

DECYZJA KOMISJI**z dnia 19 lipca 2006 r.****w sprawie środka pomocy udzielonego przez Królestwo Niderlandów na rzecz VAOP**

(notyfikowana jako dokument nr C(2006) 3224)

(Jedynie tekst w języku niderlandzkim jest autentyczny.)**(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

(2006/949/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 88 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust.1 lit. a),

po uprzednim zwróceniu się do zainteresowanych stron o przedstawienie uwag zgodnie z wyżej wymienionymi artykułami ⁽¹⁾ i uwzględniając te uwagi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. POSTĘPOWANIE

(1) Pismem z dnia 12 czerwca 2002 r., zarejestrowanym dnia 17 czerwca 2002 r., do Komisji wpłynęła skarga w sprawie domniemania bezprawnego przyznania czterech środków pomocy na rzecz Vereniging van Aanbieders van Oud Papier (*Stowarzyszenie Dostawców Makulatury*), dalej zwanego „VAOP”, a mianowicie częściowego zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych i podatku od wartości dodanej, udzielenia pożyczki przez Bank Nederlandse Gemeenten, dalej zwany „BNG”, jak również udzielenia przez kilka gmin pożyczki podporządkowanej. Pismem z dnia 30 lipca 2002 r. oraz z 6 grudnia 2002 r. Komisja zwróciła się do władz niderlandzkich o dodatkowe informacje dotyczące tego środka, które zostały udzielone w pismach z dnia 10 października 2002 r. oraz 10 lutego 2003 r. Dnia 29 kwietnia 2003 r. odbyło się spotkanie strony wnoszącej skargę i służb Komisji. Pismem z dnia 5 maja 2003 r. strona wnosząca skargę powiadomiła Komisję o tym, że zamierzała uzyskać od władz niderlandzkich więcej informacji w tej sprawie, aby następnie na ich podstawie skoncentrować się w swojej skardze na określonych środkach.

(2) Pismem z dnia 13 września 2004 r. strona wnosząca skargę udzieliła dodatkowych informacji oraz powiadomiła, iż pragnie ograniczyć skargę do pożyczki udzielonej VAOP przez bank BNG. W oparciu o te nowe informacje pismem z dnia 21 października 2004 r. Komisja zwróciła się do władz niderlandzkich o udzielenie dodatkowych informacji, co nastąpiło dnia 17 grudnia 2004 r. Dnia 3 maja 2005 r. Komisja powiadomiła Niderlandy o podjęciu decyzji w sprawie wszczęcia procedury określonej w art. 88 ust. 2 Traktatu WE w związku z pożyczką udzieloną przez bank BNG oraz pożyczką przyznaną przez zainteresowane gminy.

(3) Po dwukrotnym poproszeniu o przedłużenie terminu przewidzianego na ustosunkowanie się do decyzji o wszczęciu procedury, władze niderlandzkie przedstawiły ostatecznie swoje stanowisko pismem z dnia 29 sierpnia 2005 r. Dnia 9 listopada Komisja wystąpiła o udzielenie dodatkowych informacji, co nastąpiło pismem z dnia 8 grudnia 2005 r. Dnia 4 maja 2006 r. Komisja drogą elektroniczną ponownie zwróciła się z prośbą o udzielenie informacji. Odpowiedź na ten wniosek została udzielona pismami z dnia 2 czerwca 2006 r. i 19 czerwca 2006 r.

(4) Decyzja Komisji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾ dnia 30 września 2005 r. Dnia 28 października 2005 r. strona wnosząca skargę przekazała swoje uwagi na temat tej decyzji i poprosiła Komisję o włączenie wyżej wspomnianych pism z dnia 12 czerwca 2002 r. i 13 września 2004 r. oraz sprawozdania z rozmowy, która odbyła się w dniu 29 kwietnia 2003 r., do niniejszych uwag oraz o traktowanie tych pism jako integralnej ich części. Nieopatrzona klauzulą poufności wersja obu pism została wysłana do władz Niderlandów dnia 24 listopada 2005 roku; Niderlandy udzieliły odpowiedzi pismem z dnia 16 grudnia 2005 r.

(5) Pismem z dnia 28 października 2005 r. do Komisji wpłynęły uwagi w sprawie decyzji o wszczęciu procedury dotyczącej domniemanego beneficjenta, VAOP, który poprosił w nim również o spotkanie. Odbyło się ono dnia 31 stycznia 2006 r. Pismem z dnia 27 marca 2006 r. VAOP udzieliło dalszych informacji celem uzupełnienia uwag zgłoszonych podczas tego spotkania.

