KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 31. juli 1991

om støtte ydet af Derbyshire County Council til automobilproducenten Toyota Motor Corporation

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(92/11/EØF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger (1) i overensstemmelse med ovennævnte artikel, og

ud fra følgende betragtninger:

I

Den 18. april 1989 meddelte Toyota Motor Corporation (Toyota) og den britiske regering, at Toyota havde besluttet at opføre en ny fabrik til produktion af personbiler på en 280 acres stor grund i Burnaston i Derbyshire i Det Forenede Kongerige. Man forventede, at produktionen ville gå i gang i slutningen af 1992 med et indledende produktionsmål på 100 000 køretøjer om året, som slutteligt skulle stige til 200 000, på hvilket tidspunkt den direkte beskæftigelse på fabrikken skulle andrage 3 000 personer. De samlede investeringer blev anslået til 400 mio. £ (570 mio. ECU). Investeringerne ville blive foretaget uden finansiel bistand fra regeringsmyndighederne. De lokale myndigheder i Derbyshire havde tilbudt en beskeden bistand i forbindelse med en række aspekter af projektet, f.eks. klargøring af grunden og anlægning af tilkørselsveje. Det blev understreget, at såfremt det viste sig, at denne bistand skulle anmeldes til Kommissionen, ville den britiske regering tage de nødvendige skridt hertil. Den 26. april 1989 skrev de britiske myndigheder til Kommissionen og bekræftede dette anmeldelsestilsagn.

Den 7. februar 1990 skrev de britiske myndigheder til Kommissionen og underrettede den om, at drøftelserne mellem Toyota og Derbyshire County Council (DCC) om en pakke af lokale foranstaltninger til fordel for Toyota var nær deres afslutning. Disse foranstaltninger bestod af forskellige infrastrukturer uden for Toyotas grund og andre ydelser, som var nødvendige for at opfylde øgede lokale behov som følge af Toyotas investering. Ingen af disse foranstaltninger, hævdede de britiske myndigheder, indeholdt noget, der kunne betragtes som statsstøtte efter EØF-Traktatens artikel 92.

Omkring dette tidspunkt opstod der presseforlydender om, at grunden var vokset fra de oprindelige 280 acres til 580 acres og var blevet solgt til Toyota for mindre end dens fulde markedsværdi.

De fleste af disse presseforlydender byggede hovedsagelig på referatet fra et møde i DCC's Policy Committee den 21. november 1989, som Kommissionen også var kommet i besiddelse af. Dette referat afslørede, at DCC var nået til enighed om en pakke af foranstaltninger vedrørende sammenlægningen og klargøringen af en grund til fabrikken og om salg til Toyota af en 280 acres stor grund, som virksomheden oprindelig havde anmodet om, og yderligere en tilstødende grund på 300 acres, som Toyota senere havde fremsat ønske om. DCC nåede frem til følgende finansielle analyse af denne pakke:

— Salg af 280 acres à 35 350 £ pr. acre:		9,9 mio. £
— Salg af 300 acres à 28 000 £ pr. acre:		8,4 mio. £
	I alt	18,3 mio. £
— Anslåede omkostninger til erhvervelse af grunde:		13,4 mio. £
— Anslåede nettoomkostninger til adgangsfaciliteter og diverse installationer:		4,9 mio. £
	I alt	18,3 mio. £

(1) EFT nr. C 326 af 28. 12. 1990, s. 8.

Det blev hævdet, at salgspriserne afspejlede markedsværdien af en så stor grund »med væsentlige planlægningsrestriktioner og andre restriktioner«, og at de dækkede de ledsagende omkostninger til etablering af adgangsveje og diverse installationer. Det blev endvidere hævdet, »at de opfyldte EF's krav om, at der ikke må ydes støtte til sådanne investeringer i bilindustrien«.

Senere fulgte der en del korrespondance, og der blev afholdt et møde mellem Kommissionen og de britiske myndigheder med henblik på at få fastslået de relevante kendsgerninger og tal i forbindelse med projektet og den pakke af foranstaltninger, som DCC havde tilbudt. Kommissionen skrev til de britiske myndigheder den 9. og 26. februar 1990 og redegjorde for de seneste presseforlydender om, at Toyota havde fået grunden i Derbyshire til underpris og anmodede om at få stillet de relevante oplysninger til rådighed forud for et møde, bl.a. rapporten fra den lokale vurderingsmand (Derbyshire District Valuer) (1) om salget samt DDC's rapporter i denne sag.

De britiske myndigheder skrev til Kommissonen den 26. februar 1990 og vedlagde en orienteringsskrivelse om den pakke af foranstaltninger, som DCC tilbød Toyota. I henhold til denne skrivelse var DCC i færd med at sammensætte en 580 acres stor grund med henblik på videresalg til Toyota til en pris af 18,3 mio. £ (26,1 mio. ECU). Forskellige infrastrukturelle tjenesteydelser ville blive stillet gratis til rådighed for Toyota, næsten udelukkende inden for selve grunden. DCC ønskede så vidt muligt at få balance i transaktionen som helhed ved at dække de direkte udgifter til erhvervelse af grunde og anlægning af infrastruktur gennem indtægter fra salget af den fuldt anlagte grund. Jordens markedsværdi skulle ses i to stadier: en »kernegrund« på 280 acres i offentligt eje og de resterende 300 acres i hovedsagelig privat eje, som blev eksproprieret. »Kernegrunden« var i juni 1989 blevet vurderet af sælgerens vurderingsmand, City Estates and Valuations officer, til 12,6 mio. £ (18 mio. ECU). Denne vurdering var blevet drøftet uformelt med den lokale vurderingsmand, som havde erklæret sig tilfreds med vurderingsgrundlaget.

