BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 23 januari 2013

betreffende steunmaatregel SA.24123 (2012/C) (ex 2011/NN) die Nederland ten uitvoer heeft gelegd Vermeende verkoop van grond onder de marktprijs door de gemeente Leidschendam-Voorburg

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2013) 87)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2013/247/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij schrijven van 10 september 2007 heeft de Stichting Behoud Damplein Leidschendam (hierna "de Stichting" genoemd), die in 2006 werd opgericht om de belangen van de buurtbewoners van het Damplein in Leidschendam-Voorburg (Nederland) te verdedigen, een klacht ingediend bij de Commissie betreffende de vermeende toekenning van staatssteun in het kader van een vastgoedproject dat de gemeente Leidschendam-Voorburg in samenwerking met een aantal particuliere partijen heeft ontwikkeld.

(2) De Commissie heeft de klacht bij brief van 12 oktober 2007 ter beoordeling aan de Nederlandse autoriteiten doorgezonden, met het verzoek een aantal vragen te beantwoorden. De Nederlandse autoriteiten hebben bij schrijven van 7 december 2007 geantwoord. Op 25 april 2008, 12 september 2008, 14 augustus 2009, 12 februari 2010 en 2 augustus 2011 heeft de Commissie verzoeken om aanvullende informatie aan de Nederlandse autoriteiten gezonden. De Nederlandse autoriteiten hebben deze verzoeken respectievelijk op 30 mei 2008, 7 november 2008, 30 oktober 2009, 12 april 2010, 29 september 2011 en 3 oktober 2011 beantwoord. Op 12 maart 2010 heeft een bijeenkomst van de diensten van de Commissie en de Nederlandse autoriteiten plaatsgevonden en vervolgens zijn bij brief van 30 augustus 2010 aanvullende inlichtingen aan de Commissie verstrekt.

([1]) PB C 86 van 23.3.2012, blz. 12.

(3) Bij brief van 26 januari 2012 heeft de Commissie Nederland meegedeeld dat zij had besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ([2]) (hierna "VWEU" genoemd) in te leiden ten aanzien van een specifieke maatregel in het kader van het vastgoedproject. Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure (hierna "het besluit tot inleiding van de procedure" genoemd) is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([3]) bekendgemaakt. Met dit besluit heeft de Commissie belanghebbenden opgeroepen hun opmerkingen over haar voorlopige beoordeling van de maatregel kenbaar te maken.

(4) De Nederlandse autoriteiten hebben bij brief van 18 april 2012 hun opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure kenbaar gemaakt, nadat tweemaal een verlenging van de termijn voor het maken van opmerkingen was verleend en na een bijeenkomst met de diensten van de Commissie in aanwezigheid van de begunstigde van de maatregel op 12 maart 2012.

(5) Bij brief van 16 april 2012 heeft de Stichting haar opmerkingen op het besluit tot inleiding van de procedure aan de Commissie gezonden. De niet-vertrouwelijke versie van deze opmerkingen werd op 16 mei 2012 aan de Nederlandse autoriteiten doorgezonden. Bij brief van 14 juni 2012 hebben de Nederlandse autoriteiten hun standpunt over de opmerkingen van de Stichting ingediend.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1 Begunstigden en belanghebbenden

(6) De begunstigde van de maatregelen is het samenwerkingsverband Schouten-de Jong Bouwfonds (hierna "SJB" genoemd). Dit samenwerkingsverband werd voor het betwiste vastgoedproject door Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV (hierna "Schouten de Jong" genoemd) en Bouwfonds Ontwikkeling BV (hierna "Bouwfonds" genoemd) opgezet en heeft geen rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht.

([2]) De artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag zijn sinds 1 december 2009 de artikelen 107 en 108 VWEU. De respectieve bepalingen zijn in wezen identiek. Voor zover van toepassing, dienen in dit besluit de verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU te worden gelezen als verwijzingen naar de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag. Bij het VWEU zijn ook enkele wijzigingen in de terminologie aangebracht, zoals de vervanging van "Gemeenschap" door "Unie" en van "gemeenschappelijke markt" door "interne markt". In dit besluit wordt de terminologie van het VWEU gehanteerd.

([3]) Zie voetnoot 1.

(7) Als leden van het samenwerkingsverband SJB moeten Schouten de Jong en Bouwfonds ook als begunstigden van de maatregelen worden beschouwd ([4]).

(8) Schouten de Jong, dat in Voorburg (Nederland) is gevestigd, houdt zich bezig met de ontwikkeling van vastgoedprojecten in Nederland, met name in de regio Leidschendam. In 2011 had de onderneming een omzet van 60 miljoen EUR.

(9) Bouwfonds, een dochteronderneming van Rabo Vastgoed, is gevestigd in Delft (Nederland) en is de grootste vastgoedontwikkelaar in Nederland en één van de drie grootste spelers op de Europese vastgoedmarkt. Bouwfonds is hoofdzakelijk actief in Nederland, Duitsland en Frankrijk. In 2011 had de onderneming een omzet van 1,6 miljard EUR.

(10) De gemeente Leidschendam-Voorburg (hierna "de gemeente" genoemd) ligt in de Nederlandse provincie Zuid-Holland, vlakbij Den Haag.

(11) Voor de grondexploitatiefase van het betwiste vastgoedproject hebben de gemeente en SJB een publiek-privaat partnerschap (hierna "PPP" genoemd) in de vorm van een vennootschap onder firma opgericht. Elke partij binnen het PPP moest 50 % van de kosten en de risico's van de grondexploitatiefase van het project dragen. In het PPP werden besluiten met eenparigheid van stemmen genomen. Volgens de inlichtingen die de Nederlandse autoriteiten hebben verstrekt, zijn Schouten de Jong en Bouwfonds ieder hoofdelijk aansprakelijk voor de nakoming door SJB van zijn verplichtingen ingevolge de PPP-overeenkomst ([5]).

2.2 **Het vastgoedproject**

(12) De gemeenteraad heeft op 6 april 2004 het "Concept Grondexploitatie Masterplan Damcentrum" en het "Concept Masterplan Damcentrum" goedgekeurd, die een kaderovereenkomst vormen voor het herinrichten van het centrum van Leidschendam (hierna "project Leidschendam Centrum" genoemd) ([6]). Het project Leidschendam Centrum betreft een gebied van ongeveer 20,7 hectare en bestaat uit het slopen van circa 280 vooral sociale woningen, het vernieuwen van de openbare ruimte en de openbare voorzieningen (riolering, bestrating, verlichting enz.) en het bouwen van om en nabij 600 nieuwe woningen, zowel sociale woningen als vrijesectorwoningen, het aanleggen van ongeveer 3 000 vierkante meter commerciële oppervlakte (winkelruimte) en een tweelaagse ondergrondse parkeergarage, en het verhuizen en herbouwen van een school. Het project Leidschendam Centrum was in verschillende subprojecten opgesplitst; één daarvan was het vastgoedproject met betrekking tot het Damplein (hierna "project Damplein" genoemd).

2.2.1 *Bouwfase*

(13) Op basis van het project Leidschendam Centrum heeft de gemeente op 9 september 2004 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met een aantal particuliere projectontwikkelaars, onder meer SJB (hierna "de samenwerkingsovereenkomst van 2004" genoemd). In de samenwerkingsovereenkomst van 2004 wordt bepaald dat de particuliere projectontwikkelaars voor elk van de aan hen toegewezen specifieke plandelen van het project Leidschendam Centrum het geplande vastgoed voor eigen rekening en risico bouwen en verkopen.

(14) Volgens de samenwerkingsovereenkomst van 2004 zouden de bouwwerkzaamheden van start gaan wanneer de gronden bouwrijp waren gemaakt (zie overweging 22) en de nodige bouwvergunningen waren afgegeven. Voor de bouw van de vrijesectorwoningen mochten de particuliere ontwikkelaars de bouwwerkzaamheden echter uitstellen tot 70 % van deze woningen, al dan niet in combinatie met sociale woningen, van de deellocatie in kwestie waren voorverkocht (artikel 7.5 van de samenwerkingsovereenkomst van 2004, hierna "de 70 %-bepaling" genoemd). Deze 70 %-bepaling is gebruikelijk in Nederlandse bouwcontracten en is bedoeld om de risico's voor projectontwikkelaars te beperken ingeval het door hen gebouwde vastgoed niet wordt verkocht. In de overeenkomst is echter geen mogelijkheid opgenomen om de bouw van de commerciële ruimten en de ondergrondse parkeergarage uit te stellen.

(15) Volgens zowel de samenwerkingsovereenkomst van 2004 als een andere projectovereenkomst die op 22 november 2004 werd gesloten (hierna "projectovereenkomst SJB" genoemd), zou SJB in totaal 242 woningen bouwen, waarvan 74 oorspronkelijk op het Damplein waren gepland ([7]). SJB zou ook ongeveer 2 400 vierkante meter commerciële ruimte realiseren op het Damplein en de ondergrondse parkeergarage bouwen, met naast een particulier gedeelte (75 parkeerplaatsen) ook een openbaar gedeelte (225 parkeerplaatsen). Zowel de commerciële ruimten als de wooneenheden zouden boven de ondergrondse parkeergarage worden gebouwd.

([4]) In dit besluit moeten verwijzingen naar SJB daarom ook worden beschouwd als verwijzingen naar zowel Schouten de Jong als Bouwfonds.

([5]) In artikel 4.1 van de grondexploitatie-/PPP-overeenkomst van 22 november 2004 wordt het volgende bepaald: "Gemeente en SJB vormen met ingang van de datum van ondertekening van deze overeenkomst een VOF. Als zodanig dragen zij met ingang van die datum gezamenlijk op basis van separaat te sluiten project-grond-uitgifteovereenkomsten, in goed overleg, zorg voor de uitvoering van de grondexploitatie. De daaraan verbonden kosten en risico's komen voor 50 % voor rekening van SJB en voor 50 % van de Gemeente. Schouten en Bouwfonds zijn ieder hoofdelijk aansprakelijk voor de nakoming door SJB van zijn verplichtingen ingevolge deze Overeenkomst (de Sok en de projectovereenkomst)."

([6]) Het project werd aanvankelijk Damcentrumproject genoemd, maar de naam werd in 2005 gewijzigd in project Leidschendam Centrum. In dit besluit wordt het vastgoedproject aangeduid met "project Leidschendam Centrum".