2. OPIS**2.1. Beneficjent**

(6) VAOP zostało powołane na początku lat dziewięćdziesiątych przez kilka niderlandzkich gmin. Jest to przedsiębiorstwo spółdzielcze z ograniczoną odpowiedzialnością nienastawiona na generowanie zysków, które świadczy swoim członkom określone usługi na możliwie jak najkorzystniejszych warunkach. Celem VAOP jest w szczególności optymalna zbiórka, wstępne przetwarzanie (sortowanie/prasowanie) oraz sprzedaż makulatury pochodzącej z terenów zaangażowanych gmin, będących członkiem stowarzyszenia. Działalność ta została później rozszerzona o pozyskiwanie szkła odpadowego i innych odpadów w celu ich ponownego wykorzystania.

⁽¹⁾ Dz.U. C 240 z 30.9.2005, str. 36.

⁽²⁾ patrz przypis 1.

- (7) VAOP jest przedsiębiorstwem w pełni zintegrowanym pionowo. Zajmuje się jedynie organizacją wspomnianych działań dla swoich członków i zlecaniem innym przedsiębiorstwom wykonania większości prac operacyjnych, takich jak transport makulatury. Dlatego w roku 2002 przedsiębiorstwo to zatrudniało jedynie 20 pracowników przy obrocie 27,5 mln EUR. VAOP obciąża władze lokalne kosztami zbiórki i wstępnego przetworzenia przeznaczanej do ponownego wykorzystania makulatury pochodzącej z ich terenu i przekazuje im dochody osiągnięte ze sprzedaży makulatury do ponownego przetworzenia producentom materiałów pochodzących z recyklingu (na przykład papieru toaletowego).
- (8) VAOP nie jest traktowane przez niderlandzkie organy podatkowe jako instytucja państwowa.
- (9) Pierwszą utworzoną jednostką było przedsiębiorstwo spółdzielcze z ograniczoną odpowiedzialnością *Coöperative Vereniging VAOP B.V.* Z biegiem lat przedsiębiorstwo dominujące utworzyło szereg spółek zależnych, w których umiejscowiło operacyjną część swojej działalności. Te przedsiębiorstwa zależne są spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością. Komisja zbada te przedsiębiorstwa jako grupę stanowiącą jeden podmiot gospodarczy („VAOP”), ponieważ przedsiębiorstwo dominujące ma większość udziałów we wszystkich spółkach zależnych. Spółki zależne są ujęte w skonsolidowanych sprawozdaniach finansowych przedsiębiorstwa dominującego. Ponadto bank BNG, największy kredytodawca VAOP, zawarł umowę pożyczki jedynie z grupą, a nie z każdym przedsiębiorstwem oddzielnie, choć w umowie tej linie kredytowe określone zostały także na poziomie niektórych spółek zależnych. W umowie jest wreszcie mowa o dwustronnej gwarancji pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami należącymi do grupy: każde przedsiębiorstwo jest odpowiedzialne w stosunku do banku BNG za długi innych przedsiębiorstw należących do grupy.

2.2. Rynek

- (10) W latach dziewięćdziesiątych działalność VAOP znacznie się rozwinęła. Udział stowarzyszenia w rynku w pierwszych latach tego dziesięciolecia wahał się pomiędzy 25 a 30 % niderlandzkiego rynku zbioru makulatury. VAOP jest ponadto ważnym uczestnikiem rynku przetwarzania (sortowania/prasowania) makulatury; rozpoczęło również działalność na niderlandzkim rynku zbioru odpadów szklanych, na którym stało się jednym z liderów. Niektóre przedsiębiorstwa działające na tym rynku są spółkami zależnymi przedsiębiorstw zagranicznych.
- (11) Władze lokalne w Niderlandach są wprawdzie prawnie zobowiązane do prowadzenia oddzielnego zbioru makulatury i oferowania jej na rynku do recyklingu, odnośne przepisy nie regulują jednak kwestii tego, jak dokładnie ma wyglądać organizacja tych zadań. Z tego powodu większość niderlandzkich gmin wybiera wykonawcę tych prac zgodnie z procedurą udzielania zamówień publicznych. VAOP regularnie brało udział w tej procedurze i tym samym musiało bezpośrednio konkurować z przedsiębiorstwami sektora prywatnego, które również oferowały wykonywanie tego samego rodzaju usług⁽³⁾. VAOP starało się też o pozyskiwanie nowych członków, zwracając się do gmin z propozycją przystąpienia do stowarzyszenia. W takich przypadkach można uznać, że VAOP konkuruje też z przedsiębiorstwami z sektora prywatnego⁽⁴⁾, które starają się pozyskać tych samych klientów.

