une valeur de 1 670 814 EUR à des conditions équivalentes (*pari passu*). Le retrait de Componenta de KK s'est accompagné du remboursement du prêt d'actionnaire versé à KK. Sachant que KK aurait dû vendre une part importante de ses propriétés pour réaliser ces fonds, d'une part, et que, comme décrit ci-avant, cette situation aurait hypothéqué la stratégie commerciale à moyen et long terme, d'autre part, la ville de Karkkila a décidé d'octroyer un autre prêt sans intérêt du même montant, que KK a utilisé dans le cadre du remboursement. KK devait par conséquent un montant total de 3,34 millions EUR à la ville de Karkkila.

(82) La Commission se range à l'avis de la République de Finlande quant au fait que les prêts étaient déjà pris en considération dans la valeur de l'entreprise et qu'en d'autres termes, la valeur des parts avait déjà été réduite à concurrence de la valeur de la dette. La prise en considération du remboursement en tant que mesure distincte équivaudrait de ce fait à un double comptage.

4. **Valeur des parts**

(83) Déduction faite du pourcentage de surévaluation potentielle, les 50 % du capital de KK peuvent être valorisés comme suit:

Tableau 5

Valeur de KK

Valeur actuelle des terrains	4 905 618
Liquidités et avoirs bancaires	28 256
Total des actifs	4 933 874
Prêt d'actionnaire	3 340 368
Dettes à court terme	107
Total du passif	3 340 475
Valeur nette de KK	1 593 399
50 % de la valeur nette de KK	796 699,5

(84) Sachant que la ville de Karkkila a payé un prix d'achat de 713 092,5 EUR pour 50 % des parts, la Commission estime qu'elle n'a pas payé un prix supérieur à la valeur du marché.

V. **CONCLUSION**

(85) La Commission considère que le prix payé par la municipalité de Karkkila à Componenta pour acquérir 50 % du capital de KK n'est pas supérieur au prix du marché et qu'il ne s'agit donc pas d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le prix d'achat payé par la municipalité de Karkkila à Componenta Oyj pour les parts de Karkkila Keskustakiinteistöt Oy dans le cadre du contrat conclu entre les parties le 16 décembre 2003 ne constitue pas une aide d'État en faveur de Componenta Oyj au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

La République de Finlande est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 20 avril 2011.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président

([15]) Loi sur l'aménagement du territoire et la construction (132/1999).