Den 28. februar skrev de britiske myndigheder atter til Kommissionen og gjorde opmærksom på, at den lokale vurderingsmand kun havde afgivet en mundtlig udtalelse og vedlagde samtidig baggrundsmateriale i form af korrespondance fra DCC vedrørende grundlaget for vurderingen. I denne korrespondance blev der argumenteret for, at det faktisk var mere meningsfyldt at betragte sammensætningen og salget af den 580 acres store grund som en helhed, snarere end at opsplitte grunden i en »kerne« på 280 acres og en »udvidelse« på 300 acres.

Samme dag fandt der et møde sted mellem Kommissionen og de britiske myndigheder. Sidstnævnte erkendte, at det på grund af budgetoverskridelser nu var usandsynligt, at hele transaktionen kunne balancere, således som det oprindeligt havde været DCC's hensigt. Kommissionen anmodede om yderligere skriftlige oplysninger, herunder en kopi af den oprindelige salgsaftale mellem DCC og Toyota, bevis for, at grundens salgspris svarede til prisen på det frie marked samt en skriftlig bekræftelse fra den lokale vurderingsmand af hans udtalelse. Den 10. maj fremsendte de britiske myndigheder disse oplysninger til Kommissionen.

I henhold til salgsaftalen mellem DCC og Toyota af 21. februar 1990 skulle Toyota købe de første 280 acres af grunden af DCC for 9,9 mio. £ (14,1 mio. ECU), svarende til en gennemsnitspris på 35 357 £ pr. acre, og virksomheden skulle derpå købe så meget, som den ønsker, af de resterende 300 acres af samme grund for 28 000 £ pr. acre. Skulle Toyota beslutte at købe alle de resterende 300 acres, ville dette indbringe 8,4 mio £ (12 mio. ECU), og salgsprisen på hele den 580 acres store grund ville således andrage 18,3 mio. £ (26,1 mio. ECU).

Den lokale vurderingsmand havde formelt vurderet de første 280 acres af grunden til 12,6 mio. £ (18 mio. ECU), svarende til 45 000 £ pr. acre. Det blev som udgangspunkt for denne vurdering antaget, at der var tale om en ledig selvejergrund med servicefaciliteter umiddelbart op til grunden, og vurderingen var beregnet på grundlag af løbende markedsværdier, nedsat med et vist beløb for at tage hensyn til den tid, der sandsynligvis ville gå, inden infrastrukturerne var på plads. Vurderingsmanden erkendte, at betydeligt mindre grunde, som også kunne anvendes som industrigrunde, i samme område kunne indbringe fra 200 000 £ til 250 000 £ pr. acre, men tilrådede, at der blev indrømmet en betydelig nedsættelse pr. acre ved salg af meget store grunde. Naturligvis skulle der også tages hensyn til de særlige forhold ved hver enkelt grund.

Kommissionen accepterede, at salgspriserne nedsættes på meget store grunde i forhold til salgspriserne på små grunde, samtidig med at den noterede sig den høje nedsættelse på ca. 80 % i denne sag. Den bemærkede sig imidlertid, at den 280 acres store grund blev solgt til Toyota for en gennemsnitspris på kun 35 357 £ pr. acre, dvs. for 78,6 % af dens gennemsnitsværdi på 45 000 £ ifølge den lokale vurderingsmand, trods den omstændighed, at DCC og alle andre lokale myndigheder er retligt forpligtet til at opnå den bedst mulige pris ved afhændelse af aktiver. Kommissionen var derfor af den opfattelse, at 45 000 £ pr. acre burde være mindsteprisen for de første 280 acres. Salgsprisen for de første 280 acres burde derfor have været mindst 12,6 mio. £, eller 2,7 mio. £ mere end Toyota måtte betale.

(1) District Valuer er en embedsmand fra skatteministeriet med lovmæssige beføjelser til bl.a. at foretage forskellige vurderinger for lokale myndigheder.

Kommissionen besluttede derfor den 25. juli 1990 at indlede den i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, fastsatte procedure med hensyn til betingelserne for DCC's salg af den 580 acres store grund i Burnaston til Toyota. Disse betingelser tydede på, at der var tale om statsstøtte på mindst 2,7 mio. £ i forbindelse med salget af de 280 acres af grunden. Kommissionen havde ikke kendskab til, at den lokale vurderingsmand skulle have foretaget en vurdering af de resterende 300 acres. Situationen vedrørende salget af de ekstra 300 acres måtte undersøges nærmere på grundlag af yderligere oplysninger fra de britiske myndigheder, idet denne undersøgelse dog ville afhænge af, om transaktionen betragtes som to særskilte salg eller som salg af én enkelt grund. Hvis Toyota fik mulighed for at købe grunden til mindre end dens fulde markedsværdi, ville den omstændighed, at virksomheden ikke skulle bære de fulde omkostninger ved en sådan erhvervelse på normale forretningsvilkår, være at betragte som indirekte støtte, efter artikel 92, stk. 1.

Ved skrivelse af 17. september 1990 opfordrede Kommissionen den britiske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden for en måned og fremlægge alle oplysninger, der er nødvendige for vurderingen af sagen. I overensstemmelse med EØF-Traktatens artikel 93, stk. 2, blev de øvrige medlemsstater og andre interesserede parter ligeledes opfordret til at fremsætte deres bemærkninger.