2.3. Dwa środki

- (12) Po pierwsze w marcu 1998 r. bank BNG przyznał VAOP instrument kredytowy w wysokości 16,3 mln NLG (7,4 mln EUR) („pierwszy środek”). W dniu 31 grudnia 1997 r. skonsolidowany bilans VAOP wykazywał, że kapitał własny tego przedsiębiorstwa wynosi 0,8 mln NLG (0,4 mln EUR), zaś suma bilansowa - 17,3 mln NLG (7,9 mln EUR). Rok później, po udzieleniu pożyczki, kapitał własny i suma bilansowa wynosiły odpowiednio 0,09 mln NLG (0,04 mln EUR) oraz 29,1 mln NLG (13,2 mln EUR).
- (13) Po drugie w 2001 roku władze lokalne zgodziły się na przekształcenie części należnych im – jako dostawcom makulatury – zaległych ze strony VAOP płatności w pożyczkę w wysokości 3 mln NLG (1,3 mln EUR) („drugi środek”). Pod koniec 2000 roku, po upadłości jednej ze spółek zależnych, VAOP poniosło znaczące straty. W dniu 31 grudnia 2000 r. skonsolidowane sprawozdanie finansowe VAOP wykazywało ujemny kapitał własny w wysokości 3,4 mln NLG (1,5 mln EUR). W tym samym dniu suma bilansowa wynosiła 32,1 mln NLG (14,5 mln EUR). Zważywszy, iż największy kredytodawca VAOP, bank BNG, zażądał prawa zastawu na niemal wszystkich aktywach, ta niezabezpieczona pożyczka mogła być traktowana jako podporządkowana w stosunku do roszczeń BNG. Dlatego jest ona nazywana „pożyczką podporządkowaną”.

3. UZASADNIENIE WSZCZĘCIA FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

- (14) Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające, ponieważ miała wątpliwości co do tego, czy normalny inwestor w kontekście gospodarki rynkowej udzieliłby pierwszego środka. Komisja wskazała na to, że w tym czasie VAOP prawie nie posiadało kapitału własnego. Wydawało się ponadto, że wielkość nowej pożyczki była bardzo duża w stosunku do sumy bilansowej pożyczkobiorcy. Krótko mówiąc, w gospodarce rynkowej ryzyko związane z tą pożyczką byłoby dla normalnego inwestora zbyt wysokie.
- (15) Jeśli chodzi o drugi środek, Komisja wyraża wątpliwość, czy kredytodawca działający w normalnych warunkach rynkowych wyraziłby zgodę na przekształcenie swojej należności w taką pożyczkę podporządkowaną. Pożyczka ta wydawała się zresztą zawierać zbyt duże ryzyko, ponieważ przedsiębiorstwo borykało się z problemami finansowymi, a bank BNG ustanowił prawo zastawu na wszystkich aktywach. Komisja wątpiła wreszcie, czy w kontekście gospodarki rynkowej kredytodawca nie zażądałby wyższych odsetek.

⁽³⁾ VAOP tylko jeden raz uczestniczyło z powodzeniem w takiej procedurze przetargowej. W ubiegłych latach podjęło decyzję, że nie będzie już brało udziału w podobnych procedurach przetargowych.

⁽⁴⁾ Te ostatnie są prawdopodobnie w większym stopniu zintegrowane pionowo niż VAOP, nie oznacza to jednak, że nie konkurują z VAOP.

- (16) Komisja wysunęła w związku z tym przypuszczenie, że oba te środki mogły stanowić pomoc państwa na rzecz VAOP i dlatego były niedozwolone zgodnie z postanowieniami art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (17) Do Komisji wpłynęły od strony wnoszącej skargę następujące uwagi. Jeśli chodzi o pierwszy środek, oświadczyła ona, że ogólna polityka i stała praktyka banku BNG polega na oferowaniu produktów finansowych – instytucjom państwowym oraz instytucjom powiązanim z organami państwowymi – na warunkach niezgodnych z zasadami wolnorynkowymi. Następnie dokonała ona analizy wielkości kapitału własnego VAOP i wyciągnęła wniosek, iż struktura bilansu z całą pewnością nie była poprawna. Stwierdzono niedostatek kapitału własnego. Strona wskazała również na bardzo wysoki poziom zadłużenia. W takiej sytuacji udzielona przez bank BNG pożyczka umożliwiała VAOP rozszerzenie jego działalności, pomimo niedostatku kapitału własnego, i to po niskich kosztach. Strona wnosząca skargę wyraziła zdanie, iż tak ryzykowna pożyczka nie zostałaby przyznana przez bank sektora prywatnego i że w związku z tym stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu.
- (18) Strona wnosząca skargę argumentowała również, iż biorąc pod uwagę, że na przestrzeni lat kondycja finansowa VAOP nie uległa poprawie, bank BNG nie musiał nadal finansować tego przedsiębiorstwa.
- (19) Jeśli chodzi o drugi środek, strona wnosząca skargę wskazała, że pożyczka podporządkowana zawierała ogromne ryzyko zważywszy na znaczną wysokość zadłużenia VAOP, które w przypadku upadłości zostałyby spłacone w pierwszej kolejności. Oprocentowanie nie było wystarczające do zrekompensowania ryzyka. Pożyczka zawierałaby zatem również pomoc państwa.
- (20) Do Komisji wpłynęły następujące uwagi od VAOP, domniemanego beneficjenta. W odniesieniu do pierwszego środka VAOP wyraziło opinię, iż dotyczył on transakcji o czysto komercyjnym charakterze, która była zgodna z zasadami inwestowania w kontekście gospodarki rynkowej. VAOP zauważyło, iż także miało kontakty z szeregiem banków sektora prywatnego, które zaproponowały finansowanie na warunkach nieodbiegających znacznie od warunków zaoferowanych przez bank BNG. VAOP przedłożyło odpis podpisanej oferty finansowania [*banku sektora prywatnego*] (*) z dnia 7 stycznia 1998 r.
- (21) Jeśli chodzi o drugi środek, VAOP oświadczyło, że nie było zobowiązane do zaciągnięcia od gmin tak zwanej pożyczki podporządkowanej. W myśl jego statutu i zawartych z gminami umów dostawy VAOP nie mogło zostać zobowiązane do zapłaty dostawcom makulatury większej sumy niż dopuszczał to jego poziom płynności finansowej. VAOP miało ponadto prawo do obciążenia swoimi zobowiązaniami swoich członków w formie „rocznej składki”, która umożliwiłaby pokrycie kosztów operacyjnych lub która byłaby traktowana jako kapitał podwyższonego ryzyka. Kierownictwo VAOP podjęło decyzję o „stworzeniu” należności zainteresowanych gmin wobec