([7]) Op de definitieve plannen voor het Damplein stonden maar 67 door SJB te bouwen wooneenheden.

(16) Zoals de Nederlandse autoriteiten in hun brieven hebben benadrukt, was de gemeente niet betrokken bij de bouwfase van het project en droeg zij geen risico's met betrekking tot de verkoop van de wooneenheden en de commerciële ruimten. Eventuele winsten uit de verkoop zouden rechtstreeks ten goede komen aan de particuliere ontwikkelaars. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de bouwfase en de zogenoemde grondexploitatiefase van het project, waarbij de gemeente via het PPP met SJB betrokken was en waarvan zij 50 % van de risico's droeg (zie overweging 18).

2.2.2 *Grondexploitatiefase*

(17) Voordat de bouwwerkzaamheden voor elk onderdeel van het vastgoedproject konden starten, moest de grond worden aangekocht, de openbare infrastructuur heringericht en de grond bouwrijp gemaakt. Omdat werd verwacht dat deze "grondexploitatiefase" van het project hoge kosten (op dat ogenblik werden de kosten op ongeveer 30 miljoen EUR geraamd) en belangrijke risico's met zich zou brengen, heeft de gemeente besloten een PPP met SJB aan te gaan om deze werkzaamheden uit te voeren ([8]). Hiertoe hebben de gemeente en SJB op 22 november 2004 een grondexploitatie-/PPP-overeenkomst (hierna "GREX-overeenkomst" genoemd) gesloten.

(18) In ruil voor zijn deelname aan de grondexploitatiefase van het project zou SJB een deel van de inkomsten van het PPP ontvangen en de ontwikkelingsrechten krijgen voor percelen die voorheen aan de gemeente waren toegewezen ([9]). Volgens de GREX-overeenkomst zouden zowel de gemeente als SJB een rechtstreekse financiële bijdrage aan het PPP leveren voor het uitvoeren van de grondexploitatiewerkzaamheden ([10]). In de GREX-overeenkomst werd voorts bepaald dat de gemeente en SJB elk 50 % van de kosten en de risico's van de grondexploitatiefase zouden dragen (artikel 4.1 van de GREX-overeenkomst) en dat de uiteindelijke inkomsten/verliezen van de grondexploitatie zouden worden verdeeld volgens de regels van de samenwerkingsovereenkomst van 2004 (artikel 14.3). Daarin werd bepaald dat een negatief resultaat of een positief resultaat tot 1 miljoen EUR op het einde van de grondexploitatiefase gelijk zou worden verdeeld over de gemeente en SJB, terwijl bij een positief resultaat het gedeelte boven dit bedrag zou worden verdeeld over de gemeente, SJB en de andere particuliere partijen die aan de bouwfase van het vastgoedproject deelnemen (artikel 10.9 van de samenwerkingsovereenkomst van 2004).

(19) Naast het bouwrijp maken van de grond behoorden ook de bouw, de tijdelijke exploitatie en de herverkoop van het openbare gedeelte van de ondergrondse parkeergarage en de bouw van de school tot de grondexploitatiefase (artikel 4 van de GREX-overeenkomst). Daartoe was het PPP met SJB overeengekomen dat SJB de ondergrondse openbare parkeergarage zou bouwen, die werd beschouwd als intrinsiek verbonden met het particuliere gedeelte van de parkeergarage (artikel 9 van de GREX-overeenkomst); daarvoor zou SJB van het PPP een bedrag van maximaal ongeveer 4,6 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003) ontvangen (artikel 6 van de projectovereenkomst SJB). De bouw van het particuliere gedeelte van de parkeergarage zou door SJB zelf gefinancierd worden. Het PPP was van plan de volledige parkeergarage aan een derde te verkopen en de inkomsten uit deze verkoop zouden naar het PPP vloeien, dat deze over de gemeente en SJB zou verdelen.

(20) Het PPP zou tot slot ook voor 50 % bijdragen in de kosten voor de bouw van de school in een ander plandeel van het project Leidschendam Centrum. De overige 50 % zou rechtstreeks door de gemeente worden gefinancierd (artikel 8 van de GREX-overeenkomst).

(21) Uit de overwegingen 17 tot en met 20 blijkt dat de kosten van de grondexploitatiefase van het project hoofdzakelijk bestonden uit de kosten voor het verwerven van de grond voor zover deze nog geen eigendom van de gemeente was, de kosten voor het bouwrijp maken van de grond, de kosten voor het openbare gedeelte van de ondergrondse parkeergarage en 50 % van de bouwkosten voor de school.

(22) In de grondexploitatiefase zou het PPP ten eerste en hoofdzakelijk inkomsten genereren uit de verkoop van de grond, nadat het PPP deze bouwrijp had gemaakt, aan particuliere projectontwikkelaars, waaronder SJB. Elke projectontwikkelaar moest het aan hem toegewezen gedeelte van de grond kopen om woningen en commerciële ruimten te bouwen. De grondprijs werd in artikel 10 en bijlage 3A van de samenwerkingsovereenkomst van 2004 vastgelegd. In deze samenwerkingsovereenkomst van 2004 werd uitdrukkelijk vermeld dat deze prijzen minimumprijzen waren, die konden worden verhoogd indien een grotere vloeroppervlakte zou worden gerealiseerd dan gepland. Deze prijzen waren gebaseerd op een taxatierapport van 11 maart 2003 van een onafhankelijke deskundige, waarin de prijs marktconform werd geacht. De grondprijs moest worden betaald zodra de betrokken particuliere ontwikkelaar de nodige bouwvergunning had gekregen en uiterlijk bij de juridische overdracht van de grond (artikel 10.5 van de samenwerkingsovereenkomst van 2004).

(23) De prijs van de grond die het PPP voor het gehele project Leidschendam Centrum aan SJB heeft verkocht, werd op ten minste 18,5 miljoen EUR vastgesteld (prijspeil 1 januari 2003). De grond van het plandeel Damplein die het PPP aan SJB heeft verkocht, werd vastgesteld op ten minste 7,2 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003), jaarlijks met 2,5 % te indexeren tot de betaling is verricht.

([8]) In dit geval werd geen openbare aanbesteding uitgeschreven. Dit besluit laat elke mogelijke analyse van de Commissie met betrekking tot aspecten inzake openbare aanbestedingen van dit project onverlet.

([9]) Punt 5.1.2 van het Grondexploitatie Masterplan Damcentrum van 10 februari 2004.

([10]) Volgens het Grondexploitatie Masterplan Damcentrum van 10 februari 2004 zou de gemeente 7,3 miljoen EUR en SJB 2,6 miljoen EUR bijdragen.

(24) Ten tweede zou het PPP aanvullende inkomsten verwerven door elke particuliere projectontwikkelaar overeenkomstig artikel 10.3 van de samenwerkingsovereenkomst van 2004 een grondexploitatiebijdrage en een kwaliteitsbijdrage in rekening te brengen ([11]). Deze bijdragen werden berekend op basis van het aantal wooneenheden dat de particuliere projectontwikkelaar zou bouwen en konden worden verhoogd of verlaagd afhankelijk van het aantal daadwerkelijk gebouwde eenheden. De bijdragen moesten ten laatste op 1 juli 2004 worden betaald en dit moest in één keer gebeuren voor alle wooneenheden die de betrokken particuliere ontwikkelaar binnen het project Leidschendam Centrum had gebouwd.

(25) Voor alle wooneenheden die SJB in het plangebied Leidschendam Centrum zou bouwen, werd de totale grondexploitatiebijdrage op ongeveer 1,1 miljoen EUR vastgesteld en de kwaliteitsbijdrage op ongeveer 0,9 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003), jaarlijks met 2,5 % te indexeren tot de betaling is verricht. Hoe hoog de uiteindelijk te betalen grondexploitatiebijdrage en kwaliteitsbijdrage zouden zijn, hing af van het aantal daadwerkelijk gebouwde wooneenheden.

2.3 **Prijsverlaging met terugwerkende kracht en kwijtschelden van de bijdragen met terugwerkende kracht**

(26) Overeenkomstig de planning van maart 2004 zouden de bouwwerkzaamheden op het Damplein oorspronkelijk in november 2005 starten. De bouwvergunningen die SJB nodig had om de bouw te starten liepen door verscheidene nationale rechtszaken echter vertraging op en werden uiteindelijk pas in november 2008 afgegeven.

(27) SJB was in februari 2007 met de voorverkoop van de woningen begonnen, maar ondervond moeilijkheden om deze te verkopen en kon uiteindelijk maar 20 van de 67 geplande wooneenheden voorverkopen. Door de vertragingen bij het verkrijgen van de nodige bouwvergunningen, werden deze voorverkoopovereenkomsten in september 2008 vernietigd, zodat geen van de door SJB op het Damplein te bouwen wooneenheden was voorverkocht toen SJB in november van dat jaar uiteindelijk de vergunningen kreeg om met de bouwwerkzaamheden van start te gaan. Ondertussen was de financiële crisis begonnen, die met name de Nederlandse vastgoedmarkt hard heeft getroffen.

(28) In verband hiermee deelde SJB de gemeente mee dat het de bouwwerkzaamheden niet zou aanvangen, ondanks het feit dat volgens de samenwerkingsovereenkomst van 2004 de bouw van de wooneenheden enkel mocht worden uitgesteld indien minder dan 70 % van deze eenheden was verkocht. Zoals vermeld in overweging 14 gold de 70 %-bepaling niet voor de bouw van de commerciële ruimten of de ondergrondse parkeergarage.

(29) In het najaar van 2008 stelde SJB het PPP voor om, in plaats van de oorspronkelijk overeengekomen 7,2 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003), 4 miljoen EUR te betalen voor de grond op het Damplein en in april 2009 de bouwwerkzaamheden te starten, ongeacht hoeveel wooneenheden waren verkocht. In ruil voor deze prijsverlaging was SJB bereid af te zien van zijn recht zich op de 70 %-bepaling in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 te beroepen. SJB stelde voorts voor een belegger te zoeken die gegarandeerd de onverkochte woningen zou kopen. Volgens de Nederlandse autoriteiten zou dit een lagere prijs opleveren dan wanneer rechtstreeks aan particulieren werd verkocht.