II

I forbindelse med den i artikel 93, stk. 2, fastsatte procedure fremsatte den britiske regering sine bemærkninger ved skrivelser af 16. oktober 1990, 1. februar og 17. maj 1991 samt på møder med Kommissionens tjenestegrene den 19. marts, 28. maj og 20. juni 1991. På det sidste møde var der ligeledes repræsentanter for Toyota Motor Company til stede. Bemærkningerne fra virksomhedens repræsentanter blev efterfølgende sendt til Kommissionen af deres juridiske repræsentanter ved skrivelse af 20. juni 1991. I alle disse bemærkninger fastholdt den britiske regering, at DCC's salg af grunden til Toyota ikke indeholdt nogen statsstøtte.

Ingen anden medlemsstat eller interesseret part fremsatte bemærkninger under proceduren.

III

Ved skrivelse af 16. oktober 1990 besvarede den britiske regering Kommissionens skrivelse af 17. september 1990 angående indledningen af proceduren. Det blev fremført, at transaktionerne mellem DCC og Toyota som beskrevet i den tidligere korrespondance afspejlede resultatet af normale forretningsmæssige forhandlinger og ikke indholdt noget element af statsstøtte. Den britiske regering anførte bl.a. følgende punkter:

— Afhændelsen af de 580 acres måtte betragtes som én enkelt handel omfattende hele grunden. Selv om Toyota havde indledt forhandlingerne med DCC i januar 1989 om salget af »kernegrunden« på 280 acres, havde virksomheden inden en måned bedt DCC om at undersøge muligheden af at samle hele grunden på 580 acres, inden man overhovedet var begyndt at drøfte prisen. Inden sommeren 1989 havde Toyota truffet en fast beslutning om simpelthen at købe hele grunden. Fra februar 1990 regnede DCC derfor ikke med, at kun grunden på 280 acres skulle byggemodnes, men snarere med at Toyota enten ville få brug for hele grunden, og at salgsprisen i så fald skulle fastlægges for de 580 acres, eller at Toyota ville købe »kernegrunden«, og at DCC så skulle byggemodne resten af grunden til industri- eller forretningsformål, i hvilket tilfælde den pris på 9,9 mio. £ (14,1 mio. ECU), der blev betalt for »kernegrunden«, ville være rimelig i betragtning af den store betydning, som Toyotas tilstedeværelse ville have for området. Under alle omstændigheder var tallet på 9,9 mio. £ ikke andet end et »historisk levn« fra forhandlingernes første dage uden nogen reel betydning. I salgsaftalen var handelen blevet udtrykt i særskilte jordstykker, udelukkende fordi der indtil udgangen af januar 1990 kunne gøres indsigelse mod ekspropriationskendelserne i forbindelse med erhvervelsen af de resterende 300 acres.

— Salgsprisen på 18,3 mio. £ (26,1 mio. ECU) afspejlede DCC's ønske om, at handelen i det mindste skulle balancere. DCC havde overtaget jorden ved hjælp af ekspropriationskendelser i marts 1990 og overdraget den til Toyota i juni 1990. Den samlede købspris, som DCC skulle betale, kunne ikke fastslås, før alle erstatningskrav i forbindelse med ekspropriationerne var blevet behandlet. Det mest sandsynlige overslag lå på 13,4 mio. £ (9,1 mio. ECU) omfattende 11 mio. £ til Derby City Council for afhændelse af »kernen« på 280 acres og 2,4 mio. £ i erstatning for de resterende 300 acres, hvilket i høj grad afspejlede deres ringe udviklingsmuligheder inden Toyotas ankomst som følge af manglende tilkørsels- og servicefaciliteter.

— For så vidt angår forskellen mellem prisen på 9,9 mio. £ for salget af kernegrunden på 280 acres til Toyota og vurderingsmanden vurdering på 12,6 mio. £, måtte der tages hensyn til flere forskellige faktorer. Jordvurdering er ikke en eksakt videnskab, navnlig ikke for en enestående og usædvanlig stor grund som denne. Salgsprisen afspejlede resultatet af en række hårde forretningsmæssige forhandlinger, hvor Toyota var i en særlig stærk forhandlingsposition. Endvidere havde vurderingsmanden ikke været klar over en række begrænsninger, som ville forøge og fordyre byggemodningen af grunden, men som DCC havde været klar over. Navnlig ville grundens skråning, som ville kræve store jordarbejder, hvis der skulle opnås en jævn grund, og de uheldige jordforhold, som ville medføre omfattende piloteringsarbejder inden byggeriet kunne starte, koste Toyota i alt 16 mio. £.

Ved skrivelse af 20. december 1990 bad Kommissionen om yderligere oplysninger om visse aspekter af jordhandlerne mellem DCC og Toyota forud for et bilateralt møde, som de britiske myndigheder havde anmodet om. Det drejede sig bl.a. om retsforskrifterne for lokale myndigheders salg af aktiver, eventuelt materiale om tilsvarende handler andre steder i Det Forenede Kongerige, udviklingen i jordpriserne samt oplysninger om andre potentielle købere til grunden i Burnaston.