VAOP, która to możliwość została także uwzględniona w porozumieniu z gminami.

5. UWAGI NIDERLANDÓW

- (22) W odniesieniu do pierwszego środka Niderlandy oświadczyły, że przyznaniem instrumentu kredytowego przez bank BNG nie mogło zostać obciążone państwo. Władze niderlandzkie podkreślają, że bank BNG jest spółką akcyjną. Przyznały one wprawdzie, że udziały banku BNG stanowią w całości własność państwa, prowincji i władz lokalnych, oraz że niektórzy członkowie rady nadzorczej zostali mianowani przez te władze, zauważyły jednak równocześnie, że rada nadzorcza nie zajmuje się tego rodzaju działalnością komercyjną banku, która wchodzi w zakres odpowiedzialności zarządu. Statut nie zawiera żadnego postanowienia, na podstawie którego przy oferowaniu produktów finansowych zarząd musiałby postępować według wytycznych rady nadzorczej. Brak było nawet jakiegokolwiek postanowienia, które zalecałoby zasięgnięcie porady lub otrzymanie zgody rady nadzorczej w odniesieniu do przyznania przedmiotowej pożyczki; należało to wyłącznie do zakresu odpowiedzialności zarządu. Władze niderlandzkie podkreśliły w końcu, że nie istniały żadne inne przesłanki, które mogłyby wskazywać na to, że tą szczególną transakcją miałyby zostać obciążone państwo.
- (23) Niderlandy wysunęły również argument, iż także w przypadku, gdyby pożyczką mogło zostać obciążone państwo, warunki na jakich nastąpiłoby to byłyby możliwe do zaakceptowania dla inwestora w kontekście gospodarki rynkowej. Uznały one wprawdzie, że większy kapitał byłby pożądany, jednak ryzyko start dla banku BNG było ograniczone dzięki szeregowi zabezpieczeń, a zwłaszcza dzięki pierwszemu prawu zastawu na zobowiązaniach handlowych VAOP, które musiały wynosić 100 % wysokości pożyczki. Niderlandy wskazały ponadto na fakt, iż pożyczka została udzielona w chwili, gdy przedsiębiorstwo nie znajdowało się w trudnej sytuacji i miało korzystne perspektywy. Bardzo poważne pogorszenie kondycji finansowej było wówczas nie do przewidzenia.
- (24) Jeśli chodzi o drugi środek, Niderlandy przypomniały o tym, że VAOP jest „podmiotem nienastawionym na generowanie zysków”, które zyski netto pochodzące ze sprzedaży makulatury do recyklingu zebranej na terytorium jego członków przekazuje tymże członkom. Na początku 2001 r. wobec trudnej sytuacji finansowej będącej następstwem upadłości jednej z jego spółek zależnych, która działała na rynku recyklingu odpadów szklanych, VAOP podjęło decyzję o niedokonywaniu wypłaty niewielkiej części uzyskanych w roku 2000 dochodów ze sprzedaży makulatury uczestniczącym gminom⁽²⁾, lecz o przekształceniu tej kwoty w pożyczkę podrzędną o terminie spłaty pięciu lat. W tamtym okresie bank BNG zagroził, że bez dodatkowego kapitału – takiego jak ta pożyczka podrzędna, nie będzie kontynuował finansowania VAOP, co doprowadziłoby do upadłości. Po pierwsze Niderlandy oświadczyły, że VAOP nie było zobowiązane na podstawie statutu oraz porozumień z uczestniczącymi gminami do dokonania na ich rzecz wypłaty tej sumy w wysokości 3 mln NLG (1,3 mln EUR), ponieważ przekraczała ona środki, jakimi przedsiębiorstwo dyspono-

(*) Nazwa objęta jest tajemnicą zawodową.