(30) Op 18 december 2008 sloten het PPP en SJB een principeakkoord over de prijsverlaging, maar voordat dit ter goedkeuring aan de gemeenteraad werd voorgelegd, gaf de gemeente een onafhankelijke deskundige opdracht te beoordelen of de door SJB berekende prijs marktconform was. In zijn rapport van 11 februari 2009 concludeerde de deskundige dat 4 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2010), berekend op basis van de restwaardemethode, in 2010 een marktconforme prijs zou zijn voor de grond op het Damplein, rekening houdend met het feit dat SJB zich ertoe had verbonden de niet verkochte wooneenheden aan een belegger te verkopen en ermee had ingestemd het oorspronkelijke winst- en risicopercentage te verlagen van 5 % naar 2 %. In het rapport werd geen rekening gehouden met de verlaging van de grondexploitatiebijdrage en de kwaliteitsbijdrage.

(31) Op basis van dat rapport en omdat de gemeente volgens de Nederlandse autoriteiten verdere vertragingen vreesde en het van algemeen belang achtte dat zo snel mogelijk met de bouwfase werd begonnen, besloot de gemeenteraad tijdens zijn vergadering van 10 maart 2009 dat het PPP zou instemmen met een verlaging van de oorspronkelijk in 2004 met SJB overeengekomen prijs en bijdragen voor de grond op het Damplein. In het raadsvoorstel van 18 februari 2009, dat aan de leden van de gemeenteraad werd gezonden, wordt gesproken van een verlaging van de grondprijs en een verlaging van de grondexploitatie- en kwaliteitsbijdrage. Voorts wordt in dit voorstel vermeld dat door deze verlaging de grondexploitatiefase verliesgevend zou worden, hoewel deze breakeven was begroot. In het voorstel wordt de gemeente verzocht in de nodige reserve te voorzien voor 50 % van de verliezen. Daarnaast wordt in het voorstel gesteld dat het door de financiële crisis voor SJB niet mogelijk was voldoende financiering te verkrijgen voor de ontwikkeling van het Damplein.

(32) De prijsverlaging werd vastgesteld in een overeenkomst die op 1 maart 2010 tussen de gemeente, het PPP en SJB werd gesloten (hierna "aanvullende overeenkomst" genoemd). Met deze overeenkomst werden de samenwerkingsovereenkomst van 2004, de projectovereenkomst SJB en de projectovereenkomst met de gemeente van 22 november 2004 gewijzigd. In artikel 2.1.2, eerste lid, van de aanvullende overeenkomst werd bepaald dat, in tegenstelling tot wat in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 was overeengekomen, de prijs voor de

([11]) Overeenkomstig de "Exploitatieverordening Gemeente Leidschendam-Voorburg 2009" kon de gemeente particuliere partijen vragen om in de kosten van infrastructuurwerken bij te dragen. Met het oog hierop is in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 bepaald dat de particuliere partijen, bovenop de grondprijs, een bijdrage voor de grondexploitatie en, omdat de gemeente heeft besloten producten van hoge kwaliteit te gebruiken voor het ontwikkelen van de openbare ruimte, een kwaliteitsbijdrage zullen betalen.

aan SJB te verkopen grond op het Damplein 4 miljoen EUR bedroeg. In artikel 2.1.2, tweede lid, van de aanvullende overeenkomst werd bepaald dat de eerder overeengekomen grondexploitatiebijdrage en kwaliteitsbijdrage vervielen. In het tweede lid wordt niet specifiek naar de grond op het Damplein verwezen ([12]).

(33) In de aanvullende overeenkomst werd ook vermeld dat SJB op 7 juli 2009 met de bouwwerkzaamheden op het Damplein was begonnen en deze in een ononderbroken bouwstroom moest uitvoeren. De werkzaamheden moesten in december 2011 worden afgerond. Bij te late oplevering moest SJB een deel van de verlaagde prijs terugbetalen. De levering van de grond zou ten laatste midden maart 2010 plaatsvinden en de betaling zou ten laatste op de dag van de levering gebeuren.

(34) Voorts sloten het PPP en SJB op 13 juli 2009 een nieuwe overeenkomst met betrekking tot de openbare ondergrondse parkeergarage ([13]). Volgens deze overeenkomst zou SJB in het tweede kwartaal van 2009 met de bouwwerkzaamheden voor de openbare parkeergarage starten en het werk binnen een afgesproken termijn uitvoeren. Het PPP zou SJB 5,4 miljoen EUR (prijspeil 1 april 2009) betalen voor de bouw van de openbare parkeergarage ([14]); dit bedrag zou vaststaan tot de oplevering en niet worden geïndexeerd.

(35) Op 15 januari 2010 sloten SJB en Wooninvest Projecten BV, een onderneming die banden heeft met één van de projectontwikkelaars die de samenwerkingsovereenkomst van 2004 hebben ondertekend, een koop/aannemingsovereenkomst voor de aankoop van 43 wooneenheden die Wooninvest aan particulieren zou verhuren. De partijen spraken af dat, indien SJB vóór 29 januari 2010 een particuliere koper voor een aantal van deze wooneenheden zou vinden, deze eenheden niet aan Wooninvest zouden worden verkocht. In de overeenkomst wordt eveneens bepaald dat SJB, in de periode van 29 januari 2010 tot de oplevering van de woningen aan Wooninvest, de aan Wooninvest verkochte woningen kan terugkopen onder dezelfde voorwaarden als die waaronder die woningen aan Wooninvest waren verkocht, plus een compensatie voor de door Wooninvest gedragen kosten en een rente van 6 % per jaar voor de periode tussen de betaling van Wooninvest aan SJB en de datum waarop de wooneenheden door Wooninvest weer aan SJB worden geleverd (artikel 24).

([12]) In artikel 2.1.2, eerste lid, van de aanvullende overeenkomst wordt het volgende bepaald: "In afwijking van het bepaalde in een of meer van de in de considerans genoemde overeenkomsten (i) wordt de koopsom van het Verkochte, welke koper bij levering verschuldigd is aan Verkoper, onder de in deze overeenkomst opgenomen voorwaarden nader bepaald op EUR 4 000 000,- (zegge: vier miljoen euro) exclusief btw kosten Koper Vermeerderd met 5 % rente vanaf 1 januari 2010. (ii) zijn de oorspronkelijk overeengekomen grex en kwaliteitsbijdragen niet verschuldigd, (iii) wordt de grond bouwrijp geleverd. De koopsom is gebaseerd op prijspeil 1 januari 2010 en is niet verrekenbaar."

([13]) In deze nieuwe overeenkomst wordt melding gemaakt van 208 parkeerplaatsen, d.w.z. minder dan de 225 die oorspronkelijk waren gepland.

([14]) Dit stemt overeen met de eerder overeengekomen 4,6 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003), die tot en met 1 januari 2010 met 2,5 % is geïndexeerd.

3. BESLUIT TOT INLEIDING VAN DE PROCEDURE

(36) Met het besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU ingeleid omdat de verlaging van de grondprijs met terugwerkende kracht en het kwijtschelden van de grondexploitatie- en kwaliteitsbijdrage door het PPP ten gunste van SJB (hierna "betwiste maatregelen" genoemd) mogelijk staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen en omdat de Commissie betwijfelt of deze verenigbaar zijn met de interne markt.

(37) De Commissie was in het bijzonder van mening dat het onwaarschijnlijk was dat een hypothetische particuliere verkoper die zich in een vergelijkbare situatie als de gemeente bevond, overeenkomstig het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, met dezelfde prijsverlaging en kwijtschelding van de bijdragen zou hebben ingestemd. Door de prijs voor de grond die het aan SJB had verkocht met terugwerkende kracht te verlagen, besloot het PPP, en daarmee de gemeente, het risico van een dalende huizenmarkt te dragen. Dit is in strijd met de verklaringen van de Nederlandse autoriteiten zelf dat de bouwfase van het project geheel voor risico en rekening van de particuliere projectontwikkelaars, waaronder SJB, zou zijn. Aangezien het PPP als de verkoper van de grond geen financiële betrokkenheid bij deze fase van het project had, was er geen reden om aan te nemen dat een hypothetische particuliere verkoper die zich in een vergelijkbare situatie als de gemeente bevond, ermee zou hebben ingestemd een overeengekomen verkoopprijs van een stuk grond met terugwerkende kracht te verlagen, omdat de koper moeite had de woningen te verkopen die hij van plan was daar te bouwen. Ook het kwijtschelden van de grondexploitatie- en de kwaliteitsbijdrage lijkt niet in overeenstemming te zijn met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, aangezien het onwaarschijnlijk is dat een particuliere investeerder zonder enige tegenprestatie een overeengekomen bijdrage in zijn kosten met terugwerkende kracht zou kwijtschelden.

(38) Tot slot betwijfelde de Commissie of de betwiste maatregelen wel onder één van de uitzonderingen in artikel 107 VWEU zouden vallen.

4. OPMERKINGEN VAN NEDERLAND

(39) Bij schrijven van 18 april 2012 hebben de Nederlandse autoriteiten hun opmerkingen ingediend over het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure.

4.1 Opmerkingen over de feiten

(40) De Nederlandse autoriteiten hebben erop gewezen dat de gemeente, in tegenstelling tot wat de bewoordingen van artikel 2.1.2 van de aanvullende overeenkomst doen vermoeden, niet de volledige bedragen van de in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 oorspronkelijk overeengekomen grondexploitatie- en kwaliteitsbijdrage heeft kwijtgescholden, maar enkel de bijdragen die SJB voor de op het Damplein te bouwen wooneenheden was verschuldigd. Volgens de Nederlandse autoriteiten bedroegen deze samen 551 544 EUR (prijspeil 1 januari 2003, wat

op 1 januari 2010 zou overeenstemmen met een totaal bedrag van 719 400 EUR). Om dit standpunt te staven verwezen de Nederlandse autoriteiten naar een voorstel van 18 februari 2009 van de gemeente aan de gemeenteraad en naar een bouwprogramma dat bij de samenwerkingsovereenkomst van 2004 was gevoegd, waarin voor het Damplein een grondexploitatie- en kwaliteitsbijdrage van 551 554 EUR wordt vastgesteld.