Den britiske regering svarede Kommissionen ved skrivelse af 1. februar 1991. Der blev fremlagt yderligere baggrundsmateriale om salget af grunden for at vise, at der var tale om én enkelt transaktion omfattende alle 580 acres. Skrivelsen indeholdt ligeledes de relevante retsforskrifter i Local Government Act 1972 (loven om lokalstyre af 1972) for afhændelse af aktiver. Det hedder deri, at lokale myndigheder normalt ikke må afhænde jord »for en sum, der er mindre end den højeste, der med rimelighed kan opnås«. Der kunne kun fremlægges få afgørende oplysninger om tilsvarende jordhandler andre steder i Det Forenede Kongerige eller om andre potentielle købere til den pågældende grund. Det blev påpeget i skrivelsen, at der som regel ikke var noget retligt krav om, at en lokal myndighed skulle rådgives af en vurderingsmand, samt at en sådan rådgivning normalt ikke var retligt bindende.

På et møde med repræsentanter for den britiske regering den 19. marts 1991 anførte Kommissionen, at den på baggrund af de oplysninger og begrundelser, der var blevet fremlagt i den seneste korrespondance, nu kunne acceptere, at DCC's salg af den 580 acres store grund til Toyota skulle betragtes som én enkelt transaktion. For at fastslå, om denne transaktion indeholdt elementer af statsstøtte, var det imidlertid nødvendigt at få en vurdering af hele grunden, og Kommissionen bad de britiske myndigheder om at sørge for dette. Kommissionen foreslog — uden dog at insistere på det — at den lokale vurderingsmand ville være det oplagte valg til at udføre denne opgave af hensyn til kontinuiteten og i betragtning af hans lovfæstede rolle. Kommissionen fastsatte ligeledes kommissoriet for denne vurdering. De britiske repræsentanter havde ingen indvendinger mod forslaget om, at den lokale vurderingsmand skulle foretage vurderingen, forudsat at han var villig til det, eller mod det påtænkte kommissorium.

Ved skrivelse af 26. marts 1991 bekræftede Kommissionen over for de britiske myndigheder anmodningen om en vurdering af den 580 acres store grund, med følgende kommissorium :

»Vurderingen bør følge de antagelser og den metodologi, der er anvendt ved den oprindelige vurdering af grundens kernedel, medmindre der er nogen tvingende grund til at afvige fra dem. Helt konkret bør vurderingen baseres på værdierne på tidspunktet for salgsaftalen, dvs. februar 1990, og det bør antages, at der findes servicefaciliteter hen til grundens yderste grænse, samt at grunden kan overtages omgående. Der bør ses bort fra påståede ulemper vedrørende udvidelsesdelen på 300 acres — f.eks. adgangsmuligheder og ringere udnyttelsesmuligheder. Hvor relevante disse end måtte være, hvis denne del af grunden skulle vurderes for sig, er de irrelevante, når de samlede 580 acres betragtes som én enkelt grund, der sælges med fuld anlægstilladelse til industrielt byggeri. Endelig mener jeg ikke, at man ved vurderingen bør forsøge at tage hensyn til de to »betydningsfulde begrænsninger« vedrørende grundens skråning og de uheldige jordforhold, som De anfører i Deres skrivelse af 16. oktober 1990. Erfaringen viser os, at disse »begrænsninger« faktisk er et generelt træk ved store grunde, der sammenlægges med henblik på industrielt byggeri. De tilhørende piloteringsomkostninger er ligeledes en standardomkostning ved bilsamlefabrikker på åbent land«.

Kort tid efter underrettede de britiske myndigheder Kommissionen om, at den lokale vurderingsmand var indforstået med at foretage vurderingen.

Ved skrivelse af 17. maj 1991 sendte de britiske myndigheder vurderingsmandens rapport til Kommissionen og bad om et snarligt møde, hvor rapporten kunne drøftes.

I sin rapport giver vurderingsmanden en detaljeret beskrivelse af grunden, dens tidligere anvendelse, anlægstilladelsen af 9. august 1989 vedrørende opførelse af en fabrik til samling og produktion af køretøjer sammen med de tilhørende betingelser og den salgsaftale, som han havde fået stillet til rådighed. Han anerkendte derpå kommissoriet for vurderingen og beskrev arten af vurderingen på følgende måde :

»Jeg ønsker derfor at gøre det klart, at min vurdering er min opgørelse af den pris, som det med rimelighed kunne forventes, at grunden kunne sælges til på det frie marked på datoen for vurderingen, forudsat at sælger var villig til at sælge, og på grundlag af betingelserne i den salgsaftale og anlægstilladelse, der foreligger.

For at der ikke skal opstå tvivl, afspejler den alle de karakteristika og begrænsninger ved grunden, som ville have påvirket sælger og køber under normale forretningsmæssige forhandlinger på et frit marked.«

På denne baggrund konkluderede vurderingsmanden, at grundens værdi var 22,5 mio. £. Han tilføjede, at han efter en omfattende efterforskning på nationalt plan ikke havde fundet nogen tilsvarende transaktioner af denne størrelse og kun lidt anvendeligt dokumentationsmateriale.

På et møde mellem repræsentanter for den britiske regering og Kommissionen den 28. maj 1991 hævdede førstnævnte, at selv om vurderingsmandens rapport var gyldig på det givne grundlag, godtgjorde den dog ikke, at der var tale om statsstøtte til projektet. Det var intet bevis for, at Toyota skulle have haft til hensigt at anmode om eller modtage statsstøtte. Med hensyn til et teknisk punkt fremførte de britiske repræsentanter, at man skulle have bedt vurderingsmanden om at basere sin vurdering på jordpriser i april 1989 — hvor salgsbetingelserne rent faktisk blev aftalt — og ikke februar 1990 — hvor salgsaftalen formelt blev undertegnet. Endelig blev det anført, at selv om der skulle være tale om statsstøtte, var beløbet så ubetydeligt, at det ikke ville påvirke samhandelen mellem medlemsstater.