(2) W roku 2000 VAOP zapłaciło łącznie 40,7 mln NLG (18,5 mln EUR) na rzecz władz lokalnych.

wało. VAOP podjęło jednak decyzję o stworzeniu pożyczki oprocentowanej odpowiadającej sumie należności gmin od przedsiębiorstwa. Po drugie Niderlandy zauważyły, że z punktu widzenia władz lokalnych owo przekształcenie części ich należności w pożyczkę stanowiło bardziej korzystną opcję niż ogłoszenie upadłości. Jednak władze lokalne znajdowały się w tamtym okresie w sytuacji, w której zaległe płatności ze strony VAOP wynosiły 5,7 mln NLG (2,59 mln EUR) i nie pokrywały ich żadne zabezpieczenia. Władze niderlandzkie obliczyły, że w przypadku upadłości gminy odzyskałyby kwotę około 1,2 mln NLG (0,5 mln EUR), a zatem poniosłyby stratę netto rzędu 4,5 mln NLG (2,05 mln EUR). Dlatego działały jak kredytodawcy w kontekście gospodarki rynkowej, zgadzając się na przekształcenie 3 mln NLG (1,3 mln EUR) należnych im zaległych płatności ze strony VAOP w pożyczkę, co umożliwiło VAOP kontynuowanie jej działalności i dało pewność, że bank BNG będzie kontynuował finansowanie.

6. OCENA POMOCY

6.1. Istnienie pomocy

Pierwszy środek

- (25) Artykuł 87 ust. 1 Traktatu WE określa, że „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.”
- (26) Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich ⁽⁶⁾ „(...) z zasady równego traktowania sektora publicznego i prywatnego wynika, że jeżeli w warunkach uzgodnionych na normalnych zasadach kapitał zostaje udostępniony – bezpośrednio lub nie – przez państwo przedsiębiorstwu, nie może być traktowany jako pomoc państwa (...) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem należy zatem ocenić, czy inwestor prywatny, który pod względem wielkości jest porównywalny z organami zarządzającymi sektorem państwowym, w porównywalnych warunkach mógłby zostać nakłoniony do wniesienia równie dużego kapitału (...), z uwzględnieniem również informacji dostępnych w chwili jego wniesienia oraz oczekiwanego rozwoju.”
- (27) W celu ustalenia, czy przyznanie udogodnienia kredytowego przez bank BNG stanowi pomoc, Komisja musi sprawdzić, czy transakcja ta uwzględnia zasadę inwestora prywatnego w kontekście gospodarki rynkowej, jak to stwierdził Trybunał w powyższym orzeczeniu.
- (28) Na wniosek Komisji władze niderlandzkie, obok odpisu porozumienia w sprawie świadczenia usług finansowych z marca 1998 roku, wydały także kopię wewnętrznych dokumentów banku BNG, w których opisane zostały poszczególne etapy procesu decyzyjnego prowadzącego do udzielenia tej pożyczki na rzecz VAOP: propozycji Biura Księgowego (*Accountorganisatie*) z dnia 21 stycznia 1998 r., oświadczenia eksperta ds. ryzyka kredytowego z dnia 22 stycznia 1998 r. oraz pozytywnej decyzji Komisji ds. Kredytów z dnia 26 stycznia 1998 r. Wynika z nich, że bank BNG zidentyfikował i przeanalizował ryzyka towarzyszące odnośnej decyzji, a wśród nich bardzo ograniczony kapitał. W oparciu o wyniki tej analizy VAOP otrzymało od BNG niski rating („C-”). Jako przeciwwagę dla stwierdzonych ryzyk bank BNG podjął decyzję o określeniu surowych warunków i zażądaniu szerokich zabezpieczeń. Bank BNG zażądał między innymi od wszystkich stron (VAOP i jego spółek zależnych) solidarnej odpowiedzialności za długi pozostałych stron w ramach grupy („współodpowiedzialności wszystkich stron umowy o świadczeniu usług finansowych”). Istotne jest to, że bank BNG ustanowił równocześnie pierwsze prawo zastawu na różnych zobowiązaniach handlowych VAOP. Raz w miesiącu VAOP musiało przedkładać bankowi BNG listę praw zastawu na zobowiązaniach handlowych, których wartość musiała wynosić co najmniej 100 % kwoty przyznanej przez bank. Komisja ds. Kredytów podjęła decyzję, że pożyczka będzie mogła zostać przyznana, jeżeli te poszczególne warunki i zabezpieczenia na rzecz banku BNG zostaną ujęte w umowie pożyczki. Nowa umowa pożyczki obejmowała również istniejącą pożyczkę w wysokości 5 mln NLG (2,2 mln EUR). W nowej umowie nastąpiło podwyższenie potencjalnego zobowiązania banku BNG ze strony VAOP z dotychczasowego maksimum wynoszącego 5 mln NLG (2,2 mln EUR) do 16,3 mln NLG (7,4 mln EUR). Wzrost netto wyniósł zatem 11,3 mln NLG (5,1 mln EUR).
- (29) W dokumentach tych wykazano, że bank BNG udziela pożyczek w normalny sposób, zgodnie z obowiązującymi w nim procedurami, i przy udzieleniu pożyczki żąda szerokich zabezpieczeń.
- (30) Komisja stwierdza ponadto, że w styczniu 1998 roku podmiot [...] ^(*) zaproponował VAOP pożyczkę. Zostałaby ona udzielona z przekroczeniem istniejącego, przyznanego przez bank BNG instrumentu w wysokości 5 mln NLG. Wysokość zaoferowanego przez [...] finansowania – 7,3 mln NLG (3,3 mln EUR) – jest wprawdzie niższa niż finansowanie uzupełniające, które zostało w końcu zaoferowane przez bank BNG (11,3 mln NLG (5,1 mln EUR), jednak reprezentuje znaczną jego część. Stawki oprocentowania (125 i 150 punktów bazowych), które [...] zaoferował w swojej propozycji, były niższe niż stawki oprocentowania, które obowiązywały dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji lub dla pozyskania kapitału własnego. Wynika z tego, że bank sektora prywatnego, wbrew przedstawionym powyżej w decyzji w sprawie wszczęcia formalnej procedury dochodzenia wątpliwościom Komisji, mógłby wyrazić zgodę na przyznanie VAOP dużej pożyczki, mimo bardzo niewielkiego kapitału własnego ⁽⁷⁾.
- (31) Komisja porównała stopę procentową pożyczki banku BNG ze stawką zaproponowaną przez [...] ⁽⁸⁾. Wyliczone przez bank BNG oprocentowanie jest nieco niższe niż w przypadku [...]. Po pierwsze Komisja stwierdza jednak, że bank