(41) Voorts hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat binnen het PPP reeds in 2006 en 2008 over prijsverlagingen voor SJB werd gesproken. In 2006 besloot het PPP blijkbaar de grondprijs voor de commerciële ruimten te verlagen, omdat minder commerciële ruimte kon worden gerealiseerd dan oorspronkelijk gepland, en in 2008 besloot het PPP SJB een compensatie toe te kennen voor de vertraging die werd opgelopen bij het afgeven van de bouwvergunning. Deze verlagingen zouden worden toegekend op voorwaarde dat SJB vóór 1 oktober 2008 een geldige bouwvergunning zou verkrijgen. Aangezien dit niet het geval was, besloten de partijen opnieuw over de verlaging te onderhandelen. Volgens de Nederlandse autoriteiten moeten de verlaging van de prijs voor de grond op het Damplein en de kwijtgescholden bijdragen worden berekend zoals weergegeven in tabel 1.

Tabel 1

Berekening van de prijsverlaging en de kwijtgescholden bijdragen zoals ingediend door de Nederlandse autoriteiten

Prijsverlaging Damplein	prijspeil 1.1.2010
Grondprijs	8 622 480
Grondexploitatie- en kwaliteitsbijdrage	719 400
Totaal grond en bijdragen	9 341 880
In 2006 en 2008 overeengekomen verlagingen	– 1 734 245
Verlaagde prijs	7 607 635
Prijs aanvullende overeenkomst maart 2010	– 4 000 000
Totaal verlaging	**3 607 635**

4.2 Opmerkingen met betrekking tot de aanwezigheid van staatssteun

(42) Volgens de Nederlandse autoriteiten vormen de betwiste maatregelen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Nederlandse autoriteiten zijn in wezen van oordeel dat SJB door de betwiste maatregelen geen voordeel wordt toegekend dat het in normale marktomstandigheden niet zou hebben gekregen.

(43) De Nederlandse autoriteiten zijn van mening dat de gemeente in overeenstemming met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie heeft gehandeld, omdat het niet uitvoeren van het project Damplein invloed zou hebben gehad op het gehele project Leidschendam Centrum en de gemeente directe en indirecte schade zou hebben berokkend.

(44) Om de directe schade te berekenen, nam de gemeente allereerst aan dat SJB minstens twee jaar nodig zou hebben gehad om tijdens de crisis 70 % van de wooneenheden te verkopen en zonder de aanvullende overeenkomst de bouwwerkzaamheden aan te vangen. De gemeente begrootte de directe schade voor het PPP van een verder uitstel van twee jaar op 2,85 miljoen EUR, waarvan 50 % voor rekening van de gemeente zou komen. Voorts raamde zij de extra directe kosten voor de gemeente alleen voor de handhaving in het verloederde gebied op 50 000 EUR (zie tabel 2).

Tabel 2

Directe schade berekend door de Nederlandse autoriteiten

Directe schade gedurende 2 jaar	PPP	gemeente (50 %)
Rentekosten over een kredietfaciliteit (5 % gedurende 2 jaar, uitstaand bedrag op 1.1.2009: 17 miljoen EUR)	1 800 000	900 000
Tijdelijke voorzieningen: hekwerk, verkeersborden en onderhoud en beheer	60 000	30 000
Voorzieningen kostenstijging (indexering van 2,5 %)	385 000	192 500
Extra plankosten, d.w.z. kosten voor het projectbureau, zoals financiële administratie, verzekeringen enz.	600 000	300 000
Handhaving in verloederd gebied		50 000
Totaal	**2 845 000**	**1 472 500**

(45) Bovendien voeren de Nederlandse autoriteiten aan dat de gemeente door een dergelijk uitstel indirecte schade zou hebben geleden in de vorm van een verdere achteruitgang van de openbare ruimte, een verlies van vertrouwen in het gebied bij inwoners en toekomstige kopers van vastgoed, kosten voor het herbestemmen van winkels, schadeclaims van ondernemingen, kosten voor handhaving en planaanpassingen voor de overige plandelen. Een dergelijk uitstel zou ook het einde betekenen voor de winkelvoorzieningen in het ontwikkelingsgebied, terwijl deze bijdragen tot de leefbaarheid van het hele gebied. Reeds vóór aanvang van het project stond ongeveer 23 % van de winkels leeg; in 2010 was 27 % van de winkels niet in gebruik. Zonder de nodige revitalisering zou de buurt verder verpauperen.

(46) De Nederlandse autoriteiten zijn derhalve van mening dat de gemeente heeft gehandeld als een particuliere investeerder in een markteconomie, door rekening te houden met de financiële prognoses en, in haar eigen belang, te proberen de directe en indirecte schade als gevolg van een verder uitstel van het project te beperken. Tegelijkertijd heeft zij de zekerheid gekregen dat de bouwwerkzaamheden op het Damplein zouden worden uitgevoerd.

(47) Ten tweede stelden de Nederlandse autoriteiten dat de gemeente heeft gehandeld als een particuliere investeerder omdat zij de betwiste maatregelen heeft toegekend in ruil voor de toezegging van SJB om af te zien van zijn recht zich op de 70 %-bepaling te beroepen. Het feit dat SJB niet langer de 70 %-bepaling kon inroepen, had gevolgen voor de geldigheid van de veronderstellingen waarvan bij de oorspronkelijke taxatie van de grond in 2003 en de in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 overeengekomen prijs was uitgegaan. Volgens de Nederlandse autoriteiten vormde de verlaging van de verkoopprijs van de grond en de kwijtschelding van de bijdragen de tegenprestatie van de gemeente voor de instemming van SJB om af te zien van zijn recht zich op de 70 %-bepaling te beroepen. Zonder de aanvullende overeenkomst zou SJB niet met de bouwwerkzaamheden op het Damplein zijn begonnen.

4.3 **Opmerkingen met betrekking tot de verenigbaarheid van de staatssteun**

(48) Indien de Commissie zou concluderen dat de betwiste maatregelen staatssteun vormen, zou deze steun volgens de Nederlandse autoriteiten overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar zijn met de interne markt.

4.3.1 *Algemeen belang*

(49) Volgens de Nederlandse autoriteiten had de gemeente een openbaar belang bij de realisatie van dit project. Omdat een groot deel van het Damplein braak lag en de buurt achteruitging, was de gemeente van mening dat het niet alleen voor de ontwikkeling van het Damplein, maar voor het gehele centrum van Leidschendam van groot belang was dat met de bouwwerkzaamheden werd begonnen. In het bijzonder de vertraging bij de bouw van de ondergrondse parkeergarage zou de realisatie van de overige plandelen in gevaar brengen.

4.3.2 *Doelstelling van gemeenschappelijk belang*

(50) Volgens de Nederlandse autoriteiten draagt de revitalisering van het centrum van Leidschendam bij aan de doelstelling inzake economische en sociale samenhang, zoals bepaald in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna "VEU" genoemd) en artikel 174 VWEU. Bij het herinrichten van het centrum wordt de schaarse ruimte voor nieuwe woningen, winkelvoorzieningen en een ondergronds parkeergarage in Leidschendam efficiënt gebruikt en door het verbeteren van de openbare infrastructuur wordt bijgedragen aan de samenhang van het gehele centrum.

4.3.3 *Passendheid van de aanvullende overeenkomst*

(51) Volgens de Nederlandse autoriteiten kon SJB wegens de 70 %-bepaling in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 niet worden verplicht om met de bouwwerkzaamheden op het Damplein te starten. Op het ogenblik dat SJB een geldige bouwvergunning kreeg, werd de Nederlandse vastgoedmarkt door de kredietcrisis getroffen, waardoor het voor SJB nog minder vanzelfsprekend werd om snel 70 % van de vrijesectorwoningen te verkopen. Daarom werd opnieuw onderhandeld over de samenwerkingsovereenkomst van 2004, aangezien de gemeente het uiterst belangrijk vond dat de bouwwerkzaamheden op het Damplein van start zouden gaan. De aanvullende overeenkomst was derhalve passend en noodzakelijk voor de gemeente om haar doel, het revitaliseren van het Damplein, te bereiken.

4.3.4 *Evenredigheid*

(52) Omdat de gemeente wilde dat de bouwwerkzaamheden onmiddellijk van start gingen, moest SJB afzien van zijn recht zich op de 70 %-bepaling te beroepen en met de bouw beginnen met het risico dat de woningen misschien niet zouden worden verkocht. De eerder overeengekomen prijs werd daarom door SJB herberekend. Deze berekening werd vervolgens getoetst door een onafhankelijke deskundige, die de overeengekomen prijs marktconform achtte.

(53) Het feit dat de prijs door een onafhankelijke deskundige als marktconform is aangemerkt, toont volgens de Nederlandse autoriteiten aan dat de prijsverlaging evenredig is. Dit impliceert ook dat er geen sprake was van overcompensatie voor SJB. De prijsverlaging was de tegenprestatie van de gemeente voor de instemming van SJB om af te zien van zijn recht zich op de 70 %-bepaling te beroepen. Zonder de aanvullende overeenkomst zou SJB niet met de bouwwerkzaamheden op het Damplein zijn begonnen.

(54) Door zijn deelname in het PPP zal SJB voorts zelf 50 % van de risico's en de kosten van de grondexploitatie dragen en daarbij delen in de overeengekomen verlaging van de verkoopprijs. Om de grondexploitatie break-even te krijgen, werd besloten dat SJB 2,6 miljoen EUR aan het PPP zou bijdragen (punt 5.2.1 van het Grondexploitatie Masterplan Damcentrum) en omdat het PPP 50 % van de kosten voor de school droeg, komt 25 % daarvan ten laste van SJB (0,7 miljoen EUR).

4.3.5 *Vervalsing van de mededinging*

(55) Tot slot heeft de prijsverlaging met terugwerkende kracht volgens de Nederlandse autoriteiten betrekking op de bouw van 67 wooneenheden en 14 commerciële ruimten die zullen worden verkocht tegen prijzen die door een onafhankelijke deskundige als marktconform zijn aangemerkt. De vervalsing van de mededinging zou derhalve zeer plaatselijk zijn en daarom niet zwaarder wegen dan de positieve gevolgen van de voltooiing van het project.

5. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(56) Alleen de Stichting heeft opmerkingen kenbaar gemaakt naar aanleiding van het besluit tot inleiding van de procedure. De Stichting is ingenomen met het besluit tot inleiding van de procedure, maar is van mening dat de daarin beschreven betwiste maatregelen deel uitmaken van een veel grotere steunoperatie en verwijst hiervoor naar haar klacht en de aanvullende inlichtingen die zij heeft verstrekt. In het bijzonder verwijst de Stichting naar de grond die de gemeente vermoedelijk kosteloos aan het PPP heeft overgedragen.