På endnu et møde den 20. juni, hvor der ligeledes var repræsentanter for Toyota til stede, fik Kommissionen overrakt en række dokumenter; der blev henvist til andre dokumenter, som senere samme dag formelt blev indsendt ved skrivelse fra Toyotas juridiske repræsentanter. Disse senere dokumenter omfattede:

— talepunkterne for den ledende Toyota-repræsentant

— en sammenligning af jordpriser i South Wales, Burnaston og Humberside

— en mere omfattende sammenligning af priser på ikke-byggemodne industrigrunde foretaget af Toyota.

De øvrige dokumenter, som de britiske repræsentanter overrakte, omfattede:

— en kopi af en skrivelse af 3. juni 1991 fra vurderingsmanden som svar på en anmodning fra det britiske handels- og industriministerium om at overveje, hvilken virkning det ville have haft for denne rapport, hvis man havde valgt april 1989 i stedet for februar 1990 som vurderingstidspunkt; i denne skrivelse anførtes det, at markedsforholdene rent faktisk var blevet forværret i den pågældende periode, samt at vurderingsmanden var »fast overbevist om, at værdien i april 1989 ikke ville have været mindre end den, jeg opgav pr. februar 1990. Jeg ville faktisk have ansat værdien til det samme på begge tidspunkter«

— kopier af to rapporter af 13. og 14. juni 1991 udarbejdet af et britisk konsulentfirma på det private ejendomsmarked efter en anmodning af 7. juni fra handels- og industriministeriet, som handlede på eget initiativ; den første rapport indeholdt en analyse af ændringerne i jordværdien i perioden april 1989 til februar 1990 i Derby-området, og den anden rapport indeholdt en alternativ vurdering af de 580 acres pr. februar 1990; i sidstnævnte rapport, som til dels støtter sig på oplysninger stillet til rådighed af handels- og industriministeriet, vurderedes grunden til 19 mio. £; i den anden undersøgelse konkluderedes det, at når man så bort fra Toyota-effekten, ville jordværdien være steget med 18 % i denne periode på 10 måneder

— tabeller over jordværdierne for industri- og lagergrunde pr. 1. april 1989 og 1990 taget fra vurderingsmyndighedernes ejendomsmarkedsrapport.

På mødet hævdede de britiske repræsentanter, at jordpriserne som helhed steg betydeligt mellem april 1989 og februar 1990. Da jordvurdering nødvendigvis er vilkårlig og indeholder et subjektivt element, burde parterne endvidere interessere sig mere for at opstille et rimeligt prisinterval end et enkelt absolut tal, navnlig eftersom vurderingsmanden selv havde erkendt, at han kun havde et beskedent eller slet intet sammenligningsgrundlag for sin vurdering.

Toyotas repræsentanter understregede, at det i overensstemmelse med virksomhedens offentlige erklæringer fortsat var deres hensigt at gennemføre projektet i Burnaston uden at anmode om eller modtage statsstøtte fra centrale eller lokale myndigheder. De gjorde rede for deres rent kommercielle holdning under overvejelserne af alternative grunde og for deres beslutning om at vælge grunden i Burnaston under den forudsætning, at den af DCC tilbudte pris repræsenterede grundens handelsværdi. De gentog de britiske repræsentanters synspunkt med hensyn til, at et interval af grundværdier frem for en enkelt værdi ville have været mere passende i forbindelse med vurderingen.

Ved skrivelse af 11. juli 1991 fremsendte de britiske myndigheder endnu et internt dokument udarbejdet af Toyota om transaktionen. De bad Kommissionen om at tage hensyn til oplysningerne i dette dokument, navnlig oplysningerne om de priser, som Toyota skulle betale for alternative grunde i Det Forenede Kongerige; Kommissionen blev samtidig bedt om at respektere den kommercielle fortrolighed af visse af oplysningerne. Dette dokument indeholdt ligeledes en gentagelse og en videreudvikling af nogle af de generelle argumenter, der tidligere var blevet fremført fra britisk side om, at transaktionen ikke gav anledning til statsstøtte. Der blev bl.a. fremført følgende punkter:

— da dette kunne blive den første sag, hvor Kommissionen træffer en beslutning om statsstøtte i forbindelse med salg af offentligt ejet jord, bør den ikke være »baseret på overfladiske undersøgelser og utilstrækkeligt bevismateriale«

— ved enhver vurdering af grunden bør der tages hensyn til alle parternes relevante overvejelser og mål, herunder det forhold, at Toyota var i en stærk forhandlingsposition over for DCC, som tilbød en stor ikke-byggemoden grund, der kunne blive vanskelig at sælge på et senere tidspunkt, og som desuden var klar over de betydelige ikke-finansielle fordele for DCC, såfremt salget blev realiseret

— den alternative vurdering, som de britiske myndigheder bestilte, understreger en række mangler i vurderingsmandens rapport og tilføjer yderligere grunde til at fastlægge et prisinterval på f.eks. 16 til 24 mio. £ snarere end et fast beløb som vurderingsprisen.