^(*) Informacje poufne

⁽⁷⁾ Jak już zostało stwierdzone, można to wytłumaczyć między innymi zabezpieczeniami, którymi dysponuje potencjalny pożyczkobiorca oraz faktem, iż w tamtym okresie przedsiębiorstwo było traktowane jako przedsiębiorstwo rozwijające się o stabilnej, pokrywającej koszty działalności zasadniczej.

⁽⁸⁾ Oba instrumenty kredytowe zawierają różne rodzaje pożyczek. Komisja dokonała porównania pożyczek o podobnych terminach spłaty i warunkach.

⁽⁶⁾ Orzeczenie z dnia 8 maja 2003 r., w połączonych sprawach C-328/99 i C-399/00, *Włochy i SIM 2 Multimedia SpA przeciwko Komisji*, Zb. Orz. str. I-4035, pkt. 37 i 38.

BNG miał (i nadal ma) bardzo niskie koszty operacyjne, znacznie niższe niż [...] ⁽⁹⁾. Po drugie w umowie pożyczki zawartej pomiędzy BNG i VAOP ujęto szereg prowizji końcowych na wypadek, gdyby VAOP faktycznie miało skorzystać z określonych instrumentów kredytowych. W propozycji wysuniętej przez [...] płatność takiej prowizji końcowej nie była przewidziana. Prawdopodobne jest wreszcie to, że w wyniku propozycji [...] bank BNG został nakłoniony do tego, aby sam (w granicach swych wytycznych dotyczących udzielania kredytów oraz pod warunkiem udzielenia znacznych zabezpieczeń) złożył możliwie jak najlepszą ofertę, aby nie utracić istniejącego klienta, który mógł rozszerzyć swoją działalność, co w tamtym okresie wydawało się rozsądne. W związku z powyższym Komisja wnioskuję, że bank BNG, nawet jeżeli pozyskiwał środki przy niższym oprocentowaniu niż oferowane przez bank sektora prywatnego, udzielając tej pożyczki w 1998 roku postępował jak inwestor w kontekście gospodarki rynkowej. Pożyczka nie stanowi zatem pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu.