(57) De Stichting is van mening dat de vertraging van het project niet te wijten was aan de nationale rechtszaken die zij was begonnen, en dat de financiële crisis evenmin de verkoop van de woningen op het Damplein heeft vertraagd. Volgens de Stichting was er sinds de start van het project in 2004 geen vraag naar het type woningen dat op het Damplein was gepland.

(58) Volgens de Stichting werd de grond noch in 2003, noch in 2009 door een onafhankelijke deskundige getaxeerd.

6. OPMERKINGEN VAN DE NEDERLANDSE AUTORITEITEN OVER DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

(59) De Nederlandse autoriteiten voerden aan dat de opzet van het project door de gemeente transparant was en in het op 6 april 2004 goedgekeurde "Concept Masterplan Damcentrum" werd beschreven. Slechts financieel gevoelige overeenkomsten of delen van overeenkomsten werden geheim gehouden.

(60) Met betrekking tot de kosteloze overdracht van grond van de gemeente aan het PPP, lichtte de gemeente toe dat deze geen deel uitmaakt van het besluit tot inleiding van de procedure en verwees zij naar de inlichtingen die zij in 2009 aan de Commissie heeft verstrekt, waarin zij verklaarde dat de overdracht niet kosteloos was omdat het PPP in ruil diensten heeft geleverd. In haar eerder verstrekte inlichtingen heeft de gemeente benadrukt dat de werkzaamheden die het PPP heeft uitgevoerd normaal gezien ten laste van de gemeente kwamen.

(61) Volgens de Nederlandse autoriteiten hebben zowel de verscheidene juridische procedures die de Stichting heeft ingeleid en die veel negatieve publiciteit voor het project met zich hebben gebracht, als de kredietcrisis een negatieve invloed gehad op de verkoop van de woningen op het Damplein. Toen in 2007 voor het eerst met de verkoop werd begonnen, werd echter bijna een derde van de wooneenheden verkocht. Deze verkoopovereenkomsten werden later vernietigd wegens de late afgifte van de nodige bouwvergunningen. Hieruit kan worden opgemaakt dat er bij het begin van het project vraag was naar deze woningen.

(62) De Nederlandse autoriteiten merken voorts op dat de onafhankelijke deskundigen werden geselecteerd door de gemeente, die geen belang had bij een lage grondprijs.

7. BEOORDELING VAN DE BETWISTE MAATREGELEN

7.1 De aanwezigheid van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU

(63) In artikel 107, lid 1, VWEU wordt bepaald dat "*steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar [zijn] met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt*."

(64) Ten eerste wordt niet betwist dat SJB evenals Schouten de Jong en Bouwfonds, de leden van het samenwerkingsverband, ondernemingen zijn in de zin van deze bepaling, aangezien zij, zoals vermeld in het besluit tot inleiding van de procedure, economische activiteiten verrichten door goederen en diensten op de markt aan te bieden.

(65) Ten tweede werden de betwiste maatregelen door het PPP toegekend, d.w.z. met de noodzakelijke instemming van de gemeente, die een aandeel van 50 % in het PPP heeft. Aangezien in het PPP besluiten met eenparigheid van stemmen worden genomen en over deze maatregelen geen overeenstemming kon worden bereikt zonder de uitdrukkelijke goedkeuring van de gemeenteraad, is het besluit van het PPP om de betwiste maatregelen toe te kennen, aan de staat toe te rekenen. Indien de gemeente niet met de betwiste maatregelen had ingestemd, was het financiële risico waaraan zij door haar deelname aan het PPP werd blootgesteld, naar verhouding kleiner geweest. De prijsverlaging en het kwijtschelden van de bijdragen door het PPP vormen daarom een verlies aan staatsmiddelen.

(66) Ten derde moeten deze maatregelen als selectief worden aangemerkt, omdat deze enkel aan SJB en uiteindelijk Schouten de Jong en Bouwfonds, de leden van het samenwerkingsverband, ten goede komen.

(67) De Nederlandse autoriteiten betwisten echter dat de gemeente, door in te stemmen met een verlaging van de oorspronkelijk overeengekomen prijs voor de grond die aan SJB werd verkocht en een kwijtschelding van de bijdragen, SJB een economisch voordeel heeft bezorgd dat het in normale marktomstandigheden niet zou hebben gekregen. Zij bestrijden eveneens dat de betwiste maatregelen de mededinging vervalsen en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig beïnvloeden.

(68) Om de in de overwegingen 69 tot en met 89 genoemde redenen is de Commissie het op deze punten niet eens met de Nederlandse autoriteiten.

7.1.1 *Voordeel*

(69) Volgens vaste rechtspraak [15] kan de verkoop door de overheid van grond of gebouwen aan een onderneming of particulier die een economische activiteit uitoefent staatssteun vormen, met name wanneer niet wordt verkocht voor de marktprijs, dat wil zeggen wanneer de prijs niet overeenkomt met de prijs die een particuliere investeerder in normale mededingingsomstandigheden waarschijnlijk had vastgesteld.

(70) De Commissie merkt in dit verband op dat grondtransacties in beginsel moeten worden beoordeeld op basis van de mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties [16], die een aantal richtsnoeren voor de lidstaten bevat om te waarborgen dat de verkoop van grond en gebouwen door openbare instanties geen staatssteun behelst. In die mededeling worden twee methoden beschreven om staatssteun bij dergelijke transacties uit te sluiten: ten eerste een verkoop van gronden en gebouwen via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt, vergelijkbaar met een veiling, waarbij het beste of enige bod wordt aanvaard, en ten tweede een voorafgaand taxatierapport van een onafhankelijke deskundige. Deze methoden moeten garanderen dat de prijs waarvoor grond door een openbare instantie wordt verkocht zo adequaat mogelijk de marktwaarde van deze grond weerspiegelt en aldus in overeenstemming is met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie,

[15] Arrest van 16 december 2010 in zaak C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG / BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH., Jurispr. 2010, blz. I-13083, punt 34, en arrest van 2 september 2010 in zaak C-290/07 P, Commissie / Scott SA, Jurispr. 2010, blz. I-7763, punt 68, alsook arrest van 13 december 2011 in zaak T-244/08, Konsum Nord ekonomisk förening / Commissie, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 61.

[16] PB C 209 van 10.7.1997, blz. 3.

om te voorkomen dat deze verkoop de koper van de grond een economisch voordeel oplevert. Er kan echter niet worden uitgesloten dat in dergelijke gevallen andere waarderingsmethoden worden toegepast, zolang wordt gegarandeerd dat de daadwerkelijk door de koper betaalde prijs de marktwaarde van deze grond zo nauwkeurig mogelijk benadert ([17]).

(71) In deze zaak werd geen onvoorwaardelijke biedprocedure georganiseerd. Hoewel in maart 2003 door een deskundige een taxatie werd uitgevoerd om de verkoopprijzen in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 vast te stellen, werd vervolgens in 2010 de met SJB overeengekomen prijs voor de aankoop van de grond op het Damplein verlaagd en werden de eerder overeengekomen bijdragen kwijtgescholden als gevolg van de aanvullende overeenkomst.

(72) Wat betreft de in overweging 30 vermelde taxatie door een deskundige in februari 2009, is de Commissie van mening dat de restwaardemethode die in deze achteraf opgestelde beoordeling werd gebruikt niet geschikt is om de marktwaarde van de aan SJB verkochte grond te berekenen, aangezien de verwachte daling van de opbrengst van de huizenverkoop volledig door de prijs van de grond zou worden geabsorbeerd. Om de waarde van de grond te berekenen, gaat de restwaardemethode uit van de verkoopprijzen van de huizen. Van deze prijs worden de bouwkosten en een winst- en risicovoorziening afgetrokken. Wat overblijft, is de waarde van de grond. Het is duidelijk dat met de restwaardemethode in een dalende huizenmarkt zoals hier het geval is, de waardedaling van het onroerend goed volledig naar de grondwaarde wordt verschoven. In theorie kan dit zelfs een negatieve grondwaarde als resultaat hebben.

(73) Tot slot stellen de Nederlandse autoriteiten dat de gemeente in overeenstemming met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie heeft gehandeld toen zij met de betwiste maatregelen instemde. Dit betekent dat een hypothetische particuliere verkoper die zich in dezelfde situatie als de gemeente bevond met dezelfde prijsverlaging en kwijtschelding van de bijdragen zou hebben ingestemd, en dat er dus geen sprake was van een voordeel als gevolg van de betwiste maatregelen. Ten eerste was het volgens de Nederlandse autoriteiten voor de gemeente van groot financieel en sociaal belang dat de bouwwerkzaamheden op het Damplein zo spoedig mogelijk startten, aangezien verdere vertragingen de gemeente directe en indirecte schade zouden berokkenen en deze schade voor de gemeente groter zou zijn dan de kosten voor de gemeente wanneer zij met de betwiste maatregelen instemde. Ten tweede menen de Nederlandse autoriteiten dat de gemeente als een particuliere investeerder heeft gehandeld omdat zij de toezegging van SJB heeft aanvaard om af te zien van zijn recht zich op de 70 %-bepaling te beroepen in ruil voor de betwiste maatregelen.

(74) De Commissie is het niet eens met deze redenering. In de eerste plaats herinnert zij eraan dat de gemeente enkel bij de grondexploitatiefase van het vastgoedproject betrokken was, terwijl de bouwfase van het project voor rekening en risico kwam van de betrokken particuliere ontwikkelaars, waaronder SJB (zie overweging 13 en 16). Het is onwaarschijnlijk dat een particuliere investeerder in normale mededingingsomstandigheden zou hebben besloten het voor hem eerder niet bestaande risico van een dalende huizenmarkt van SJB over te nemen door in te stemmen met een verlaging van de oorspronkelijk overeengekomen prijs voor de grond en een kwijtschelding van de bijdragen, zonder een duidelijk financieel voordeel dat groter is dan de verliezen die door dat besluit worden geleden. Zoals uiteengezet in de overwegingen 75 tot en met 86, leiden noch het feit dat de gemeente schade zou lijden door verdere vertragingen, noch het feit dat SJB heeft besloten af te zien van zijn recht zich op de 70 %-bepaling te beroepen, tot een andere conclusie van de Commissie met betrekking tot de vraag of de gemeente overeenkomstig het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie heeft gehandeld.