IV

Toyota Motor Corporation er den største bilproducent med basis i Japan. I 1990 udgjorde koncernens samlede salg på verdensplan 4,4 mio. enheder, og koncernens nettoomsætning blev vurderet til 58 084 mio. ECU. Importen af Toyota-køretøjer i EF i samme år lå på 351 000 enheder, svarende til 2,7 % af bilindregistreringerne i EF. Den investering i Burnaston-fabrikken, som virksomheden gav meddelelse om i 1989, lå i forlængelse af en række projekter med det formål at styrke virksomhedens bånd med Europa. Toyota bestræber sig — med egne ord — »på at blive et fuldt anerkendt medlem af den europæiske bilindustri«.

Personbilmarkedet i Vesteuropa gennemgik en periode med hurtig vækst sidst i 1980'erne, men markedet er — med Tyskland som eneste undtagelse — faldet stærkt på det seneste, og udsigterne på kort sigt er fortsat vanskelige og uvisse. På mellemlang til lang sigt vil det på nuværende tidspunkt være rimeligt at antage, at der sker en tilbagevenden til en grundlæggende årlig vækstrate på 1 til 2 procent.

V

Ved indledningen af denne procedure anførte Kommission, at »spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger statsstøtte eller ej, afhænger af, om vilkårene og betingelserne for DCC's salg af grunden til Toyota strider mod normal forretningsmæssig praksis og normale forretningsmæssige kriterier i et sådant omfang, at salget udgør statstøtte til fordel for Toyota i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1«. Dette er fortsat udgangspunktet for bedømmelsen af denne sag. Kommissionen anerkender fuldt ud, at de britiske myndigheder ikke selv havde til hensigt, at der skulle ydes støtte til projektet. Kommissionen har ligeledes fra begyndelsen anerkendt, at der ikke er noget, der tyder på, at Toyota anmodede om statsstøtte eller havde til hensigt at drage direkte eller indirekte fordel af statsstøtte gennem vilkårene for overdragelsen af grunden. Denne manglende hensigt fra Toyotas side betyder imidlertid ikke, at der ikke var tale om nogen form for statsstøtte i forbindelse med DCC's salg af grunden. Det er ligeledes klart, at det pågældende støttebeløb er lille i forhold til de samlede omkostninger ved projektet, samt at Toyota under alle omstændigheder ville være gået videre med projektet uden støtten.

DCC var retligt forpligtet til at sælge grunden til Toyota for det største beløb, der med rimelighed kunne opnås. I praksis betød dette ifølge de britiske myndigheder, at der skulle tages hensyn til sådanne faktorer som grundens beskaffenhed og beliggenhed, planlægningsmæssige og andre begrænsninger for grundens udnyttelse samt grundmarkedet. Dette perspektiv er i overensstemmelse med Kommissionens synspunkt, som er, at når en offentlig myndighed afhænder et aktiv til en virksomhed, som driver virksomhed i EF, skal dette ske på samme grundlag som for en privat sælger, der driver virksomhed på normale markedsøkonomiske vilkår, hvilket svarer til Kommissionens holdning med hensyn til offentlige virksomheders erhvervelse af kapitalinteresser i virksomheder (1). Under disse forhold ville en privat sælger undersøge mulighederne for alternative købstilbud og sælge aktivet til den person, der afgiver det højeste tilbud. Føler sælgeren at der som følge af særlige omstændigheder som f.eks. grundens størrelse eller planlægningsbetingelserne ikke umiddelbart findes nogen alternative potentielle købere, og har han ikke nogen pålidelig reference for aktivets markedsværdi, ville han inden salget få aktivet vurderet af en fagmand, idet der tages hensyn til alle gængse omstændigheder og ikke-prismæssige salgsbetingelser. Han ville derefter anvende den fremkomne vurderingssum som salgspris over for køberen.

I forbindelse med salget af grunden i Burnaston foretog DCC ingen vurdering af grunden, før den blev tilbudt Toyota i april 1989. Den eneste vurdering, som DCC havde adgang til vedrørende grundens kerne på 280 acres, blev foretaget i juni 1989, dvs. efter pristilbuddet til Toyota. Som anført ved indledningen af denne procedure oversteg denne vurdering den pris, som Toyota skulle betale, med 2,7 mio. £, og DCC gjorde intet forsøg på at revidere salgsprisen for at tage hensyn til denne forskel. DCC foretog ikke på eget initiativ en vurdering af resten af grunden.

Kommissionen kan ikke anerkende, at DCC's fremgangsmåde med hensyn til balance i den pakke, som blev tilbudt Toyota — således som det fremgår af ovennævnte mødereferat fra DCC's Policy Committee af 21. november 1989, som senere er bekræftet i korrespondancen med de britiske myndigheder — svarede til en kommerciel sælgers adfærd. Denne fremgangsmåde var tydeligt baseret på de anslåede omkostninger ved at samle grunden og tilvejebringe adgangs- og servicefaciliteter. De »betydningsfulde planlægningsmæssige og andre begrænsninger«, som ifølge DCC karakteriserede grunden og påvirkede dens markedspris, gjaldt ikke for køberne, Toyota. Kommissionen kan ikke acceptere påstanden om, at et løst overslag over omkostningerne ved at samle hovedsagelig landbrugsjord og forsyne den med servicefaciliteter skulle være en gyldig erstatning for markedsprisen eller

(1) EF-Bulletin 9-1984.

den bedste pris, som DCC med rimelighed kunne have opnået, da det ikke havde nogen relation til værdien af industrijord (1).