- (32) Strona wnosząca skargę stwierdziła również, że kredytodawca w kontekście gospodarki rynkowej nie kontynuowałby finansowania VAOP w kolejnych latach, biorąc pod uwagę złą sytuację finansową przedsiębiorstwa w tym okresie. Dlatego Komisja zbadała, jak bank BNG postępował wobec pogorszenia się kondycji finansowej VAOP.
- (33) W roku 1999, kiedy sytuacja finansowa VAOP Glas B. V. i REVA uległa pogorszeniu, bank BNG przygotował nową umowę, która została podpisana w dniu 9 lipca 1999 r. Po pierwsze zabezpieczenia zostały rozszerzone o prawo zastawu na armaturze i instalacjach, oraz pozostałych składnikach majątku. Po drugie uzgodniono, że sporządzana raz w miesiącu lista należności, w związku z którymi ustanowione zostało prawo zastawu, zostanie poddana surowej kontroli. Po trzecie, nie mogły zostać przyznane żadne długoterminowe pożyczki pieniężne na inwestycje w aktywa trwałe. Finansowanie powinno się odbywać w drodze pożyczek krótkoterminowych, tak zwanych ciągłych gotówkowych. Po czwarte została podwyższona cena udogodnienia kredytowego.
- (34) Następnie, po ogłoszeniu upadłości REVA w październiku 2000 roku sporządzono nową umowę, która została podpisana 19 stycznia 2001 roku. Instrument kredytowy obniżono do kwoty 13,2 mln NLG (6 mln EUR) (rzeczywista wysokość pożyczki udzielonej VAOP wynosiła w tamtym okresie 15,2 mln NLG (6,9 mln EUR)) i miała zostać dalej zredukowana zgodnie z określonym harmonogramem. Miano zastosować karę w wysokości 3 % sumy, o którą limit kredytowy zostałby przekroczony. Równocześnie nastąpiło dalsze rozszerzenie zabezpieczeń. Bank BNG wyliczył na podstawie wartości likwidacyjnej aktywów VAOP, że jego straty mogłyby wynieść blisko 5,8 mln NLG (2,6 mln EUR) z łącznego roszczenia w wysokości 15,2 mln NLG (6,9 mln EUR). We wrześniu 2002 r. zawarta została nowa umowa, zmieniająca poprzedni

harmonogram dotyczący zmniejszenia wysokości instrumentu kredytowego.

- (35) Z powyższego opisu wynika, że bank BNG nie mógł tak po prostu wstrzymać finansowania VAOP, nie mógł też zażądać natychmiastowego zwrotu pożyczonej sumy. To spowodowałoby bowiem upadłość VAOP i doprowadziło do poniesienia przez BNG poważnych strat. W tamtym okresie BNG analizował, jak potencjalna strata kształtuje się w stosunku do możliwości odbudowy VAOP. Uwzględniając stabilność kluczowych działalności VAOP (makulatura) oraz potencjał przedsiębiorstwa w kontekście generowania przepływów pieniężnych, bank BNG podjął decyzję, iż nie dopuści do upadłości przedsiębiorstwa i będzie kontynuował jego finansowanie. Komisja nie stwierdziła żadnych widocznych błędów w ocenie podjętej w następstwie tej decyzji. Strona wnosząca skargę nie przedstawiła przekonujących argumentów, z których wynikałoby, dlaczego decyzja ta miałaby być nie do zaakceptowania przez bank sektora prywatnego.
- (36) Konkludując, Komisja wyraża opinię, iż w działaniu banku BNG w tej sprawie uwzględniona została zasada kredytodawcy w kontekście gospodarki rynkowej i dlatego nie ma mowy o pomocy państwa na rzecz VAOP.
- (37) Komisja nie zajmie stanowiska w sprawie możliwości obciążenia państwa pożyczką udzieloną przez bank BNG, biorąc pod uwagę, iż środek ten, nawet jeżeli państwo mogłoby nim zostać obciążone, wobec powyższych wniosków nie stanowiłby przecież pomocy państwa. Komisja nie może ponadto zająć stanowiska w związku z kwestią, czy wszystkie pożyczki banku BNG w innych sprawach są zgodne z zasadą inwestora prywatnego w kontekście gospodarki rynkowej i dlatego nie wypowiada się w tej sprawie.

Drugi środek

- (38) Na początku roku 2001 VAOP nie było w stanie zwrócić zainteresowanym gminom sumy 3 mln NLG (1,3 mln EUR), którą było im winne jako dostawcom makulatury. VAOP nie miało wystarczającej płynności finansowej. Bank BNG zażądał ponadto, jako warunku kontynuacji finansowania VAOP, dodatkiego kapitału gwarancyjnego, zdefiniowanego jako kapitał własny, prowizje oraz długoterminowe pożyczki podporządkowane. Spłata tej sumy spowodowałaby zatem upadłość przedsiębiorstwa. Komisja stwierdza, iż trudna sytuacja finansowa została spowodowana przede wszystkim jednorazowym zdarzeniem, mianowicie upadłością REVA w roku 2000. VAOP zainwestowało w to przedsiębiorstwo, ponieważ zajmowało się ono przetwarzaniem odpadów szklanych.
- (39) Komisja wskazuje na to, że należności netto gmin na rzecz VAOP wynosiły 5,7 mln NLG (2,6 mln EUR) ⁽¹⁰⁾, biorąc pod uwagę, iż nie były one zabezpieczone, ponieważ inny ważny kredytodawca (bank BNG) ustanowił pierwsze prawo zastawu na istotnych aktywach. Dlatego władze nie mogłyby sięgnąć znacznej części tych należności, gdyby VAOP upadło i nastąpiłaby likwidacja jego aktywów.