Vermeende schade

(75) Wat betreft de vermeende directe schade die de gemeente door verdere vertragingen van het project Damplein zou lijden, stelt de Commissie vast dat alle in tabel 2 door de Nederlandse autoriteiten geraamde kosten betrekking hebben op de grondexploitatiefase van het gehele project Leidschendam Centrum. In de veronderstelling dat het nog ten minste twee jaar zou duren voor SJB met de bouw zou starten, raamden de Nederlandse autoriteiten dat de verminderde inkomsten voor het PPP uit de verkoop van de grond aan SJB en de vermoedelijk soortgelijke vertragingen voor de rest van het project Leidschendam Centrum een rentelast van ongeveer 1,8 miljoen EUR tot gevolg zouden hebben op de uitstaande lening van het PPP voor de grondexploitatiefase van het gehele project Leidschendam Centrum. Een vertraging van twee jaar zou ook voor het gehele project Leidschendam Centrum extra plankosten en andere kosten van ongeveer 1 miljoen EUR met zich brengen.

(76) Zoals de Nederlandse autoriteiten zelf erkennen, hebben de betwiste maatregelen bijgedragen tot de verliezen in de grondexploitatiefase van het project, omdat het PPP van SJB een lagere prijs heeft gekregen voor de grond dan oorspronkelijk in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 was overeengekomen, en bepaalde bijdragen heeft kwijtgescholden ([18]). Een particuliere investeerder die in normale marktomstandigheden naar een maximaal rendement op de verkoop van zijn grond streeft, zou waarschijnlijk niet hebben ingestemd met de betwiste maatregelen die bijdroegen tot de verliezen op de grondexploitatiefase van het project, waarvoor de particuliere investeerder zelf voor 50 % aansprakelijk was. Een particuliere investeerder die enkel financieel bijdraagt in de grondexploitatiefase van het project zou er veeleer voor hebben gezorgd dat de grondexploitatiewerkzaamheden snel werden uitgevoerd, zodat de grond aan de projectontwikkelaars kon worden geleverd, en zou de particuliere ontwikkelaars hebben gevraagd de verkoopprijs van de grond en de bijdragen te betalen die in de vrij onderhandelde overeenkomsten waren vastgelegd.

([17]) Arrest in zaak C-239/09, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG / BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, reeds aangehaald, punt 39.

([18]) In haar antwoord op het besluit tot inleiding van de procedure heeft de gemeente berekend dat het verlies op het grondexploitatieproject 4,5 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2011) bedroeg, wat onder meer aan de prijsverlaging en het kwijtschelden van de bijdragen te wijten was.

(77) Hoe dan ook, zelfs indien de vermeende directe kosten waarnaar de Nederlandse autoriteiten verwijzen in aanmerking konden worden genomen ter ondersteuning van het besluit van de gemeente om de betwiste maatregelen toe te kennen, wat de Commissie betwist, dan nog is de berekening van die kosten onjuist. Ten eerste zijn de rentelasten berekend voor een aan het PPP verleende kredietfaciliteit voor het gehele project Leidschendam Centrum, en niet alleen voor het project Damplein, dat maar één van acht subprojecten is. Ook de extra plankosten zijn voor het gehele project Leidschendam Centrum berekend. Er mag daarom niet worden aangenomen dat indien het project Damplein zou worden uitgevoerd, alle andere subprojecten ook zouden worden uitgevoerd en dus geen van deze rentekosten zouden worden gemaakt.

(78) Ten tweede is de rentevoet van 5 % geen werkelijke rentevoet maar een percentage dat voor interne berekeningen wordt gebruikt. De werkelijke rente die over de kredietfaciliteit voor het project Leidschendam Centrum moet worden betaald, is beduidend lager ([19]), zodat de rentekosten via het PPP voor de gemeente lager zouden zijn dan wat de Nederlandse autoriteiten hebben aangegeven.

(79) Ten derde zou de uitstaande kredietfaciliteit, en dus de rentekosten, veel lager zijn geweest indien de betaling werd uitgevoerd op de datum en voor het bedrag zoals bepaald in de samenwerkingsovereenkomst van 2004.

(80) Ten vierde is het duidelijk dat, zelfs volgens de berekeningen van de Nederlandse autoriteiten, de financiële gevolgen van het toekennen van de betwiste maatregelen, die op ongeveer 3,6 miljoen EUR worden geraamd, voor het PPP hoger zijn dan de vermeende directe kosten van een verdere vertraging bij de bouw van het vastgoed op het Damplein door SJB, die door de Nederlandse autoriteiten op ongeveer 2,8 miljoen EUR werden geraamd.

(81) Tot slot hebben de Nederlandse autoriteiten de vermeende indirecte kosten van een verder uitstel van het project van 2 jaar niet gekwantificeerd, zodat de Commissie deze niet kan controleren.

De 70 %-bepaling

(82) Met betrekking tot de toezegging van SJB om af te zien van zijn recht zich op de 70 %-bepaling te beroepen, stelt de Commissie om te beginnen vast dat deze bepaling, die ook voor de andere particuliere ontwikkelaars in het project Leidschendam Centrum gold, in Nederland niet ongebruikelijk is. Door met deze bepaling in te stemmen, ging de gemeente ermee akkoord dat de daadwerkelijke aanvang van de bouw van de vrijesectorwoningen zou worden bepaald door de resultaten van de voorverkoop van de woningen door de particuliere projectontwikkelaars, waaronder SJB. Dit vloeit voort uit het feit dat de gemeente enkel betrokken was bij de grondexploitatiefase van het project, terwijl de bouwfase voor rekening en risico van de particuliere ontwikkelaars kwam. Indien de gemeente inderdaad belang had bij een snelle aanvang van de bouwwerkzaamheden, stond het haar vrij tijdens de onderhandelingen over de verkoopovereenkomsten met de particuliere ontwikkelaars in 2004 ofwel niet in te stemmen met de 70 %-bepaling in het contract, ofwel te voorzien in sancties indien de bouwfase op een vastgestelde datum niet was begonnen en/of afgerond.

(83) Hierbij moet eveneens worden opgemerkt dat de 70 %-bepaling in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 beperkt was tot de vrijesectorwoningen en geen betrekking had op de bouw van de commerciële ruimten en de ondergrondse parkeergarage, terwijl SJB alle bouwwerkzaamheden op het Damplein weigerde te starten. In een dergelijk geval is het waarschijnlijk dat een particuliere investeerder in normale mededingingsomstandigheden, die belang heeft bij de realisatie van het gehele vastgoedproject, van SJB zou hebben verlangd dat het aan zijn contractuele verplichtingen zou voldoen wat betreft de bouw van de commerciële ruimten en de ondergrondse parkeergarage. Ook indien de bewering van SJB dat deze werkzaamheden niet konden starten omdat de verschillende onderdelen van het vastgoedproject technisch met elkaar zouden samenhangen, juist zou zijn, zou SJB, als enige verantwoordelijke voor de bouwfase van het project, dit risico moeten dragen. Er is geen reden om aan te nemen dat een particuliere investeerder onder normale mededingingsvoorwaarden dit risico van SJB zou overnemen.

(84) Er moet voorts aan worden herinnerd dat het PPP voor de bouw van het openbare gedeelte van de ondergrondse parkeergarage al in 2004 had besloten de opdracht voor deze werkzaamheden zonder openbare aanbesteding aan SJB te gunnen voor het vaste bedrag van maximaal 4,6 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003). SJB had derhalve geen financiële redenen om te weigeren de bouwwerkzaamheden voor de parkeergarage te starten en een particuliere investeerder in normale mededingingsomstandigheden had derhalve geen redenen om een verder uitstel te aanvaarden door de bouw van de parkeergarage afhankelijk te maken van de verkoop van de vrijesectorwoningen door SJB.

(85) Het is daarom onwaarschijnlijk dat een particuliere investeerder in normale mededingingsomstandigheden met de betwiste maatregelen zou hebben ingestemd, zoals de gemeente heeft gedaan, zonder eerst andere, commercieel interessantere opties te overwegen, zoals de ontbinding van de samenwerkingsovereenkomst van 2004, en schadevergoeding van SJB te eisen voor de vertraging en een aanbesteding uit te schrijven. De Nederlandse autoriteiten hebben niet aangetoond dat het PPP zijn opties op dergelijke wijze heeft onderzocht.

([19]) Overeenkomstig het jaarverslag van 2008 van het PPP bedraagt de over de kredietfaciliteit te betalen rentevoet de Euro Overnight Index Average (EONIA) plus 0,14 %. Op de eerste dag van 2009 bedroeg het EONIA-tarief 2,2 %, en dit is tijdens het jaar voortdurend gedaald; op de eerste dag van 2010 lag het EONIA-tarief op 0,3 %, terwijl het in 2010 nooit meer dan 1 % bedroeg. De rentevoet die werkelijk over de uitstaande kredietfaciliteit moest worden betaald, bedroeg daarom in 2009 en 2010 beduidend minder dan 5 %.

(86) Daarom kan worden geconcludeerd dat de betwiste maatregelen SJB een voordeel opleveren en niet in overeenstemming zijn met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, omdat de Nederlandse autoriteiten niet hebben aangetoond dat een hypothetische particuliere verkoper in normale marktomstandigheden met deze maatregelen zou hebben ingestemd.

7.1.2 *Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie*

(87) Aangezien de betwiste maatregelen SJB van kosten bevrijden die de onderneming anders overeenkomstig de samenwerkingsovereenkomst van 2004 zou hebben gedragen, versterken deze maatregelen de concurrentiepositie van SJB ten opzichte van die van andere vastgoedontwikkelaars die actief zijn op een markt die openstaat voor concurrentie en handel op het niveau van de Unie, en kunnen deze alleen al daardoor de mededinging vervalsen en het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig beïnvloeden. Elke vorm van steunverlening aan een onderneming die op de interne markt actief is, kan namelijk de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden ([20]).