Under disse omstændigheder og på baggrund af Kommissionens accept af, at grundsalget skulle betragtes som én enkelt transaktion, så Kommissionen ingen anden mulighed end at få hele grunden vurderet ud fra samme kommissorium som den oprindelige vurdering, der blev foretaget på den 280 acres store del af grunden, og sammenligne den fremkomne vurderingssum med den pris, som Toyota betalte, for at konstatere, om transaktionen indebar statsstøtte. De britiske myndigheder accepterede dette i marts 1991 og havde ingen indvendinger mod det foreslåede kommissorium for vurderingen eller forslaget om, at den skulle foretages af den lokale vurderingsmand.

Med hensyn til de argumenter, som den britiske regering og Toyota fremsatte efter vurderingsmandens rapport, ønsker Kommissionen først at fremkomme med den generelle bemærkning, at disse argumenter ville have virket mere overbevisende, hvis de var blevet fremført, før de britiske myndigheder accepterede kommissoriet for den vurdering, som Kommissionen anmodede om, og før vurderingsmanden fremlagde sin rapport. Med hensyn til det særlige argument om, at vurderingen burde have været baseret på priser fra april 1989 og ikke februar 1990, har vurderingsmanden selv bekræftet, at dette ikke ville have påvirket hans konklusion. Endvidere mener Kommissionen ikke, at den undersøgelse af svingningerne i grundpriserne i denne periode, som de britiske myndigheder havde bestilt, indeholder tilstrækkeligt bevis til at sætte spørgsmålstegn ved denne konklusion. Med hensyn til argumentet vedrørende omkostningerne som følge af de påståede begrænsninger i forbindelse med grundens skråning og uheldige jordforhold, er det Kommissionens opfattelse, at sådanne omkostninger er et almindeligt træk ved store grunde, der sammensættes med henblik på industrielt byggeri, navnlig piloteringsomkostningerne i forbindelse med bilsamlefabrikker på åbent land. De berettigede ikke, at vurderingsmanden tog særligt hensyn til dem ud over de »særlige topografiske hensyn«, som hans rapport allerede indeholder.

Med hensyn til de alternative vurderinger, som de britiske myndigheder bestilte på eget initiativ efter at have modtaget vurderingsmanden rapport og hans skrivelse, hvori han bekræftede, at en pris baseret på februar 1990 ikke ville medføre nogen forskel i hans konklusion, kan Kommissionen ikke acceptere, at den ene part efterfølgende ønsker at erstatte en officielt udpeget vurderingsmand med en privat vurderingsmand uden nogen tvingende grund hertil. Dette ville ikke være i overensstemmelse med ret og rimelighed samt konsekvens i Kommissionens beslutningsproces. Kommissionen mener endvidere ikke, at indholdet af denne fortrolige vurdering berettiger den kritik af vurderingsmandens metode, som Toyota senere fremsatte.

Kommissionen kan ikke se nogen gyldig grund til på dette sene stadium at erstatte den enkelte pris, der fremgik af vurderingsmandens rapport, med et »repræsentativt prisinterval«, når der ikke tidligere har været fremsat forslag herom eller ikke findes nogen rimelige kriterier til afgrænsning af et sådant interval. At forsøge at indføre et værdiinterval på dette stadium vil kun betyde, at der indføres et element af uberettiget vilkårlighed og usikkerhed, og vil stride mod de bestræbelser på retfærdighed og objektivitet, som har været Kommissionens mål under hele denne procedure. Kommissionen vil i denne sammenhæng gerne påpege, at den vurderingsrapport, som de britiske myndigheder uafhængigt har bedt om, sluttede med en vurdering på et enkelt nøjagtigt tal og ikke henviste til et interval, inden for hvilket en »rimelig handelsmæssig værdi« kan ligge.

Endelig har Kommissionen gennemgået det fortrolige materiale, som Toyota har fremlagt om tilbud på alternative grunde, sammen med det materiale om værdierne på industri- og lagergrunde fra vurderingsmyndighederne, som de britiske myndigheder fremsendte, og har konstateret, at det ikke rokker ved den konklusion, at transaktionen mellem DCC og Toyota indebar statsstøtte for 4,2 mio. £.

Under disse omstændigheder konkluderer Kommissionen, at forskellen på 4,2 mio. £ mellem den lokale vurderingsmands vurdering af grunden på 22,5 mio. £ og den af Toyota betalte pris på 18,3 mio. £ udgør statsstøtte fra DCC til virksomheden.

Der foregår en betydelig handel med personbiler inden for EF, nemlig 6 398 000 enheder i 1990, svarende til 48 292 mio. ECU. Støtten på 4,2 mio. £ fra DCC til Toyota vil derfor påvirke bilhandelen inden for EF og truer derfor med at fordreje konkurrencevilkårene på dette marked. Støtten udgør derfor statsstøtte til Toyota i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 1.

VI

Denne støtte, som ikke falder ind under nogen godkendt ordning, skulle have været anmeldt til Kommissionen som fastsat i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3. Endvidere falder den pågældende særlige forretningsmæssige aktivitet ind under parametrene i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien (2). Det hedder

(1) Som anført ovenfor er det nu usandsynligt, at de beregninger, der ligger til grund for denne fremgangsmåde med »balance i regnskabet«, bliver til virkelighed, og DCC vil i betydeligt omfang komme til at overskride omkostningsoverslaget i forbindelse med tilvejebringelsen af de tilhørende faciliteter.