⁽⁹⁾ W sektorze bankowym poziom kosztów operacyjnych mierzy się często na podstawie współczynnika wydajności, koszty operacyjne podzielone przez łączny dochód. W roku 1997 współczynnik ten w przypadku niderlandzkiego oddziału [...] wynosił 64,8 %. W latach 1998 i 1999 wyniósł on odpowiednio 65,2 % i 62,9 % (źródło : [...]). Współczynnik wydajności banku BNG wynosi jedną trzecią tych wartości, co wskazuje na bardzo niski poziom kosztów. Można to wyjaśnić po części faktem, iż bank BNG nie dysponuje dużą siecią biur.

⁽¹⁰⁾ Sytuacja finansowa na koniec 2000 r.

Komisja zbadała przedłożone przez władze niderlandzkie wyliczenie: było ono optymistyczne dla kredytodawców⁽¹¹⁾. Dlatego stoi na stanowisku, iż gminy mogły dochodzić maksymalnie 1,2 mln NLG (0,5 mln EUR) powyższej sumy wynoszącej 5,7 mln NLG (2,6 mln EUR). Kwota ta zostałaby ponadto ściągnięta ze znacznym opóźnieniem, spowodowanym procedurą likwidacyjną. Zamiast zaakceptować tę stratę w wysokości 4,5 mln NLG (2 mln EUR), członkowie opowiedzieli się za przekształceniem sumy 3 mln NLG (1,3 mln EUR) w pożyczkę oprocentowaną i za odzyskaniem różnicy. Ta druga opcja była zatem bardziej korzystna. W swojej decyzji o wszczęciu procedury Komisja wyraziła także wątpliwość, czy inwestor w kontekście gospodarki rynkowej, który wyraziłby zgodę na to przekształcenie, nie zażądałby wyższego oprocentowania. Wątpliwości te zostały rozwiane. Komisja stwierdza bowiem, że pozycja przetargowa w negocjacjach gmin w stosunku do banku BNG nie posiadała takiego charakteru, aby mogły one żądać wyższego oprocentowania. Wyższe oprocentowanie naruszyłoby zresztą na dłuższą metę kapitał VAOP, z uwagi na spłatę jego pożyczki bankowi BNG. Dlatego bank BNG mógł sprzeciwić się tej prośbie gmin, grożąc, iż spowoduje upadłość VAOP, co, jak już zauważono, oznaczałoby dla nich mniej korzystne zakończenie. Ponadto, nawet gdyby gminy dysponowały niezbędną pozycją przetargową, podwyższenie oprocentowania nie byłoby w ich interesie, ponieważ spowodowałoby po prostu podwyższenie obciążenia finansowego VAOP w kolejnych pięciu latach. Biorąc pod uwagę, iż członkowie VAOP zwracają koszty świadczonych usług, wyższe oprocentowanie, które by otrzymali,

zostałoby zniwelowane przez wyższe sumy, które w tym okresie musiałyby zostać zapłacone na rzecz VAOP.

- (40) Można wyciągnąć wniosek, że przekształcenie należności w podporządkowaną pożyczkę nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 87 ust.1 Traktatu WE, która zostałaby udzielona VAOP przez władze lokalne.

7. WNIOSKI

- (41) W świetle powyższego Komisja stwierdza, iż żaden z tych środków nie stanowi pomocy państwa.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc, jaką Królestwo Niderlandów oraz Bank Nederlandse Gemeenten udzieliły na rzecz Vereniging van Aanbieders van Oud Papier, w wysokości odpowiednio 3 mln NLG (1,3 mln EUR) i 16,3 mln NLG (7,4 mln EUR) nie stanowi środka pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja jest skierowana do Królestwa Niderlandów.

Sporządzono w Brukseli, dnia 19 lipca 2006.

W imieniu Komisji

Neelie KROES

Członek Komisji

⁽¹¹⁾ Wyliczenie dokonane przez władze niderlandzkie jest optymistyczne dla gmin, między innymi dlatego, że koszty negocjacji w związku z upadłością nie są potrącane. Komisja zauważa, że, jak już wcześniej zostało podane, bank BNG, który jako instytucja finansowa ma większe doświadczenie z takimi rachunkami, rozpatruje z większą ostrożnością kwestię tego, w jakim stopniu zlikwidowane aktywa pokrywają roszczenia wierzycieli.