(88) Wat betreft de vermeende beperkte omvang of plaatselijke aard van het project, sluit het feit dat subsidies aan een onderneming worden toegekend die enkel lokale of regionale diensten aanbiedt en buiten de lidstaat van oorsprong geen diensten levert, op zich niet uit dat deze subsidies het handelsverkeer tussen de lidstaten kunnen beïnvloeden ([21]). De Commissie herinnert er in dit verband aan dat de betwiste maatregelen moeten worden geacht het handelsverkeer ongunstig te kunnen beïnvloeden, aangezien zowel in de bouwsector als binnen de vastgoedontwikkeling grensoverschrijdende handel binnen de Unie bestaat en aangezien vastgoedontwikkelaars uit andere lidstaten of hun dochterondernemingen hadden kunnen deelnemen aan het project Leidschendam Centrum, en SJB, dat dankzij de betwiste maatregelen van een financiële last is bevrijd, in lidstaten buiten Nederland kan werken. Tot slot merkt de Commissie op dat Bouwfonds, één van de ondernemingen in het samenwerkingsverband SJB, inderdaad buiten Nederland actief is, met name in Frankrijk en Duitsland. Bouwfonds is de grootste vastgoedontwikkelaar in Nederland en één van de drie grootste spelers op de Europese vastgoedmarkt. Door SJB te begunstigen, leveren de betwiste maatregelen ook Bouwfonds een voordeel op en kunnen deze derhalve ook zijn positie op de Europese vastgoedmarkt versterken.

(89) Aangezien de betwiste maatregelen voldoen aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU, concludeert de Commissie dat deze maatregelen staatssteun vormen in de zin van die bepaling. Omdat deze steun aan de begunstigden werd toegekend zonder voorafgaande aanmelding bij en goedkeuring door de Commissie, zoals voorgeschreven in artikel 108, lid 3, VWEU, vormen de betwiste maatregelen onrechtmatige staatssteun.

7.2 **Beoordeling van de verenigbaarheid**

(90) Nu is vastgesteld dat de betwiste maatregelen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet de stelling van de Nederlandse autoriteiten dat deze maatregelen op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar zijn met de interne markt, worden onderzocht.

(91) Volgens artikel 107, lid 3 onder c), VWEU zijn steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, met de interne markt verenigbaar, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(92) Bij de beoordeling of een steunmaatregel verenigbaar kan worden verklaard krachtens artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, gaat de Commissie dus na of de steun is gericht op een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang, alsook of de steunmaatregel passend en evenredig is om deze doelstelling te bereiken en of deze niet tot buitensporige vervalsing van de mededinging leidt.

7.2.1 *Doelstelling van gemeenschappelijk belang*

(93) Volgens de Nederlandse autoriteiten draagt de revitalisering van het centrum van Leidschendam bij aan de economische en sociale samenhang, zoals bepaald in artikel 3 VEU en artikel 174 VWEU en zou SJB zonder de betwiste maatregelen niet met de bouwwerkzaamheden op het Damplein zijn begonnen en zou het gehele project Leidschendam Centrum in gevaar zijn gebracht.

(94) Deze redenering heeft de Commissie echter niet overtuigd. Enerzijds hebben de Nederlandse autoriteiten niet aangetoond dat het Damplein een achtergestelde stadswijk is die onder marktfalen te lijden heeft en dat de geplande herinrichting van het Damplein niet aan de markt kon worden overgelaten. Integendeel, bij de lancering van het project waren blijkbaar meerdere particuliere ontwikkelaars, waaronder SJB, bereid voor eigen rekening en risico aan de bouwfase van het project deel te nemen, zoals vastgesteld in de samenwerkingsovereenkomst van 2004.

(95) Anderzijds heeft de gemeente met de 70 %-bepaling in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 haar belang bij het bereiken van het beoogde doel, het revitaliseren van het centrum van Leidschendam, ondergeschikt gemaakt aan het commerciële belang van SJB in het geval SJB vóór de bouw niet 70 % van de geplande wooneenheden zou kunnen voorverkopen. De gemeente kan daarom niet meer aanvoeren dat met de betwiste maatregelen, die in 2010 werden overeengekomen op voorwaarde dat SJB zich ertoe verbond af te zien van zijn recht zich op deze bepaling te beroepen, een doelstelling van gemeenschappelijk belang werd beoogd.

([20]) Arrest van 17 september 1980 in zaak 730/79, Philip Morris Holland BV / Commissie, Jurispr. 1980, blz. 2671, punten 11 en 12, arrest van 17 juni 1999 in zaak C-75/97, België / Commissie, Jurispr. 1999, blz. I-3671, punten 47-48, arrest van 30 april 1998 in zaak T-214/95, Vlaams Gewest / Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-717, punten 48-50, arrest van 6 maart 2002 in de gevoegde zaken T-92/00 en T-103/00, Diputación Foral de Álava / Commissie, Jurispr. 2002, blz. II-1385, punt 72, en arrest van 11 juni 2009 in zaak T-222/04, Italië / Commissie, Jurispr. 2009, blz. II-1877, punt 43.

([21]) Arrest van 24 juli 2003 in zaak C-280/00 Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Jurispr. 2003, blz. I-7747, punten 77-78.

7.2.2 *Passendheid van de steun*

(96) Ook al kan worden aangenomen dat de betwiste maatregelen de revitalisering van het centrum van Leidschendam beoogden, toch hebben de Nederlandse autoriteiten niet aangetoond dat deze maatregelen een passend middel waren om deze doelstelling te bereiken.

(97) Uit de verstrekte inlichtingen blijkt namelijk dat de andere bij het project Leidschendam Centrum betrokken particuliere ontwikkelaars het PPP ook hebben verzocht de oorspronkelijk overeengekomen verkoopprijs voor de grond te verlagen wegens problemen op de dalende vastgoedmarkt, maar dat de gemeente, in plaats van in te stemmen met een dergelijke verlaging of een kwijtschelding van de bijdragen, overwoog wijzigingen in de oorspronkelijke plannings- en ontwikkelingsvoorschriften aan te brengen om deze aan de veranderde vraag op de markt aan te passen.

(98) Hieruit blijkt dat de gemeente andere, meer passende maatregelen had kunnen nemen, die beter geschikt en minder concurrentieverstorend waren om, gelet op de veranderde economische situatie, het beoogde doel, namelijk het revitaliseren van het centrum van Leidschendam, te bereiken.

7.2.3 *Evenredigheid van de steun*

(99) Volgens de Nederlandse autoriteiten zijn de betwiste maatregelen evenredig met het beoogde doel, het revitaliseren van het centrum van Leidschendam, omdat SJB, in ruil voor een prijsverlaging en het kwijtschelden van de bijdragen, ermee heeft ingestemd af te zien van zijn recht zich op de 70 %-bepaling te beroepen. Voorts beschouwen de Nederlandse autoriteiten de betwiste maatregelen als evenredig omdat SJB financieel heeft bijgedragen in de grondexploitatiefase. SJB had met name een financiële bijdrage van ongeveer 2,6 miljoen EUR aan het PPP betaald en droeg 25 % van de kosten voor de school die in een ander plandeel van het project Leidschendam Centrum zou worden gebouwd.

(100) De Commissie kan het niet eens zijn met deze redenering. Artikel 107, lid 3, onder c), VWEU vereist dat de steunmaatregelen evenredig zijn met het beoogde doel, maar niet dat er een goede uitruil plaatsvindt tussen de steun die wordt toegekend en de concessies die de begunstigden doen om deze steun te verwerven. Het feit dat SJB in ruil voor de prijsverlaging en de kwijtschelding van de bijdragen ermee heeft ingestemd af te zien van zijn recht zich op de 70 %-bepaling te beroepen, is dus voor de beoordeling van de evenredigheid van de betwiste maatregelen niet relevant. Dat geldt ook voor de eventuele financiële bijdragen van SJB in de grondexploitatiefase.

(101) De Nederlandse autoriteiten hebben derhalve niet kunnen aantonen dat de betwiste maatregelen evenredig waren met de beoogde doelstelling van gemeenschappelijk belang.

7.2.4 *Ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging*

(102) Tot slot bestrijden de Nederlandse autoriteiten dat de betwiste maatregelen een ongerechtvaardigde vervalsing van de mededinging vormen, omdat zij van mening zijn dat de positieve gevolgen van een snelle voltooiing van het project zwaarder wegen dan de negatieve gevolgen van de betwiste maatregelen.

(103) De Nederlandse autoriteiten hebben dit argument echter niet onderbouwd. Integendeel, zoals vermeld in overweging 80 zouden de kosten voor het PPP door een verdere vertraging van het betwiste vastgoedproject volgens de Nederlandse autoriteiten 2,8 miljoen EUR bedragen, terwijl de overeengekomen prijsverlagingen 3,6 miljoen EUR zouden belopen. De Commissie concludeert daarom dat de Nederlandse autoriteiten niet hebben aangetoond dat de positieve gevolgen van de voltooiing van het betwiste vastgoedproject zwaarder wegen dan de negatieve gevolgen van de betwiste maatregelen.

7.2.5 *Conclusie*

(104) Om de in overwegingen 93 tot en met 103 gegeven redenen concludeert de Commissie dat de steun die de gemeente in de vorm van de betwiste maatregelen aan SJB heeft toegekend, niet verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

8. KWANTIFICERING EN TERUGVORDERING VAN DE STEUN

(105) Zoals uiteengezet in onderdeel 7, vormen de betwiste maatregelen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en kunnen deze niet als verenigbaar met de interne markt worden aangemerkt. Omdat deze steun aan de begunstigden werd toegekend zonder voorafgaande aanmelding bij en goedkeuring door de Commissie zoals voorgeschreven in artikel 108, lid 3, VWEU, vormen de betwiste maatregelen onrechtmatige steun.

(106) In artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ([22]) wordt het volgende bepaald: "*Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen*".

(107) Hoewel het recht van de Unie geen bepaling bevat op grond waarvan de Commissie, wanneer zij de terugvordering van met de interne markt onverenigbaar verklaarde steun gelast, het precieze bedrag van de terug te betalen steun moet kwantificeren ([23]), kan zij wel informatie verstrekken aan de hand waarvan de adressaat van het besluit dit bedrag zonder al te grote problemen zelf kan vaststellen.

([22]) PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

([23]) Zie met name arrest van 12 oktober 2000 in zaak C-480/98, Spanje / Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-8717, punt 25, en arrest van 18 oktober 2007 in zaak C-441/06, Commissie / Frankrijk, Jurispr. 2007, blz. I-8887, punt 29.

8.1 **Kwantificering van de steun**

(108) Dankzij de betwiste maatregelen betaalde SJB minder voor de grond op het Damplein dan oorspronkelijk in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 overeengekomen, en behoefde het de eveneens overeengekomen grondexploitatie- en kwaliteitsbijdrage niet meer te betalen. Om het bedrag te kwantificeren dat SJB aan onrechtmatige steun heeft ontvangen, moeten het bedrag van de prijsverlaging en de waarde van de kwijtgescholden bijdragen worden vastgesteld.