(2) EFT nr. C 123 af 18. 5. 1989, s. 3.

heri, at »støtte, som ydes uden for en godkendt støtteordning, skal, uanset omkostningerne og støtteintensiteten, uden undtagelse anmeldes i overensstemmelse med EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3«.

Eftersom den britiske regering ikke anmeldte denne støtte på forhånd, var Kommissionen ikke i stand til at fremsætte sine synspunkter om foranstaltningerne, før de blev gennemført. Støtten er således ulovlig, idet den blev tildelt i strid med Traktatens artikel 93, stk. 3.

I den forbindelse skal det pågeges, at ulovligheden af den omhandlede støtte — i betragtning af den ubetingede karakter af procedurereglerne i EØF-Traktatens artikel 93, skt. 3, som også er af betydning med hensyn til den offentlige orden, og hvis direkte virkning er anerkendt af Domstolen i dens dom af 19. juni 1973 i sag 77/72 [1] — ikke kan afhjælpes efterfølgende.

VII

Traktatens artikel 92, stk. 3, indeholder en fortegnelse over støtte, som kan være forenelig med fællesmarkedet. Grundlaget for besvarelsen af spørgsmålet om foreneligheden med Traktaten må være EF som helhed og ikke en enkelt medlemsstat. For at sikre, at fællesmarkedet fungerer korrekt og under hensyntagen til principperne i artikel 3, litra f), må undtagelserne fra princippet i artikel 92, stk. 1, som anført i artikel 92, stk. 3, fortolkes strikt, når er støtteordning eller en individuel støtte undersøges. Det gælder navnlig, at de kun må anvendes, når det er godtgjort over for Kommissionen, at de frie markedskræfter alene, uden støtten, ikke ville få den potentielle støttemodtager til at handle på en måde, der bidrager til at nå et af de nævnte mål.

Med hensyn til de undtagelser, der er anført i artikel 92, stk. 3, litra a) og c), for støtte, som fremmer udviklingen i visse områder, er Burnaston, som ligger i Derbyshire, ikke beliggende i en region, der kan modtage statsstøtte i medfør af artikel 92, stk. 3, litra a) eller c).

Med hensyn til undtagelserne i artikel 92, stk. 3, litra b), giver sagens kendsgerninger ingen som helst grund til at antage, at den pågældende støtte er beregnet til at fremme et projekt af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den britiske økonomi. I øvrigt har den britiske regering ikke fremlagt noget sådant argument for at retfærdiggøre den pågældende støtte.

Med hensyn til undtagelsen i EØF-Traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), til fordel for »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene«, kan Kommissionen acceptere, at en vis støtte i motorkøretøjsindustrien er forenelig med fællesmarkedet, hvis den opfylder et af de positive kriterier for vurdering af støttesager — undtagen regionalstøtte — som er anført i EF's rammebestemmelser for statsstøtte til denne sektor. Disse bestemmelser angår støtte med følgende formål: rednings- og omstruktureringsstøtte, innovation eller grundlæggende rationalisering, forskning og udvikling, miljøbeskyttelse, grundlæggende erhvervsuddannelse. Ingen af disse formål gælder for den støtte og det projekt, der er tale om i det foreliggende tilfælde, og de britiske myndigheder har da heller ikke hævdet, at dette skulle være tilfældet.

VIII

I tilfælde af støtte, som er uforenelig med fællesmarkedet, kan Kommissionen — under udnyttelse af en mulighed, som den har i henhold til Traktatens artikel 93, stk. 2, og Domstolens dom af 12. juli 1973 i sag 70/72 [2], bekræftet i dommen af 24. februar 1987 i sag 310/85 [3] — kræve, at medlemsstaterne skal foranledige, at støttemodtagerne betaler den ydede støtte tilbage. I den forbindelse er det nødvendigt, at de britiske myndigheder inden to måneder inddriver den uforenelige støtte, som er ydet til Toyota af Derbyshire County Council, idet denne tilbagebetaling skal ske i henhold til de nationale regler, herunder reglerne om omkostninger ved for sen tilbagebetaling af gæld til staten, såfremt tilbagebetalingen sker senere end fastsat af Kommissionen —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Støtten i form af et tilskud på 4,2 mio. £ til Toyota Motor Corporation i forbindelse med Derbyshire County Councils salg til nævnte virksomhed af den 580 acres store grund i Burnaston i februar 1990 er ulovlig, idet den blev ydet i strid med bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 93, stk. 3. Endvidere er den uforenelig med fællesmarkedet efter Traktatens artikel 92.

Artikel 2

Det pålægges herved den britiske regering at sørge for, at denne støtte trækkes tilbage, ved at Toyota tilbagebetaler 4,2 mio. £ til Derbyshire County Council inden to måneder efter meddelelsen af denne beslutning. Det

[1] Sml. 1973, s. 611.

[2] Sml. 1973, s. 813.

[3] Sml. 1987, s. 901.

beløb, der skal tilbagebetales, forhøjes med et beløb svarende til den rentefordel, som virksomheden ulovligt ville opnå, såfremt tilbagebetalingen sker efter udløbet af ovennævnte frist på to måneder.

Artikel 3

Den britiske regering underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme den.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Det Forenede Kongerige.

Udfærdiget i Bruxelles, den 31. juli 1991.

På Kommissionens vegne

Leon BRITTAN

Næstformand