8.1.1 *Kwantificering van de prijsverlaging*

(109) Zoals vermeld in overweging 23, werd de prijs voor de door het PPP aan SJB verkochte grond op het Damplein in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 op 7,2 miljoen EUR vastgesteld, jaarlijks met 2,5 % te indexeren tot de betaling is verricht. Deze prijs werd door een onafhankelijke expert-taxateur vastgesteld. Volgens de Nederlandse autoriteiten bedroeg de marktwaarde van datzelfde stuk grond op 1 januari 2010 8,6 miljoen EUR ([24]). De prijs die SJB voor deze grond moest betalen, werd vervolgens via de aanvullende overeenkomst door het PPP verlaagd tot 4 miljoen EUR.

(110) Het voordeel dat SJB heeft verkregen door de verlaging van de verkoopprijs van de grond op het Damplein bedraagt derhalve ongeveer 4,6 miljoen EUR.

(111) De stelling van de Nederlandse autoriteiten dat de prijsverlaging minder dan 4,6 miljoen EUR bedroeg omdat het PPP reeds in 2006 en 2008 de oorspronkelijk overeengekomen prijs van 7,2 miljoen EUR had verlaagd (zie tabel 1), kan niet worden aanvaard, omdat niet is aangetoond dat deze verlagingen in een overeenkomst werden geformaliseerd of tot een wijziging van de oorspronkelijke verkoopprijs in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 hebben geleid.

(112) De Commissie stelt voorts vast dat de gestelde prijsverlaging van 2006 in strijd is met de samenwerkingsovereenkomst van 2004, waarin duidelijk minimumgrondprijzen worden vastgesteld en enkel in een extra betaling wordt voorzien indien meer vloeroppervlakte kon worden gerealiseerd.

(113) Tot slot stelt de Commissie vast dat zowel de gestelde prijsverlaging van 2006, die te wijten zou zijn aan het feit dat minder commerciële ruimte kon worden gerealiseerd dan oorspronkelijk gepland, als de gestelde prijsverlaging van 2008, die kennelijk betrekking had op vertragingen bij de afgifte van een bouwvergunning aan SJB, werden toegekend op voorwaarde dat SJB vóór 1 oktober 2008 een bouwvergunning zou krijgen. Aan deze voorwaarde lijkt niet te zijn voldaan, aangezien SJB volgens de Nederlandse autoriteiten pas in november 2008 de bouwvergunning heeft gekregen.

([24]) Brief van de Nederlandse autoriteiten van 12 april 2010.

(114) De Commissie concludeert daarom dat het bedrag van de door het PPP aan SJB toegekende steun als gevolg van de verlaging van de oorspronkelijk in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 overeengekomen verkoopprijs ongeveer 4,6 miljoen EUR bedraagt (zie bedrag in tabel 3).

8.1.2 *Kwijtschelding van de bijdragen*

(115) Zoals vermeld in overweging 25 bedroegen de bijdragen die SJB krachtens de samenwerkingsovereenkomst van 2004 moest betalen in totaal ongeveer 2 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003), jaarlijks met 2,5 % te indexeren tot de betaling is verricht. Deze bijdragen waren echter gebaseerd op het geplande aantal te bouwen wooneenheden ([25]) en in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 is bepaald dat deze bedragen dienovereenkomstig zouden worden aangepast indien minder woningen werden gebouwd.

(116) Op grond van de samenwerkingsovereenkomst van 2004 moest SJB op het Damplein 74 wooneenheden bouwen. Volgens de definitieve overeenkomst werden in feite echter slechts 67 wooneenheden gerealiseerd. De bijdragen moeten daarom dienovereenkomstig worden verlaagd, tot een bedrag van ongeveer 1,9 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003) ([26]). Op 1 januari 2010 hadden deze bijdragen een waarde van ongeveer 2,3 miljoen EUR.

(117) Op basis van de aanvullende overeenkomst waren de in de samenwerkingsovereenkomst van 2004 overeengekomen bijdragen niet langer verschuldigd door SJB. Het bedrag van de steun die aan SJB werd toegekend door het kwijtschelden van deze bijdragen door het PPP bedraagt dus ongeveer 2,3 miljoen EUR (zie tabel 3).

(118) De Nederlandse autoriteiten menen dat het PPP, ondanks de bewoordingen van de aanvullende overeenkomst, slechts de bijdragen met betrekking tot het project Damplein heeft kwijtgescholden, dat wil zeggen een totaalbedrag van ongeveer 0,6 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003). Om hun standpunt te staven, verwijzen de Nederlandse autoriteiten naar het bouwprogramma dat bij de samenwerkingsovereenkomst van 2004 was gevoegd, waarin voor het Damplein een grondexploitatie- en kwaliteitsbijdrage van ongeveer 0,6 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003) wordt vastgesteld en waarin wordt vermeld dat SJB voor het gehele project Leidschendam Centrum een totale grondexploitatie- en kwaliteitsbijdrage van ongeveer 2 miljoen EUR (prijspeil 1 januari 2003) moet betalen. Tevens werd naar een raadsvoorstel verwezen dat de gemeente op 18 februari 2009 aan de leden van de gemeenteraad heeft gezonden, waarin wordt vermeld dat de verlaging van de bijdragen op dat ogenblik een negatief effect van ongeveer 0,7 miljoen EUR zou hebben op het resultaat van het grondexploitatieproject.

([25]) Grondexploitatiebijdrage: 4 587 EUR per wooneenheid; kwaliteitsbijdrage: 3 645 EUR per wooneenheid.

([26]) Vermindering grondexploitatiebijdrage: (74 – 67) × 4 587 = 32 109 EUR; vermindering kwaliteitsbijdrage: (74 – 67) × 3 645 = 25 515 EUR.

(119) Volgens de Commissie is het echter niet mogelijk op basis van het bouwprogramma of op basis van het aan de gemeenteraad gezonden voorstel te concluderen dat het kwijtschelden van de bijdragen enkel op het project Damplein betrekking had. De bewoordingen van de aanvullende overeenkomst beperken de kwijtschelding van de bijdragen in elk geval niet tot het project Damplein. De Nederlandse autoriteiten hebben ook niet kunnen bewijzen dat SJB op 1 juli 2004 daadwerkelijk alle bijdragen heeft betaald die het voor alle wooneenheden binnen het project Leidschendam Centrum verschuldigd was, zoals bepaald in artikel 10.3 van de samenwerkingsovereenkomst van 2004.

8.1.3 *Totaalbedrag staatssteun*

(120) Op basis van de berekening in tabel 3 bedraagt de aan SJB toegekende staatssteun ongeveer 6,9 miljoen EUR.

Tabel 3

	Samenwerkingsovereenkomst van 2004		Aanvullende overeenkomst maart 2010	Verlaging
	prijspeil 1.1.2003	prijspeil 1.1.2010	prijspeil 1.1.2010	prijspeil 1.1.2010
Grondprijs	7 253 793	8 622 480	4 000 000	4 622 480
Grondexploitatiebijdrage	1 077 941	1 281 333	0	1 281 333
Kwaliteitsbijdrage	856 667	1 018 308	0	1 018 308
Totaal	**9 188 401**	**10 922 121**	**4 000 000**	**6 922 121**

8.2 **Terugvordering van de steun**

(121) Aangezien de betwiste maatregelen onrechtmatige en onverenigbare steun vormen, moet de steun worden teruggevorderd om de toestand te herstellen die op de markt bestond voordat de steun werd verleend. Derhalve moet de terugvordering worden gelast bij het samenwerkingsverband SJB, opgezet door Schouten de Jong en Bouwfonds, evenals bij deze twee ondernemingen, die ieder hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de nakoming door SJB van zijn verplichtingen ingevolge de PPP-overeenkomst ([27]).

(122) Zoals vermeld in tabel 3, moet het onverenigbare steunelement van de maatregelen op 6 922 121 EUR worden berekend, bestaande uit de prijsverlaging met terugwerkende kracht voor de grond (4 622 480 EUR) en het kwijtschelden van de grondexploitatiebijdrage (1 281 333 EUR) en de kwaliteitsbijdrage (1 018 308 EUR).

(123) De steun werd op 1 maart 2010 aan SJB toegekend. Op de terug te vorderen steun moet terugvorderingsrente worden betaald voor de periode van 1 maart 2010 tot de datum waarop deze daadwerkelijk wordt terugbetaald.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun ten bedrage van 6 922 121 EUR, die Nederland op 1 maart 2010 in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie onrechtmatig heeft verleend ten gunste van Schouten-de Jong Bouwfonds, een samenwerkingsverband dat bestaat uit Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV en Bouwfonds Ontwikkeling BV, in de vorm van een verlaging met terugwerkende kracht van de verkoopprijs van grond en een kwijtschelding met terugwerkende kracht van de grondexploitatiebijdrage en kwaliteitsbijdrage overeengekomen met gemeente Leidschendam-Voorburg, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

1. Nederland vordert de in artikel 1 bedoelde onverenigbare steun van Schouten-de Jong Bouwfonds en/of Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV en/of Bouwfonds Ontwikkeling BV terug.

2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij aan Schouten-de Jong Bouwfonds en/of Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV en/of Bouwfonds Ontwikkeling BV ter beschikking zijn gesteld, namelijk 1 maart 2010, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([28]).

Artikel 3

1. De terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

2. Nederland zorgt ervoor dat het onderhavige besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit ten uitvoer wordt gelegd.

([27]) Artikel 4.1 van de grondexploitatie-/PPP-overeenkomst van 22 november 2004.

([28]) PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1.

Artikel 4

1. Binnen twee maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit verstrekt Nederland de Commissie de volgende inlichtingen:

a) het totale van de begunstigden terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);

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

c) bescheiden waaruit blijkt dat de begunstigden zijn gelast de steun terug te betalen.

2. Nederland houdt de Commissie op de hoogte van de voortgang van de nationale maatregelen genomen ter uitvoering van dit besluit, zulks tot de volledige terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt eveneens gedetailleerde inlichtingen over de reeds van de in artikel 1 genoemde begunstigden teruggevorderde steunbedragen en de terugvorderingsrente.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 23 januari 2013.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter