

IV

(Akty przyjęte przed dniem 1 grudnia 2009 r. na mocy Traktatu WE, Traktatu UE i Traktatu Euratom)

DECYZJA URZĘDU NADZORU EFTA

NR 390/09/COL

z dnia 7 października 2009 r.

w sprawie ustanowienia Mesta AS (Norwegia)

URZĄD NADZORU EFTA (1),

A TAKŻE MAJĄC NA UWADZE, CO NASTĘPUJE:

UWZGLĘDNIAJĄC Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym (2), w szczególności jego art. 61 do 63 oraz protokół 26,

I. STAN FAKTYCZNY

1. PROCEDURA

UWZGLĘDNIAJĄC Porozumienie pomiędzy państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości (3), w szczególności jego art. 24,

W piśmie z dnia 30 sierpnia 2004 r. do Urzędu wpłynęła skarga przeciwko władzom norweskim w związku z ustanowieniem spółki Mesta AS, którą utworzono w celu przejęcia działalności produkcyjnej prowadzonej w obrębie Zarządu Dróg Publicznych w Norwegii (8). Urząd otrzymał pismo i zarejestrował je w dniu 2 września 2004 r. (zdarzenie nr 291537).

UWZGLĘDNIAJĄC art. 1 ust. 2 części I oraz art. 4 ust. 4, art. 6 i art. 7 ust. 3 części II protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale (4),

Po obszernej wymianie korespondencji (9), pismem z dnia 18 lipca 2007 r. Urząd poinformował władze norweskie o podjęciu decyzji nr 350/07/COL o wszczęciu postępowania na mocy art. 1 ust. 2 części I protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale w sprawie środków podjętych w związku z ustanowieniem Mesta AS („decyzji o wszczęciu postępowania”).

UWZGLĘDNIAJĄC wytyczne Urzędu w sprawie zastosowania i interpretacji art. 61 i 62 Porozumienia EOG (5), w szczególności część dotyczącą pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych,

UWZGLĘDNIAJĄC decyzję Urzędu z dnia 14 lipca 2004 r. w sprawie przepisów wykonawczych, o których mowa w art. 27 części II protokołu 3 (6),

wezawszy zainteresowane strony do zgłaszania uwag zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami (7) i po uwzględnieniu tych uwag,

W piśmie przedłożonym w dniu 7 grudnia 2007 r. władze norweskie przekazały uwagi (zdarzenie nr 456844). Decyzję o wszczęciu postępowania opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz Suplemencie EOG do niego, wzywając zainteresowane strony do zgłaszania uwag (10). Urząd otrzymał uwagi od czterech zainteresowanych stron w dniach 29 stycznia oraz 4, 21 i 27 lutego 2008 r. (zdarzenia nr 461463, 463234, 466015 i 467170). Dodatkowo uwagi otrzymano w dniu 4 kwietnia 2008 r. (zdarzenie nr 472381). W pismach przedłożonych w dniach 21 lutego i 7 kwietnia 2008 r. (zdarzenia nr 463245 i 472529) Urząd przekazał te uwagi władzom norweskim, dając im możliwość ustosunkowania się do nich. W piśmie z dnia 23 maja 2008 r. (zdarzenie nr 478082) władze norweskie przedstawiły uwagi.

(1) Zwany dalej „Urzędem”.

(2) Zwane dalej „Porozumieniem EOG”.

(3) Zwane dalej „porozumieniem o nadzorze i Trybunale”.

(4) Zwanego dalej „protokołem 3”.

(5) Wytyczne w sprawie zastosowania i interpretacji art. 61 i 62 Porozumienia EOG oraz art. 1 protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale przyjęte i wydane przez Urząd w dniu 19 stycznia 1994 r., opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (zwanym dalej) Dz.U. L 231 z 3.9.1994, s. 1 oraz w Suplemencie EOG nr 32 z 3.9.1994, s. 1. Zwane dalej wytycznymi w sprawie pomocy państwa. Zaktualizowana wersja wytycznych w sprawie pomocy państwa została opublikowana na stronach internetowych Urzędu: http://www.eftasurv.int/fieldsowork/fieldstateaid/state_aid_guidelines.

(6) Decyzja nr 195/04/COL z dnia 14 lipca 2004 r., opublikowana w Dz.U. L 139 z 25.5.2006, s. 37 oraz w Suplemencie EOG nr 26 z 25.5.2006, s. 1. Wersja skonsolidowana wspomnianej decyzji znajduje się na stronach internetowych Urzędu: <http://www.eftasurv.int/fieldsowork/fieldstateaid/legaltexts>.

(7) Opublikowano w Dz.U. C 310 z 20.12.2007, s. 5 i w Suplemencie EOG nr 61 z 20.12.2007.

(8) Tłumaczenie nazwy „Statens vegvesen”.

(9) Bardziej szczegółowe informacje na temat tej korespondencji znajdują się w decyzji nr 350/07/COL o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, której streszczenie opublikowano w Dz.U. C 310 z 20.12.2007, s. 5 oraz w Suplemencie EOG nr 61 z 20.12.2007. Pełną treść decyzji opublikowano na stronach internetowych Urzędu: www.eftasurv.int.

(10) Szczegółowe informacje dotyczące publikacji podano w przypisie powyżej.

Jesienią 2008 r. oraz wiosną 2009 r. Urząd i władze norweskie utrzymywały nieformalne kontakty zarówno telefoniczne, jak i za pośrednictwem poczty elektronicznej w związku ze sprawą. Informacje otrzymane przez Urząd w tym kontekście zostały zebrane przez władze norweskie w piśmie przesłanym pocztą elektroniczną w dniu 6 lipca 2009 r. przez Ministerstwo Administracji Rządowej i Reformy (zdarzenie nr 523766) ⁽¹¹⁾.

2. KONTEKST ZAISTNIENIA DOMNIEMANEJ POMOCY

2.1. SKARGA ZARZUCAJĄCA UDZIELENIE POMOCY PAŃSTWA

Zarząd Dróg Publicznych w Norwegii jest odpowiedzialny za budowę i utrzymanie dróg krajowych i powiatowych, mostów oraz tuneli. Do dnia 1 stycznia 2003 r. norweski Zarząd Dróg dysponował własnymi działami produkcji (zwanymi dalej łącznie „Działem Produkcji”) w urzędach okręgowych, które wykonywały roboty budowlane w imieniu Zarządu Dróg Publicznych. W latach 2001–2002 władze norweskie zdecydowały się jednak dokonać ogólnej restrukturyzacji wewnętrznej działalności produkcyjnej. W związku z tym rząd zaproponował, aby parlament wydzielił działalność produkcyjną Zarządu Dróg Publicznych i przekazał ją spółce z ograniczoną odpowiedzialnością będącej własnością państwa ⁽¹²⁾. Funkcje administracyjne polegające na planowaniu przyszłej działalności budowlanej, w tym również organizacji przetargów publicznych, pozostały w gestii administracji państwowej.

W związku z tym z dniem 1 stycznia 2003 r. działalność produkcyjna Działu Produkcji w obrębie Zarządu Dróg Publicznych została wydzielona z administracji państwowej i przekazana nowo utworzonej spółce Mesta AS. Wszystkie aktywa, prawa i obowiązki Działu Produkcji zostały wniesione jako wkład rzeczowy do spółki Mesta AS ⁽¹³⁾. Aktywa te obejmowały maszyny oraz sprzęt, jak również umowy o świadczeniu usług zawarte pomiędzy Działem Produkcji a Zarządem Dróg Publicznych. W zamian państwo otrzymało akcje nowej spółki. Mesta AS prowadzi obecnie działalność budowlaną i oraz w zakresie utrzymania, konkurując z innymi podmiotami gospodarczymi działającymi na tym rynku.

Skarżący argumentuje, że Mesta AS otrzymała pomoc państwa niezgodnie z art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG z czterech powodów: (i) państwo sfinansowało koszty restrukturyzacji; (ii) aktywa trwale przekazane spółce Mesta AS zostały ujęte w bilansie otwarcia poniżej ich wartości rynkowej; (iii) Mesta AS otrzymywała subsydiowanie skrócone w związku z tym, że spółka przejęła portfel wcześniejszych umów Działu Produkcji;

⁽¹¹⁾ Załączniki do pisma: zdarzenia nr 523838–523841.

⁽¹²⁾ Pierwszy wniosek tego dotyczący znalazł się w St.prp. nr.1 Tillegg nr. 4 (2001–2002). Wniosek ten przedstawiono bardziej szczegółowo w St.prp. nr.1 Tillegg nr. 1 (2002–2003) zatytułowanym „Om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap” – o przekazaniu działalności produkcyjnej Zarządu Dróg Publicznych spółce państwowej.

⁽¹³⁾ Sekcja 2 Ot.prp. nr. 6 (2002–2003) zatytułowanego „Om lov om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap” o przekazaniu działalności produkcyjnej Zarządu Dróg Publicznych spółce z ograniczoną odpowiedzialnością będącej własnością państwa.

oraz (iv) Mesta AS nie uiściła opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych należnych zazwyczaj w przypadku przeniesienia własności nieruchomości.

Poniżej opisano stan faktyczny istotny dla stwierdzenia, czy poszczególne domniemane środki stanowią pomoc państwa.

2.2. ŚRODKI RESTRUKTURYZACJI I INNE ŚRODKI REORGANIZACJI

Z przygotowawczych prac legislacyjnych wynika, że około 4 750 spośród wszystkich pracowników (których całkowita liczba wynosiła około 5 000) uprzednio zatrudnionych w Dziale Produkcji miało zostać przeniesionych do nowo utworzonej spółki Mesta AS ⁽¹⁴⁾. Po przeniesieniu do spółki Mesta AS pracownicy mieli stracić status urzędników. Ponieważ pracownicy mieli prawo odmówić zgody na takie przeniesienie, konieczne było zapewnienie im motywacji, aby zachęcić ich do wyrażenia zgody ⁽¹⁵⁾. Ponadto w celu zapewnienia opłacalności ekonomicznej działalności utworzonej spółki niezbędne było zredukowanie liczby pracowników o mniej więcej 1 700 do około 3 050 ⁽¹⁶⁾.

W przygotowawczych pracach legislacyjnych opisano różne działania „restrukturyzacyjne” przewidziane przez władze norweskie. Cztery wdrażane środki obejmowały: (i) tymczasowe utrzymanie uprawnień emerytalnych urzędników ⁽¹⁷⁾; (ii) utrzymanie praw do specjalnego wieku emerytalnego ⁽¹⁸⁾; (iii) wcześniejsze pakiety emerytalne; oraz różne inne środki związane z (iv) przeprowadzkami, dojazdami, utrzymaniem wynagrodzeń i renowacją maszyn ⁽¹⁹⁾. Są one określane jako „środki restrukturyzacji” i są finansowane dotacjami bezpośrednimi. Początkowo przewidywano również finansowanie bezpośrednie kolejnej pozycji kosztów: (v) rekompensaty z tytułu wynagrodzenia ⁽²⁰⁾. Bezpośrednio przed ustaleniem bilansu otwarcia spółki Mesta AS władze norweskie zdecydowały jednak, że odpowiednie koszty zostaną pokryte przez wniesienie kapitału własnego do spółki Mesta AS.

Całkowity koszt czterech środków restrukturyzacji finansowanych dotacjami bezpośrednimi szacowano początkowo na 1 468 milionów NOK (po zdyskontowaniu do wartości bieżącej), przewidując, że zostanie on zwrócony przez państwo

⁽¹⁴⁾ Około 250 pracowników miało pozostać w administracji państwowej – por. sekcja 4.2 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

⁽¹⁵⁾ Pismo od Ministerstwa Handlu i Przemysłu z dnia 28.8.2009 r. (zdarzenie nr 528656).

⁽¹⁶⁾ Sekcja 4.2 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003), w której omawia się redukcję zatrudnienia do 3 600 pracowników już w 2003 r., lecz wskazuje również, że łącznie redukcja dotyczyć będzie około 1 700 pracowników (poprzez przejście około 1 000 osób na wcześniejszą emeryturę, specjalny wiek emerytalny w odniesieniu do około 275 osób oraz zaoferowanie rekompensaty z tytułu wynagrodzenia około 450 osobom).

⁽¹⁷⁾ „Emerytura urzędników” są tłumaczeniem terminu „tjenestepensjon-sordning”.

⁽¹⁸⁾ Tłumaczenie terminu „Opprettholdelse av særaldersgrense”.

⁽¹⁹⁾ Sekcja 5 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

⁽²⁰⁾ Tłumaczenie terminu „Ventelønn”.

spółce Mesta AS w ratach w ciągu trzech lat od 2003 do 2005 r. ⁽²¹⁾. Tych kosztów restrukturyzacji nie ujęto w bilansie otwarcia spółki Mesta AS, ponieważ koszty restrukturyzacji miały zostać sfinansowane przez państwo za pośrednictwem budżetu państwa na lata 2003, 2004 i 2005 ⁽²²⁾.

Z budżetu państwa na 2006 r. wynika, że Mesta AS otrzymała od państwa łącznie 993,6 mln NOK na pokrycie kosztów restrukturyzacji ⁽²³⁾. Do dnia 30 czerwca 2008 r. Mesta AS wydatkowała 879,6 miliona NOK z tej kwoty, natomiast ogólne koszty restrukturyzacji oszacowano na 1 097,8 miliona NOK (do 2013 r.) ⁽²⁴⁾. Władze norweskie wyjaśniły, że chociaż początkowo przewidywano, iż państwo pokryje **wszystkie** koszty restrukturyzacji (co implikuje, że gdyby pierwotne oszacowanie kosztów restrukturyzacji na 1 468 milionów NOK okazało się niewystarczające, państwo przyznałoby dodatkowe środki), budżety państwa na 2007 i 2008 r. jasno wskazują, iż Mesta AS nie otrzyma dodatkowych środków na restrukturyzację przewyższających przekazaną już kwotę 993,6 miliona NOK ⁽²⁵⁾.

Władze norweskie wyjaśniły, że – chociaż jest to bardzo mało prawdopodobne – jeżeli na koniec okresu koszty restrukturyzacji okażą się niższe od sumy otrzymanej przez spółkę Mesta AS, kwota nadwyżki musi zostać zwrócona państwu.

Jeżeli chodzi o regulacje, władze norweskie przyjęły ustawę o przeniesieniu działalności produkcyjnej Zarządu Dróg Publicznych do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością będącej własnością państwa, która reguluje część uprawnień pracowników przeniesionych z Zarządu Dróg Publicznych w celu zatrudnienia ich w spółce Mesta AS (zwaną dalej „ustawą o spółce Mesta”) ⁽²⁶⁾.

2.2.1. Informacje ogólne

Władze norweskie wyjaśniły, że najważniejszym problemem związanym z przeniesieniem pracowników z Działu Produkcji do spółki Mesta AS było umożliwienie nowej spółce działania na warunkach podobnych do jej konkurentów, a tym samym zapewnienie równych szans. Władze norweskie zdecydowały się przenieść pracowników do spółki Mesta AS oraz uczynić spółkę Mesta AS (nie zaś Zarząd Dróg) odpowiedzialną za wdrażanie środków związanych z przeniesieniem personelu i zmniejszeniem jego liczebności. Problemy te oraz ich rozwiązanie były elementem, a zarazem warunkiem wstępnym liberalizacji i otwarcia rynku dotyczącego sieci dróg krajowych. Państwo norweskie nie utworzyłoby tego rynku, gdyby nie było w stanie utworzyć nowej spółki zatrudniającej odpowiednią

liczbę pracowników. Władze norweskie wyjaśniły, że taki był kontekst negocjacji państwa ze związkami zawodowymi dotyczących przeniesienia pracowników z Działu Produkcji do spółki Mesta AS. Negocjacje zaowocowały zawarciem w dniu 4 czerwca 2002 r. „porozumienia” między stronami dotyczącego tymczasowego przedłużenia niektórych praw urzędników oraz możliwości zaoferowania środków, takich jak wcześniejsze emerytury, służących zmniejszeniu zatrudnienia ⁽²⁷⁾. Poszczególne punkty tego porozumienia przedstawiono w poniższych podrozdziałach ⁽²⁸⁾.

Przed 1 stycznia 2003 r. powołano tymczasową radę dyrektorów spółki Mesta AS („tymczasową radę”), która miała reprezentować przyszłą spółkę. Władze norweskie wyjaśniły, że tymczasowa rada nie była stroną żadnych negocjacji dotyczących pracowników. W ustawie o spółce Mesta znalazł się jednak zapis o prawie do rekompensaty z tytułu wynagrodzenia ⁽²⁹⁾. Nie było jednak ustawy ani innego instrumentu prawnego regulującego pozostałe prawa urzędników.

Przed przedstawieniem warunków porozumienia warto pokrótce scharakteryzować status pracowników Działu Produkcji przed ich przeniesieniem do spółki Mesta AS: władze norweskie wyjaśniły, że pracownicy Działu Produkcji byli zatrudniani przez państwo. Norweskie prawo stanowi, że pracownicy państwowi mają status urzędników ⁽³⁰⁾ i pracownicy tacy są obowiązkowo członkami państwowego funduszu emerytalnego („Statens pensjonskasse” lub „SPK”) ⁽³¹⁾. W związku z tym fakt bycia członkiem SPK gwarantuje uprawnienia emerytalne przysługujące urzędnikom. Ponadto na podstawie ustawy określającej zasady nabywania przez urzędników prawa do specjalnego (wcześniejszego) wieku emerytalnego niektórzy urzędnicy pracujący w Dziale Produkcji (jak np. kierowcy i kucharze) mieli prawo do odejścia na emeryturę w określonym (wcześniejszym) wieku ⁽³²⁾.

Ponieważ status urzędnika wiąże się z zatrudnieniem w administracji państwowej, pracownicy przeniesieni do spółki Mesta AS przestali być urzędnikami z dniem 1 stycznia 2003 r. Gdyby nie wdrożono omawianych środków związanych z zatrudnieniem, pracownicy ci utraciliby uprawnienia wynikające ze statusu urzędnika ⁽³³⁾. Władze norweskie

⁽²¹⁾ Sekcja 5.1 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

⁽²²⁾ Sekcja 5 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

⁽²³⁾ Mesta AS otrzymała 357 milionów NOK za 2003 r., 356,5 miliona NOK za 2004 r. i 280 milionów NOK za 2005 r., por. St.prp. nr. 1 (2005–2006). Władze norweskie skorygowały wszystkie odniesienia do kwoty 993,5 miliona NOK, zastępując ją kwotą 993,6 mln NOK.

⁽²⁴⁾ St.prp. nr. 1 (2008–2009).

⁽²⁵⁾ Władze odnoszą się tutaj do faktu, że w ciągu pierwszych trzech lat od utworzenia Mesta AS osiągnęła zyski większe od przewidywanych; por. biała księga parlamentu „Stortingsmelding nr. 13 (2006–2007)”.

⁽²⁶⁾ Ustawa nr 84 z 13.12.2002 r. („lov om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap”).

⁽²⁷⁾ Podsumowanie spotkania między władzami norweskimi a związkami zawodowymi w dniu 4.6.2002 r. (zdarzenie nr 455878).

⁽²⁸⁾ Zaczerpnięto je również z St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

⁽²⁹⁾ Sekcja 1.4 pisma od Ministerstwa Handlu i Przemysłu z dnia 28.8.2009 r. (zdarzenie nr 528656).

⁽³⁰⁾ Prawa urzędników określa ustawa o urzędnikach „Lov 4. mars 1983 om statens tjenestemenn”.

⁽³¹⁾ Ustawa o państwowym funduszu emerytalnym „Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse”.

⁽³²⁾ Ustawa o specjalnym wieku emerytalnym „Lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m. fl.” dotycząca wyłącznie członków SPK. Ustawa znalazła zastosowanie w odniesieniu do niektórych kategorii stanowisk w Dziale Produkcji („1 116 Spesialarbeider, 1 117 Fagarbeider, 1 119 Formann, 1 122 Førstekokk, 1 130 Renholdsbetjent, 1 203 Fagarbeider med fagbrev i 1 081 Sjåfør”) na mocy decyzji parlamentu z dnia 14.12.1995 r. podczas debaty dotyczącej St.prp. nr. 38 (1994–95).

⁽³³⁾ Sekcja 1.3 pisma z Ministerstwa Handlu i Przemysłu z dnia 28.8.2009 r. (zdarzenie nr 528656).

wyjaśniły, że zgodnie z prawem norweskim przeniesienie Działu Produkcji do spółki Mesta AS jest uznawane za „przeniesienie własności przedsiębiorstwa”⁽³⁴⁾. W związku z regulami dotyczącymi przeniesienia własności przedsiębiorstwa umowy o pracę przenoszonych pracowników zostały przeniesione do nowej spółki z wyłączeniem uprawnień emerytalnych⁽³⁵⁾. Ponieważ nowy pracodawca nie był częścią administracji państwowej, władze norweskie wyjaśniły, że urzędnicy zatrudnieni w Dziale Produkcji mieli prawo odmówić przeniesienia do spółki Mesta AS. Odmawiając przeniesienia, ryzykowaliby jednak zwolnienie zgodnie z ogólnymi zasadami dotyczącymi urzędników, o ile nie znalazłoby się inne odpowiednie stanowisko: w takich okolicznościach urzędnicy mają pierwszeństwo przy obejmowaniu wolnych stanowisk w administracji państwowej (nie mają jednak prawa do rekompensaty z tytułu wynagrodzenia)⁽³⁶⁾.

Chociaż zatem pracownicy mogli wybrać pozostanie w administracji państwowej, przeniesienie pracowników Działu Produkcji do nowego podmiotu (spółki Mesta AS) było warunkiem wstępnym, aby do liberalizacji w ogóle doszło. W związku z tym władze norweskie musiały zaoferować pracownikom dodatkową motywację, by zachęcić ich do wyrażenia zgody na przeniesienie.

(i) Tymczasowe utrzymanie uprawnień emerytalnych urzędników

Zgodnie z powyższym opisem pracownicy Zarządu Dróg Publicznych mieli status urzędników, tracili go jednak z chwilą przeniesienia do spółki Mesta AS. W oparciu o wspomniane porozumienie między związkami zawodowymi a państwem pracownicy mieli niemniej zachować uprawnienia emerytalne urzędników przez pięcioletni okres przejściowy (tj. od dnia 1 stycznia 2003 r. do końca 2007 r.). Przyznane spółce Mesta AS finansowanie ze strony państwa ma pokryć dodatkowe koszty, aby zagwarantować pracownikom składki emerytalne równe składkom urzędników w odnośnym okresie⁽³⁷⁾.

Jak wskazano powyżej, członkostwo SPK zapewnia uprawnienia emerytalne urzędników, a koszty związane z tymi uprawnieniami ponoszone są na rzecz SPK. Tak więc, aby zapewnić pięcioletnie obowiązywanie systemu przejściowego, pracownicy pozostali członkami SPK. Ponadto, aby zapewnić sobie

⁽³⁴⁾ Zakres tego prawa nie jest jednak w pełni jasny – por. obowiązującą wówczas poprzednią ustawę o ochronie pracowników „Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø”.

⁽³⁵⁾ Ustawa o ochronie pracowników „Lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø” sekcja 73B.

⁽³⁶⁾ Sekcja 4.1 St.prp. Nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003), wskazano to również w sekcji 1.3 pisma od Ministerstwa Handlu i Przemysłu z dnia 28.8.2009 r. (zdarzenie nr 528656).

⁽³⁷⁾ Władze norweskie wyjaśniły, że jeżeli Mesta AS zdecyduje się utrzymać uprawnienia emerytalne urzędników po 2007 r., musi ona pokryć koszty we własnym zakresie, a państwo nie zwróci ich spółce.

możliwość wpłacania składek za swoich pracowników, Mesta AS wystąpiła o członkostwo SPK i zostało ono jej przyznane⁽³⁸⁾.

Finansowanie ze strony państwa dla spółki Mesta AS ogranicza się do różnicy między przeciętnymi kosztami zwykłego prywatnego programu emerytalnego a (wyższymi) kosztami utrzymania członkostwa w SPK. Chociaż koszty szacowano pierwotnie na około 395 milionów NOK⁽³⁹⁾, władze norweskie stwierdziły, że do dnia 30 czerwca 2007 r. łączne koszty wyniosły 277,3 miliona NOK (z wyłączeniem kosztów administracyjnych)⁽⁴⁰⁾.

(ii) Utrzymanie uprawnień do specjalnego wieku emerytalnego

Jak wspomniano powyżej, niektórzy spośród urzędników przeniesionych do spółki Mesta AS mieli prawo do odejścia na emeryturę w wieku 65 lat, a więc przed osiągnięciem normalnego wieku emerytalnego wynoszącego 67 lat. Zgodnie z warunkami porozumienia między związkami zawodowymi a państwem pracownikom Działu Produkcji, którym w chwili utworzenia spółki Mesta AS (tj. w dniu 1 stycznia 2003 r.) do emerytury pozostało 10 lat lub mniej (czyli osobom w wieku 55 lat lub starszym), przysługiwało prawo do zachowania specjalnego wieku emerytalnego wynoszącego 65 lat⁽⁴¹⁾. Ustalenia takie były możliwe dzięki temu, że pracownicy byli nadal, jak wskazano powyżej, członkami SPK.

Finansowanie ze strony państwa dla spółki Mesta AS pokrywa różnicę między przeciętnymi kosztami zwykłego programu emerytalnego a kosztami utrzymania specjalnego wieku emerytalnego. Chociaż koszty szacowano pierwotnie na około 85 milionów NOK⁽⁴²⁾ (uwzględniając koszty administracyjne stanowiące około 5 % ogólnej kwoty), łączne koszty do dnia 30 czerwca 2007 r. wyniosły 26,5 miliona NOK (z wyłączeniem kosztów administracyjnych)⁽⁴³⁾.

(iii) Wcześniejsze pakiety emerytalne

Porozumienie zawarte między związkami zawodowymi a państwem przewidywało również, że podczas trzyletniego okresu (od dnia 1 stycznia 2003 r. do końca 2005 r.) Mesta AS może zaoferować pracownikom przeniesionym z Działu Produkcji przejście na emeryturę w wieku 60 lat, nie zaś w normalnym wieku emerytalnym 67 lat⁽⁴⁴⁾. Wcześniejsze emerytury mogły być oferowane zgodnie z uznaniem spółki w oparciu o indywidualną ocenę pracowników⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁸⁾ Chociaż członkostwo takie nie jest zazwyczaj możliwe w przypadku pracowników niezatrudnionych w administracji państwowej, władze norweskie poleciły SPK odstąpić od tej zasady na podstawie zapisu w ustawie o państwowym funduszu emerytalnym („Lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse”). Wniosek spółki Mesta o członkostwo nie zawierał odniesienia do opisanego powyżej limitu czasowego.

⁽³⁹⁾ Sekcja 5 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003). Pierwotna kwota nie miała w zamierzeniu być stała, gdyż parametry należnej rocznej składki emerytalnej (wyliczonej przez SPK jako odsetek dochodu branego pod uwagę przy określaniu emerytury) zmieniają się. Czynniki wpływającymi na poziom składki są stopa składki oraz składka ubezpieczeniowa pracodawcy.

⁽⁴⁰⁾ St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 161.

⁽⁴¹⁾ W związku z tym ustalenia dotyczące specjalnego wieku emerytalnego miałyby zastosowanie do końca 2012 r.

⁽⁴²⁾ Sekcja 5 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

⁽⁴³⁾ St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 161.

⁽⁴⁴⁾ St.prp. nr. 1 (2002–2003).

⁽⁴⁵⁾ Sekcja 4.3 St.prp. nr. 1 (2002–2003).

Finansowanie ze strony państwa dla spółki Mesta AS pokrywa różnicę między przeciętnymi kosztami zwykłego prywatnego programu emerytalnego a kosztami zaferowania wcześniejszych emerytur. Podczas przygotowawczych prac legislacyjnych szacowano, że finansowane przez państwo koszty zaferowania wcześniejszych emerytur (uwzględniając koszty administracyjne stanowiące około 5 % ogólnej kwoty) wyniosą 911 milionów NOK⁽⁴⁶⁾. Władze norweskie wyjaśniły, że z możliwości tej skorzystało około 470 pracowników, a łączne koszty do dnia 30 czerwca 2007 r. wyniosły 691,9 miliona NOK (z wyłączeniem kosztów administracyjnych)⁽⁴⁷⁾.

(iv) Przeprowadzki, dojazdy, utrzymanie wynagrodzeń oraz renowacja maszyn

Zgodnie z przygotowawczymi dokumentami budżetowymi ta pozycja kosztów obejmuje koszty związane z przeprowadzkami („flyttekostnader”), dojazdami („pendlergodtgjøreelse”), utrzymaniem wynagrodzeń („bibehold av lønn”) oraz renowacją maszyn („maskiner–sanering”)⁽⁴⁸⁾. Władze norweskie wyjaśniły, że obejmuje ona również koszty związane z przeniesieniem biur („kontor–flyttekostnader”), przeniesieniem biur utrzymania i wsparcia („støttepunkter–flyttekostnader”) oraz przeniesieniem archiwów („arkivoverføring”).

Z wyjątkiem środka związanego z utrzymaniem wynagrodzeń (którego nie wdrożono i w związku z tym nie pociągnął za sobą żadnych kosztów), wszystkie te środki zaczęto wdrażać z chwilą utworzenia spółki Mesta AS i wdrażano je do końca 2005 r. Chociaż ogólne koszty związane ze wszystkimi środkami szacowano pierwotnie na 77 milionów NOK⁽⁴⁹⁾, władze norweskie wyjaśniły, że do stycznia 2006 r. łączne koszty wyniosły około 82,4 miliona NOK (z wyłączeniem kosztów administracyjnych). Koszty pokryło państwo⁽⁵⁰⁾.

Przeprowadzki: koszty poniesione do stycznia 2006 r.: 0,5 miliona NOK

Pozycja ta obejmuje koszty poniesione w związku ze zmianą miejsca zamieszkania personelu kierowniczego lub administracyjnego w celu podjęcia zatrudnienia w spółce Mesta AS. Ponieważ pracownicy podjęli w spółce Mesta AS stanowiska zlokalizowane w miejscach innych niż ich poprzednie stanowiska w Zarządzie Dróg Publicznych, niektórzy musieli przeprowadzić się, by podjąć pracę w nowym miejscu. Przykładowe koszty obejmują rzeczywiste, udokumentowane koszty przeprowadzki („faktiske, legitimerede kostnader ved boligkjøp”), urlop płatny udzielany na czas przeprowadzki („flyttepermisjon”) oraz koszty podróży związane z oglądaniem nowych nieruchomości („visningsreise”).

Dojazdy: koszty poniesione do stycznia 2006 r.: 6,7 miliona NOK

Pozycja ta również obejmuje koszty uznane za niezbędne, aby personel kierowniczy lub administracyjny podjął zatrudnienie w

spółce Mesta AS w lokalizacjach odległych od miejsca zamieszkania. Przykładowe koszty obejmują koszty dojazdu z miejsca zamieszkania do miejsca pracy („hjemreise”), koszty związane z podwójnym czyszczeniem („dekning av husleie”) ⁽⁵¹⁾, dodatek za dojazdy z miejsca zamieszkania do miejsca pracy („kjøregodtgjøreelse”) oraz dodatek za wyżywienie („kostgodtgjøreelse”).

Przeniesienie biur: koszty poniesione do stycznia 2006 r.: 7,8 miliona NOK

Pozycja ta obejmuje koszty przeprowadzki z biur Zarządu Dróg Publicznych do siedziby głównej i biur regionalnych spółki Mesta AS. Przykładowe koszty to oczyszczanie starych biur („rydding og rengjøring av gamle kontorer”), pakowanie materiałów biurowych⁽⁵²⁾ i ich transport do nowych biur („pakking og transport”), przygotowanie, wyposażenie i modernizacja nowych biur spółki Mesta AS („klargjøring, innredning og oppgradering av nye kontorer”) oraz koszty administracyjne związane z przeprowadzkami („administrasjon av flytting”).

Przeniesienie biur utrzymania i wsparcia: koszty poniesione do stycznia 2006 r.: 40,2 miliona NOK

Pozycja ta obejmuje koszty związane z przeprowadzką ze starych biur do nowych lokalnych biur utrzymania i wsparcia oraz przekształceniem poprzednich biur eksploatacji i wsparcia w nowe biura eksploatacji i wsparcia dla spółki Mesta AS. Obejmuje też wdrożenie nowego systemu informatycznego, co było niezbędne, gdyż Dział Produkcji korzystał z tego samego systemu informatycznego, co inne działy Zarządu Dróg Publicznych. Szczegółowe, przykładowe koszty to oczyszczanie starych biur eksploatacji i utrzymania („rydding og rengjøring av gamle driftsstøttepunkt”), pakowanie materiałów biurowych i ich transport do nowych biur („pakking og transport”), przygotowanie, wyposażenie oraz modernizacja nowych biur eksploatacji i utrzymania („klargjøring, innredning og oppgradering av driftsstøttepunkt”) oraz koszty administracyjne związane z przeprowadzkami („administrasjon av flytting”).

Przeniesienie archiwów: koszty poniesione do stycznia 2006 r.: 7,2 miliona NOK

Pozycja ta obejmuje koszty związane z instalacją archiwów elektronicznych i fizycznych w spółce Mesta AS. Obejmuje ona koszty związane z wydzieleniem stosownych archiwów spośród innych nieistotnych archiwów w Zarządzie Dróg Publicznych oraz koszty związane ze stworzeniem nowych archiwów w spółce Mesta AS. Przykładowe koszty to koszty określenia zasobów niezbędnych w przypadku każdego archiwium („ressursbehov pr. arkiv”), kserokopii („kopiering”), transportu („frakt”), przygotowań („klargjøring”) oraz zapewnienia jakości („kvalitetssikring og sikkerhetsarbeid”).

⁽⁴⁶⁾ Sekcja 5 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

⁽⁴⁷⁾ St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 161.

⁽⁴⁸⁾ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

⁽⁴⁹⁾ Sekcja 5 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003).

⁽⁵⁰⁾ St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 161.

⁽⁵¹⁾ W przypadku wynajmu pokoju w ciągu tygodnia.

⁽⁵²⁾ Z wyjątkiem archiwów, które obejmuje osobna pozycja kosztów opisana poniżej.

Renowacja maszyn: koszty poniesione do stycznia 2006 r.: 20 milionów NOK

Chociaż nazwa tej pozycji kosztów sugeruje, iż dotyczy ona kosztów związanych z naprawą lub renowacją maszyn, jest inaczej. Władze wyjaśniły, że przed reformą Dział Produkcji prowadził prace, w związku z którymi na placach budów i remontów pozostawiono maszyny i inny sprzęt⁽⁵³⁾. W związku z tym ta pozycja kosztów obejmuje pozostałe zobowiązania związane z wcześniejszymi umowami i wiąże się z oczyszczeniem obiektów („opprydding”) oraz usunięciem, złomowaniem i transportem niepotrzebnych maszyn („fjerning, skroting, og fraktkostnader”). Usuwane maszyny były stare, zdewastowane i nieprzydatne dla przedsiębiorstwa, nie zostały zatem uwzględnione w żadnej wycenie maszyn (lub całości przedsiębiorstwa)⁽⁵⁴⁾. Władze norweskie wyjaśniły, że Mesta AS zleciła wykonanie części prac podwykonawcom na warunkach komercyjnych. Pozostałą część prac Mesta AS wykonała we własnym zakresie zgodnie z opartą na kosztach stawką godzinową (bez marży zysku), stawka ta była zatem niższa od ówczesnej stawki rynkowej za takie prace⁽⁵⁵⁾. Władze norweskie przedstawiły dokumentację obejmującą wykaz rachunków od podwykonawców oraz cen stosowanych przez samą spółkę Mesta AS⁽⁵⁶⁾.

(v) Rekompensata z tytułu wynagrodzenia

Pozycja kosztów dotycząca rekompensaty z tytułu wynagrodzenia („ventelønn”) nie stanowi części kosztów określanych przez władze norweskie jako „koszty restrukturyzacji”. Rekompensata z tytułu wynagrodzenia stanowiła jednak jeden z środków zachęty oferowanych pracownikom, by przenieśli się do spółki Mesta AS. Należy ją postrzegać w kontekście potrzeby zmniejszenia liczby zatrudnionych.

Chociaż pracownicy przenoszeni z Działu Produkcji utracili status urzędników, zachowywali przez ograniczony okres pewne konkretne uprawnienia wynikające z tego statusu. Niektóre spośród tych uprawnień reguluje ustawa o spółce Mesta⁽⁵⁷⁾. Sekcja 4 ustawy o spółce Mesta stanowi, że przez okres trzech lat po podjęciu zatrudnienia w spółce Mesta AS w dniu 1 stycznia 2003 r. pracownicy, którzy zostaną później zwolnieni i spełniają pewne warunki (na przykład co najmniej roczny okres zatrudnienia), mają prawo otrzymać ofertę odpowiedniego stanowiska w administracji państwowej („fortrinnsrett til annen statlig stilling”) lub, jeżeli nie można zaferować takiego stanowiska, prawo do rekompensaty z tytułu wynagrodzenia („ventelønn”).

⁽⁵³⁾ Władze norweskie zaktualizowały wyjaśnienie w tej sprawie zamieszczone w decyzji o wszczęciu postępowania. Wbrew temu, co stwierdzono w decyzji o wszczęciu postępowania, pozycja ta nie obejmuje obiektów będących własnością Działu Produkcji i przekazanych spółce Mesta AS, lecz jedynie sprzęt pozostawiony na placach budowy sieci dróg krajowych.

⁽⁵⁴⁾ Identyfikacji niezdatnych do użytku maszyn oraz innego sprzętu dokonał dział ds. maszyn spółki Mesta AS pod nadzorem dyrektora ds. logistyki i zakupów. Auditor spółki Mesta potwierdził, że wykorzystanie tych funduszy było zgodne z instrukcjami wewnętrznymi (opartymi na przygotowawczych pracach legislacyjnych takich jak St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003)).

⁽⁵⁵⁾ Por. załącznik 3 do pisma od władz norweskich z dnia 6.7.2009 r. (zdarzenie nr 523766).

⁽⁵⁶⁾ Por. załącznik 3 do pisma od władz norweskich z dnia 6.10.2006 r. (zdarzenia nr 392699 i 392700).

⁽⁵⁷⁾ Ustawa z 13.12.2002 r. („lov 13. desember 2002 om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap”).

Kwestię rekompensaty z tytułu wynagrodzenia reguluje ustawa o urzędnikach⁽⁵⁸⁾. Zgodnie z jej przepisami urzędnicy, którzy otrzymali wypowiedzenie w wyniku redukcji i którym nie zaferowano innego odpowiedniego stanowiska, są uprawnieni (z zastrzeżeniem warunków i ograniczeń czasowych określonych w ustawie) do 2/3 wynagrodzenia z dnia, w którym wręczono im wypowiedzenie.

Chociaż koszty związane z rekompensatą z tytułu wynagrodzenia stanowiły początkowo część kosztów restrukturyzacji, Ministerstwo Pracy zdecydowało później, że oszacowane koszty zostaną wzięte pod uwagę przy określaniu wielkości kapitału własnego spółki Mesta AS. Innymi słowy, środki służące sfinansowaniu odpowiednich kosztów miały zostać wniesione przez państwo do spółki Mesta AS jako kapitał własny⁽⁵⁹⁾. Powodem takiego podejścia było założenie, że finansowanie za pośrednictwem kapitału własnego przyczyni się do ostrożniejszego wykorzystania zwolnień jako metody reorganizacji w nowej spółce. W zamian należy w większym stopniu wykorzystywać inne (tańsze) sposoby reorganizacji, takie jak urlopy połączone ze zmniejszeniem wynagrodzenia, pakiety emerytalne itp.

Chociaż pierwotnie przewidywano, że system rekompensaty z tytułu wynagrodzenia obejmie 450 pracowników, a jego ogólny koszt wyniesie około 512 milionów NOK⁽⁶⁰⁾, szacunki te zaktualizowano w październiku 2002 r.; po zmianie mowa była o 150 pracownikach i koszcie ogólnym wynoszącym około 150 milionów NOK⁽⁶¹⁾. Przy określaniu kapitału własnego spółki Mesta AS wzięto zatem pod uwagę tę drugą kwotę.

Aby ograniczyć koszty, Mesta AS wykorzystwała poniższe (tańsze) alternatywne sposoby zmniejszenia zatrudnienia⁽⁶²⁾. Władze norweskie wyjaśniły jednak, że łączne koszty tych środków oraz rekompensaty z tytułu wynagrodzenia wyniosły 359 milionów NOK (z czego 255,1 miliona NOK wydatkowano do dnia 21 grudnia 2008 r.), przekroczyły zatem zdecydowanie kwotę wniesioną w celu ich pokrycia:

Pakiety odpraw – na ich mocy pracownicy odchodzą z pracy, otrzymując rekompensaty z tytułu wynagrodzenia, otrzymując jednak w zamian odprawę odpowiadającą maksymalnie rocznemu wynagrodzeniu oraz pomoc finansową przy poszukiwaniu innego miejsca zatrudnienia.

⁽⁵⁸⁾ Ustawa o urzędnikach („lov 4. mars 1983 om statens tjenestemenn”).

⁽⁵⁹⁾ Por. sekcja 4.4 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003). Władze norweskie wyjaśniły, że chociaż państwo jest odpowiedzialne za wypłatę rekompensaty z tytułu wynagrodzenia bezpośrednio uprawnionym osobom, wymaga ono zwrotu kosztów ze strony spółki Mesta AS, która otrzymała z kolei od państwa finansowanie w postaci kapitału własnego, by pokryć takie koszty.

⁽⁶⁰⁾ Władze norweskie wyjaśniły, że popełniły błąd, stwierdzając pierwotnie, że kapitał wniesiony w celu pokrycia kosztów wyniósł 512 milionów NOK, por. sekcja 2.2 pkt v części I decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁶¹⁾ Sekcja 3.2.2.8 przedstawionego przez władze norweskie w październiku 2002 r. raportu zatytułowanego „Wycena wartości” przygotowanego przez firmę Ernst & Young.

⁽⁶²⁾ Wdrożenie metod alternatywnych również wiązało się z różnymi rodzajami kosztów administracyjnych.

Pakiety emerytalne – na ich mocy pracownicy odchodzą z pracy w wieku 62 lat w zamian za gwarancję 66 % wynagrodzenia do osiągnięcia wieku emerytalnego, tj. 67 lat, oraz prawo do dalszego nabywania normalnych uprawnień emerytalnych w tym okresie.

Urlop z obniżeniem wynagrodzenia – ma on zachęcić pracowników, którzy nabyliby uprawnienia do wcześniejszej emerytury (w wieku 60 lat) w latach 2003–2005, do wcześniejszego odejścia; oferuje się im możliwość natychmiastowego odejścia z pracy w zamian za 66 % wynagrodzenia wypłacanego do chwili, gdy nabyliby uprawnienia do wcześniejszej emerytury.

2.3. WARTOŚĆ MASZYN I SPRZĘTU („MASZYN”) ORAZ NIERUCHOMOŚCI I BUDYNKÓW („NIERUCHOMOŚCI”) W BILANSIE OTWARCIA

Poniżej przedstawiono w zarysie proces określenia wartości aktywów trwałych w ostatecznym bilansie otwarcia spółki Mesta AS. W procesie tym uczestniczyło dwóch audytorów: firmę Ernst & Young zatrudnił Zarząd Dróg Publicznych w celu utworzenia nowej spółki, natomiast Ministerstwo Transportu i Komunikacji zatrudniło firmę Deloitte & Touche, która miała przeprowadzić kontrolę jakości wyceny wartości aktywów oraz proponowanego bilansu otwarcia, jak też zweryfikować zastosowane w tym kontekście proces, metody i zasady. Następnie firma Ernst & Young została audytorem spółki Mesta AS.

Krótko mówiąc, w maju 2002 r. audytorzy rozpoczęli wycenę wartości aktywów w oparciu o zasadę symulowanej ciągłości (tj. zrekonstruowaną wartość księgową), w sierpniu 2002 r. zmienili jednak zasadę wyceny na opartą na „wartości rzeczywistej”. Dokonano indywidualnych (lub grupowych) wycen zarówno maszyn, jak i nieruchomości (szczegółowo opisano je w części 2.3.1). W październiku 2002 r. audytorzy dokonali wyceny wartości godziwej całego przedsiębiorstwa spółki Mesta AS przy założeniu kontynuowania działalności, posługując się metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych (opisaną szczegółowo w części 2.3.2). Metoda zdyskontowanych przepływów pieniężnych wykazała, że całkowita wartość przedsiębiorstwa (tj. kapitał zaangażowany) jest niższa od wartości wynikającej z wyceny poszczególnych aktywów. Ponieważ zgodnie z norweską ustawą o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością kapitał własny nie może przekraczać całkowitej wartości przedsiębiorstwa, wartość poszczególnych aktywów (lub ich grup) zredukowano.

2.3.1. Wycena wartości poszczególnych aktywów

(vi) Maszyny

W celu wyceny wartości aktywów Zarząd Dróg Publicznych, Arthur Andersen & Co AS, pełnomocnik rządu Norwegii, ViaNova oraz Skagerak Forsikringsmegling AS przygotowali raport z dnia 10 MAJA 2002 R. ZATYTUŁOWANY „**BILANS OTWARCIA**”⁽⁶³⁾. Wycena ta opierała się zasadniczo na „wartości księgowej”. Ponieważ jednak administracja państwowa nie podlega przepisom ustawy o rachunkowości⁽⁶⁴⁾, na podstawie wartości podanych w księgach Działu Produkcji trzeba było zrekonstruować kwoty, jakie zostałyby wykazane,

gdyby Dział Produkcji podlegał ogólnym przepisom o rachunkowości⁽⁶⁵⁾. W związku z tym wycena była raczej oparta na zasadzie „wstecznego określenia wartości księgowej” lub po prostu „symulowanej ciągłości”. W oparciu o tę wycenę, podaną w księgach Działu Produkcji na dzień 1 stycznia 2002 r., wartość maszyn wynoszącą 1 111 milionów NOK skorygowano do 866 milionów NOK. W dniu 1 stycznia 2003 r. wartość tę skorygowano kolejny raz do 747 milionów NOK.

W późniejszym raporcie z sierpnia 2002 r. zatytułowanym „**Bilans otwarcia**”⁽⁶⁶⁾, sporządzonym przez Zarząd Dróg Publicznych oraz firmy Ernst & Young, ViaNova i Skagerak Forsikringsmegling AS, stwierdza się jednak, że w lipcu 2002 r. zdecydowano, iż przekazywane spółce Mesta AS aktywa Działu Produkcji należy wycenić w oparciu o zasadę „wartości rzeczywistej”, nie zaś „symulowanej ciągłości”, gdyż pierwsza z tych zasad wyceny jest bardziej przejrzysta.

Sporządzony przez Zarząd Dróg Publicznych oraz firmy Ernst & Young, ViaNova, OPAK i Skagerak Forsikringsmegling AS raport z grudnia 2002 r. zatytułowany „**Suplement do bilansu otwarcia: wycena wartości aktywów**” zawiera wycenę maszyn w oparciu o ich wartość rzeczywistą⁽⁶⁷⁾. W celu ustalenia wartości rzeczywistej zastosowano dwa podejścia. W przypadku niektórych grup maszyn za punkt wyjścia posłużyła odnotowana przez administrację państwową wartość księgową skorygowana o podatek VAT, okresy amortyzacji oraz pewne uznaniowe zasady wyceny. W przypadku pozostałych grup maszyn wartości opierały się na wycenach zewnętrznych i cenach⁽⁶⁸⁾. Na tej podstawie wartość rzeczywistą maszyn oszacowano na 572 miliony NOK, a ogólną wartość wszystkich aktywów na 1 162 miliony NOK⁽⁶⁹⁾.

Firma Ernst & Young wyjaśniła później, że wyliczenia zamieszczone we wspomnianym raporcie, który za punkt wyjścia przyjmuje opartą o założenie symulowanej ciągłości wartość księgową wynoszącą 747 milionów NOK, uzyskując ostatecznie wartość rzeczywistą wynoszącą 572 miliony NOK, są mylące. Według firmy Ernst & Young wyliczenia te nie były elementem procesu określenia wartości rzeczywistej maszyn przekazywanych spółce Mesta AS.

(vii) Nieruchomości

W raporcie z maja 2002 r. zatytułowanym „**Bilans otwarcia**” wartość księgową nieruchomości odnotowana przez administrację państwową na dzień 1 stycznia 2002 r. wynosiła 596 milionów NOK. Po wyłączeniu nieruchomości, które nie miały zostać przekazane spółce Mesta AS, oraz korektach dokonanych na podstawie zasady symulowanej ciągłości, wartość tę oszacowano na 277 milionów NOK.

⁽⁶⁵⁾ Wiąże się to z uwzględnieniem różnic dotyczących okresów amortyzacji oraz sposobu ujęcia podatku VAT.

⁽⁶⁶⁾ Tytuł oryginalnego raportu brzmi „Åpningsbalanse”.

⁽⁶⁷⁾ Strona 11 raportu.

Tytuł oryginalnego raportu brzmi „Åpningsbalanse Supplering: Verdivurdering av eiendeler”.

⁽⁶⁸⁾ Podejście to opierało się zatem na wycenie poszczególnych aktywów.

⁽⁶⁹⁾ W oparciu o wyjaśnienia przedstawione przez firmę Ernst & Young na podstawie listu elektronicznego z dnia 11.11.2008 r. (zdarzenie nr 512771).

⁽⁶³⁾ Tytuł oryginalnego raportu brzmi „Åpningsbalanse”.

⁽⁶⁴⁾ „Regnskapsloven”.

Po zmianie zasad wyceny z symulowanej ciągłości na wartość rzeczywistą wycenę wartości przeprowadził niezależny specjalista od nieruchomości – firma OPAK. Władze norweskie przedstawiły wycenę specjalistyczną z dnia 28 sierpnia 2002 r., w której firma OPAK wyceniła wartość 375 nieruchomości na około 336 milionów NOK⁽⁷⁰⁾. W późniejszym raporcie OPAK z dnia 31 października 2002 r. stwierdzono, że po uwzględnieniu między innymi dodatkowych 16 obiektów przybliżona wartość nieruchomości wynosi 395 milionów NOK. Firma Ernst & Young wyjaśniła, że późniejsze wyłączenia nieruchomości, które nie miały zostać przekazane spółce Mesta AS, oraz korekty dotyczące obiektów wynajmowanych⁽⁷¹⁾ zredukowały wartość nieruchomości do 331 milionów NOK⁽⁷²⁾.

Raport z grudnia 2002 r. zatytułowany „Suplement do bilansu otwarcia: wycena wartości aktywów” pokazuje, że podczas gdy wartość nieruchomości w oparciu o zasadę symulowanej ciągłości wynosiła 596 milionów NOK, zastosowanie zasady wartości rzeczywistej dało wartość 331 milionów NOK.

2.3.2. Wycena wartości w oparciu o zdyskontowane przepływy pieniężne

Równoległe, lecz niezależnie od wyceny poszczególnych aktywów wyceniono również wartość godziwą całego przedsiębiorstwa przy założeniu kontynuowania działalności, posługując się metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych; wycenę tę podsumowuje sporządzony przez firmę Ernst & Young raport z października 2002 r., zatytułowany „Wycena wartości”⁽⁷³⁾. W raporcie stwierdzono, że przy zastosowaniu metody zdyskontowanych przepływów pieniężnych kapitał zaangażowany⁽⁷⁴⁾ wynosi około 600 milionów NOK (w przedziale +/- 25 %). Analizę tę oparto na ocenie przepływów pieniężnych za lata 2003–2012; dla tego okresu wartość bieżącą oszacowano na minus 300 milionów NOK, a wartość końcową na plus 900 milionów NOK⁽⁷⁵⁾. Stopę zwrotu ustalono na 6,7 % nominalnego zwrotu z aktywów ogółem po opodatkowaniu⁽⁷⁶⁾.

Firma Ernst & Young wyjaśniła, że (wynoszący 600 milionów NOK) kapitał zaangażowany jest równy sumie bilansowej po odjęciu zadłużenia krótkoterminowego. Dla porównania, oszacowanie wynikające z wyceny poszczególnych aktywów wyniosło 1 162 miliony NOK. Po odjęciu od kwoty 1 162 milionów NOK zadłużenia krótkoterminowego (wynoszącego

464 milionów NOK) kapitał zaangażowany⁽⁷⁷⁾ wynosi 698 milionów NOK. Jest to kwota wyższa od wynoszącego 600 milionów NOK kapitału zaangażowanego wynikającego z wyceny opartej na wartości godziwej całego przedsiębiorstwa (tj. metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych). Norweska ustawa o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością stanowi, że kapitał własny nie może przekraczać całkowitej wartości przedsiębiorstwa, dlatego też konieczne było zredukowanie wartości aktywów⁽⁷⁸⁾. W związku z tym firma Ernst & Young zredukowała wartość aktywów, by sprowadzić kwotę kapitału zaangażowanego do 619 milionów NOK. Operację tę zilustrowano poniżej⁽⁷⁹⁾:

Aktywa trwałe	1 053
Aktywa obrotowe	109
Zadłużenie krótkoterminowe	(464)
Netto	698
Korekta w dół – maszyny	(25)
Korekta w dół – nieruchomości	(54)
Korekta w dół ogółem	(79)
Wartość po korekcie w dół	619
Zadłużenie (emerytury)	319
Kapitał własny	300
Kapitał własny w gotówce	1 600
Kapitał własny w bilansie otwarcia ogółem	1 900

Jak widać z powyższego, dokonano korekty w dół wynoszącej 79 milionów NOK. Ze względu na znaczącą niepewność co do wartości nieruchomości i maszyn korektę w dół przyurządowano do tych aktywów w sposób pokazany poniżej:

Szacowana wartość rzeczywista maszyn	572
Zakupy	44
Korekta w dół	(25)
Wartość w bilansie otwarcia	591
Szacowana wartość rzeczywista nieruchomości	331
Zakupy	4
Korekta w dół	(54)
Wartość w bilansie otwarcia	281

⁽⁷⁰⁾ Liczba ta uwzględnia planowaną sprzedaż. Przy pominięciu planowanej sprzedaży wartość wyniosłaby 420 milionów NOK, 486 milionów NOK i 240 milionów NOK. Dokonano inspekcji 100 z 375 nieruchomości.

⁽⁷¹⁾ Korekty dotyczyły obiektów, które, jak sądzono, były własnością Zarządu Dróg Publicznych, lecz były tylko wynajmowane, i odwrotnie.

⁽⁷²⁾ Firma Ernst & Young potwierdziła, że wartość obiektów przeznaczonych do przekazania odpowiada 331 milionom NOK.

⁽⁷³⁾ Tłumaczenie norweskiego tytułu „Verdivurdering”.

⁽⁷⁴⁾ „Sysselsatt kapital”.

⁽⁷⁵⁾ Raport dotyczący zdyskontowanych przepływów pieniężnych opiera się na założeniu zmniejszenia zatrudnienia.

⁽⁷⁶⁾ Składa się ona ze stopy procentowej wolnej od ryzyka wynoszącej 6 % przed podatkiem lub 4,2 % po podatku (wynoszącym 28 %), premii za ryzyko po podatku wynoszącej 2,1 % (0,35 % × 6) oraz korekty na wynoszący 0,4 % wskaźnik premii za straty w związku z zadłużeniem. Obliczono ją na podstawie „modelu wyceny aktywów kapitałowych” (*capital asset pricing model*, CAPM): Oczekiwana stopa zwrotu aktywów (R) = stopa procentowa wolna od ryzyka (r) plus współczynnik Beta składnika majątku (b) × {oczekiwany zwrot z portfela rynkowego – stopa procentowa wolna od ryzyka (r)}.

⁽⁷⁷⁾ Czyli wartość aktywów netto.

⁽⁷⁸⁾ „Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper”, sekcja 2–6(1)(4). Firma Ernst & Young stwierdziła, że „Da samlet verdi var estimert til NOK 600 million, var det basert på Aksjelovens krav om at egenkapitalen ikke kan oppføres med en samlet verdi som overstiger verdien av virksomheten totalt sett, ansett nødvendig å foreta en nedjustering av verdien av de tilførte eiendeler.”; zdarzenie nr 512771.

⁽⁷⁹⁾ Firma Ernst & Young wyjaśniła, że różnicę między 619 a 600 uznano za nieistotną; zdarzenie nr 512771.

2.3.3. Kontrola jakości

Równoległe z procesem określenia wartości rzeczywistej firma Deloitte & Touche rozpoczęła (w październiku 2002 r.) kontrolę polegającą na porównaniu początkowych wycen aktywów (opartych na symulowanej ciągłości) z wynikami uzyskanymi metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych. Na tej podstawie firma Deloitte & Touche ustaliła, że (opartą na symulowanej ciągłości) wartość aktywów trwałych należy obniżyć z 1 137 milionów NOK⁽⁸⁰⁾ do 937 milionów NOK (czyli o 200 milionów NOK)⁽⁸¹⁾.

2.3.4. Wycena wartości w ostatecznym bilansie otwarcia

Ostateczny bilans otwarcia z dnia 1 stycznia 2003 r., sporządzony przez spółkę Mesta AS z pomocą firm Ernst & Young, ViaNova Plan oraz Trafikk AS (stanowiący załącznik A) wykazuje całkowitą wartość aktywów trwałych wynoszącą 977 milionów NOK⁽⁸²⁾.

Ostateczny bilans otwarcia potwierdza, że wynoszącą 572 milionów NOK wartość maszyn wykazaną w raporcie z grudnia 2002 r. (zatytułowanym „Suplement do bilansu otwarcia: wycena wartości aktywów”) skorygowano w dół o 25 milionów NOK do 547 milionów NOK. Po uwzględnieniu dodatkowych inwestycji i niewielkich korekt ostateczna wartość maszyn wyniosła 594 milionów NOK.

Po dokonaniu zakupów o wartości 4 milionów NOK wartość nieruchomości wyniosła 335 milionów NOK, a po korekcie w dół o 54 milionów NOK (niezbędnej ze względu na wynik metody zdyskontowanych przepływów pieniężnych) wartość nieruchomości wyniosła 281 milionów NOK.

2.4. PRZEKAZANIE UMÓW PRZEJŚCIOWYCH I ICH WARTOŚĆ W BILANSIE OTWARCIA

2.4.1. Umowy na roboty budowlane

Władze norweskie wyjaśniły, że od dnia 1 stycznia 2003 r. wszelkie nowe umowy na roboty budowlane (dotyczące obiektów takich jak drogi, tunele, doki i mosty) podlegają procedurze zamówień publicznych.

Dotychczasowe projekty budowlane musiały jednak zostać przekazane spółce Mesta AS w celu ukończenia trwających projektów budowlanych. Dotychczasowe umowy różniły się stopniem złożoności i okresem obowiązywania, wszystkie wygasły jednak w ciągu roku lub dwóch po utworzeniu spółki

⁽⁸⁰⁾ Z czego maszyny 747 milionów NOK, nieruchomości 331 milionów NOK oraz inne aktywa 59 milionów NOK.

⁽⁸¹⁾ Dokument z dnia 12 grudnia 2002 r. zatytułowany „Ocena propozycji wyceny wartości i bilansu otwarcia”. Chociaż firma Deloitte & Touche podniosła pewne wątpliwości związane z wyceną wartości metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych, spółka stwierdziła, że jest to najlepsze możliwe oszacowanie wartości aktywów i może zostać wykorzystane w celu dokonania korekty w dół aktywów operacyjnych.

⁽⁸²⁾ Oprócz maszyn i nieruchomości wartość innych aktywów wyniosła 102 miliony NOK.

Mesta AS. Władze norweskie wyjaśniły, że umowy na roboty budowlane przekazano spółce Mesta AS po cenach pierwotnie ustalonych w przypadku tych umów. Zdaniem władz norweskich ceny te odpowiadają cenom rynkowym. Przed dniem 1 stycznia 2003 r. znaczną część umów na roboty budowlane zlecano w drodze przetargu, w związku z czym Zarząd Dróg Publicznych zyskał pewną wiedzę o poziomie cen rynkowych. Ponadto ceny wewnętrznych umów na roboty budowlane zawieranych pomiędzy Zarządem Dróg Publicznych a Działem Produkcji musiały odpowiadać wewnętrznym wytycznym zawierającym reguły wyceny umów wewnętrznych⁽⁸³⁾. Zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi podstawę ustalania cen dla umów wewnętrznych musi stanowić wiedza o cenach uzyskana w wyniku otwartych przetargów: ceny uzyskane w wyniku przetargów publicznych powinny być stosowane bezpośrednio lub też ceny dla umów wewnętrznych powinny opierać się na szacunkach skonfrontowanych z parametrami rynkowymi i (tam, gdzie ma to zastosowanie) zostać obniżone do poziomu rynkowego⁽⁸⁴⁾. W każdym przypadku ogólnym warunkiem Zarządu Dróg było, aby ceny ustalone w wyniku wewnętrznych umów odpowiadały rynkowemu poziomowi cen⁽⁸⁵⁾. Władze norweskie wyjaśniły wreszcie, że poza podatkami i opłatami nakładanymi na wszystkie usługi, wymogi fiskalne i inne wymogi regulacyjne nie miały wpływu na cenę, po jakiej przekazano umowy⁽⁸⁶⁾.

Ceny, po jakich spółce Mesta AS przekazano umowy na roboty budowlane, odpowiadały cenom wykorzystanym w celu określenia przychodów z umów podczas analizy zdyskontowanych przepływów pieniężnych.

2.4.2. Umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania

Spółka Mesta AS przejęła 102 dotychczasowe umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania („funksjonsavtaler”)⁽⁸⁷⁾. Umowy te, które obejmowały prace związane z nawierzchnią dróg, oznakowaniem, odwadnianiem, odmrażaniem oraz powodziami i lawinami, wygasły bez wyjątku w ciągu co najwyżej czterech lat, tj. do trzeciego kwartału 2006 r. Pod względem okresu obowiązywania dzieliły się na cztery kategorie przedstawione poniżej. Po wygaśnięciu umów dotyczących eksploatacji i utrzymania Zarząd Dróg Publicznych organizował dnia 1 września każdego roku przetarg publiczny dotyczący około 25 % umów; odbywało się to w następujący sposób:

— kategoria A: 24 umowy, które wygasły jesienią 2003 r.,

— kategoria B: 25 umów, które wygasły jesienią 2004 r.,

⁽⁸³⁾ Wewnętrzne wytyczne zatytułowano „Oppgave-og rollefordeling, avtaleformer mellom myndighet og produksjon”.

⁽⁸⁴⁾ Zgodnie z wyjaśnieniami dostarczonymi przez władze norweskie w odniesieniu do interpretacji sekcji 2 i 5 wewnętrznych wytycznych.

⁽⁸⁵⁾ Potwierdzają to między innymi sekcje 3.3 i 8 wewnętrznych wytycznych.

⁽⁸⁶⁾ Wbrew temu, co stwierdzono w decyzji o wszczęciu postępowania, nie było również mechanizmu korekty *ex post*.

⁽⁸⁷⁾ Wspomniane 102 umowy powstały na podstawie 67 umów dotyczących eksploatacji i utrzymania zawartych pomiędzy Działem Produkcji i Zarządem Dróg Publicznych.

— kategoria C: 27 umów, które wygasły jesienią 2005 r.,

— kategoria D: 26 umów, które wygasły jesienią 2006 r.

Chociaż każda kategoria obejmuje umowy dotyczące obszarów geograficznych rozmieszczonych równomiernie na terytorium Norwegii (aby zapewnić utrzymanie stałości świadczenia usług), kategorie te odpowiadają również poziomowi trudności wykonywanych prac. Pod tym względem kategoria A obejmuje najprostsze prace na niewielkich terenach (terenach stanowiących minimalne wyzwanie, jeżeli chodzi o ruch i warunki pogodowe, jak również rodzaj drogi), natomiast kategoria D obejmuje prace trudne zarówno ze względu na rodzaj drogi (np. drogi górskie i nad klifami), jak i ruch oraz pogodę. Kategorie B i C obejmują prace leżące pomiędzy tymi dwiema skrajnościami.

Władze norweskie wyjaśniły, że ceny usług świadczonych na mocy umów dotyczących eksploatacji i utrzymania zawartych z Działem Produkcji nie uległy zmianie przy przenoszeniu umów do spółki Mesta AS.

2.4.3. Wartość, po której przeniesiono umowy

Ceny, po których przeniesiono umowy, wskazuje arkusz w formacie Excela przedstawiony przez władze norweskie, który jest podobny do arkusza przedstawionego wcześniej przez firmę Veidekke ASA⁽⁸⁸⁾. Po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania władze norweskie zaktualizowały oszacowanie całkowitej ceny, po jakiej spółce Mesta AS przekazano umowy na roboty budowlane, z 2 960 milionów NOK na 2 942 miliony NOK⁽⁸⁹⁾. Władze norweskie zaktualizowały również oszacowanie całkowitej ceny, po jakiej spółce Mesta AS przekazano umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania, z 5 750 milionów NOK na 5 866 milionów NOK. Przeglądowe dane nie wskazują cen poszczególnych umów.

2.4.4. Poziom cen uzyskany w wyniku późniejszych przetargów

Raport zamówiony i opublikowany przez Dyрекcję Dróg Publicznych oraz firmy ViaNova Plan i Trafikk AS zawiera analizę poziomu cen umów w grudniu 2003 r. („raport Via Nova”). Raport Via Nova wskazuje, że w styczniu 2003 r. zorganizowano przetargi publiczne dotyczące pewnej liczby przekazanych spółce Mesta AS umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania. Jeden z wniosków raportu stanowi, że poziom kosztów dla umów przejściowych, które były przedmiotem przetargów publicznych w 2003 r., jest o około 32 % niższy od pierwotnego poziomu kosztów dla porównywalnych umów przejściowych przekazanych spółce Mesta AS. Władze norweskie poinformowały, że prawdą jest,

iz Zarząd Dróg Publicznych nie renegecował (pozostałych) umów przejściowych, aby uzyskać obniżkę cen.

Władze norweskie przedstawiły przegląd cen uzyskanych w wyniku przetargów dotyczących eksploatacji i utrzymania w latach 2003–2006. Kwoty w danych przeglądowych przedstawionych przez władze norweskie są (z pewnymi różnicami) podobne do wskazanych w arkuszu Excela przekazanym przez Veidekke ASA, który zawiera również tabelę porównującą zwycięską (tj. najniższą) ofertę w każdym przetargu z cenami, po jakich przekazano umowy. Porównanie przedstawione przez Veidekke ASA pokazuje, że w przypadku umów, których dotyczyły przetargi w latach 2003–2006, ceny wygrywające były na ogół niższe od cen, po których umowy przekazano uprzednio spółce Mesta AS. Z zestawienia wynika ponadto, że ceny w ofertach złożonych przez samą spółkę Mesta AS w późniejszych przetargach są niższe od cen, po których umowy zostały przekazane spółce Mesta AS⁽⁹⁰⁾:

(w milionach NOK)

Rok przetargu	Cena wygrywająca	Kwota, o jaką cena przekazania umowy przekracza cenę wygrywającą	Kwota, o jaką cena przekazania umowy przekracza ceny ofertowe Mesta AS
2003	1 226,6	94	67
2004	1 605,2	328	282
2005	1 857,1	760	563
2006	7 455,5	948	900

Z przedstawionego przez władze zestawienia umów dotyczących eksploatacji i utrzymania, które były przedmiotem przetargów publicznych w latach 2003–2006, wynika, że Mesta AS wygrała 14 z 24 zorganizowanych w 2003 r. przetargów dotyczących umów. W 2004 r. Mesta AS wygrała 13 z 25 przetargów, natomiast w 2005 r. – 20 z 29 przetargów. W 2006 r. Mesta AS wygrała 21 z 30 przetargów⁽⁹¹⁾. Oznacza to, że z ogólnej liczby 108 przetargów Mesta AS wygrała 68, co stanowi około 62,7 %.

2.4.5. Przegląd poprzednich cen i wiedza uzyskana przez Zarząd Dróg Publicznych

Władze norweskie wyjaśniły, że przed utworzeniem spółki Mesta AS parlament norweski poparł plan wystawienia przez Zarząd Dróg Publicznych pięciu testowych/pilotażowych zamówień w przetargu publicznym. Władze norweskie wyjaśniły, że uzyskane ceny wykorzystano przy wewnętrznej wycenie umów tego rodzaju (zarówno przed decyzją o utworzeniu spółki Mesta AS w 2001 r., jak i po jej podjęciu). Cen tych nie wykorzystano jednak jako podstawy do ustalenia cen umów przejściowych. Na

⁽⁸⁸⁾ Zob. podsekcję C sekcji 2.4 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁸⁹⁾ Różnica wynika z uwzględnienia większej liczby miejsc dziesiętnych w zaktualizowanej wartości. Liczby reprezentują wartości pozostałe w chwili, gdy umowy przekazano z Działu Produkcji spółce Mesta AS.

⁽⁹⁰⁾ Ceny przedstawione w arkuszu Excela zostały przeliczone przez firmę Veidekke ASA na ceny w ujęciu rocznym, aby umożliwić ich porównanie z cenami w złożonych ofertach przetargowych.

⁽⁹¹⁾ Liczby różnią się nieznacznie od przedstawionych przez Veidekke ASA.

zapytanie Urzędu, dlaczego tak się stało, władze norweskie wyjaśniły, że zdecydowano, iż wartość umów przejściowych należy określić zgodnie z ich podstawą kosztową.

Według władz wygrywające ceny w przypadku pięciu umów testowych/pilotażowych przedstawiały się następująco:

- Bærum (1998) pięć lat: 74 940 000 NOK,
- Nedre Romerike (1999) pięć lat: 56 000 000 NOK,
- Ibestad Dyrøy (1999) cztery lata: 30 418 400 NOK,
- Lågendalen (2000) cztery lata: 45 706 323 NOK,
- Våler og Åsnes (2001) pięć lat: 39 018 023 NOK.

W grudniu 2000 r. Zarząd Dróg Publicznych wydał raport, w którym dokonano oceny konkurencyjności usług w zakresie eksploatacji i utrzymania świadczonych przez Dział Produkcji⁽⁹²⁾. Raport zawiera wstępne wyniki z sierpnia 2000 r., a zdolność konkurencyjną obliczono, ustalając relację między wylizczonymi kosztami wykonania umowy a uzgodnioną ceną. W przypadku umów Działu Produkcji koszty stanowiły 94 % ceny, natomiast w odniesieniu do umów zawartych przez przedsiębiorców prywatnych koszty stanowiły 71 % ceny. Wydaje się, że podstawę dla tych wniosków stanowiły przypadki testowe/pilotażowe. Na stronie 7 raportu stwierdza się, że średnia roczna wartość umowy dotyczącej Bærum wynosi w wyniku przetargu publicznego 15 milionów NOK. Liczba ta jest wynikiem przemnożenia ceny za kilometr (125 000 NOK) przez 120 km drogi, co daje 15 milionów NOK (lub 75 milionów NOK w ciągu pięciu lat)⁽⁹³⁾. Roczna wartość umowy Nedre Romerike raport określa na 11,2 miliona NOK. Cena za kilometr wynosi 50 000 NOK, co po przemnożeniu przez 198 km drogi daje 9,9 miliona NOK (lub 49,5 miliona NOK w ciągu pięciu lat)⁽⁹⁴⁾.

Poza tym z pytań kierowanych przez parlamentarną komisję ds. transportu do Ministerstwa Transportu w latach 1999–2000, dotyczących sytuacji Zarządu Dróg Publicznych, można wywnioskować, że w Akershus przeprowadzono analizę, z której wynikało, iż poziom cen w przypadku umów dotyczących eksploatacji i utrzymania był o 20–25 % wyższy

⁽⁹²⁾ Rapport nr. 110 „Produksjonsavdelings konkurransevne Drift og vedlikehold, Statens vegvesen Akershus”.

⁽⁹³⁾ Szczegółowe informacje o długości drogi i cenie za kilometr pochodzą z raportu dotyczącego spotkania pomiędzy komisją parlamentarną ds. transportu a stowarzyszeniem firm z branży asfaltowej z dnia 19 października 2000 r.

⁽⁹⁴⁾ Istnieją jednak pewne rozbieżności pomiędzy ceną umowy Nedre Romerike podaną w raporcie, a ceną przedstawioną przez władze norweskie.

niż dla umów prywatnych⁽⁹⁵⁾. Ponadto w komunikacie prasowym z dnia 17 kwietnia 2001 r. Zarząd Dróg Publicznych odnosi się do faktu, że porównanie pomiędzy czterema umowami, na mocy których usługi w zakresie utrzymania i eksploatacji świadczyły podmioty prywatne, a z drugiej strony umowami, na mocy których odpowiednie usługi świadczył Dział Produkcji, wykazało, iż najniższa oferta cenowa usługodawców prywatnych była o około 15–20 % niższa od oferty Działu Produkcji.

2.4.6. Umowy przejściowe i bilans otwarcia

Władze norweskie wyjaśniły, że umowy przejściowe były aktywami stanowiącymi część zdyskontowanych przepływów pieniężnych, zostały zatem wzięte pod uwagę przy wycenie całkowitej wartości spółki Mesta AS. W oparciu o analizę zdyskontowanych przepływów pieniężnych wartość portfela umów⁽⁹⁶⁾ była jednak zbyt niska, by można mu było przypisać jakąkolwiek wartość⁽⁹⁷⁾.

2.4.7. Tymczasowy obowiązek świadczenia usług publicznych

Władze norweskie wyjaśniły, że zgodnie z art. 59 ust. 2 Porozumienia EOG władze norweskie nałożyły na spółkę Mesta AS od 1 stycznia 2003 r. obowiązek świadczenia usług publicznych w postaci usług w zakresie eksploatacji i utrzymania dotyczących sieci dróg krajowych. Zakres tego obowiązku był stopniowo zmniejszany i wygasł on z dniem 1 września 2006 r. Zadanie świadczenia usług publicznych opisano szczegółowo w raporcie dotyczącym standardów eksploatacji i utrzymania wydanym w 1999 r. przez Zarząd Dróg Publicznych (i zaktualizowanym w 2003 r.)⁽⁹⁸⁾. Raport określa podstawowe wymogi mające zapewnić, aby standard prac w dziedzinie eksploatacji i utrzymania był wystarczający dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, ustalając konkretne normy lub działania dotyczące tuneli, odwodnienia, pokrycia dróg, mostów, przystani i jezdni („raport standaryzacyjny”)⁽⁹⁹⁾. Raport standaryzacyjny ustanawia również konkretne normy dotyczące właściwego zimowego utrzymania dróg gwarantującego bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zadanie to zostało powierzone spółce Mesta AS na mocy zamieszczonych w każdej podpisanej ze spółką umowie postanowień, które zawierają krótki przegląd stosownych norm oraz odwołania do raportu standaryzacyjnego w przypadku eksploatacji i utrzymania.

⁽⁹⁵⁾ „Spørsmål fra Samferdselskomiteen om St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011”; „Spørsmål 28: Konkurransesituasjonen mellom Statens vegvesens produksjonsvirksomhet og den private asfaltbransjen”. Pytanie (nr 28) oraz odpowiedź zamieszczono w Innst.S. nr. 119 (2000–2001) z 9.2.2001 r., s. 183. Pytanie stanowiło część procedury prowadzącej do zalecenia komisji ds. transportu dotyczącego St.meld. Nr. 46 (1999–2000), przyjętego w dniu 29.9.2000 r.

⁽⁹⁶⁾ Obejmującego zarówno umowy dotychczasowe, jak i przyszłe w 10-letnim okresie objętym analizą zdyskontowanych przepływów pieniężnych.

⁽⁹⁷⁾ Firma Ernst & Young stwierdziła: „Biorąc pod uwagę, że wartość netto zidentyfikowanych aktywów i pasywów przewyższyła wartość netto działalności, w bilansie otwarcia nie uwzględniono dodatkowej wartości wynikającej z umów”; zdarzenie nr: 523923.

⁽⁹⁸⁾ Znany pod nazwą „Håndbok 111”.

⁽⁹⁹⁾ „Standard for drift og vedlikehold” z 1999 r., zaktualizowany w 2003 r. W niektórych powiatach (około 20 %) lokalny zarząd dróg wprowadził drobne odstępstwa od raportu standaryzacyjnego, aby dostosować jego zapisy do miejscowych warunków.

Władze norweskie wyjaśniły, że powierzenie świadczenia powyższej usługi publicznej spółce Mesta AS miało na celu zagwarantowanie wystarczającego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego do września 2006 r. W związku z tą kwestią władze wyjaśniły, że Zarząd Dróg Publicznych jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zagwarantowanie minimalnych standardów poprzez nadzór nad naprawami i utrzymaniem oraz ich monitorowanie⁽¹⁰⁰⁾. Do dnia 1 stycznia 2003 r. zadanie to polegało głównie na monitorowaniu prac jednego usługodawcy, czyli Działu Produkcji. Później jednak zyskało ono nowy wymiar, ponieważ roboty związane z utrzymaniem dróg stały się przedmiotem przetargów publicznych, a więc były wykonywane przez wielu różnych usługodawców. W tym kontekście przygotowawcze prace legislacyjne wskazują, że powodem stopniowego otwierania rynku była potrzeba zapewnienia, aby Zarząd Dróg Publicznych mógł nadal sprawować odpowiednią kontrolę i zagwarantować utrzymanie zadowalających standardów oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego⁽¹⁰¹⁾.

Władze norweskie wyjaśniły ponadto, że było to też powodem organizowania przetargów dotyczących umów najbardziej ryzykownych i wymagających na samym końcu – najpierw odbywały się przetargi na roboty najprostsze i o najmniejszym zakresie⁽¹⁰²⁾. Pozostawiając umowy najtrudniejsze na koniec, Zarząd Dróg Publicznych miał możliwość zyskania odpowiedniego doświadczenia wynikającego z nadzorowania i monitorowania kilku usługodawców po pierwszych rundach przetargów. Tym samym Zarządowi Dróg Publicznych stworzono najlepsze możliwe warunki kontrolowania poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego w chwili organizacji przetargów na trudniejsze roboty⁽¹⁰³⁾.

Jeżeli chodzi o płatność rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, władze norweskie przedstawiły poniższe tabele zawierające zestawienie kosztów, przychodów oraz stóp zwrotu w odniesieniu do usług świadczonych przez spółkę Mesta AS w ramach umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania⁽¹⁰⁴⁾. W tym kontekście władze norweskie wyjaśniły, że w latach 2003–2006 Mesta AS prowadziła osobną rachunkowość dla poszczególnych umów przejściowych. Stąd też wszystkie przychody (oraz koszty) wskazane w poniższych tabelach wiążą się bezpośrednio z umowami przejściowymi dotyczącymi eksploatacji i utrzymania.

Tabela 1 pokazuje, że w stosunku do całkowitego kapitału zainwestowanego w spółkę Mesta AS odsetek kapitału przydzielonego na umowy przejściowe dotyczące eksploatacji i utrzymania był taki sam, jak odsetek przychodów z umów przejściowych w stosunku do przychodów ogółem.

⁽¹⁰⁰⁾ Zob. „Instruks for Statens vegvesen” z 27.5.2005 r.

⁽¹⁰¹⁾ Por. pismo od Zarządu Dróg Publicznych z dnia 4.12.2002 r. stwierdzające: „Kontraktene skal sikre forsvarlig drift og vedlikehold av vegnettet fram til jobbene kan utlyses ut i åpen konkurranse”. Zob. również St.prp. nr. 60 (2001–2002) zawierające stwierdzenie: „Samtidig får forvaltningsdelen tid til å opparbeide kompetanse for å kunne mestre full konkurranseeksponering av vegvesenet sine oppgaver”.

⁽¹⁰²⁾ Zob. wyjaśnienie dotyczące kategorii w sekcji 2.4.1 powyżej.

⁽¹⁰³⁾ Władze norweskie stwierdziły, że takie podejście dawało firmom działającym już na rynku eksploatacji i utrzymania dróg możliwość zyskania doświadczenia oraz dokonania inwestycji.

⁽¹⁰⁴⁾ Tabele przedstawione w zdarzeniu nr 523924.

Mesta AS – przydział kapitału

(w milionach NOK)

Kapitał ogółem	2003	2004	2005	2006
Bilans otwarcia	2 686	3 989	4 291	4 643
Bilans zamknięcia	3 989	4 291	4 643	4 340
Średnia	3 338	4 140	4 467	4 492
Obroty spółki Mesta ogółem	6 386	5 899	6 076	4 492
Obroty ogółem – eksploatacja i utrzymanie	3 645	3 613	3 235	3 253
Udział obrotów z eksploatacji i utrzymania w obrotach ogółem	57 %	61 %	53 %	55 %
Kapitał przydzielony na eksploatację i utrzymanie	1 905	2 536	2 378	2 460
Udział kapitału na eksploatację i utrzymanie przydzielonego na umowy przejściowe (%)	96 %	81 %	60 %	30 %
Kapitał na eksploatację i utrzymanie przydzielony na umowy przejściowe (NOK)	1 835	2 050	1 437	748

Poniższa tabela zawiera zestawienie kosztów, przychodów i rzeczywistych stóp zwrotu uzyskanych przez spółkę Mesta AS w związku z umowami przejściowymi dotyczącymi eksploatacji i utrzymania w latach 2003–2006. Władze norweskie stwierdziły, że w odniesieniu do umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania nie ustalono z góry żadnej konkretnej stopy zwrotu.

Mesta AS: przychody, koszty oraz stopa zwrotu dla umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania

(w milionach NOK)

	2003	2004	2005	2006	Ogółem
Przychody	2 116	1 871	1 293	586	5 866
Zysk przed opodatkowaniem (*)	277	175	199	151	802
Zysk po opodatkowaniu	199	126	144	108	577
Marża zysku	9 %	7 %	11 %	18 %	
Kapitał przydzielony na umowy przejściowe	1 835	2 050	1 437	748	6 070
Rzeczywista stopa zwrotu z kapitału	10,86 %	6,15 %	9,98 %	14,50 %	

(*) Koszty stanowią różnicę między przychodami a zyskiem przed opodatkowaniem.

Władze norweskie wyjaśniły, że średnia stopa zwrotu na rynku eksploatacji i utrzymania, czyli „referencyjna stopa zwrotu” mierzona jako średni ważony koszt kapitału (WACC) po opodatkowaniu, wynosi 8,42 %⁽¹⁰⁵⁾.

Poniższa tabela zawiera zestawienie składników referencyjnej stopy zwrotu.

Składniki referencyjnej stopy zwrotu

Średni ważony koszt kapitału (WACC)	
Stopa procentowa wolna od ryzyka (*) przed opodatkowaniem	3,85 %
Rynkowy poziom premii za ryzyko (**)	5,00 %
Współczynnik beta kapitału ogółem	0,90
Zadłużenie netto/kapitał własny	
Współczynnik beta kapitału własnego	1
Koszt kapitału własnego przed opodatkowaniem	8,85 %
Koszt kapitału obcego	
Stopa procentowa wolna od ryzyka przed opodatkowaniem	3,85 %
Premia za pożyczkę	2,50 %
Koszt kapitału obcego przed opodatkowaniem	6,35 %
Stawka opodatkowania	28 %
Koszt kapitału obcego po opodatkowaniu	4,57 %
Średni ważony koszt kapitału (WACC)	
Koszt kapitału własnego	8,85 %
Udział kapitału własnego	90 %
Ważony koszt kapitału własnego po opodatkowaniu	8,00 %
Koszt kapitału obcego po opodatkowaniu	4,6 %
Udział kapitału obcego	10 %
Ważony koszt kapitału obcego po opodatkowaniu	0,5 %
WACC – koszt kapitału ogółem po opodatkowaniu	8,42 %

(*) Wynosząca 3,85 % stopa procentowa wolna od ryzyka opiera się na stopie zwrotu 5-letnich obligacji skarbowych (w latach 2003–2007); por. dane Norweskiego Banku Centralnego.

(**) Rynkowy poziom premii za ryzyko wskazuje stopę zwrotu, jakiej podmioty rynkowe wymagają w przypadku akcji w porównaniu do inwestycji wolnych od ryzyka. Rynkowy poziom premii za ryzyko na poziomie 5 % wynika z faktu, że wymagany poziom waha się ogólnie od 3 % do 6 %. Jest on o 0,5 % wyższy od stopy określonej w raporcie firmy PriceWaterhouseCoopers z 2008 r. zatytułowanym „Mesta AS – Entrepriseverdi pr. 1. januar 2008” („raport PWC 2008”). Raport PWC opublikowano w kontekście powstania grupy Mesta, został on zweryfikowany przez audytorów BDO Noraudit.

Wynosząca 8,42 % referencyjna stopa zwrotu opiera się na wartości współczynnika beta wynoszącej 1, którą ustalono na podstawie:

⁽¹⁰⁵⁾ Miara WACC opiera się na modelu CAPM podobnym do wykorzystanego w celu ustalenia stopy zwrotu w analizie zdyskontowanych przepływów pieniężnych, por. przypis 76. WACC jest kosztem poszczególnych składników finansowania wykorzystywanego przez firmę, którym przypisuje się wagi proporcjonalne do ich wartości rynkowej. Model CAPM wykorzystuje się w celu oszacowania kosztu kapitału własnego, podczas gdy koszt zadłużenia jest szacowany na podstawie kosztów aktywów wolnych od ryzyka po dodaniu premii za pożyczkę i uwzględnieniu odliczeń podatkowych.

— obserwacji wartości współczynnika beta podczas 40-miesięcznego okresu (2002–2007) dla 15 porównywalnych spółek (takich jak Veidekke ASA, Skanska AB-B SHS, PEAB AB)⁽¹⁰⁶⁾,

— korelację stopy zwrotu określono na podstawie „All Country World Index” Morgan Stanley⁽¹⁰⁷⁾,

— udział kapitału własnego uznano za odpowiadający średniej dla sektora (w oparciu o dane dla 15 porównywalnych spółek)⁽¹⁰⁸⁾.

Wreszcie poniższa tabela pokazuje różnicę między referencyjną stopą zwrotu a rzeczywistą stopą zwrotu uzyskaną przez spółkę Mesta AS w związku z umowami dotyczącymi eksploatacji i utrzymania w odpowiednich latach.

Stopa zwrotu

	2003	2004	2005	2006	Ogółem
Mesta: stopa zwrotu	10,86 %	6,15 %	9,98 %	14,5 %	
Referencyjna stopa zwrotu	8,42 %	8,42 %	8,42 %	8,42 %	
Nadwyżka stopy zwrotu	2,44 %	– 2,27 %	1,56 %	6,08 %	
Nadwyżka stopy zwrotu (w milionach NOK)	44,8	– 46,4	22,5	45,5	66,4

2.5. OPŁATY ZWIĄZANE Z DOKUMENTAMI I OPŁATY REJESTRACYJNE

Zgodnie z ustawą o spółce Mesta nieruchomości przekazane z Działu Produkcji spółce Mesta AS miały zostać wpisane do norweskiego rejestru nieruchomości na zasadzie „zmiany nazwy”⁽¹⁰⁹⁾. Oznacza to, że nieruchomości spółki Mesta zostały wpisane do rejestru nieruchomości bez potrzeby wnoszenia opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych, które są zazwyczaj należne w przypadku przenoszenia własności nieruchomości w Norwegii⁽¹¹⁰⁾

W Norwegii obowiązuje praktyka administracyjna zwana „zasadą ciągłości”, która zwalnia z obowiązku wnoszenia opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych w przypadku gdy dane przedsiębiorstwo jest uznawane za „kontynuację” w pewnej formie. Ministerstwo Sprawiedliwości wydało dwa okólniki dotyczące zastosowania zasady ciągłości. Zgodnie z pierwszym okólnikiem, który miał zastosowanie w dniu 1 stycznia 2003 r., zasada ciągłości może znajdować zastosowanie tylko do połączeń między spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością⁽¹¹¹⁾. Drugi okólnik rozciąga tę praktykę na podziały i przekształcenia od dnia 1 lipca 2005 r.⁽¹¹²⁾

⁽¹⁰⁶⁾ Jest to zgodne z najlepszymi praktykami wyceny wartości PriceWaterhouseCoopers; por. raport PWC 2008.

⁽¹⁰⁷⁾ Por. raport PWC 2008.

⁽¹⁰⁸⁾ Por. raport PWC 2008.

⁽¹⁰⁹⁾ Sekcja 3.

⁽¹¹⁰⁾ Ustawa nr 2 z 1935 r. („Lov om tinglysing”) i ustawa nr 59 z 1975 r. („Lov om dokumentavgift”).

⁽¹¹¹⁾ Pierwszy okólnik wydano w dniu 21.5.1990 r. („Rundskriv G-37/90 av 21.5.1990”).

⁽¹¹²⁾ Drugi okólnik wydano w dniu 27.6.2005 r. („Rundskriv G-6/2005 av 27.6.2005”) i wszedł on w życie w dniu 1.7.2005 r.

2.6. POWODY WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

W dniu 18 lipca 2007 r. Urząd wydał decyzję o wszczęciu postępowania w celu wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego na podstawie wstępnych ustaleń, wskazujących na fakt, że środki podjęte w kontekście ustanowienia spółki Mesta AS mogą wiązać się z pomocą państwa, która nie spełnia kryteriów żadnego z wyłączeń przewidzianych w Porozumieniu EOG⁽¹¹³⁾. W związku z tym Urząd powziął wątpliwości co do tego, czy przedmiotowe środki można uznać za zgodne z funkcjonowaniem Porozumienia EOG. Przedmiotowe środki obejmują środki restrukturyzacji, wycenę wartości aktywów, umowy przejściowe przekazane spółce Mesta AS oraz nieuiszczenie opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych.

3. UWAGI OSÓB TRZECICH

Po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania otrzymano uwagi od czterech zainteresowanych stron, w związku z czym Urząd i poszczególne zainteresowane strony podjęły szeroki dialog dotyczący poruszonych zagadnień.

3.1. ARNTZEN DE BESCHE – MESTA AS

Kancelaria prawna Arntzen de Besche („Arntzen”) przedstawiła uwagi w imieniu spółki Mesta AS.

Jeżeli chodzi o kwestię rekompensaty państwowej z tytułu środków restrukturyzacji, Arntzen stwierdza, że podstawowym zagadnieniem jest, czy przedmiotowe koszty stanowią zobowiązania państwa. Jedynie w przeciwnym przypadku można byłoby uznać, że koszty restrukturyzacji wchodziły w skład zwykłego budżetu spółki Mesta AS, a zwrot tych kosztów stanowi korzyść gospodarczą. Zgodnie z wyrokiem w sprawie Combust kwestią decydującą jest to, czy rekompensata „zmniejsza obciążenia, które zwykle są zakładane w budżecie przedsiębiorstwa”, a jedynie redukcja takich kosztów stanowiłaby korzyść gospodarczą⁽¹¹⁴⁾.

Trzeba rozróżnić pomiędzy rekompensatą za (i) koszty ponoszone w trakcie zwykłej działalności spółki oraz (ii) *narzucone* koszty, które nie zostały poniesione w trakcie zwykłej działalności spółki i nie odpowiadają obowiązkowi konkurentów w zakresie ponoszonych kosztów. Rekompensata za ten drugi rodzaj kosztów może, jak w tym przypadku, jedynie niwelować lub neutralizować strukturalnie niekorzystną sytuację, zapewniając równe szanse i nie stanowiąc w związku z tym pomocy państwa. Na tej podstawie Arntzen stwierdza, że rekompensata dla spółki Mesta AS za środki restrukturyzacji wynika ze zobowiązań państwa i ma na celu zniwelowanie strukturalnie niekorzystnej sytuacji, a zatem nie wiąże się z pomocą państwa.

W przypadku gdyby Urząd ustalił jednak, że środki restrukturyzacji wiążą się z pomocą państwa, Arntzen podnosi, iż pomoc ta jest zgodna, pozwala bowiem spółce Mesta AS konkurować na równych warunkach na rynku, który otwarto właśnie na konkurencję. Ponieważ część produkcyjna spółki Mesta AS była uprzednio usługodawcą działającym w ramach administracji państwowej, spółka odziedziczyła niezdolną do konkurowania strukturę organizacyjną. Bez rekompensaty pozycja konkurencyjna spółki Mesta AS ucierpiałaby. W swojej decyzji w sprawie Destia Komisja uznała, że otwarcie

rynku jest leżącym we wspólnym interesie celem Wspólnoty⁽¹¹⁵⁾. Ponadto celem wytycznych dotyczących pomocy państwa związanej z kosztami osieroconymi jest ułatwienie przejścia przedsiębiorstw do konkurencyjnego rynku. W istocie pomoc (ograniczona w czasie i pod względem skutków) w osiągnięciu wspólnego celu, jakim jest przejście od rynku zamkniętego do rynku (częściowo) zliberalizowanego leży we wspólnym interesie i służy przeciwważeniu zakłóceń konkurencji. W tym kontekście zwraca się uwagę na fakt, że Mesta AS jest zobowiązana do zwrotu wszelkich nadwyżek środków przeznaczonych na restrukturyzację.

Jeżeli chodzi o wycenę maszyn, Arntzen stwierdza, że po zmianie zasad wyceny z wartości księgowej na wartość rzeczywistą wynikiem analizy zdyskontowanych przepływów pieniężnych było ustalenie wartości przedsiębiorstwa na poziomie 600 milionów NOK. Przymiarowanie wartości aktywom nie zmienia wartości ogólnej, a tym samym nie wiąże się z pomocą państwa. W oparciu o wynik analizy zdyskontowanych przepływów pieniężnych wartość aktywów (wliczając zadłużenie krótkoterminowe) została zredukowana z wartości rzeczywistej 698 milionów NOK do 619 milionów NOK. Korekta wynosiła zatem 79 milionów NOK, nie zaś 200 milionów NOK.

Jeżeli chodzi o umowy przejściowe, Arntzen stwierdza, że Mesta AS uzyskała jedynie rekompensatę za koszty świadczenia usług na mocy odpowiednich umów, a tym samym nie uzyskała żadnej korzyści gospodarczej w rozumieniu reguł dotyczących pomocy państwa. Ponadto Arntzen stwierdza, że w celu ustalenia, iż uzyskana została korzyść, Urząd musi określić cenę referencyjną, która w porównaniu z rzeczywistą ceną umów przekazanych spółce Mesta AS, będzie świadczyć o korzyści gospodarczej. Aby udowodnić, że ceny, po których umowy przekazano spółce Mesta AS, były zawyżone, Urząd musiałby wykazać, że przedsiębiorstwa działające w dniu 1 stycznia 2003 r. mogłyby świadczyć podobne usługi po cenach niższych. Ciężar dowodu spoczywa na Urzędzie.

Arntzen twierdzi ponadto, że rzeczywiście w dniu 1 stycznia 2003 r. nie istniały ceny rynkowe, ponieważ wszelkie usługi w zakresie eksploatacji i utrzymania były wykonywane przez jednostki wewnętrzne, a wraz z utworzeniem spółki Mesta AS w dniu 1 stycznia 2003 r. powstał *de facto* monopol. Jako cen referencyjnych nie można wykorzystać cen uzyskanych w wyniku przetargów publicznych dotyczących projektów pilotażowych. Po pierwsze, Urząd nie ustalił, czy inne przedsiębiorstwa były w rzeczywistości gotowe i zdolne świadczyć odpowiednie usługi po niższych cenach. Ze względu na wagę sprawy Urząd winien dokonać szczegółowej oceny, czy inne przedsiębiorstwa były w rzeczywistości gotowe świadczyć odpowiednie usługi po niższych cenach. Jedynie w takim przypadku można mówić o pomocy państwa. Po drugie, chociaż poziom cen uzyskanych w wyniku przetargów publicznych dotyczących umów pilotażowych był niższy od cen, po których umowy te przekazano spółce Mesta AS, te dwie grupy umów nie są podobne. Oznacza to, że nie można uznać, iż umowy pilotażowe reprezentują cenę rynkową. W tym aspekcie należy zwrócić uwagę, iż pierwotna cena jednej z umów pilotażowych, tj. umowy Bærum, została podwyższona o 25 % w związku z dodatkowymi pracami. Takie dodatkowe prace w znacznej części uwzględniono w cenie podstawowej umów przejściowych przekazanych spółce Mesta AS. Urząd nie posiada

⁽¹¹³⁾ Decyzja nr 350/07/COL, Dz.U. C 310 z 20.12.2007, s. 5 i Supplement EOG nr 61 z 20.12.2007.

⁽¹¹⁴⁾ Sprawa T-157/01 „Danske Busvognmænd przeciwko Komisji” [2004] Rec. s. II-917.

⁽¹¹⁵⁾ Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1, motywy 307–308.

wreszcie informacji świadczących o tym, że przedsiębiorstwa, które zdobyły zamówienia pilotażowe lub zamówienia w przetargach organizowanych po 2003 r. rzeczywiście uzyskują zwrot kosztów świadczenia usług. Jeżeli przedsiębiorstwa te nie uzyskują zwrotu kosztów, nie ma mowy o efektywnym otwarciu rynku.

3.2. THOMMESSEN – VEIDEKKE ASA

Kancelaria prawna Thommessen Krefting Greve Lund AS („Thommessen”) przedstawiła argumenty w imieniu spółki Veidekke ASA.

Jeżeli chodzi o środki restrukturyzacji, Thommessen stwierdza, że w wyroku w sprawie Combust uznano, iż finansowanie przez państwo nieefektywności kosztowych wynikających z dawnego prawa pracy nie stanowi pomocy państwa pod warunkiem że finansowanie to jest proporcjonalne do niekorzystnej sytuacji strukturalnej. Wszelka rekompensata przewyższająca różnicę między kosztami niekorzystnej sytuacji strukturalnej a odpowiednimi kosztami pracy porównywalnego przedsiębiorstwa stanowi pomoc państwa. Interwencja państwa nie powinna zdejmuwać ze spółki Mesta AS zobowiązań emerytalnych zaciągniętych w przeszłości, a jedynie niwelować przyszłą niekorzystną sytuację strukturalną (tj. od 2003 r.). Thommessen stwierdza, że Mesta AS otrzymała nadmierną rekompensatę z tytułu niekorzystnej sytuacji strukturalnej. Urząd powinien w związku z tym zweryfikować, czy nadmierny poziom zatrudnienia w spółce Mesta AS wiązał się z pewnymi korzyściami dla spółki, co oznaczałoby, że sytuacja strukturalna (związana z nadmiernym poziomem zatrudnienia) nie była aż w takim stopniu niekorzystna, jak oceniono. Innymi słowy, Urząd musi wyjaśnić, czy niekorzystna sytuacja wynikająca z nadmiernej liczby pracowników nie została zneutralizowana przez dostęp do nadmiarowej, taniej siły roboczej. W tym kontekście zwraca się uwagę na fakt, że rentowność spółki Mesta AS w ciągu pierwszych trzech lat jej działalności była znacznie wyższa od pierwotnie przewidywanej. St.prp. nr 1 (2007–2008) pokazuje, że środki przyznawane na kolejne lata z nadwyżką pokrywały odpowiednie zobowiązania związane ze środkami restrukturyzacji, co wskazuje na nadmierną rekompensatę.

Urząd powinien zwłaszcza zweryfikować, czy państwo miało możliwość ponownego przeniesienia, przydzielenia do innych zadań lub zastąpienia części pracowników zamiast oferowania im wcześniejszych emerytur. Urząd powinien wezwać władze norweskie do przedstawienia dowodów wskazujących, że wcześniejsze emerytury były niezbędne, by uporać się z kwestią personelu. Urząd powinien zweryfikować, czy władze zrekompensowały jedynie różnicę między przeciętnymi kosztami zwykłego prywatnego programu emerytalnego a kosztami członkostwa w państwowym funduszu emerytalnym oraz czy rekompensata była ograniczona do urzędników. Wzywa się Urząd do zweryfikowania, czy koszty utrzymania specjalnego wieku emerytalnego są kosztami uwzględnianymi w zwykłych warunkach w budżecie przedsiębiorstwa, a zatem nie stanowią niekorzystnej sytuacji strukturalnej, co oznacza, iż rekompensata może stanowić pomoc państwa. Urząd powinien również ocenić transakcję w świetle dyrektywy o przenoszeniu własności przedsiębiorstw.

Thommessen stwierdza także: „wytyczne rządu mówią, że pracodawca może wnieść do Ministerstwa Pracy o utrzymanie członkostwa. W przypadku odmowy dana osoba może zostać przypisana do programu emerytalnego na mocy tzw. *zamkniętego członkostwa*”; Thommessen pyta zatem, czy rozważono zamknięte członkostwo jako alternatywę wobec rekompensaty dla spółki Mesta AS za środki restrukturyzacji. Thommessen twierdzi, że Mesta AS przyjęła być może na siebie obowiązki, których nie musiała przyjmować. Jeżeli koszty restrukturyzacyjne spółki Mesta AS w tym względzie są konsekwencją dobrowolnego przejścia (lub utrzymania) pewnych obowiązków, stanowi to decyzję spółki Mesta AS. Rekompensata za koszty, których Mesta AS nie była zobowiązana prawem ponieść, dotyczy kosztów uwzględnianych w zwykłych warunkach w budżecie spółki, a finansowanie państwowe z tego tytułu stanowi pomoc państwa.

Rekompensata za koszty restrukturyzacji może być zgodna na mocy art. 61 ust. 3 lit. c) Porozumienia EOG, jeżeli spełnione są wymogi konieczności i proporcjonalności. Pod tym względem należy znaleźć równowagę między celem, polegającym na zwiększeniu efektywności dawnego Działu Produkcji a celem, polegającym na uczynieniu rynku bardziej konkurencyjnym. Thommessen stwierdza, że konkurencyjność spółki Mesta AS osiągnięto w istocie dzięki wysokiemu odsetkowi zamówień publicznych przyznanych jej kosztem efektywnej konkurencji na rynku. Mesta AS jest podmiotem zdecydowanie największym – jej udział w rynku wynosi 60 %. Potwierdza to stale malejąca liczba oferentów w przetargach publicznych. Problem polega na tym, iż Mesta AS otrzymała nadmierną rekompensatę z racji niekorzystnej sytuacji strukturalnej. Rynek przeszedł po prostu z fazy oligopolu do duopolu, w którym podmiotem dominującym jest Mesta AS. Urząd musi sprawdzić, czy odpowiednie środki nie wiążą się z korzyścią skutkującą zakłóceniami rynku.

Jeżeli chodzi o kwestię wyceny aktywów, Thommessen stwierdza, że Urząd ma obowiązek rozpatrzyć sprawę niezależnie od tego, czy bilans otwarcia jest zgodny z norweskimi regulacjami dotyczącymi rachunkowości i spółek. W tym kontekście Thommessen wskazuje, iż norweska ustawa o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością zawiera regułę mającą zapobiec sytuacji, w której wnoszony kapitał zakładowy przewyższa wartość godziwą. Chociaż jednak Rada Dyrektorów może ponosić odpowiedzialność za wycenę powyżej wartości godziwej, nie jest odpowiedzialna za wycenę poniżej wartości godziwej. W związku z tym Thommessen oczekuje osobnej niezależnej oceny specjalistów, czy aktywa wyceniono zgodnie z wartością rynkową.

Thommessen zgadza się, że wycena aktywów powinna opierać się na wartości godziwej przy założeniu kontynuowania działalności i może bazować na analizie zdyskontowanych przepływów pieniężnych. Zgodnie z sekcją 4 ust. 2 norweskiej ustawy o rachunkowości analiza musi opierać się na zasadzie „najlepszego oszacowania”. Thommessen twierdzi jednak, że oszacowanie przedstawione przez władze norweskie nie jest zgodne z tą zasadą, opiera się natomiast na jednostronnych argumentach mających obniżyć wartość aktywów. Po pierwsze, chociaż przyznano, że analiza zdyskontowanych przepływów pieniężnych wiąże się z nieodłączną niepewnością, wycena wartości godziwej poszczególnych aktywów wykazała, iż wartość rzeczywista jest znacznie wyższa, zatem wynik analizy

zdyskontowanych przepływów pieniężnych należało skorygować w górę. Po drugie, z analizy zdyskontowanych przepływów pieniężnych wynika, iż wartość końcowa wyniosła 900 milionów NOK, skorygowano ją jednak w dół, gdyż oszacowana wartość przepływów pieniężnych w okresie 2003–2012 wyniosła –300 milionów NOK. Thommessen twierdzi, że niepewność związana z ustanowieniem spółki Mesta AS oraz jej przyszłymi wynikami była przesadzona i służyła skorygowaniu w dół wartości godziwej aktywów. Po trzecie, zewnętrzna szacunkowa wycena 18 grup maszyn wyniosła 424 milionów NOK. Jest to wynik znacznie wyższy od wartości 148 milionów NOK, którą uzyskano wskutek wyceny jeszcze większej liczby grup maszyn, tj. 37. Thommessen twierdzi, że niezrozumiałe jest, w jaki sposób maszynom spółki Mesta AS, których posiadała ona więcej niż Veidekke ASA, przypisano cenę rynkową niższą od maszyn Veidekke ASA. Urząd powinien to zbadać. Wreszcie Thommessen twierdzi, że niespotykaną rzeczą jest, aby wartość godziwa przedsiębiorstwa kontynuującego działalność nie uwzględniała wartości firmy.

Ponadto Thommessen twierdzi, że korekta w dół wynosząca 200 milionów NOK w przypadku maszyn oraz 50 milionów NOK w przypadku nieruchomości (tj. różnica między kwotą 331 milionów NOK a 281 milionów NOK) wiąże się z korzyścią, ponieważ niższa wycena aktywów oznacza niższą amortyzację, a tym samym wyższy dochód z działalności operacyjnej. Dodatkowy dochód z działalności operacyjnej stanowi pomoc państwa. Ponadto im wyższa wycena aktywów, tym wyższa powinna być wymagana stopa zwrotu. Niższa wycena oznacza zatem, że roczny zysk władz norweskich jest zbyt niski, a różnica między nim a zyskiem opartym na prawidłowej wycenie stanowi pomoc państwa.

Jeżeli chodzi o umowy przejściowe, Thommessen z zadowoleniem przyjmuje fakt, że władze norweskie potwierdzają istnienie różnicy pomiędzy ceną rynkową (uzyskaną w wyniku przetargów publicznych) a ceną, po której przekazano umowy przejściowe dotyczące eksploatacji i utrzymania; różnica ta wynosi około 2 miliardów NOK⁽¹¹⁶⁾. Jeżeli chodzi o argument władz norweskich, że oszacowane przychody brutto z umów uwzględniono w bilansie otwarcia i nie ma potrzeby dokonywać wyceny ich wartości rynkowej, Thommessen twierdzi, iż analiza zdyskontowanych przepływów pieniężnych zawiera niezgodne z prawdą założenie, że umowy te przekazano po ich wartości rynkowej⁽¹¹⁷⁾. Jeżeli chodzi o argument, że w dniu 1 stycznia 2003 r. nie istniały ceny rynkowe ani wiarygodne wskaźniki dotyczące cen rynkowych, władze norweskie ignorują ceny uzyskane przy projektach pilotażowych, ceny rynkowe na podobnych rynkach innych krajów skandynawskich oraz ceny rynkowe uzyskane w wyniku przetargów publicznych organizowanych w 2003 r. i później.

⁽¹¹⁶⁾ Najlepsze oszacowanie kancelarii Thommessen wynosi 2,1 miliarda NOK, podczas gdy umowy na roboty budowlane stanowią 0,4 miliarda NOK.

⁽¹¹⁷⁾ Por. decyzja w sprawie Destia, Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1.

W związku z tym Mesta AS uzyskała rekompensatę z tytułu niekorzystnej sytuacji strukturalnej w postaci finansowania restrukturyzacji w wysokości 993,6 miliona NOK, pomocy gotówkowej w wysokości 1 600 milionów NOK oraz zawyżonych cen umów przejściowych przekazanych spółce Mesta AS. Mesta AS otrzymała dwukrotnie rekompensatę z tytułu tych samych kosztów restrukturyzacji. Władze norweskie zdawały sobie sprawę, że ceny rynkowe były o 25–30 % niższe od wewnętrznych cen w rozliczeniach między Działem Produkcji a Zarządem Dróg Publicznych – co było właśnie powodem liberalizacji rynku. Należy tu przywołać raport z grudnia 2000 r. wydany przez Zarząd Dróg Publicznych, w którym stwierdza się, że koszty Działu Produkcji były znacznie wyższe od kosztów dla podobnych umów zawieranych przez prywatnych przedsiębiorców. W związku z tym Thommessen twierdzi, że ceny rynkowe zostały dobrze udokumentowane. Wreszcie Thommessen twierdzi, że jeżeli ceny rynkowe należy określać na podstawie kosztów spółki Mesta AS, stosowną podstawą kosztową dla spółki Mesta AS jest podstawa kosztowa po sfinansowaniu środków restrukturyzacji, a więc podstawa kosztowa „konkurencyjnej” spółki Mesta AS w przeciwieństwie do podstawy kosztowej spółki Mesta AS ponoszącej koszty restrukturyzacji, które zostały (lub zostaną) zrekompensowane. Jeżeli uwzględni się podstawę kosztową konkurencyjnej spółki Mesta AS, zdaniem kancelarii Thommessen rekompensata dla spółki Mesta AS została zawyżona o około 181 milionów NOK (różnicę między cenami, po jakich przekazano umowy, a cenami uzyskanymi w wyniku późniejszych przetargów).

3.3. SCHJØDT

Jeżeli chodzi o środki restrukturyzacji, kancelaria prawna Schjødt, która przedstawiła uwagi w imieniu anonimowego skarżącego, wskazuje, że finansowanie w celu zachowania korzyści płynących ze statusu urzędnika nie stanowi pomocy państwa, jeżeli finansowanie takie przyznawane jest poszczególnym osobom w oparciu o obiektywne kryteria, nie skutkuje zaś korzyściami dla pewnych spółek. Z kolei finansowanie świadczeń pracowniczych będących częścią zwykłych obciążeń spółek stanowi pomoc państwa. Dlatego też pytanie brzmi: co można uznać za zwykłe obciążenia finansowe spółek? Schjødt twierdzi, że o pomocy państwa można mówić jedynie wówczas, gdy świadczenia przekraczają zakres oferowany pracownikom rekrutowanym na zasadach rynkowych. Wyrok w sprawie Combis (od którego nie wniesiono odwołania) wskazuje, że bezpośrednie płatności na rzecz pracowników w zamian za rezygnację ze statusu urzędnika nie stanowią pomocy dla spółki⁽¹¹⁸⁾. Wyrok w sprawie Combis został jednak wydany w warunkach znacznej niepewności co do niekorzystnej sytuacji strukturalnej, nie jest też jasne, czy okoliczności w sprawie spółki Mesta AS są podobne do istniejących w sprawie Combis, a zatem, czy sprawa Combis stanowi rzeczywiście precedens dla obecnej.

Schjødt twierdzi, że rekompensata za przeprowadzki personelu, dojazdy, przenoszenie biur, przenoszenie biur wsparcia i utrzymania itp. stanowi pomoc państwa, która, jak się wydaje,

⁽¹¹⁸⁾ Podobnie w sprawie N 483/2000 Nederland.

nie może zostać uznana za zgodną. Również koszty związane z renowacją maszyn nie mogą podlegać rekompensacie, a zarazem być uznawane za aktywa o ujemnej wartości.

Schjødt sprzeciwia się uznaniu pomocy restrukturyzacyjnej dla spółki Mesta AS za zgodną poprzez odniesienie do wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji. Spółka Mesta AS ani jej poprzednik nie znajdowała i nie znajduje się w trudnej sytuacji w rozumieniu tych wytycznych, które nie dotyczą w każdym razie nowych firm powstałych w wyniku reorganizacji.

Jeżeli chodzi o wycenę aktywów, Schjødt wskazuje, że niezależna wycena mogłaby dostarczyć wskazówek pozwalających ocenić domniemaną zaniżoną ocenę aktywów. Zaniżona wycena wraz z wynoszącą 1 600 milionów NOK pomocą gotówkową mogłaby skutkować wskaźnikiem kapitału własnego przewyższającym wskaźnik wynikający z prawidłowego zastosowania testu prywatnego inwestora. W kontekście tej weryfikacji należy również sprawdzić, czy władze norweskie zrezygnowały z adekwatnego zysku ze swojej inwestycji.

Jeżeli chodzi o umowy przejściowe, Schjødt wskazuje, że argumenty władz norweskich opierają się na założeniach, iż (i) umowy należy przekazać po cenie rynkowej, aby nie stanowiły one pomocy; oraz (ii) ich działania należy oceniać na podstawie informacji dostępnych w danej chwili, co implikuje, że późniejszych dowodów (wskazujących, iż ceny umów przejściowych przewyższały ceny rynkowe) nie można brać pod uwagę⁽¹¹⁹⁾. Schjødt stwierdza jednak, że dowody *post factum* mogą być brane pod uwagę, jeżeli służą one jedynie potwierdzeniu informacji dostępnych w danej chwili. Władze norweskie miały świadomość, że ceny umów przekazanych spółce Mesta AS były najprawdopodobniej wyższe od cen rynkowych. Motywem reorganizacji było w istocie zwiększenie efektywności i „większa wartość za niższą cenę”⁽¹²⁰⁾. Z raportu opublikowanego w 2001 r. przez *Statskonsult* wynika, że gmina miejska Oslo umożliwiła od 1996 r. konkurencję w zakresie eksploatacji i utrzymania dróg, co zaowocowało ograniczeniem kosztów eksploatacji i utrzymania o około 20 %. Wreszcie raport wydany w 2001 r. przez sam Zarząd Dróg Publicznych również wskazywał, że umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania zawarte z podmiotami prywatnymi były bardziej konkurencyjne od wykonywanych przez Dział Produkcji.

Zamiast działać w oparciu o dostępne informacje, władze norweskie zignorowały wcześniejsze doświadczenia i przekazały umowy po cenach przewyższających rynkowe. Schjødt twierdzi, że władze norweskie nie mogą uznać takich informacji za nieistotne. Władze mogły bez trudności zastosować ogólny współczynnik redukcji wobec portfela

⁽¹¹⁹⁾ Raport Via Nova stwierdza, że koszty dla przeniesionych umów podlegających przetargom były o około 32 % niższe od kosztów porównywalnych umów przejściowych.

⁽¹²⁰⁾ Por. St.prp. nr. 1 (2001–2002), gdzie stwierdza się: „doświadczenia z państwowej administracji dróg wskazują, że konkurencja zaowocuje korzyściami wynoszącymi od 1 do 15 % w przypadku eksploatacji i utrzymania oraz od 5 do 10 % w przypadku budowy”.

umów. Ponadto Schjødt stwierdza, że zgoda na zawyżone ceny mogła nie być uprawniona, gdyż Mesta AS otrzymała już rekompensatę za środki restrukturyzacji, a ceny umów nie były oparte na przetargach publicznych, nie uwzględniały też mechanizmu korekcyjnego. W związku z tym sprawa Mesta AS jest całkowicie odmienna od sprawy Destia⁽¹²¹⁾.

Władze norweskie wielokrotnie stwierdzają, że na rynku eksploatacji i utrzymania nie było podmiotów prywatnych, choć z St. prp. nr.1 (2001–2002) wynika, że o 30 % robót dotyczących eksploatacji i utrzymania konkurowały podmioty rynkowe. Ponadto we wspomnianym raporcie *Statskonsult* stwierdza się, że chociaż w 2000 r. większość robót dotyczących eksploatacji i utrzymania wykonywał Zarząd Dróg Publicznych, 28 % trafiło na rynek. Jeżeli chodzi o uzyskanie przez Zarząd Dróg Publicznych odpowiednich umiejętności, by organizować przetargi na roboty, Schjødt wskazuje, że Zarząd Dróg Publicznych wykorzystywał te umiejętności w ramach umowy o eksploatacji i utrzymaniu („*funksjonsavtale*”) z Działem Produkcji, a więc powinien być je nabyć do 2003 r. Władze nie wyjaśniły, dlaczego umiejętności związane z organizacją przetargów, w których podmioty rynkowe konkurują o roboty, miałyby w jakikolwiek sposób różnić się od umiejętności wykorzystywanych w kontekście umów z Działem Produkcji.

Wreszcie jeżeli chodzi o opłaty związane z dokumentami, Schjødt stwierdza, że zwolnienie stanowi korzyść gospodarczą spółki Mesta AS, a zasada ciągłości nie ma zastosowania, gdyż w rzeczywistości nie doszło do przekazania własności. Okoliczności faktyczne sprawy Mesta AS są podobne do okoliczności sprawy Entra, a zatem, podobnie jak w sprawie Entra, korzyści przyznane spółce Mesta AS stanowią pomoc państwa. Ponieważ wartość nieruchomości skorygowano w dół w bilansie otwarcia, wielkości pomocy nie można określać na tej podstawie, należy ją natomiast określić na podstawie wartości rynkowej przekazanych nieruchomości.

3.4. WIERSHOLM – SKANSKA

Kancelaria prawna Wiersholm przedstawiła uwagi w imieniu spółki Skanska.

Wiersholm twierdzi, że stopa zwrotu ustalona na podstawie aktywów wycenionych poniżej ceny rynkowej nie spełnia warunków testu prywatnego inwestora w warunkach gospodarki rynkowej. Wiersholm wskazuje, że – jak nadmieniał Urząd – istnieje znacząca niepewność co do wartości aktywów trwałych i nie rozumie, w jaki sposób władze norweskie spełniły warunki testu prywatnego inwestora w warunkach gospodarki rynkowej. Władze norweskie nie wyjaśniły, dlaczego nie wszystkie grupy maszyn poddano zewnętrznemu badaniu wartości rzeczywistej (objęło ono tylko 18 z 55 grup), nie wskazały też powodów różnic w metodach wyceny pomiędzy poszczególnymi grupami. Wiersholm stwierdza, że niezbędna jest niezależna wycena. Ze względu na wielkość kwot związanych z przedmiotową sprawą, przyjęta przez Komisję w decyzji dotyczącej sprawy Destia doktryna, zgodnie z którą przekazanie aktywów po ich wartości księgowej nie stanowi pomocy (tj. „doktryna wartości księgowej”) nie może mieć

⁽¹²¹⁾ Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1, motywy 125.

bezpośredniego zastosowania⁽¹²²⁾. Należy tu przywołać decyzję Urzędu w sprawie Arcus⁽¹²³⁾, w której doszło do przekazania obiektów produkcyjnych i innych aktywów z monopolu państwowego do Grupy Arcus. W sprawie Arcus Urząd ustalił, że przekazane aktywa wyceniono o 264 mln NOK poniżej wartości rynkowej, w związku z czym państwo otrzymało rekompensatę zaniżoną o taką właśnie kwotę. Transakcja ta implikowała uzyskanie przez Grupę Arcus pomocy państwa w takiej samej wielkości. Decyzja ta dowodzi, że zbadanie wyceny aktywów w sprawie Mesta AS jest kwestią istotną.

Jeżeli chodzi o umowy przejściowe, Wiersholm odnosi się do stwierdzenia Urzędu w decyzji o wszczęciu postępowania, z której wynika, że cena umowy niższa od ceny rynkowej wiąże się z korzyścią gospodarczą dla usługodawcy. Według kancelarii Wiersholm władze norweskie stoją na stanowisku, że nie jest bardzo istotne, czy umowy przekazano spółce Mesta AS po cenach rynkowych. Najważniejsze jest to, że przychody brutto z tych umów ujęto w analizie przepływów pieniężnych oraz uwzględniono w bilansie otwarcia spółki Mesta AS jako wkład rzeczowy. Władze norweskie stwierdziły jednak również, że umowy przejściowe stanowiły zaledwie niewielką część tej kwoty. Wiersholm stwierdza, że władze nie mogą nie wziąć pod uwagę konieczności określenia ceny rynkowej poprzez odniesienie do przychodów brutto w analizie zdyskontowanych przepływów pieniężnych. W decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie Destia Komisja jasno stwierdziła, że marża stanowi pomoc państwa: „Przynajmniej do *Tieliikelaitosowi* [Destii] dodatkową korzyść gospodarczą, która jest finansowana przy użyciu zasobów państwowych: *Tieliikelaitos* [Destia] uzyskuje od państwa więcej środków pieniężnych, niż otrzymałby zwykły podmiot rynkowy za równoważną usługę”⁽¹²⁴⁾.

Skanska nie zgadza się z argumentem władz norweskich, jakoby w chwili utworzenia spółki Mesta AS nie istniały ceny rynkowe. Ceny rynkowe istniały już dzięki umowom pilotażowym, a analiza dokonana przez Veidekke ASA, o której mowa w decyzji o wszczęciu postępowania, jasno wykazuje różnicę między cenami, po jakich przekazano umowy, a cenami uzyskanymi wskutek późniejszych przetargów dotyczących tych samych umów. Oczekiwania dotyczące późniejszych obniżek cen nie implikują, że ceny, po jakich umowy przekazano spółce Mesta AS, nie wiązały się z korzyścią gospodarczą. Władze próbują usprawiedliwić politykę cenową, twierdząc, że w latach 2003–2006 rynek nie był w pełni otwarty na konkurencję. Mesta AS odnosiła jednak korzyści z umów o zawyżonych cenach, które obowiązywały nadal podczas otwierania rynku. W istocie średni poziom cen spółki Mesta AS wzrósł w okresie przejściowym, podczas gdy średni poziom cen spółki Skanska pozostał stabilny. Stwierdzenie to opiera się

na analizie przetargów odnoszących się zarówno do umów na roboty budowlane, jak i do umów dotyczących eksploatacji i utrzymania w okresie od dnia 1 sierpnia 2002 r. do dnia 1 lutego 2008 r. Z analizy tej wynika, że średnie ceny spółki Mesta AS, które były początkowo o 20 % niższe od cen spółki Skanska, przewyższyły później poziom cen spółki Skanska. Pokazuje to, że umowy przekazane spółce Mesta AS wiązały się z korzyścią gospodarczą stanowiącą pomoc państwa.

4. UWAGI WŁADZ NORWESKICH

4.1. ŚRODKI RESTRUKTURYZACJI I REORGANIZACJI

Władze norweskie twierdzą, że państwowe finansowanie środków restrukturyzacji nie wiąże się z pomocą państwa.

W odniesieniu do tej kwestii władze norweskie stwierdzają, że Mesta AS w chwili utworzenia w dniu 1 stycznia 2003 r. znajdowała się w niekorzystnej sytuacji wynikającej z faktu, iż Dział Produkcji stanowił część administracji państwowej, a jego pracownicy mieli status urzędników. Niekorzystna sytuacja wiązała się z przeniesieniem do spółki Mesta AS nadmiernej liczby personelu (1 700), który zachowywał w okresie przejściowym uprawnienia emerytalne urzędników (lub alternatywne uprawnienia). Mesta AS pokrywała dodatkowe koszty utrzymania takich praw w okresie przejściowym⁽¹²⁵⁾. Intencją przeniesienia spółce Mesta AS finansowania związanego ze środkami restrukturyzacji było zrekompensowanie spółce obciążenia jej z chwilą utworzenia kosztami niewłaściwymi w przypadku przedsięwzięć komercyjnych, takimi jak dodatkowe koszty emerytur urzędników, których nie muszą ponadto ponosić konkurenci. Zdaniem władz norweskich koszty takie (podlegające rekompensacie) wynikają ze zobowiązań zaciągniętych w związku z tym, że Dział Produkcji był częścią administracji państwowej, a zatem stanowił zobowiązania państwa. W związku z tym rekompensata z tytułu tych kosztów nie stanowi korzyści gospodarczej spółki Mesta AS.

Ponadto władze norweskie twierdzą, że ten sam rezultat można było osiągnąć, wdrażając odpowiednie środki restrukturyzacji przed przekształceniem Działu Produkcji w spółkę Mesta AS. Byłoby to jednak czasochłonne i mniej opłacalne, a w związku z tym opóźniłoby proces liberalizacji. W tym kontekście władze norweskie wskazują, że gdyby wdrożono środki restrukturyzacji przed przekształceniem, nie wiązałyby się to z pomocą, a efekt końcowy dla spółki Mesta AS jest taki sam niezależnie od tego, czy środki wdrożono wcześniej czy później. Zdaniem władz norweskich fakt, że podejście alternatywne nie rodziłoby zarzutów pomocy państwa, dowodzi, iż rekompensata z tytułu kosztów restrukturyzacji nie wiąże się z korzyścią gospodarczą dla spółki Mesta AS.

⁽¹²²⁾ Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1.

⁽¹²³⁾ 339/98/COL z dnia 3 grudnia 1998 r.

⁽¹²⁴⁾ Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1, motyw 234.

⁽¹²⁵⁾ Przejściowe utrzymanie uprawnień urzędników wynikało z porozumienia między rządem a organizacjami pracowniczymi reprezentującymi pracowników Działu Produkcji.

Na poparcie swoich argumentów władze norweskie odwołują się do sprawy Combust, w której Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że rekompensata za środki mające na celu zniwelowanie niekorzystnej sytuacji strukturalnej nie stanowi pomocy państwa⁽¹²⁶⁾. W sprawie tej rząd Danii zapłacił urzędnikom 100 milionów DKK w zamian za rezygnację ze statusu urzędników (i związanych z nim uprawnień) w związku z przeniesieniem do spółki Combust. Władze norweskie wskazują również, że Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, iż rząd duński mógł osiągnąć ten sam rezultat nie przenosząc urzędników do spółki Combust: „[...] rząd Danii mógł uzyskać ten sam rezultat przesuwając tych urzędników na inne stanowiska w ramach administracji publicznej i nie wypłacając jakiegokolwiek premii, co umożliwiłoby Combustowi natychmiastowe zatrudnienie pracowników na zasadzie umowy o pracę wchodzącej w zakres prawa prywatnego”⁽¹²⁷⁾.

Władze norweskie twierdzą, że zgodnie z wyrokiem w sprawie Combust kwestią decydującą jest to, czy rekompensata zmniejsza obciążenia, które zwykle są zakładane w budżecie przedsiębiorstwa. Taką rekompensatę należy uważać za dodatkową korzyść gospodarczą, której nie otrzymałoby ono w zwykłych warunkach rynkowych. Według władz stwierdzenie to uzasadnia podejście, zgodnie z którym należy dokonać rozróżnienia między „kosztami, które zostałyby poniesione podczas funkcjonowania spółki a kosztami, które zostały nałożone na spółkę, lecz które nie zostałyby w zwykłych warunkach poniesione z budżetu spółki”. Zdaniem władz rekompensata za drugi rodzaj kosztów nie stanowi korzyści gospodarczej, a jedynie niweluje niekorzystną sytuację strukturalną, z którą nie muszą się zmagać konkurenci.

Niezależnie od tego władze norweskie twierdzą, że jeżeli zobowiązanie finansowe zostaje „uwzględnione” we wkładzie rzeczowym, zmniejsza to całkowitą wartość netto przedsiębiorstwa, a tym samym podmiot przekazujący może zrekompenzować takie zobowiązania finansowe, aby pozostały one neutralne. Wkład rzeczowy wniesiony do spółki Mesta AS obejmował pewne pozycje wiążące się z niekorzystną sytuacją, która nie powinna występować w przypadku przedsięwzięć komercyjnych. Zamiast zmniejszyć wartość wkładu rzeczowego, władze utrzymały jego pierwotną wartość, rekompensując w zamian niekorzystną sytuację związaną ze środkami restrukturyzacji.

Na poparcie argumentu, że zobowiązania finansowe nie wpłynęły na wartość wkładu rzeczowego (w związku z czym władze powinny zrekompenzować niekorzystne skutki takich zobowiązań), władze norweskie odwołały się do obliczeń wartości bieżącej netto oraz kapitału własnego spółki Mesta

AS. W związku z tym powołały się na raport⁽¹²⁸⁾ firmy Deloitte & Touche z dnia 12 grudnia 2002 r., który stwierdza: „Koszty [restrukturyzacji] oszacowano na podstawie istniejących planów redukcji zatrudnienia oraz istniejących porozumień płacowych. Spółka przejmie dotychczasowe umowy o pracę i musi pokryć te koszty, wynikają one jednak ze zobowiązań zaciągniętych przez państwo, w związku z czym zostaną pokryte poprzez środki przyznane w latach 2003, 2004 i 2005”. Jak również: „Restrukturyzacja spółki wiąże się z kosztami, które muszą być postrzegane jako zaległości z czasów, gdy była ona podmiotem publicznym, i zostały jako takie poniesione już w chwili jej założenia. Spółka przejmie dotychczasowe umowy o pracę i musi pokryć te koszty, wynikają one jednak ze zobowiązań zaciągniętych przez państwo, w związku z czym zostaną pokryte poprzez środki przyznane w latach 2003, 2004 i 2005”. Firma Deloitte & Touche stwierdza też, że było to również powodem, dla którego Mesta AS otrzymywała przez trzy lata bieżące finansowanie na pokrycie kosztów restrukturyzacji (których nie uwzględniono w bilansie otwarcia).

Władze norweskie twierdzą, że właściciel musi być w stanie zniwelować niekorzystne aspekty na tej samej zasadzie, na jakiej wymagalby tego prywatny nabywca, gdyby Dział Produkcji został sprzedany, bez egzekwowania wobec niego reguł dotyczących pomocy państwa. Gdyby Dział Produkcji sprzedano, nabywca stwierdziłby, iż jego struktura jest niewłaściwa z punktu widzenia przedsięwzięcia komercyjnego i domagałby się (i) obniżenia ceny sprzedaży odpowiedniego do rozmiaru niekorzystnej sytuacji; lub (ii) pokrycia przez sprzedawcę (tj. władze) kosztów niezbędnych, by doprowadzić przedsiębiorstwo do stanu właściwego z punktu widzenia przedsięwzięcia komercyjnego.

a) *Wcześniejsze emerytury, utrzymanie uprawnień emerytalnych urzędników i utrzymanie specjalnego wieku emerytalnego*

Władze norweskie przypominają, że *wcześniejsze emerytury* zaferowano, by zredukować liczbę pracowników mających status urzędników. Według władz norweskich nieprawdziwe jest stwierdzenie, jakoby takie porozumienie implikowało, iż Mesta AS korzystała z pracy tych pracowników, nie pokrywając pełnych kosztów związanych z warunkami ich zatrudnienia. Z punktu widzenia państwa zatrzymanie tych pracowników byłoby kosztowniejsze od przeniesienia ich do spółki Mesta AS i zwrócenia jej kosztów wcześniejszych emerytur⁽¹²⁹⁾. W związku z tym rekompensata za wcześniejsze emerytury nie wchodzi w zakres art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG.

⁽¹²⁶⁾ Sprawa T-157/01 „Danske Busvognmænd przeciwko Komisji” [2004] Rec. s. II-917.

⁽¹²⁷⁾ Władze norweskie przywołały również decyzję Urzędu w sprawie Arcus, w której Urząd stwierdził, że pokrycie kosztów związanych z zobowiązaniami umownymi zaciągniętymi przez poprzedniego (publicznego) właściciela w stosunku do pracowników (jak również pewnych kosztów początkowych niezbędnych w celu przystosowania spółki Arcus do warunków rynkowych) nie stanowi pomocy państwa; por. 339/98/COL z dnia 3 grudnia 1998 r.

⁽¹²⁸⁾ Zatytułowany „Ocena propozycji wyceny wartości i bilansu otwarcia”.

⁽¹²⁹⁾ Należy tu przywołać wyrok w sprawie Combust oraz decyzję Urzędu w sprawie Arcus, 339/98/COL z 3 grudnia 1998 r. Władze norweskie wskazują, że w sprawie Arcus Urząd ustalił, iż rekompensata kosztów związanych z redukcją zatrudnienia i wcześniejszym odejściem na emeryturę nie stanowiła pomocy, gdyż koszty wiązały się z wydatkami poniesionymi z tytułu zobowiązań umownych A/S Vinmonopolet w stosunku do byłych pracowników.

Władze norweskie twierdzą, że rekompensata za utrzymanie emerytur urzędników jest bezpośrednią konsekwencją wcześniejszego statusu urzędniczego pracowników, w związku z czym należy ją uznać za zobowiązanie władz norweskich. Ten sam wniosek dotyczy utrzymania specjalnego wieku emerytalnego (który przysługiwał pewnym pracownikom podczas zatrudnienia w Dziale Produkcji). W obydwu przypadkach rekompensata pokrywa jedynie różnicę między dodatkowymi kosztami emerytur urzędniczych lub specjalnego wieku emerytalnego a zwykłym programem emerytalnym. Takie zobowiązania w stosunku do pracowników nie spoczywają na konkurentach spółki Mesta AS, a zatem rekompensata za te środki nie wiąże się z pomocą państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG.

b) *Przeniesienie biur, przeniesienie biur wsparcia i utrzymania, przeniesienie archiwów, przeprowadzki*

Koszty przeniesienia biur nie wynikały z działalności prowadzonej przez spółkę Mesta AS, lecz zostały poniesione w związku z lokalizacją geograficzną Działu Produkcji. Koszty przeniesienia biur wsparcia i utrzymania również wynikają z działalności prowadzonej przed utworzeniem spółki Mesta AS, w związku z czym nie można ich uznawać za koszty zakładane zwykle w budżecie przedsiębiorstwa, lecz za skutek zobowiązań państwa. To samo dotyczy kosztów przeniesienia archiwów. Wbrew stwierdzeniu Urzędu w decyzji o wszczęciu postępowania dotyczy to również kosztów przeprowadzek poniesionych przez pracowników Działu Produkcji, którzy musieli zmienić miejsce zamieszkania, aby podjąć zatrudnienie w nowej siedzibie spółki Mesta AS. W związku z tą kwestią władze norweskie wskazują również, że najważniejszym pracownikom należało zaoferować zachęty, by zminimalizować ryzyko ich odejścia. Wreszcie koszty dojazdów najważniejszych pracowników podczas dwuletniego okresu (tj. do dnia 1 stycznia 2005 r.) były również rezultatem działań Działu Produkcji, które miały zapobiec odejściu tych pracowników ze spółki Mesta AS.

c) *Wnioski i argumenty dotyczące zgodności*

Na podstawie powyższego władze norweskie stwierdzają, że żaden ze środków, w związku z którymi przyznano finansowanie restrukturyzacyjne, nie wiąże się z korzyścią gospodarczą dla spółki Mesta AS. W rzeczywistości, ponieważ państwo przyznało spółce Mesta AS tylko 993,6 miliona NOK na pokrycie kosztów restrukturyzacji (choć szacowany koszt restrukturyzacji ogółem wyniósł 1 097,8 miliona NOK), rekompensata dla spółki Mesta AS była zaniżona o około 104,2 miliona NOK⁽¹³⁰⁾.

Gdyby Urząd doszedł pomimo to do wniosku, że środki restrukturyzacji wiążą się z pomocą państwa, władze norweskie twierdzą, iż pomoc ta jest zgodna na mocy art. 61 ust. 3 lit. c), gdyż: (i) środki służą celowi zgodnemu ze wspólnym europejskim interesem; (ii) restrukturyzacja spółki Mesta AS jest niezbędna, by osiągnąć ten cel; oraz (iii) pomoc nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Jeżeli chodzi o działania leżące we wspólnym europejskim interesie, władze norweskie twierdzą, że otwarcie rynków na konkurencję jest leżącym we wspólnym interesie celem Wspólnoty⁽¹³¹⁾. W przedmiotowej sprawie ustanowienie będącego własnością państwa przedsiębiorstwa mającego konkurować na równych zasadach z nowymi podmiotami było krokiem niezbędnym w kontekście otwarcia rynku. Władze norweskie przypominają, że władze krajowe dysponują swobodą decydowania, w jaki sposób należy otworzyć rynek. Władze wskazują również, że otwarcie rynków eksploatacji i utrzymania dróg na konkurencję jest z punktu widzenia konkurencji lepsze od wszelkich rozwiązań alternatywnych, polegających na dalszym świadczeniu usług przez administrację państwową lub jedynie częściowym otwarciu rynku na konkurencję.

Wreszcie, rozpatrując skutki z punktu widzenia konkurencji, trzeba wziąć pod uwagę ogólne efekty gospodarcze restrukturyzacji działalności w zakresie utrzymania i eksploatacji dróg: w chwili utworzenia Mesta AS znajdowała się w niekorzystnej sytuacji strukturalnej w porównaniu do konkurentów. W związku z tym z perspektywy gospodarczej Mesta AS nie była w sytuacji porównywalnej z położeniem konkurentów, ponosiła bowiem obciążenia związane z faktem, że Dział Produkcji był wcześniej częścią administracji państwowej. Dlatego też podczas analizy skutków z punktu widzenia konkurencji trzeba wziąć pod uwagę zasadę neutralności wyrażoną w art. 125 Porozumienia EOG. Zdaniem władz norweskich oznacza to, że trzeba zaakceptować przyznanie spółce Mesta AS rekompensaty z tytułu niekorzystnej sytuacji strukturalnej w celu stworzenia spółki zdolnej do komercyjnego funkcjonowania. Władze zauważają również, że pomoc związana ze środkami restrukturyzacji ograniczała się do rozmiaru niezbędnego w celu otwarcia rynku na konkurencję. Wreszcie, proces ten nie zmienił warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

4.2. UMOWY PRZEJŚCIOWE

Władze norweskie wskazują, że ceny, po jakich spółce Mesta AS przekazano umowy na roboty budowlane oraz umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania, odpowiadały cenom wykorzystanym w celu określenia generowanych przychodów w kontekście analizy zdyskontowanych przepływów pieniężnych. W związku z tym umowy, jako aktywa, były elementem wyceny całkowitej wartości przedsiębiorstwa, która stanowiła z kolei część wkładu rzeczowego. Zatem w związku z wniesionym wkładem rzeczowym w postaci umów nie zaistniała pomoc państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG. Nie jest więc konieczne ustalenie, czy umowy te przekazano spółce Mesta AS po cenach rynkowych.

Władze norweskie wskazują w każdym razie w odniesieniu do umów na roboty budowlane, że w rezultacie zastosowania wewnętrznych wytycznych ceny, po jakich przekazano umowy na roboty budowlane, odpowiadają cenom uzyskanym w wyniku przetargów publicznych.

⁽¹³⁰⁾ Por. St.prp. nr. 1 (2008–2009).

⁽¹³¹⁾ Należy tu przywołać sprawę Destia dotyczącą restrukturyzacji fińskiego zarządu dróg (Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1).

Jeżeli chodzi o umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania, w dniu 1 stycznia 2003 r. nie istniały ceny rynkowe ani jakiegokolwiek wiarygodne źródła ich określenia, ponieważ wszelkie usługi w zakresie eksploatacji i utrzymania wykonywał Dział Produkcji⁽¹³²⁾. W opinii władz norweskich do otwarcia rynku prac w zakresie eksploatacji i utrzymania doszło nie 1 stycznia 2003 r., a dopiero 1 września 2003 r. (i było ono jedynie częściowe)⁽¹³³⁾. Do dnia 1 stycznia 2003 r. Zarząd Dróg Publicznych był odpowiedzialny za 100 % prac w zakresie eksploatacji i utrzymania sieci dróg publicznych. Ponieważ w związku z tym w dniu 1 stycznia 2003 r. nie istniał rynek odpowiednich usług, nie było alternatywy wobec przekazania umów przejściowych po cenach ustalonych wcześniej w oparciu o koszty przez Dział Produkcji. Żadne uwagi osób trzecich nie podważają tego stanowiska.

W tym kontekście władze norweskie twierdzą również, że powodem nieistnienia (dojrzałego) rynku był brak gotowości podmiotów prywatnych do świadczenia odpowiednich usług zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego w dniu 1 stycznia 2003 r.⁽¹³⁴⁾. W związku z tym uznano, że stopniowe otwarcie rynku eksploatacji i utrzymania będzie w najlepszym interesie ogółu. Stopniowe otwarcie miało zapewnić racjonalny przydział umów, ponieważ oferenci nie byli dzięki temu zmuszeni przygotowywać jednego dnia ofert dotyczących całego portfela umów. Stopniowe otwarcie było również korzystne z punktu widzenia potrzeby stopniowego zdobywania umiejętności przez usługodawców w okresie przejściowym, a więc dojrzenia rynku⁽¹³⁵⁾. Wreszcie, stopniowe otwarcie byłoby łatwiejsze z administracyjnego punktu widzenia, pozwalając Zarządowi Dróg Publicznych zdobyć umiejętności jako nabywcy stosownych usług⁽¹³⁶⁾. Według władz norweskich przygotowawcze prace legislacyjne potwierdzają stosowność takiego podejścia, wskazując, iż podniesione kwestie były powodem braku gotowości rynku na wprowadzenie konkurencji w dniu 1 stycznia 2003 r.⁽¹³⁷⁾.

W przypadku uznania przez Urząd, że podmioty gospodarcze były w stanie świadczyć stosowne usługi, władze norweskie

twierdzą, iż nie istniały wiarygodne źródła świadczące o cenach niższych od ustalonych w umowach przejściowych. Pięciu umów pilotażowych nie można było wykorzystać jako cen referencyjnych, stanowiły one bowiem element procesu „profesjonalizacji” Zarządu Dróg Publicznych. Proces ten obejmował sporządzenie wzorca umowy dotyczącej eksploatacji i utrzymania, który miał zostać przetestowany przy okazji wewnętrznych umów dotyczących eksploatacji i utrzymania⁽¹³⁸⁾ oraz pięciu umów pilotażowych⁽¹³⁹⁾, co miało pozwolić Zarządowi Dróg Publicznych zyskać doświadczenie jako „zamawiającemu”. W związku z tym celem umów pilotażowych nie było ustalenie ceny rynkowej.

Ponadto oferty otrzymane w przypadku umów pilotażowych znacząco się różniły (na przykład dla umowy Våler/Åsnes najwyższa oferta opiewała na 63 miliony NOK, najniższa zaś na 30,4 miliona NOK). Takie różnice dowodzą, że rynek był niedojrzały, w związku z czym oferty nie mogły stanowić wiarygodnego wyznacznika poziomu cen⁽¹⁴⁰⁾. Ponadto jako że umowy pilotażowe reprezentują mniej niż 2 % sieci dróg ogółem (1 000 z 54 000 kilometrów), obejmują one niewielki obszar geograficzny. Co więcej, obowiązki w ramach umów pilotażowych obejmowały dodatkowe prace⁽¹⁴¹⁾. Dobrym przykładem jest tutaj umowa Bærum – zamówienie udzielono spółce Selmer ASA, a pierwotna cena wyniosła 74 940 323 NOK. Ze względu na dodatkowe prace konieczne było jednak podwyższenie ceny o 18 726 793 NOK, co oznaczało wzrost ceny o 25 %. Wolumen dodatkowych prac w fazie pilotażowej świadczył o tym, że Zarząd Dróg Publicznych niewłaściwie obliczył nakład prac niezbędnych w przypadku umów dotyczących eksploatacji i utrzymania. Takie dodatkowe prace uwzględniono jednak w umowach przejściowych przekazanych spółce Mesta AS. Władze zwracają tutaj uwagę na fakt, że raport 118 zawiera ostrzeżenie przed porównywaniem doświadczeń uzyskanych w kontekście umowy Bærum z innymi umowami⁽¹⁴²⁾. Zdaniem władz norweskich cen umów pilotażowych nie można było zatem wykorzystać jako wiarygodnych wskaźników cen rynkowych.

Poza tym władze norweskie sprzeciwiają się sugestii zawartej w decyzji o wszczęciu postępowania (i powtórzonej przez spółkę Veidekke ASA), jakoby poziom cen dla pierwszej grupy umów dotyczących eksploatacji i utrzymania, która była przedmiotem przetargów publicznych w 2003 r., mógł być reprezentatywny z punktu widzenia ustalenia poziomu cen pozostałych umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania. Władze norweskie twierdzą, iż ten poziom

⁽¹³²⁾ Argument kancelarii Schjødt, że 30 % takich umów wykonywały już podmioty prywatne, nie jest w pełni trafny. Chociaż jest prawdą, iż Dział Produkcji (za pośrednictwem Zarządu Dróg) zatrudniał (doraźnie) podwykonawców wykonujących w ograniczonym zakresie zadania takie jak odśnieżanie, podwykonawcy ci nie ponosili niezależnie odpowiedzialności za konkretne odcinki sieci dróg publicznych.

⁽¹³³⁾ Pełne otwarcie rynku nastąpiło w dniu 1 września 2006 r. Stopniowe otwarcie wynikało z potrzeby utrzymania bezpieczeństwa ruchu drogowego i stworzenia trwałego rynku.

⁽¹³⁴⁾ Poza tym przetargów na umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania nie można było zorganizować dnia 1 stycznia 2003 r., w środku sezonu zimowego.

⁽¹³⁵⁾ Władze norweskie dodały, że podmioty prywatne nie zgłaszały sprzeciwu wobec stopniowego otwarcia rynku. Wręcz przeciwnie, podmioty takie jak Veidekke KOLO wydawały się być przychylnie takiemu rozwiązaniu – por. prezentację przedstawioną przez spółkę w dniu 7 listopada 2007 r.

⁽¹³⁶⁾ St.prp. nr. 60 (2001–2002).

⁽¹³⁷⁾ St.prp. nr. 60 (2001–2002), gdzie stwierdza się, że: (i) okres 1–5 lat jest najważniejszym okresem obowiązywania umów dotyczących eksploatacji i utrzymania; (ii) eksploatacja dróg jest ważna z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, przed otwarciem rynku na konkurencję trzeba zatem stworzyć systemy kontrolne; oraz (iii) dzięki stopniowemu otwarciu rynku podmioty zyskają czas, aby nabyć kompetencje oraz zainwestować w maszyny i personel umożliwiające im eksploatację i utrzymanie dróg publicznych w zadowalający sposób.

⁽¹³⁸⁾ Były to umowy na szczeblu powiatu, które miały zostać wdrożone do końca 1998 r.

⁽¹³⁹⁾ W latach 1998–2001.

⁽¹⁴⁰⁾ W przypadku (i) umowy Bærum najwyższa oferta wynosiła 212 milionów NOK, a najniższa 73 miliony NOK; dla umowy Nedre Romerike najwyższa oferta wynosiła 72 miliony NOK, a najniższa 56 milionów NOK; (iii) dla umowy Ibestad/Dyrøy najwyższa oferta wynosiła 63 miliony NOK, a najniższa 30 milionów NOK; (iv) dla umowy Lågandalen najwyższa oferta wynosiła 59 milionów NOK, a najniższa 46 milionów NOK.

⁽¹⁴¹⁾ Obowiązki były również zróżnicowane. Na przykład niektóre umowy obejmowały prace przy tunelach i nawierzchni dróg, podczas gdy inne uwzględniały je tylko w części.

⁽¹⁴²⁾ Raport nr 118 „Drifts- og vedlikeholds kontrakt med funksjonsansvar Bærum 1998–2003” autorstwa Statens vegvesen Region øst.

cen nie jest wiarygodny, gdyż rynek usług eksploatacji i utrzymania nie jest dojrzały nawet dzisiaj w tym sensie, że niemożliwe jest przewidzenie wyniku procedury zamówień publicznych. Ilustrują to znaczące różnice pomiędzy najwyższymi a najniższymi ofertami składanymi w związku z umowami. Najmniejsza różnica wynosiła 2 %, największa zaś 113 %. Nie daje to wystarczającej podstawy do określenia cen rynkowych. Władze norweskie kwestionują twierdzenie, jakoby ceny rynkowe można było określić, odwołując się do najniższej oferty na niedojrzałym rynku. Władze norweskie uważają, że poziom cen umów przejściowych nie przekraczał „wartości, którą należy uznać za trwały poziom cen rynkowych w chwili przekazania umów przejściowych [...]”. W każdym razie ocenę trzeba oprzeć na faktach dostępnych w chwili utworzenia spółki.

Gdyby Urząd doszedł pomimo to do wniosku, że ceny umów przekazanych spółce Mesta AS wiążą się z pomocą państwa, władze norweskie twierdzą, że pomoc taka jest zgodna z funkcjonowaniem Porozumienia EOG na mocy art. 61 ust. 3 lit. c) lub art. 59 ust. 2.

Jeżeli chodzi o art. 61 ust. 3 lit. c), władze norweskie twierdzą, że spółkę Mesta AS ustanowiono, aby otworzyć zmonopolizowany rynek dla pełnej konkurencji oraz stworzyć trwały rynek podczas czteroletniego okresu przejściowego⁽¹⁴³⁾. Stopniowe otwarcie było konieczne, aby zapewnić bezpieczną eksploatację i utrzymanie dróg krajowych. Jak już wspomniano, przygotowawcze prace legislacyjne potwierdzają, że umiejętności Zarządu Dróg Publicznych (posiadającego ograniczone doświadczenie jako nabywca usług i podmiot kontrolujący wykonanie stosownych zobowiązań umownych) wymagały udoskonalenia⁽¹⁴⁴⁾. Podmioty gospodarcze potrzebowały również czasu, by dostosować się i zyskać zdolność wykonywania odpowiednich zadań. Rozważano stopniowe zwiększanie liczby przetargów publicznych, aby umożliwić spółkom zdobycie kompetencji oraz dokonanie inwestycji umożliwiających zadowalającą eksploatację i utrzymanie dróg. Jak stwierdzono powyżej, stopniowe otwarcie rynku zapewnia racjonalny przydział umów w przeciwieństwie do sytuacji, w której przetargi dotyczące wszystkich umów zostałyby zorganizowane jednocześnie⁽¹⁴⁵⁾. Bezpieczeństwo ruchu drogowego zamierzano utrzymać, organizując najpierw przetargi dotyczące umów najłatwiejszych, a na końcu umów wiążących się z największymi wyzwaniem (drogi w obszarach o trudnym klimacie i zmiennych warunkach pogodowych). Wreszcie władze norweskie twierdzą, że finansowanie dla spółki Mesta AS związane z kosztami umów przejściowych było zgodne z prawem. Nieuzasadnionym byłoby

nakładanie na spółkę Mesta AS obowiązku świadczenia usług na mocy umów przejściowych bez pokrycia kosztów, jako że koszty spółki Mesta AS były wyższe niż w przypadku konkurentów⁽¹⁴⁶⁾.

Wszelka pomoc przyznana za pośrednictwem umów przejściowych była proporcjonalna, ponieważ czas jej trwania był ograniczony do co najwyżej czterech lat, a cena była ustalona, co stanowiło zachętę do poprawy efektywności. Ponadto w obliczu znacznie lepszej od przewidywanej zyskowności w pierwszych trzech latach działalności władze norweskie jasno wskazały w 2007 r., że Mesta AS nie będzie już otrzymywać finansowania z tytułu środków restrukturyzacji. Pokazuje to, że wyniki spółki Mesta AS monitorowano, aby zapobiec nadmiernej rekompensacie.

Na tej podstawie władze twierdzą, że umowy przejściowe dotyczące eksploatacji i utrzymania były niezbędne „aby zapewnić prawidłowe otwarcie rynku i sprawiedliwą konkurencję”. Należy tu przywołać decyzję Komisji w sprawie Destia, w której Komisja stwierdziła, że otwarcie fińskiego rynku usług drogowych na konkurencję było zjawiskiem pozytywnym oraz ważnym celem polityki Wspólnoty⁽¹⁴⁷⁾. Biorąc pod uwagę fakt, że cel reorganizacji spółki Mesta AS był taki sam, władze norweskie twierdzą, iż aspekty rozważane w sprawie Destia dotyczą również przedmiotowej sprawy. Umowy przejściowe nie wzmocniły w nieuzasadniony sposób pozycji spółki Mesta AS. Zastosowane podejście było niezbędne i nie było nieproporcjonalne z punktu widzenia celu otwarcia rynku.

W odniesieniu do art. 59 ust. 2 władze norweskie twierdzą, że umowy przejściowe dotyczące eksploatacji i utrzymania nakładały na spółkę Mesta AS obowiązek świadczenia usług publicznych określonych w umowach (określając charakter, zasięg geograficzny, częstotliwość oraz czas trwania świadczonych usług). Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, państwowej własności przedsiębiorstw oraz pomocy dla przedsiębiorstwa publicznego („wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych”) kwota rekompensaty nie przekracza wielkości niezbędnej, aby pokryć koszty, przy uwzględnieniu rozsądnego zysku⁽¹⁴⁸⁾. W pkt 8 wytycznych dotyczących pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych stwierdza się, że władze krajowe dysponują znaczną swobodą, jeżeli chodzi o charakter usług klasyfikowanych jako leżące w ogólnym interesie gospodarczym.

⁽¹⁴³⁾ Nawet jeżeli pięć lat było możliwe do przyjęcia, władze norweskie zdecydowały, że w celu szybkiego otwarcia rynku okres przejściowy powinien wynosić co najwyżej cztery lata, por. St.prp. nr. 60 (2001–2002).

⁽¹⁴⁴⁾ St.prp. nr 60 (2001–2002).

⁽¹⁴⁵⁾ Nie było sygnałów świadczących o sprzeciwie podmiotów gospodarczych wobec stopniowego otwierania rynku.

⁽¹⁴⁶⁾ Należy tu przywołać podejście Komisji do sprawy Destia dotyczącej restrukturyzacji fińskiego zarządu dróg (Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1).

⁽¹⁴⁷⁾ Sprawa Destia dotycząca restrukturyzacji fińskiego zarządu dróg (Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1), motywy 307–309.

⁽¹⁴⁸⁾ Nawet jeżeli zgodnie z ust. 25 w przypadku niezgłoszonej pomocy Urząd zastosuje przepisy obowiązujące w chwili przyznania pomocy, co oznacza, że wytyczne nie mają bezpośredniego zastosowania, możliwe jest ich zastosowanie przez analogię.

Na tej podstawie władze norweskie stwierdzają, że umowy przejściowe dotyczące eksploatacji i utrzymania obejmowały usługi, których rynek nie mógł wówczas świadczyć w zadowalający sposób, gwarantując wystarczający poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego, przez co obowiązek ich świadczenia nałożono na spółkę Mesta AS. Zgodnie z przygotowawczymi pracami legislacyjnymi bezpieczeństwo ruchu drogowego musiało być zapewnione zarówno podczas otwarcia rynku, jak i po nim. Posłużenie się spółką Mesta AS było najlepszym sposobem zagwarantowania odpowiedzialności władz krajowych za utrzymanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Mesta AS nie miała możliwości odrzucenia tego obowiązku nałożonego na nią przez władze, była bowiem zobowiązana prawem świadczyć usługi określone w umowach przejściowych.

4.3. ZWOLNIENIE Z OPŁAT ZWIĄZANYCH Z DOKUMENTAMI

Władze norweskie argumentują, że ponieważ wycena wkładu rzeczowego (w bilansie otwarcia) opierała się na założeniu, że Mesta AS nie będzie uiszczać tych opłat, zwolnienie z opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych nie stanowi korzyści gospodarczej dla spółki Mesta AS. Dlatego też zwolnienie to nie miało żadnego wpływu na sytuację spółki czy strukturę jej kapitału, nie wpłynęło też na ogólną wartość spółki Mesta AS. W przypadku nieprzyznania zwolnienia uiszczone opłaty zostałyby zrekomensowane odpowiednim wkładem pieniężnym wchodzącym w skład kapitału własnego spółki Mesta AS. Prowadziłoby to do takiego samego rezultatu jak przyznanie zwolnienia. Władze stwierdziły dodatkowo, że wydaje się, iż decyzja 318/05/COL opierała się na braku związku pomiędzy zwolnieniem a rozmiarem kapitału własnego spółki Entra (por. s. 26 decyzji)⁽¹⁴⁹⁾. Władze norweskie argumentują, że w przedmiotowej sprawie jest inaczej, ponieważ nie było wątpliwości, że w przypadku braku zwolnienia opłaty zostałyby skompensowane wkładem pieniężnym w odpowiedniej wysokości. Z przygotowawczych prac wynika, że rozmiar kapitału własnego ustalono w odniesieniu do krótkoterminowej sytuacji płynnościowej spółki Mesta AS. Poza tym władze norweskie argumentują, że zwolnienie z opłat związanych z dokumentami nie ma charakteru selektywnego, odwołując się do zasady ciągłości, która ma na celu ułatwienie wdrażania środków pożądaných ze społecznego i gospodarczego punktu widzenia.

II. OCENA

1. OBECNOŚĆ POMOCY PAŃSTWA

1.1. POMOC PAŃSTWA W ROZUMIENIU ART. 61 UST. 1 POROZUMIENIA EOG

Artykuł 61 ust. 1 Porozumienia EOG ma następujące brzmienie: „Z zastrzeżeniem innych postanowień niniejszego Porozumienia, wszelka pomoc przyznawana przez państwa członkowskie WE, państwa EFTA lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z funkcjonowaniem niniejszego Porozumienia w zakresie, w jakim wpływa na handel między Umawiającymi się Stronami”.

⁽¹⁴⁹⁾ Innymi słowy, warunkiem niezbędnym nie było, aby korzyść (wynikająca ze zwolnienia) poskutkowała wyższą wyceną.

Aby środek został uznany za pomoc państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG, musi on spełniać łącznie następujące cztery kryteria: Środek musi (i) dawać odbiorcom korzyść gospodarczą, której nie uzyskaliby w ramach zwykłej działalności; (ii) korzyść ta musi być przyznana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych i musi (iii) być selektywna, sprzyjając pewnym przedsiębiorstwom lub produkcji pewnych towarów; oraz (iv) zakłócać konkurencję i wpływać na handel między Umawiającymi się Stronami. Poniżej zbadano, czy w przedmiotowej sprawie powyższe cztery kryteria zostały łącznie spełnione.

1.2. KORZYŚĆ GOSPODARCZA

1.2.1. Środki restrukturyzacji i reorganizacji

Mesta AS otrzymała finansowanie od państwa z tytułu kosztów związanych z trzema rodzajami pakietów emerytalnych oferowanych pracownikom przenoszonym z poprzednich posad państwowych do spółki Mesta AS. Finansowanie pokrywa: (i) koszty składek emerytalnych odpowiadających składkom urzędników w okresie od 1 stycznia 2003 r. do końca 2007 r.; (ii) koszty związane z utrzymaniem uprawnień pracowników do specjalnego (wcześniejszego) wieku emerytalnego; oraz (iii) koszty związane z pakietami w zakresie wcześniejszych emerytur oferowanymi od 1 stycznia 2003 r. do końca 2005 r.

Na wstępie Urząd przedstawi uwagi dotyczące pewnych konkretnych argumentów przedłożonych przez władze norweskie. Po pierwsze, władze norweskie argumentują, że ponieważ potencjalny nabywca Działu Produkcji domagałby się obniżenia ceny zakupu proporcjonalnego do niekorzystnej sytuacji spowodowanej środkami restrukturyzacji, więc przyznana przez władze rekompensata związana z taką niekorzystną sytuacją nie może zostać uznana za pomoc państwa. Urząd zauważa, że przedmiotowa transakcja wiąże się z przyznaniem finansowania (w kontekście inwestycji), nie zaś sprzedażą, a zatem ocena, czy doszło do pomocy państwa, nie zależy od zachowania potencjalnego nabywcy, lecz od tego, czy takie finansowanie skutkuje korzyścią gospodarczą dla spółki Mesta AS.

Władze norweskie argumentują również, że zamiast zmniejszyć wartość wkładu rzeczowego, władze zdecydowały się zrekomensować spółce Mesta AS koszty niekorzystnej sytuacji związanej ze środkami restrukturyzacji. Ponieważ zredukowanie wartości aktywów nie wiązałoby się z korzyścią, nie stanowi jej również zrekomensowanie kosztów. Urząd zauważa, że istnienie takiego wyboru nie musi oznaczać, iż Mesta AS nie uzyskała korzyści gospodarczej dzięki przyznanemu jej finansowaniu.

W odniesieniu do istoty sprawy władze norweskie kwestionują twierdzenie, jakoby którykolwiek z wymienionych powyżej środków wiązał się z korzyścią gospodarczą. Twierdzą one natomiast, że środki te wdrożono, by skompensować niekorzystną sytuację strukturalną, w jakiej znalazła się Mesta AS, i miały one zrównoważyć kosztowne warunki zatrudnienia wynikające ze statusu urzędników. Pod tym względem władze norweskie opierają się na wyroku w sprawie *Combust*⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁵⁰⁾ Sprawa T-157/01 „Danske Busvognmænd przeciwko Komisji” [2004] Rec. s. II-917.

W tej kwestii władze norweskie wskazały, że należy wziąć pod uwagę warunki, na jakich poprzedni pracodawca (tj. państwo) zatrudniał odpowiednich pracowników, oraz zobowiązania państwa wynikające z tej sytuacji. Koszty zapłaty dodatkowych kwot mających zrekompensować (w okresie przejściowym) przyznane urzędnikom uprawnienia emerytalne należy uważać za zobowiązanie państwa, gdyż są one bezpośrednią konsekwencją zatrudnienia pracowników jako urzędników w administracji państwowej. Ponieważ w przypadku tych dodatkowych kwot finansowanie państwowe ogranicza się do pokrycia różnicy między kosztami zwykłego programu emerytalnego a kosztami urzędniczego programu emerytalnego (lub środka alternatywnego), państwo pokrywa jedynie dodatkowe koszty wynikające z wcześniejszego stosunku pracy. Władze norweskie argumentują, odwołując się do wyroku w sprawie *Combust*, że jeżeli odpowiednie koszty uznaje się za zobowiązania państwa, przyznanie państwowego finansowania w celu ich pokrycia nie stanowi prawdopodobnie korzyści gospodarczej.

W sprawie *Combust* Sąd stwierdził, że omawiany środek „miał na celu zastąpienie uprzywilejowanego i kosztownego statusu urzędników zatrudnianych przez Combusa statusem pracownika kontraktowego, porównywalnym ze statusem pracowników innych przedsiębiorstw transportowych będących konkurentami Combusa. Chodziło więc o uwolnienie Combusa z niekorzystnej sytuacji strukturalnej w porównaniu z prywatnymi konkurentami”⁽¹⁵¹⁾.

Nawet jeżeli prawdą jest, iż podobnie jak w sprawie *Combust* przedmiotowa sprawa dotyczy rekompensaty mającej na celu uwolnienie spółki (Mesta AS) z niekorzystnej sytuacji strukturalnej, w jakiej znalazłaby się w porównaniu z konkurentami z sektora prywatnego, niektóre okoliczności faktyczne przedmiotowej sprawy różnią się od tych w sprawie *Combust*. Zdaniem Urzędu ważną różnicę dotyczącą oceny zaistnienia pomocy państwa stanowi fakt, że w sprawie *Combust* rekompensatę wypłacono bezpośrednio pracownikom, podczas gdy w przedmiotowej sprawie państwo norweskie płaci bezpośrednio spółce Mesta AS. Ponadto w sprawie *Combust* kwoty wypłacone pracownikom stanowiły rekompensatę za rezygnację z uprzywilejowanego statusu przy przeniesieniu do nowej spółki. Od chwili przeniesienia wcześniejszy status pracowników nie wpływał zatem na stosunek pracy pomiędzy pracownikami a spółką. Jednak w przedmiotowej sprawie byli urzędnicy przeniesieni do spółki Mesta AS nadal tymczasowo korzystali z pewnych uprawnień urzędników dzięki umowie o pracę ze spółką Mesta AS.

W związku z powyższym Urząd stwierdza, że wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Combust* dotyczy sytuacji innej niż w przedmiotowej sprawie⁽¹⁵²⁾.

Z kolei Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie orzeka, że istnienie pomocy trzeba oceniać w odniesieniu do jej efektów,

⁽¹⁵¹⁾ Sprawa T-157/01 „Danske Busvognmænd przeciwko Komisji” cytowana powyżej, pkt 57.

⁽¹⁵²⁾ Zob. również argumentację Komisji Europejskiej w sprawie *Destia* dotyczącej restrukturyzacji fińskiego zarządu dróg (Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1).

nie zaś przyczyn lub celów interwencji państwa⁽¹⁵³⁾. Dlatego Urząd stwierdza, że w celu ustalenia, czy trzy wspomniane powyżej środki wiążą się z korzyścią gospodarczą, punktem wyjścia musi być zbadanie, czy finansowanie publiczne kosztów takich środków zdejmuje ze spółki Mesta AS obciążenia, które można uznać za uwzględniane zwykle w budżecie przedsiębiorstwa⁽¹⁵⁴⁾.

Wszystkie środki zostały wdrożone, aby umożliwić przeniesienie działalności Działu Produkcji do spółki Mesta AS. Jak stwierdzono już powyżej, środki te trzeba było wdrożyć w celu (i) zachęcenia pracowników, aby przenieśli się do nowej spółki; oraz (ii) redukcji zatrudnienia.

W przedmiotowej sprawie, aby móc (tymczasowo) utrzymać uprawnienia emerytalne i dotyczące specjalnego wieku emerytalnego urzędników, Mesta AS musiała w efekcie stać się członkiem SPK. Jako członek SPK Mesta AS była prawnie zobowiązana wpłacać do SPK składki emerytalne za przeniesionych pracowników. Mesta AS była gotowa przyjąć na siebie ten obowiązek, gdyż państwo zwracało jej wynikające zeń koszty. W związku z tym Mesta AS została efektywnie obciążona kosztami uprawnień emerytalnych związanych z członkostwem w SPK (tymczasowego utrzymania uprawnień emerytalnych i dotyczących specjalnego wieku emerytalnego urzędników)⁽¹⁵⁵⁾. Ponadto Urząd zauważa, że w przygotowawczych pracach legislacyjnych (tj. wniosku rządu skierowanym do parlamentu) jasno wskazano, iż finansowanie omawianych środków emerytalnych zostanie przyznane przy założeniu, że Mesta AS pokryje odpowiednie koszty za pracowników⁽¹⁵⁶⁾. Ogólne ramy prawne (tj. wniosek oraz jego późniejsza aprobatą przez parlament) przyjęte przez państwo norweskie opierały się zatem na warunku wstępnym pokrycia kosztów emerytalnych przez spółkę Mesta AS. Powyższe okoliczności mogą świadczyć o obecności prawnego obowiązku pokrycia odpowiednich kosztów emerytalnych przez spółkę Mesta AS, a tym samym mogą one zostać uznane za uwzględniane zwykle w budżecie przedsiębiorstwa.

Ponadto jeżeli chodzi o uprawnienia do wcześniejszej emerytury, środek ten miał być stosowany zgodnie z uznaniem spółki, by zredukować przesteroty zatrudnienia. Alternatywny środek dokonania takiej redukcji również zapewniał jednak ochronę zredukowanym pracownikom. Koszty związane ze środkami wdrażanymi w celu zredukowania liczby personelu lub reorganizacji spółki należy uznać za zwykle koszty spółki, nawet jeżeli wybrane środki są kosztowniejsze od tych, jakie spółka ma obowiązek zapewnić zgodnie z obowiązującym prawem pracy lub umową zbiorową⁽¹⁵⁷⁾. Fakt, że Mesta AS

⁽¹⁵³⁾ Sprawa 173/73 *Włochy przeciwko Komisji* [1974] Rec. s. 709, pkt 13; Sprawa C-310/85 *Deuflil* [1987] Rec. s. 901, pkt 8; Sprawa C-241/94 *Francja przeciwko Komisji* [1996] Rec. s. I-4551, pkt 20.

⁽¹⁵⁴⁾ Sprawa C-387/92 *Banco Exterior de España* [1994] Rec. s. I-877, pkt 13 i 14, Sprawa 222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze i inne* [2006] Zb.Orz. s. I-289, pkt 131.

⁽¹⁵⁵⁾ Zob. na przykład *La Poste* (Dz.U. L 63 z 7.3.2008, s. 16) oraz *France Télécom* C 25/2008 z 20 sierpnia 2008 r.

⁽¹⁵⁶⁾ St.prp. nr. 1 *Tillegg* nr. 1 (2002–2003).

⁽¹⁵⁷⁾ Sprawa C-5/01 *Belgia przeciwko Komisji*, cytowana powyżej, pkt 40 oraz Sprawa C-241/94 *Francja przeciwko Komisji*, cytowana powyżej, pkt 12.

korzysta z kosztowniejszych środków tylko dlatego, że w ich przypadku zagwarantowane jest finansowanie państwa, nie zmienia charakteru tych kosztów. Można zatem uznać, że również finansowanie przez państwo wcześniejszych emerytur uwalnia spółkę Mesta AS od zwykłych kosztów prowadzenia działalności.

Ponadto ogólnie rzecz biorąc obowiązki finansowe związane z kosztami pracy stanowią część kosztów produkcyjnych spółki, a zatem powinny stanowić zwykłe koszty spółki niezależnie od tego, czy obowiązki te nakłada na spółkę prawo lub umowa zbiorowa, czy też zostały one przyjęte dobrowolnie. Stąd też wszelkie zwolnienie z takich obowiązków jest zazwyczaj uznawane za pomoc państwa⁽¹⁵⁸⁾.

Koszty pracy ponoszone przez spółkę dotyczą nie tylko płac, ale również wynagrodzenia w szerszym sensie, obejmując też koszty emerytalne i inne koszty związane z personelem spółki, takie jak świadczenia dla bezrobotnych⁽¹⁵⁹⁾. W przedmiotowej sprawie fakt, że środki te miały być finansowane przez państwo, nie zmienia tego, iż przejściowe prawa przyznane pracownikom stanowią koszty pracy ponoszone zwykle przez dane przedsiębiorstwo⁽¹⁶⁰⁾.

Ponadto finansowanie zobowiązań emerytalnych przez państwo wiązało się z dodatkowymi korzyściami dla spółki. Chociaż być może nie było w bezpośrednim interesie biznesowym spółki Mesta AS przejmowanie całego personelu Działu Produkcji, dla spółki było niezwykle ważne, by posiadać wystarczającą liczbę pracowników, w tym najważniejszego personelu, aby zapewnić efektywne funkcjonowanie od samego początku. Finansowanie państwowe zagwarantowało osiągnięcie tego celu. Ponadto Urząd uważa za prawdopodobne, że dzięki państwowemu finansowaniu konkretnych uprawnień emerytalnych Mesta AS nie musiała ponosić kosztów innych rodzajów dodatkowych świadczeń emerytalnych. Jest tak, ponieważ co najmniej część byłych pracowników mogłaby być w stanie wynegocjować inne dodatkowe świadczenia emerytalne, korzystniejsze od zwykłego prywatnego programu emerytalnego.

Ponieważ pracownicy korzystający ze stosownych środków emerytalnych stanowili część personelu spółki Mesta AS w chwili poniesienia kosztów, zdaniem Urzędu skutkiem kwestionowanych środków było zatem zmniejszenie zwykłych obciążeń budżetowych spółki Mesta AS. Dlatego też Urząd uznaje, że państwowe finansowanie powyższych środków wiązało się z elementami korzyści gospodarczej dla spółki Mesta AS.

⁽¹⁵⁸⁾ Zob. na przykład sekcję 3.2.6 wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw oraz Sprawę C-251/97 Francja przeciwko Komisji [1999] Rec. s. I-6639, pkt 40. Zob. też decyzje Komisji OTE (Dz.U. L 243 z 11.9.2008, s. 7), La Poste (Dz.U. L 63 z 7.3.2008, s. 16) oraz France Télécom C 25/2008 z 20 sierpnia 2008 r.

⁽¹⁵⁹⁾ Sprawa C-241/94 Francja przeciwko Komisji [1996] Rec. s. I-4551.

⁽¹⁶⁰⁾ Sprawa C-5/01 Belgia przeciwko Komisji [2002] Rec. s. I-11991, pkt 40.

Jeżeli chodzi o finansowanie zapewnione przez państwo spółce Mesta AS w celu pokrycia kosztów poniesionych w związku z „przeprowadzkami” i „dojazdami”, Urząd zauważa, że obowiązek pokrycia takich kosztów wynika z pewnych środków zachęty zaoferowanych byłym pracownikom szczebla kierowniczego lub administracyjnym Zarządu Dróg Publicznych (jak np. kosztów przeprowadzek, dojazdów, podwójnego czynszu, kosztów podróży itp.), aby skłonić ich do podjęcia zatrudnienia w spółce Mesta AS.

Jak wskazano powyżej, zwykłe obowiązki finansowe przedsiębiorstwa obejmują w szczególności wszelkie koszty pracy ponoszone przez spółkę w celu zatrudnienia lub pozyskania pracowników. Chociaż najpopularniejszą zachętą mającą na celu pozyskanie pracowników stanowią płace, inne środki zachęty, takie jak rekompensowanie niedogodności wynikających z położenia geograficznego miejsc zamieszkania pracowników (na przykład poprzez sfinansowanie przeprowadzek i dojazdów), są w takim samym stopniu narzędziem wykorzystywanym przez spółkę, by pozyskać pożądanych pracowników i opłacić ich. W związku z tym Urząd stoi na stanowisku, że pokrycie przez państwo kosztów spółki Mesta AS poniesionych w związku z pozycjami „przeprowadzki” i „dojazdy” stanowi korzyść gospodarczą, której Mesta AS nie uzyskałaby w ramach zwykłej działalności.

Jeżeli chodzi o finansowanie państwowe uzyskane przez spółkę Mesta AS w celu pokrycia kosztów związanych z przenoszeniem biur oraz biur wsparcia i utrzymania z siedziby Zarządu Dróg Publicznych do nowej siedziby spółki Mesta AS, jak też reorganizacją dawnych biur i uporządkowaniem starych archiwów w celu stworzenia nowych archiwów (w łącznej wysokości 50,2 mln NOK), koszty te objęły nie tylko oczyszczenie starych biur Zarządu Dróg Publicznych, ale również przygotowanie i modernizację nowych biur dla spółki Mesta AS, jak też instalację archiwów elektronicznych i fizycznych w spółce Mesta AS.

Zdaniem Urzędu, o ile można przyjąć, że koszty związane z oczyszczeniem starych biur Zarządu Dróg Publicznych mają związek z działalnością prowadzoną uprzednio przez Zarząd, koszty związane z przygotowaniem i modernizacją biur dla spółki Mesta AS można porównać do kosztów poniesionych w celu założenia nowej spółki. Te ostatnie powinna zatem ponieść nowa spółka. Biorąc jednak pod uwagę, że pozycje kosztowe objęły zadania takie jak oczyszczenie starych biur Zarządu Dróg, które miały być wykorzystywane przez nową spółkę oraz uporządkowanie archiwów Zarządu Dróg w celu określenia, jakie akta są istotne dla nowej spółki, trudno jest rozdzielić te zadania. W oparciu o te rozważania Urząd stoi na stanowisku, że koszty związane z przeniesieniem biur (w tym biur wsparcia i utrzymania) oraz przeniesieniem archiwów powinny zostać pokryte częściowo przez państwo, częściowo zaś przez nową spółkę. Ponieważ nową spółkę Mesta AS utworzono w dniu 1 stycznia 2003 r., koszty poniesione przed tą datą muszą zostać pokryte przez państwo, natomiast koszty poniesione po tej dacie muszą zostać pokryte przez spółkę Mesta AS. Na tej podstawie przyporządkowanie poszczególnych pozycji kosztowych (państwu lub spółce Mesta AS) nastąpi zgodnie z datą poniesienia kosztów.

Wreszcie jeżeli chodzi o pozycję kosztową dotyczącą renowacji maszyn, Mesta AS otrzymała rekompensatę za oczyszczenie lokalizacji, gdzie Dział Produkcji prowadził uprzednio prace. W związku z tym Mesta AS wykonała usługę na rzecz Zarządu Dróg Publicznych⁽¹⁶¹⁾. Pytanie brzmi zatem, czy cena usługi wykonanej przez spółkę Mesta AS na rzecz Zarządu Dróg Publicznych odpowiada cenie rynkowej takiej usługi. Urząd zauważa, że część prac wykonali podwykonawcy na warunkach komercyjnych, pozostałą część zaś sama Mesta AS zgodnie z opartą na kosztach stawką godzinową⁽¹⁶²⁾. Urząd stoi na stanowisku, że fakt zaangażowania różnych podwykonawców na warunkach komercyjnych stanowi dowód na to, iż zastosowano ceny rynkowe, a rekompensata państwa dla spółki Mesta AS nie wiąże się w tym przypadku z korzyścią gospodarczą. Ponadto jako że prace wykonane przez samą spółkę Mesta AS wyceniono na podstawie kosztów, bez jakiegokolwiek zysku, Urząd stoi na stanowisku, że nie ma powodu, by kwestionować twierdzenia władz norweskich, iż ceny te były niższe od rynkowych. Na tej podstawie Urząd uznaje, że Mesta AS nie uzyskała korzyści gospodarczej w związku z cenami płaconymi przez Zarząd Dróg za usługi „oczyszczania” świadczone przez spółkę Mesta AS.

(i) Inne środki restrukturyzacji i reorganizacji – rekompensata z tytułu wynagrodzenia

Jeżeli chodzi o rekompensatę z tytułu wynagrodzenia, państwo pokryło odpowiednie koszty poprzez wniesienie kapitału własnego do spółki Mesta AS.

Na wstępie Urząd zauważa, że sposób finansowania kosztów nie ma znaczenia z punktu widzenia zastosowania reguł dotyczących pomocy państwa. Stąd fakt, że władze norweskie zdecydowały się sfinansować koszty rekompensaty z tytułu wynagrodzenia w formie kapitału własnego, nie ma wpływu na ocenę, czy sfinansowanie przez państwo odpowiednich kosztów stanowi pomoc państwa. Jak już wspomniano, władze norweskie zdecydowały się sfinansować je za pośrednictwem kapitału własnego (nie zaś przekazania środków finansowych), by zachęcić spółkę do wydatkowania środków na alternatywne sposoby zredukowania zatrudnienia w miejsce wypłaty rekompensaty z tytułu wynagrodzenia.

Jeżeli chodzi o fakt, że środki przeznaczone na rekompensatę z tytułu wynagrodzenia zostały wydane na inne środki redukcji zatrudnienia, a mianowicie pakiety odpraw i emerytalne, jak również pakiety urlopowe, Urząd stwierdza, iż środki te stanowią po prostu alternatywę dla rekompensaty z tytułu wynagrodzenia. W istocie, jeżeli finansowanie państwowe przeznaczone na rekompensatę z tytułu wynagrodzenia zostaje wykorzystane w celu pokrycia kosztów alternatywnych środków redukcji zatrudnienia, które służą osiągnięciu tego samego celu, co rekompensata z tytułu wynagrodzenia, nie zmienia to oceny tego, czy spółka uzyskała korzyść gospodarczą dzięki sfinansowaniu rekompensaty z tytułu wynagrodzenia. W tym kontekście

⁽¹⁶¹⁾ Identyfikacji niezdatnych do użytku maszyn oraz innego sprzętu dokonał dział ds. maszyn spółki Mesta AS pod nadzorem dyrektora ds. logistyki i zakupów. Auditor spółki Mesta potwierdził, że wykorzystanie funduszy było zgodne z instrukcjami wewnętrznymi (opartymi na przygotowawczych pracach legislacyjnych takich jak St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003)).

⁽¹⁶²⁾ Por. załącznik 3 do pisma od władz norweskich z dnia 6 lipca 2009 r. (zdarzenie nr 523766).

należy przypomnieć, że finansując rekompensatę z tytułu wynagrodzenia za pośrednictwem kapitału własnego, państwo zamierzało po prostu obniżyć ogólne koszty, zachęcając spółkę do wykorzystania tańszych alternatywnych sposobów redukcji zatrudnienia.

W odniesieniu do kwestii, czy finansowanie przez państwo kosztów poniesionych, by zaoferować rekompensatę z tytułu wynagrodzenia, stanowi korzyść gospodarczą, Urząd przypomina, iż jak stwierdzono powyżej koszty przedsiębiorstw wynikające z prawa pracy są kosztami wchodzącymi w skład budżetu tych przedsiębiorstw. Ponieważ obowiązki finansowe wynikające z rekompensaty z tytułu wynagrodzenia zostały prawnie narzucone spółce Mesta AS przez ustawę o spółce Mesta⁽¹⁶³⁾, koszty te stanowią „zwykłe koszty” spółki. W związku z tym Mesta AS uzyskała korzyść gospodarczą w formie środków pokrywających koszty związane z rekompensatą z tytułu wynagrodzenia.

(ii) Nadwyżka finansowania

Władze norweskie zażądały, aby Mesta AS zwróciła wszelkie finansowanie przewyższające kwoty wydane na cele restrukturyzacji. Stąd też wszelkie kwestie podniesione w decyzji o wszczęciu postępowania dotyczące wydatkowania nadwyżek środków są już nieistotne.

1.2.2. Wniesienie aktywów

Mesta AS stanowi przedsiębiorstwo publiczne w rozumieniu dyrektywy w sprawie przejrzystości⁽¹⁶⁴⁾. Ustalając, czy dana transakcja finansowa przeprowadzona przez właściciela przedsiębiorstwa publicznego wiąże się z korzyścią gospodarczą, Urząd stosuje „test prywatnego inwestora”; słuszność takiego postępowania potwierdził wielokrotnie Trybunał Sprawiedliwości⁽¹⁶⁵⁾. Zgodnie z tym testem, jeżeli władze publiczne wnoszą do jednego ze swoich przedsiębiorstw kapitał lub wkład rzeczowy (np. aktywa) na warunkach, które byłyby możliwe do przyjęcia dla prywatnego inwestora, nie wiąże się to z korzyścią gospodarczą⁽¹⁶⁶⁾. Jeżeli zaś środki pieniężne lub

⁽¹⁶³⁾ Por. sekcję 4 ustawy o spółce Mesta.

⁽¹⁶⁴⁾ Dyrektywa Komisji 2006/111/WE w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw („dyrektywa w sprawie przejrzystości”); Dz.U. L 195 z 29.7.1980, s. 35, zmieniona w Dz.U. L 229 z 28.8.1985, s. 20, Dz.U. L 254 z 12.10.1993, s. 16; oraz Dz.U. L 193 z 29.7.2000, s. 75. Dyrektywa została włączona do Porozumienia EOG na mocy pkt 1a załącznika XV.

⁽¹⁶⁵⁾ Na przykład połączone Sprawy T-228/99 i T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji [2003] Rec. s. II-435.

⁽¹⁶⁶⁾ Zob. wytyczne dotyczące pomocy państwa w sprawie stosowania przepisów o pomocy państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych w sektorze wytwórczym. Wytyczne te mają jednak zastosowanie także do innych sektorów. Zasady tego testu wyjaśniono w sekcji 3, która stanowi: „[a]by zapewnić poszanowanie zasady neutralności, pomoc należy oceniać w kategoriach różnicy pomiędzy warunkami, na jakich państwo udostępniło środki przedsiębiorstwu publicznemu, a warunkami, jakie prywatny inwestor uznałby za możliwe do przyjęcia, udostępniając środki porównywalnemu przedsiębiorstwu prywatnemu, przy założeniu, że prywatny inwestor działa w normalnych warunkach gospodarki rynkowej” (test ten zwany jest dalej „testem prywatnego inwestora”).

inne aktywa zostają wniesione do przedsiębiorstw publicznych na warunkach niemożliwych do przyjęcia dla prywatnego inwestora, wiąże się to z korzyścią gospodarczą⁽¹⁶⁷⁾. Zazwyczaj uznaje się, że korzyść taka została uzyskana, jeżeli ze struktury i perspektyw spółki na przyszłość wynika, iż nie można w rozsądnym czasie oczekiwać stopy zwrotu (poprzez wypłaty dywidendy lub wzrost wartości kapitału) możliwej do uzyskania w przypadku porównywalnego przedsiębiorstwa prywatnego⁽¹⁶⁸⁾. Na przykład jeżeli stopa zwrotu jest ustalana na podstawie wartości aktywów, które zostały wycenione poniżej wartości rynkowej, stopa zwrotu może nie być równoważna możliwej do przyjęcia dla prywatnego inwestora w podobnych okolicznościach.

Urząd zbadał wycenę wartości aktywów związaną z utworzeniem spółki Mesta AS w świetle powyższych rozważań.

Na wstępie należy stwierdzić, że z orzecznictwa można wnioskować, iż powinności Urzędu dotyczące ustalenia stanu faktycznego obejmują, tam gdzie jest to stosowne, obowiązek zbadania wycen specjalistów w celu określenia ich wartości dowodowej⁽¹⁶⁹⁾. Z orzecznictwa wynika też jasno, że w przypadku zaistnienia niepewności Urząd ma prawo, lecz nie obowiązek, zaangażować konsultantów zewnętrznych w celu ustalenia stanu faktycznego⁽¹⁷⁰⁾. Sąd stwierdził wreszcie, że zapewnienie przestrzegania art. 61 jest wyłączną kompetencją Urzędu, nie zaś specjalistów⁽¹⁷¹⁾.

W przedmiotowej sprawie wartość aktywów wniesionych przy utworzeniu spółki Mesta AS podlegała wycenie dokonanej przez firmę Ernst & Young oraz Deloitte & Touche. W oparciu o raporty audytorów Urząd stwierdził w decyzji o wszczęciu postępowania, że zaistniała niepewność co do wyceny aktywów oraz sposobu zastosowania metod wyceny. Po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania władze norweskie przedłożyły wyjaśnienia ze strony audytora, którym była firma Ernst & Young. W opinii Urzędu wyjaśnienia te pozwoliły rozstrzygnąć następujące wątpliwości wskazane po raz pierwszy w decyzji o wszczęciu postępowania:

Po pierwsze, firma Ernst & Young wyjaśniła, że od października 2002 r. przy określaniu wartości aktywów stosowano zasadę „wartości rzeczywistej”, stąd też początkowe wyceny oparte na wartości księgowej lub symulowanej wartości księgowej nie miały już zastosowania.

⁽¹⁶⁷⁾ Zob. tiret pierwsze ust. 6 lit. c) wytycznych dotyczących pomocy państwa w sprawie państwowej własności przedsiębiorstw oraz pomocy dla przedsiębiorstw publicznych.

⁽¹⁶⁸⁾ Sekcja 7.1 wytycznych dotyczących pomocy państwa w sprawie stosowania przepisów o pomocy państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych w sektorze wytwórczym. Słuszność takiego zastosowania testu prywatnego inwestora potwierdził Sąd Pierwszej Instancji; zob. połączone Sprawy T-228/99 i T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale, Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji [2003] Rec. s. II-435, pkt 254 i 258.

⁽¹⁶⁹⁾ Sprawa T-17/02 Olsen przeciwko Komisji [2005] Zb.Orz. s. II-2031 pkt 264 (w postępowaniu odwoławczym: C-320/05 P) oraz Sprawa T-366/00 Scott przeciwko Komisji [2007] Zb.Orz. s. 2007-II-797 pkt 134 (w postępowaniu odwoławczym: C-290/07 P; Dz.U. C 183 z 4.8.2007, s. 25).

⁽¹⁷⁰⁾ Sprawa T-366/00 Scott przeciwko Komisji, cytowana powyżej, pkt 137.

⁽¹⁷¹⁾ Sprawa T-274/01 Valmont przeciwko Komisji [2004] Zb.Orz. s. II-3145, pkt 72.

Po drugie, wartość rzeczywistą aktywów określano, łącząc wyniki (i) wyceny całkowitej wartości przedsiębiorstwa (tj. metody zdyskontowanych przepływów pieniężnych); oraz (ii) osobnej wyceny poszczególnych aktywów (lub ich grup).

Po trzecie, w związku z faktem, że całkowita wartość przedsiębiorstwa (wynikająca z analizy zdyskontowanych przepływów pieniężnych) była niższa od wartości aktywów ogółem (wynikającej z wyceny poszczególnych aktywów) oraz z tym, że norweskie prawo o spółkach stanowi, iż kapitał własny nie może przekraczać całkowitej wartości przedsiębiorstwa, konieczne było zredukowanie wartości pewnych aktywów.

Na tej podstawie wartość rzeczywistą aktywów zmniejszono o 79 milionów NOK w podziale na: (i) nieruchomości (redukcja o 54 miliony NOK: z 335 milionów NOK do 281 milionów NOK); oraz (ii) maszyny (redukcja o 25 milionów NOK: z 572 milionów NOK do 547 milionów NOK)⁽¹⁷²⁾. Oznacza to również, że wyceny maszyn nie skorygowano w dół o 200 mln NOK (z 747 milionów NOK do 547 milionów NOK), jak twierdzą skarżący. Wartość wynosząca 747 milionów NOK nie stanowiła podstawy obniżenia wyceny, gdyż była to wartość oparta na niestosowanej już zasadzie „symulowanej ciągłości”⁽¹⁷³⁾. Firma Ernst & Young potwierdziła, że wcześniejsze wyliczenia przeprowadzone w celu wyjaśnienia związków między wartością maszyn opartą na symulowanej ciągłości (747 mln NOK) a ich wartością rzeczywistą (572 mln NOK) są mylące i nie były elementem procesu określenia wartości rzeczywistej aktywów.

Po czwarte, jeżeli chodzi o przypisanie wartości umowom przejściowym, wyjaśniono, że chociaż umowy przejściowe stanowiły część zdyskontowanych przepływów pieniężnych (a zatem były brane pod uwagę przy wycenie całkowitej wartości przedsiębiorstwa), wartość portfela umów była zbyt niska, by przypisać im jakąkolwiek wartość, więc umów tych nie uwzględniono w bilansie otwarcia⁽¹⁷⁴⁾.

Jak widać z opisu procesu, Urząd wnikliwie zbadał materiały przedstawione w raportach audytorów, zadając pytania i wnosząc o dodatkowe materiały, po czym rozstrzygając początkowe wątpliwości oraz wyjaśniając niepewności na tej podstawie. Jak wynika z powyższego, wątpliwości i niepewności zostały usunięte; biorąc ponadto pod uwagę, że wyceny zostały dokonane przy wykorzystaniu ogólnie przyjętych metod wyceny, Urząd nie znalazł powodów, aby wątpić w wartość dowodową raportów audytorów dotyczących wyceny aktywów trwałych ujętych w ostatecznym bilansie otwarcia spółki Mesta AS. Dlatego też nie uznano uzyskania dodatkowej opinii specjalistów za konieczne.

Na podstawie powyższego Urząd uznaje, że nie ma powodu, aby kwestionować wycenę wartości aktywów w ostatecznym bilansie otwarcia spółki Mesta AS.

⁽¹⁷²⁾ Liczby nie uwzględniają późniejszych zakupów na kwotę 44 mln NOK.

⁽¹⁷³⁾ Działania podjęte w tym zakresie przez firmę Deloitte & Touche wiązały się z zakończeniem czynności rozpoczętych przed zmianą zasad wyceny.

⁽¹⁷⁴⁾ Jak stwierdzono w sekcji 2.4.6 części I, zdyskontowane przepływy pieniężne dotyczyły zarówno umów dotychczasowych, jak i przyszłych w 10-letnim okresie objętym analizą zdyskontowanych przepływów pieniężnych.

1.2.3. Przekazanie umów przejściowych

Przykładem zastosowania testu prywatnego inwestora jest stwierdzenie, że jeżeli państwo sprzedaje grunt i budynki po cenie rynkowej, przyjmuje się, iż nie wiąże się to z pomocą państwa, gdyż państwo zachowało się jak prywatny inwestor⁽¹⁷⁵⁾. Test prywatnego inwestora obowiązuje jednak w równym stopniu, gdy państwo nabywa towary i usługi⁽¹⁷⁶⁾. W związku z tym jeżeli państwo zawiera umowę, na mocy której usługi będzie wobec niego świadczyć podmiot gospodarczy, z taką umową nie wiąże się pomoc państwa, jeżeli zachowuje się ono jak prywatny inwestor, płacąc cenę rynkową. Jeżeli jednak cena jest wyższa od rynkowej, umowa ta może wiązać się z korzyścią gospodarczą dla usługodawcy, która odpowiada różnicy pomiędzy ceną rynkową świadczenia podobnych usług a ceną, po której usługi takie są świadczone na mocy umowy⁽¹⁷⁷⁾. Jednym ze sposobów uzyskania przez państwo informacji o cenie rynkowej jest organizacja niedyskryminacyjnego przetargu publicznego. Innym jest uzyskanie specjalistycznej wyceny. W każdym przypadku przy ustaleniu, czy zastosowano cenę rynkową, pod uwagę trzeba wziąć wszystkie okoliczności transakcji.

W przedmiotowej sprawie pewna liczba umów zawartych między Zarządem Dróg Publicznych a Działem Produkcji, dotyczących świadczenia usług przez drugi podmiot pierwszemu, została przekazana przez Dział Produkcji spółce Mesta AS w tym sensie, że Mesta AS zastąpiła Dział Produkcji w roli usługodawcy. Dlatego też Urząd musi zbadać, czy ceny, po których „zawarto” umowy między Zarządem Dróg Publicznych a spółką Mesta AS, odpowiadają cenom rynkowym.

Dla pełności wyводу należy wskazać, że fakt, iż Urząd dokonał oceny elementów istotnych dla stwierdzenia, czy państwo działało jak prywatny inwestor (wnosząc umowy przejściowe) wobec spółki będącej jego wyłączną własnością, nie wyklucza możliwości oceny przez Urząd, czy do pomocy nie doszło w przypadku innych transakcji pomiędzy państwem⁽¹⁷⁸⁾ a wspomnianą spółką. Wręcz przeciwnie, ocena taka jest kwestią jeszcze istotniejszą w sytuacji, gdy państwo jest klientem jednej z własnych spółek. Jak wyjaśniono powyżej, gdy państwo kupuje usługi od przedsiębiorstwa (w tym przedsiębiorstwa będącego w 100 % jego własnością), musi postępować jak „prywatny inwestor” i płacić cenę rynkową.

⁽¹⁷⁵⁾ Wytyczne dotyczące pomocy państwa w sprawie elementów pomocy państwa przy sprzedaży gruntu i budynków przez władze publiczne.

⁽¹⁷⁶⁾ Zob. na przykład Sprawa T-14/96 Bretagne Angleterre Irlande przeciwko Komisji [1999] Rec. s. II-319.

⁽¹⁷⁷⁾ Sprawa T-14/96 Bretagne Angleterre Irlande przeciwko Komisji,

⁽¹⁷⁸⁾ Czyli Zarządem Dróg Publicznych.

(i) Umowy na roboty budowlane

Po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania władze norweskie wyjaśniły okoliczności dotyczące cen dotychczasowych umów na roboty budowlane przekazanych spółce Mesta AS.

Umowy przekazano spółce Mesta AS po cenach pierwotnie ustalonych w przypadku poszczególnych umów. Urząd wziął pod uwagę wszystkie dostarczone informacje, a zwłaszcza wewnętrzne wytyczne Zarządu Dróg Publicznych dotyczące sposobu wyceny umów wewnętrznych. Wytyczne pokazują, że ceny umów ustalono bezpośrednio na podstawie cen rynkowych (a mianowicie cen uzyskanych w wyniku przetargów publicznych) lub na podstawie przesłanek, które powinny zapewnić, aby ostateczne ceny odzwierciedlały ceny rynkowe (tj. oszacowań skorygowanych w celu zrównania ich z cenami rynkowymi). Wzięto również pod uwagę fakt, że ogólnym warunkiem Zarządu Dróg odnośnie do umów zawieranych z Działem Produkcji była zgodność cen z cenami rynkowymi; w tym celu Dział Produkcji czerpał wiedzę o cenach z przetargów publicznych organizowanych na rynku budowlanym, który był rynkiem sprawnie funkcjonującym i rozwiniętym. Władze norweskie wyjaśniły ponadto, że nie istniał mechanizm korekty *ex post*, ani też wymogi regulacyjne, które wpływałyby na cenę, po jakiej przekazywane były umowy.

Biorąc pod uwagę łącznie wszystkie okoliczności, Urząd jest zdania, że umowy na roboty budowlane przekazano po cenie rynkowej. Urząd stwierdza, że Zarząd Dróg dzięki wewnętrznym wytycznym wdrożył system wyceny umów, który w połączeniu z jego znajomością rynku zapewnił w wystarczającym stopniu rynkowy poziom cen. Wykluczenie możliwości, że ceny ustalone w przypadku poszczególnych umów na roboty budowlane różniły się w pewnym stopniu od rynkowych, wymagałoby jednak dogłębnej oceny wszystkich umów. Nie można zatem wykluczyć, że Mesta AS uzyskała ograniczoną korzyść gospodarczą za pośrednictwem cen (części) umów na roboty budowlane. Jak zostanie jednak wskazane poniżej, potencjalna pomoc państwa w tym kontekście zostałaby uznana za zgodną z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

(ii) Umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania

a) Tymczasowy obowiązek świadczenia usług publicznych

Na wstępie Urząd przypomina, że władze norweskie argumentują, iż środki na rzecz spółki Mesta AS w odniesieniu do umów dotyczących eksploatacji i utrzymania stanowią rekompensatę za koszty, które Mesta AS musiała ponieść w związku z nałożonym na nią obowiązkiem świadczenia usług publicznych. Chociaż argument ten miał posłużyć poparciu twierdzenia, że środki te można uznać za zgodne na podstawie

art. 59 ust. 2 Porozumienia EOG, dla pełności wyводу Urząd rozważył, czy obecność obowiązku świadczenia usług publicznych wykluczyłaby całkowicie obecność pomocy państwa na podstawie kryteriów określonych w wyroku w sprawie Altmark⁽¹⁷⁹⁾.

W wyroku w sprawie Altmark Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że rekompensata z tytułu obowiązku świadczenia usług publicznych nie stanowi pomocy państwa, gdy spełnione są łącznie cztery kryteria. Po pierwsze, na przedsiębiorstwie ją otrzymującym musi rzeczywiście spoczywać obowiązek świadczenia usług publicznych i musi on być jasno określony. Po drugie, parametry, na podstawie których wyliczono rekompensatę, muszą być ustalone z góry w obiektywny i przejrzysty sposób. Po trzecie, rekompensata nie może przekroczyć kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych podczas wypełniania obowiązku świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku. Wreszcie w przypadku gdy przedsiębiorstwo mające obowiązek świadczenia usług publicznych nie zostaje wybrane w wyniku procedury zamówień publicznych, która pozwoliłaby wybrać oferenta zdolnego świadczyć te usługi po najniższym koszcie, poziom niezbędnej rekompensaty musi zostać określony na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby typowe dobrze zarządzane i odpowiednio wyposażone przedsiębiorstwo. W przypadku łącznego spełnienia tych czterech kryteriów finansowanie państwowe nie wiąże się z korzyścią dla przedsiębiorstwa.

W odniesieniu do przedmiotowej sprawy Urząd zauważa, że spółki Mesta AS nie wybrano w wyniku procedury zamówień publicznych. Ponadto władze norweskie nie argumentowały (ani też nie przedstawiły Urzędowi informacji umożliwiających weryfikację takiego argumentu), że koszty ponoszone przez spółkę Mesta AS odpowiadają kosztom typowego dobrze zarządzanego i odpowiednio wyposażonego przedsiębiorstwa. W związku z tym Mesta AS nie spełnia czwartego kryterium wyroku w sprawie Altmark: wymogu wywiązywania się z obowiązku świadczenia usług publicznych w opłacalny sposób. Już z tego powodu nie można zatem wykluczyć obecności pomocy państwa, powołując się na wyrok w sprawie Altmark.

b) Rozważania ogólne

Urząd zauważa, że wszystkie umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania przekazano spółce Mesta AS w dniu 1 stycznia 2003 r. po cenach ustalonych na podstawie kosztów Działu Produkcji. W związku z tym ceny nie zostały uzyskane w wyniku przetargów publicznych ani wycen specjalistycznych.

Władze norweskie oraz Mesta AS argumentują, że tworząc spółkę Mesta AS w dniu 1 stycznia 2003 r. oraz przekazując spółce Mesta AS wszystkie umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania sieci dróg krajowych, władze ustanowiły *de facto* monopol. Dlatego też nie istniał jeszcze rynek „eksploatacji i utrzymania”, a zatem nie było także cen rynkowych. Rynek

ten był otwierany jedynie stopniowo, poprzez organizację corocznych przetargów publicznych dotyczących 25 % portfela umów. Ponieważ nie istniały ceny rynkowe, nie było alternatywy dla przekazania umów po cenach ustalonych na podstawie kosztów.

Argument ten opiera się na twierdzeniu, że w dniu 1 stycznia 2003 r. działalność w zakresie eksploatacji i utrzymania dróg nie podlegała konkurencji. Urząd zauważa jednak, że przed 2003 r. część prac Zarządu Dróg Publicznych związanych z eksploatacją i utrzymaniem była prowadzona przez podwykonawców⁽¹⁸⁰⁾; co więcej, gminy organizowały przetargi na roboty związane z eksploatacją i utrzymaniem dróg gminnych na długo przed styczniem 2003 r.⁽¹⁸¹⁾. Innymi słowy, działalność w zakresie „eksploatacji” i „utrzymania dróg” podlegała konkurencji już przed styczniem 2003 r. i nie zmieniło się to w chwili utworzenia spółki Mesta AS. Wręcz przeciwnie, Mesta AS została wprowadzona jako podmiot gospodarczy na rynek eksploatacji oraz utrzymania przez władze norweskie i od chwili utworzenia konkurowała z innymi przedsiębiorstwami bez ograniczeń dotyczących uczestnictwa w przetargach publicznych lub przyjmowania zleceń dotyczących eksploatacji oraz utrzymania dróg od zamawiających innych niż Zarząd Dróg Publicznych⁽¹⁸²⁾.

Stąd też w dniu 1 stycznia 2003 r. rynek usług eksploatacji i utrzymania był otwarty na konkurencję, brak jego otwarcia nie może zatem być powodem, aby twierdzić, że nie istniały ceny rynkowe. Prawdą jest, że prace dotyczące eksploatacji i utrzymania w jednym z segmentów tego rynku, a mianowicie w odniesieniu do „sieci dróg krajowych”, były zarezerwowane dla Działu Produkcji, nie zmienia to jednak konkluzji dotyczących całości rynku eksploatacji i utrzymania.

Nawet jednak jeżeli chodzi o prace dotyczące eksploatacji i utrzymania *samej sieci dróg krajowych*, władze norweskie uzyskały przed 1 stycznia 2003 r. wiedzę o cenach wynikającą z organizacji przetargów na pięć projektów testowych/pilotażowych w latach 1998–2001. Ceny te stanowiły element analizy porównawczej z 2000 r. (opublikowanej przez sam Zarząd Dróg Krajowych) dotyczącej zdolności konkurencyjnej, z której wynikało, że w przypadku Działu Produkcji udział kosztów w cenach umów był o 23 punkty procentowe wyższy niż w przypadku umów testowych/pilotażowych zawartych przez podmioty gospodarcze. Ponadto analiza cenowa wykonana (przed 2000 r.) w Akershus wykazała, że poziom cen w przypadku umów dotyczących eksploatacji i utrzymania był o około 20–25 % wyższy niż w przypadku umów zawartych przez podmioty gospodarcze.

⁽¹⁸⁰⁾ Jak stwierdziły władze norweskie, przed 1.1.2003 r. „niektóre podmioty gospodarcze były zatrudniane przez Dział Produkcji ZDP w celu wykonywania konkretnych zadań, na przykład odśnieżania pewnych obszarów”. Te podmioty gospodarcze były jedynie podwykonawcami.

⁽¹⁸¹⁾ Na przykład gmina Oslo udzieliła – za pośrednictwem Agencji Dróg i Transportu („Samferdselssetaten”), która odpowiada za utrzymanie zimowe (odśnieżanie i posypywanie solą 1 240 km dróg gminnych oraz ulic, jak również chodników wzdłuż tych dróg – zamówień dotyczących wykonania tych prac spółkom takim jak Oslo Vei, ISS Landscaping i Mesta AS: <http://www.samferdselssetaten.oslo.kommune.no/article4242-8963.html>

⁽¹⁸²⁾ Mesta AS zawarła na przykład umowę z gminą Oslo dotyczącą zimowego utrzymania dróg.

⁽¹⁷⁹⁾ Sprawa C-280/00 Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg [2003] Rec. s. I-7747. Zob. też Sprawę T-289/03 BUPA i inni przeciwko Komisji [2008] Zb.Orz. s. II-81.

Urząd zauważa, że ceny projektów testowych/pilotażowych zostały uzyskane w wyniku przetargów publicznych; te podlegające przetargom umowy nie tylko dotyczyły dróg krajowych, lecz wręcz obejmowały te same odcinki dróg, co wykonywane przez Dział Produkcji umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania⁽¹⁸³⁾. Zdaniem Urzędu ceny uzyskane w wyniku przetargów testowych/pilotażowych wyznaczyły zatem poziom cen rynkowych przed 1 stycznia 2003 r.

Jeżeli chodzi o argument władz norweskich, że ceny uzyskane w wyniku przetargów testowych/pilotażowych nie były wiarygodne w związku ze znaczącą różnicą między ofertą najwyższą a najniższą, Urząd wskazuje, że w przypadku przetargu publicznego cenę rynkową reprezentuje zwycięska oferta, nie zaś zakres składanych ofert. W przeciwnym razie przetargi publiczne nie umożliwiałyby określenia ceny rynkowej w żadnym przypadku. W istocie argument, że umowy testowe/pilotażowe (zawarte w wyniku przetargów publicznych) nie są wskaźnikiem wartości rynkowej, jest równoważny twierdzeniu, że przetargi publiczne nie skutkują cenami rynkowymi. Ponadto wbrew twierdzeniom władz norweskich, fakt, że przetargi testowe/pilotażowe zorganizowano nie w celu uzyskania informacji o cenach rynkowych (lecz w celu „wyedukowania” Zarządu Dróg Publicznych jako zamawiającego) lub też że przetargi dotyczyły jedynie niewielkiej części sieci dróg krajowych, nie dyskwalifikuje cen uzyskanych w wyniku przetargów jako cen rynkowych. W tym kontekście Urząd przypomina, że Komisja określiła niedawno ceny uzyskane w wyniku przetargów publicznych na rynku eksploatacji i utrzymania dróg jako odzwierciedlenie cen rynkowych⁽¹⁸⁴⁾.

Urząd przypomina również, że władze norweskie argumentowały, iż zawarte w wyniku przetargów publicznych umowy testowe/pilotażowe wiązały się później z dodatkowymi robotami. Te dodatkowe roboty uwzględniono w cenie umów przejściowych, przez co podwyższyły one cenę umów przejściowych. Urząd stwierdza, że w każdym przypadku prace będące przedmiotem przetargów publicznych, a zatem konkurencji, nie uwzględniały dodatkowych robót, więc cena tych prac odzwierciedla cenę rynkową. Roboty dodatkowe zlecano zwycięzcy przetargu publicznego bez organizacji kolejnej rundy przetargowej. Nawet więc jeśli dodatkowe roboty mogły stanowić po części powód wyższych cen umów przekazanych spółce Mesta AS, nie wpływa to na ocenę, czy cena nieuwzględniająca dodatkowych robót odzwierciedla cenę rynkową.

Jak stwierdzono powyżej, zdaniem Urzędu poziom cen rynkowych określiły ceny przetargów testowych/pilotażowych na

porównywalne umowy przed 1 stycznia 2003 r., a władze norweskie nie były nieświadome faktu, że poziom cen określony przez rynek był niższy od cen, po których przekazano umowy. Ponadto nawet po organizacji pierwszych przetargów publicznych – gdy władze musiały zdać sobie sprawę z różnicy cen⁽¹⁸⁵⁾ – nie podjęły one kroków na rzecz renegotiacji umów przejściowych.

Niezależnie od tego, czy umowy przejściowe wiązały się z przyznaniem spółce Mesta AS korzyści gospodarczej, umowy te pociągają za sobą obowiązek świadczenia usług publicznych w rozumieniu art. 59 ust. 2 Porozumienia EOG. W związku z tym dokonano oceny wynagrodzenia za te usługi zgodnie z powyższym przepisem w celu ustalenia, czy miała miejsce nadmierna rekompensata.

1.2.4. *Oplaty związane z dokumentami i opłaty rejestracyjne*

Korzyść gospodarcza może zostać przyznana poprzez redukcję obciążeń podatkowych przedsiębiorstwa w różny sposób, w tym zmniejszenie podstawy opodatkowania, całkowite albo częściowe zmniejszenie kwoty podatku lub też odroczenie czy umorzenie zobowiązania podatkowego albo nawet specjalne ponowne wyznaczenie terminu jego spłaty⁽¹⁸⁶⁾. Nieruchomości przekazane z Działu Produkcji do spółki Mesta AS zostały zarejestrowane na zasadzie „zmiany nazwy”, co implikuje korzystanie przez spółkę Mesta AS z ochrony wynikającej z wpisu do rejestru nieruchomości, a jednocześnie zwolnienie jej z wnieśnienia opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych, które są zazwyczaj należne w przypadku przeniesienia własności nieruchomości. Urząd uznaje zatem, że Mesta AS uzyskała korzyść gospodarczą, której nie uzyskaby w ramach zwykłej działalności. W odniesieniu do tej kwestii Urząd zauważa, że fakt, iż w przypadku nieudzielenia takiego zwolnienia władze norweskie zwiększyłyby swój początkowy wkład pieniężny (odpowiednio do kwoty opłat), nie zmienia oceny, czy przyznanie zwolnienia wiąże się z korzyścią gospodarczą dla spółki Mesta AS. Stanowisko to jest również zgodne z przyjętym w dniu 14 grudnia 2005 r. wnioskiem Urzędu w sprawie Entra⁽¹⁸⁷⁾.

⁽¹⁸⁵⁾ Por. raport ViaNova, który ujawnił, że poziom kosztów dla umów przejściowych, które były przedmiotem późniejszych przetargów publicznych w 2003 r., był o około 32 % niższy od pierwotnego poziomu kosztów dla porównywalnych umów przejściowych przekazanych spółce Mesta AS.

⁽¹⁸⁶⁾ Zob. pkt 2 sekcji 3 wytycznych dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do środków pomocy państwa związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej.

⁽¹⁸⁷⁾ W dniu 14.12.2005 r. Urząd wydał negatywną decyzję (318/05/COL), w której uznał, że zwolnienie przyznane w lipcu 2000 r. spółce Entra AS (w kontekście przeniesienia nieruchomości będących własnością państwa do spółki Entra) z opłat dotyczących dokumentów i opłat rejestracyjnych wiązało się z pomocą państwa niezgodną z funkcjonowaniem Porozumienia EOG. W decyzji tej Urząd uznał, iż zwolnienie nie stanowiło elementu praktyki administracyjnej możliwej do uznania za środek ogólny, ponieważ zastosowanie danej zasady administracyjnej („zasady ciągłości”) do reorganizacji spółek nie było praktyką administracyjną w chwili utworzenia spółki Entra.

⁽¹⁸³⁾ Przykładem była tutaj cena określona w przypadku umowy Bærum (o wartości wynoszącej w przybliżeniu 75 milionów NOK).

⁽¹⁸⁴⁾ Sprawa Destia dotycząca restrukturyzacji fińskiego zarządu dróg (Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1), motyw 234.

1.3. OBECNOŚĆ ZASOBÓW PAŃSTWOWYCH

(i) Środki restrukturyzacji i inne środki reorganizacji

Warunek obecności zasobów państwowych został spełniony, gdyż szacowaną na 1 468 milionów NOK ogólną kwotę kosztów restrukturyzacji miały pokryć dotacje przyznawane przez państwo norweskie w latach 2003–2005 (z czego Mesta AS otrzymała kwotę 993,6 miliona NOK). Ponadto kapitał wniesiony przez władze norweskie do spółki Mesta AS jako kapitał własny służący pokryciu kosztów tymczasowych wynagrodzeń również stanowił środki państwowe.

(ii) Wniesiony kapitał i aktywa (tj. maszyny, nieruchomości oraz umowy)

Z dyrektywy w sprawie przejrzystości⁽¹⁸⁸⁾ oraz wytycznych dotyczących pomocy państwa w sprawie udziałów władz publicznych wynika, że wniesienie kapitału do przedsiębiorstw publicznych wiąże się z wykorzystaniem zasobów państwowych. Zgodnie z praktyką decyzyjną Komisji Urząd uznaje również, że inwestycje państwa w formie wniesienia wkładu rzeczowego (takiego jak maszyny, nieruchomości i umowy) wiążą się z przekazaniem zasobów państwowych⁽¹⁸⁹⁾.

(iii) Przekazanie umów przejściowych

Przekazanie przez władze publiczne umowy dotyczącej świadczenia usług przez podmiot państwowy w zamian za zapłatę ze strony państwa przedsiębiorstwu, które przejmuje rolę usługodawcy, wiąże się z zasobami państwowymi w postaci płatności dokonywanych przez państwo w zamian za świadczenie usług.

(iv) Opłaty związane z dokumentami i opłaty rejestracyjne

Utrata dochodów podatkowych jest równoważna zużyciu zasobów państwowych w formie wydatków finansowych. Takie wsparcie ze strony państwa może zostać przyznane zarówno poprzez przepisy podatkowe stanowiące część ustawodawstwa, jak i poprzez praktyki organów podatkowych. Dzięki zwolnieniu z opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych Mesta AS zatrzymała kwoty odpowiadające stosownym opłatom, które byłyby w przeciwnym przypadku należne władzom norweskim. Ponieważ państwo rezygnuje w takim przypadku z dochodów, zwolnienie to wiąże się z przekazaniem zasobów państwowych. Stanowisko to jest zgodne z przyjętym w dniu 14 grudnia 2005 r. wnioskiem Urzędu w sprawie Entra⁽¹⁹⁰⁾.

1.4. SPRZYJANIE PEWNYM PRZEDSIĘBIORSTWOM LUB PRODUKCJI PEWNYCH TOWARÓW

Dostarczenie przez państwo środków służących sfinansowaniu kosztów restrukturyzacji, jak również wszelkie wnoszenie przez

państwo aktywów, w tym umów, poniżej ich wartości rynkowej, sprzyja tylko jednej spółce, a mianowicie spółce Mesta AS. Środki te mają zatem charakter selektywny.

W odniesieniu do opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych Urząd stwierdza, że okólniki wydane przez Ministerstwo Sprawiedliwości potwierdzają, iż w chwili utworzenia spółki Mesta AS (w dniu 1 stycznia 2003 r.) przewidująca zwolnienie z opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych praktyka administracyjna zwana „zasadą ciągłości” dotyczyła jedynie połączeń. W związku z tym Urząd przypomina, że do końca czerwca 2005 r. pierwszy okólnik stanowił, iż zastosowanie zasady ciągłości ogranicza się do przypadków przeniesienia własności w kontekście połączeń między spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością. Drugi okólnik rozciągnął tę praktykę od dnia 1 lipca 2005 r. na podziały i przekształcenia, co pozwala domniemać, iż przed tą datą takie transakcje nie były objęte żadnym zwolnieniem. Ponieważ Mesta AS została utworzona w dniu 1 stycznia 2003 r., a transakcji, w wyniku której powstała, nie można uznać za połączenie, zwolnienia wynikające z obydwu załączników nie mają zastosowania w przypadku spółki Mesta AS.

Stąd też zwolnienie spółki Mesta AS z opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych ma charakter selektywny i nie jest uzasadnione charakterem lub logiką systemu. Stanowisko to jest również zgodne z przyjętym w dniu 14 grudnia 2005 r. wnioskiem w sprawie Entra⁽¹⁹¹⁾.

1.5. ZAKŁÓCENIE KONKURENCJI I WPLYW NA WYMIANĘ HANDLOWĄ MIĘDZY UMAWIAJĄCYMI SIĘ STRONAMI

O międzynarodowym charakterze rynków budowy, eksploatacji i utrzymania dróg w obrębie EOG świadczy fakt, że podmioty norweskie (takie jak Veidekke ASA) działają w innych krajach EOG, a spółki międzynarodowe pochodzące z innych niż Norwegia krajów EOG (takie jak Lemminkäinen Norge AS, Skanska Norge AS, NCC Construction AS) działają na rynku norweskim. W tych okolicznościach wniesienie środków do jednego z podmiotów działających na rynku, tj. Mesta AS, wzmocni i poprawi jego pozycję względem innych przedsiębiorstw z siedzibą w Norwegii lub w innych krajach EOG oraz konkurujących na rynkach budowlanych, eksploatacji i utrzymania⁽¹⁹²⁾. Finansowanie to pozwoli między innymi spółce Mesta AS oferować niższe wycenione oferty, aby zdobywać zamówienia budowlane, rywalizując z konkurentami.

Na tej podstawie Urząd uznaje, że udzielenie wsparcia finansowego spółce Mesta AS (w formie dotacji, zawyżonej ceny usług lub w formie zwolnienia z opłat) zakłóci konkurencję i wpłynie na handel.

⁽¹⁸⁸⁾ Dyrektywa Komisji 2006/111/WE w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw („dyrektywa w sprawie przejrzystości”).

⁽¹⁸⁹⁾ Zob. na przykład decyzję Komisji 2006/741/WE z dnia 20 października 2004 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Niemcy na rzecz Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale, obecnie HSH Nordbank AG (Dz.U. L 307 z 7.11.2006, s. 134).

⁽¹⁹⁰⁾ Decyzja nr 318/05/COL.

⁽¹⁹¹⁾ Sekcja 1.2.1 w części II decyzji nr 318/05/COL.

⁽¹⁹²⁾ W tym względzie zob. sprawa 730/79 Philip Morris przeciwko Komisji [1980], Rec. s. 2671, pkt 11, gdzie stwierdza się: „[j]eżeli pomoc finansowa przyznana przez państwo wzmocnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurencyjnych w wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej, te ostatnie muszą być uznane za dotknięte skutkami udzielonej pomocy”.

1.6. WNIOSEK

W oparciu o powyższe Urząd stwierdza, że warunki dotyczące obecności pomocy państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG zostały spełnione w odniesieniu do państwowego finansowania wszystkich środków służących redukcji zatrudnienia, czyli wcześniejszych emerytur, tymczasowego utrzymania uprawnień emerytalnych i dotyczących specjalnego wieku emerytalnego urzędników oraz rekompensaty z tytułu wynagrodzenia (lub środków alternatywnych). Warunki dotyczące obecności pomocy państwa zostały również spełnione w odniesieniu do państwowego finansowania kosztów (i) przeprowadzek i dojazdów; (ii) przenoszenia biur/biur wsparcia i utrzymania oraz przenoszenia archiwów poniesionych po dniu 1 stycznia 2003 r.; oraz (iii) zwolnienia spółki Mesta AS z opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych. Wreszcie Urząd stwierdza, że niezależnie od tego, czy umowy przejściowe wiązały się z przyznaniem spółce Mesta AS korzyści gospodarczej, umowy te pociągają za sobą obowiązek świadczenia usług publicznych w rozumieniu art. 59 ust. 2 Porozumienia EOG.

2. WYMOGI PROCEDURALNE

Zgodnie z art. 1 ust. 3 części I protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale „Urząd Nadzoru EFTA należy powiadamiać z wystarczającym wyprzedzeniem, aby umożliwić mu przedstawienie swoich uwag, o jakichkolwiek planach przyznania lub zmiany pomocy. [...] Dane państwo nie może wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej”.

Władze norweskie nie powiadomiły Urzędu przed podjęciem środków związanych z przekazaniem działalności Działu Produkcji spółce Mesta AS. Władze norweskie nie wywiązały się zatem z obowiązku dotyczącego zgłoszenia zgodnie z art. 1 ust. 3 części I protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale. Dlatego pomoc państwa przyznana w odniesieniu do środków podjętych w związku z przekazaniem działalności Działu Produkcji spółce Mesta AS stanowi „pomoc niezgodną z prawem” w rozumieniu art. 1 lit. f) części II protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale.

3. ZGODNOŚĆ POMOCY

3.1. ŚRODKI RESTRUKTURYZACJI I REORGANIZACJI

W odniesieniu do środków restrukturyzacji i reorganizacji niezbędnych do tego, aby Mesta AS mogła kontynuować działalność, a mianowicie wcześniejszych emerytur, tymczasowego utrzymania uprawnień emerytalnych i dotyczących specjalnego wieku emerytalnego urzędników oraz rekompensaty z tytułu wynagrodzenia (lub środków alternatywnych), zastosowanie ma wyjątek ustanowiony w art. 61 ust. 3 lit. c) Porozumienia EOG dotyczący zgodności pomocy ułatwiającej rozwój niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów.

W swojej praktyce decyzyjnej Komisja konsekwentnie uznawała, że zmniejszenie obciążeń finansowych wynikających z niekorzystnej sytuacji strukturalnej, w jakiej spółka znalazła

się w związku z jej wcześniejszym statusem podmiotu państwowego, w tym uprawnień emerytalnych oraz środków związanych z redukcją zatrudnienia, może zostać uznane za zgodne w przypadku gdy takie koszty zostały poniesione w kontekście liberalizacji sektora oraz otwarcia sektora na konkurencję⁽¹⁹³⁾. Wnioski Komisji w tej kwestii wynikały z faktu, że finansowanie państwowe środków restrukturyzacji i reorganizacji wiązało się z usuwaniem barier wejścia na rynek oraz z tego, że obciążenia finansowe wynikające z immanentnej niekorzystnej sytuacji strukturalnej wpłynęłyby na konkurencyjność spółki po otwarciu rynku na konkurencję.

Urząd zauważa, że w przedmiotowej sprawie reforma będącego uprzednio podmiotem państwowym Działu Produkcji oraz jego przekształcenie w efektywną spółkę implikuje, że przeniesienie jego personelu do nowej spółki stanowiło nieodłączny element liberalizacji rynku dróg krajowych. W rzeczywistości do liberalizacji nie doszłoby bez posiadającej wystarczające zasoby ludzkie spółki. Omawiane środki mają charakter przejściowy i zostały wdrożone po części, żeby zachęcić pracowników do przejścia do spółki Mesta AS i rezygnacji ze statusu urzędników, po części zaś, by ułatwić zmniejszenie zatrudnienia, co było niezbędne, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie przedsiębiorstwa komercyjnego.

Chociaż rynek eksploatacji i utrzymania dróg jest otwarty na konkurencję (na przykład w przypadku dróg gminnych), Dział Produkcji nie funkcjonował na rynku, gdyż wykonywał jedynie wewnętrzne zlecenia państwowe dotyczące sieci dróg krajowych. Dlatego też specyficzny status pracowników Zarządu Dróg Publicznych został im przyznany w warunkach braku konkurencji⁽¹⁹⁴⁾.

Urząd uznaje, że finansowanie państwowe stosownych środków leży we wspólnym interesie. Środki przejściowe pozwoliły na otwarcie na konkurencję państwowego segmentu rynku usług drogowych. Dzięki zdjęciu ze spółki Mesta AS dodatkowych kosztów, które musiała ona ponieść z racji przejęcia dawnego działu administracji państwowej, Mesta AS będzie w stanie prowadzić swobodną działalność w zakresie świadczenia usług budowy, eksploatacji i utrzymania dróg oraz dostosowywać się do warunków rynkowych. W związku z tym usunięto bariery dla wejścia spółki na rynek. Ogólnie rzecz biorąc, przekształcenie dawnego monopolistycznego usługodawcy w odniesieniu do sieci dróg krajowych (tj. Działu Produkcji) w prywatną spółkę (Mesta AS), która działa w tych samych ramach prawnych, co inne prywatne podmioty w Norwegii, jest w długookresowej perspektywie korzystne dla użytkowników końcowych. Informacje przedstawione przez władze norweskie wskazują, że konkurencja na stosownym rynku zwiększyła się, co poskutkowało niższymi cenami zarówno eksploatacji, jak i utrzymania dróg, w związku z czym podatnicy i gospodarka jako całość odnieśli korzyści.

⁽¹⁹³⁾ Zob. na przykład rozważania w sprawie EDF (Francja) (Dz.U. L 49 z 22.2.2005, s. 9), Destia (Finlandia) (Dz.U. L 270 z 10.10.2008), OTE (Grecja) (Dz.U. L 243 z 11.9.2008, s. 7), La Poste (Francja) (Dz.U. L 63 z 7.3.2008, s. 16) oraz Royal Mail (Zjednoczone Królestwo) C/2007 z dnia 8 kwietnia 2009 r.

⁽¹⁹⁴⁾ Tak brzmi wniosek w decyzji Urzędu nr 349/07/COL z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Urzędu Okręgowego Møre i Romsdal należącego do Norweskiego Zarządu Dróg.

Urząd stoi również na stanowisku, że pomoc państwa jest właściwym instrumentem. Ponieważ Dział Produkcji nigdy nie był w zamierzeniu podmiotem komercyjnym działającym na otwartym rynku, był w stanie ponosić wyższe koszty emerytur urzędniczych i nie pogarszało to znacząco jego sytuacji gospodarczej. Jednak przy otwarciu rynku związanego z siecią dróg krajowych dla usługodawców i przekształceniu w tym kontekście dawnego działu administracji państwowej w spółkę komercyjną, koszty związane z jej personelem trzeba było dostosować do kosztów ponoszonych przez konkurencję. W takich okolicznościach pomoc państwa jest właściwym instrumentem służącym zdjeciu ze spółki komercyjnej kosztów poniesionych przy reorganizacji dawnego podmiotu państwowego. Jeżeli chodzi o efekt zachęty i jego konieczność, Urząd zauważa, że bez finansowania państwowego koszty spółki Mesta AS nie odpowiadałyby ponoszonym przez konkurencję, a spółce byłoby trudno konkurować na równych zasadach. W związku z tym finansowanie państwowe jest niezbędne, a efekt zachęty zostaje osiągnięty.

W tym kontekście Urząd zauważa, że w porównaniu z liczbą przeniesionego początkowo w 2003 r. personelu (4 750 pracowników), zatrudnienie było stopniowo redukowane do 3 296 w 2005 r., a następnie do 3 237 w 2006 r., by osiągnąć 3 032 w 2007 r.⁽¹⁹⁵⁾. Oznacza to, że środki przyniosły pożądany skutek.

Wreszcie finansowanie państwowe odpowiednich środków jest proporcjonalne, gdyż ograniczone jest do kosztów dodatkowych, przewyższających te, jakie Mesta AS musiałaby (średnio) ponieść w przypadku pracowników zatrudnionych na warunkach rynkowych.

Jeżeli jednak chodzi o finansowanie państwowe pozostałych kosztów restrukturyzacji i organizacji, tj. kosztów związanych z przeprowadzkami, dojazdami, przeniesieniem biur/biur wsparcia oraz przeniesieniem archiwów po dacie utworzenia spółki Mesta AS, Urząd nie był w stanie zidentyfikować elementów wskazujących, że środki te były związane z obciążeniami przyjętymi w czasie, gdy rynek pozostawał zamknięty. Wręcz przeciwnie, środki te są związane z kosztami ponoszonymi zazwyczaj, gdy spółki rozpoczynają działalność, a zatem poniesienie takich kosztów nie wpłynęłoby na konkurencyjność spółki Mesta AS na rynku w porównaniu do jakiegokolwiek innej spółki. Ponieważ nie istnieje inny przepis, na podstawie którego Urząd może uznać środki związane z pomocą operacyjną za zgodne, Urząd stwierdza zatem, że środki (czyli przeprowadzki, dojazdy, przeniesienie biur/biur wsparcia oraz przeniesienie archiwów) nie są zgodne z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

3.2. UMOWY PRZEJŚCIOWE

(i) Umowy na roboty budowlane

Urząd uznaje, że w zakresie, w jakim ceny, po jakich umowy na roboty budowlane zostały przekazane spółce Mesta AS,

⁽¹⁹⁵⁾ Por. stronę internetową spółki Mesta www.mesta.no oraz sprawozdanie roczne spółki Mesta AS z 2008 r., s. 2.

przekraczały ceny rynkowe, co wiązało się z pomocą państwa, pomoc taka jest zgodna z funkcjonowaniem Porozumienia EOG. Wniosek ten opiera się na fakcie, że rozwiązanie alternatywne, czyli ustalanie cen rynkowych poprzez organizację otwartych przetargów dotyczących częściowo ukończonych projektów budowlanych, nie jest możliwe do zastosowania w praktyce. Trwające prace musiałyby zostać przerwane i potencjalnie przejęte przez nowych wykonawców, co nie tylko znacząco podwyższyłoby koszty całości projektu, lecz i mogłoby się wiązać ze znacznymi opóźnieniami. Po drugie, Zarząd Dróg zlecił wykonanie części trwających projektów budowlanych licznym podwykonawcom. W przypadku organizacji przetargów publicznych ci podwykonawcy musieliby zostać zwolnieni, co implikowałoby dodatkowe koszty. Po trzecie, wszystkie projekty budowlane cechowały się ograniczonym czasem trwania i miały bez wyjątku zakończyć się w krótkim okresie dwóch lat.

Ze wszystkich tych powodów łącznie Urząd uznaje, że ograniczona potencjalna pomoc państwa w kontekście cen umów na roboty budowlane przekazanych spółce Mesta AS jest zgodna z funkcjonowaniem Porozumienia EOG na mocy art. 61 ust. 3 lit. c) Porozumienia EOG.

(ii) Umowy dotyczące eksploatacji i utrzymania

Władze norweskie argumentują, iż środki na rzecz spółki Mesta AS stanowią rekompensatę za koszty, które Mesta AS musiała ponieść w związku z nałożonym na nią obowiązkiem świadczenia usług publicznych, odwołując się do art. 59 ust. 2 Porozumienia EOG.

Z wytycznych dotyczących pomocy państwa w sprawie reguł rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, państwowej własności przedsiębiorstw oraz pomocy dla przedsiębiorstw publicznych („wytycznych dotyczących rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych”) wynika, iż aby rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych została uznana za zgodną z Porozumieniem EOG, obowiązek świadczenia usług publicznych musi być (i) rzeczywisty i jasno zdefiniowany; (ii) nałożony za pośrednictwem aktu wskazującego obowiązek świadczenia usług publicznych; oraz (iii) kwota rekompensaty nie może przekroczyć wielkości niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych podczas wypełniania obowiązku świadczenia usług publicznych (czyli musi być proporcjonalna), biorąc pod uwagę odpowiednie wpływy i rozsądny zysk z tytułu wypełniania tego obowiązku⁽¹⁹⁶⁾.

⁽¹⁹⁶⁾ Wytyczne dotyczące rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych obowiązują od 20 grudnia 2005 r. Punkt 25 wytycznych stanowi, że w przypadku niezgłoszonej pomocy Urząd stosuje przepisy obowiązujące w chwili przyznania pomocy, chyba że pomoc została przyznana po przyjęciu wytycznych – w tym przypadku wytyczne muszą być stosowane. Ponieważ usługi świadczone przez spółkę Mesta AS na mocy umów przejściowych obejmowały okres od 2003 do 2006 r., a więc zarówno przed, jak i po 2005 r., wytyczne dotyczące rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych zostały zastosowane przez analogię.

Urząd przypomina, że jak ponownie stwierdzono w wytycznych dotyczących rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, państwa EFTA dysponują znaczną swobodą, jeżeli chodzi o charakter usług klasyfikowanych jako usługi leżące w ogólnym interesie gospodarczym⁽¹⁹⁷⁾.

Urząd uznaje, że na spółce Mesta AS spoczywały rzeczywiste i jasno zdefiniowane obowiązki świadczenia usług publicznych nałożone za pośrednictwem aktu wskazującego odpowiednie obowiązki.

Urząd zauważa, że obowiązek wykonywania umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania nałożono na spółkę Mesta AS na ograniczony czas w celu zapewnienia, że po otwarciu rynku eksploatacji i utrzymania (sieci dróg krajowych) na konkurencyjną działalność będzie prowadzona w sposób umożliwiający Zarządowi Dróg Publicznych zachowanie wystarczającej kontroli nad bezpieczeństwem ruchu drogowego. Obowiązki nałożone na spółkę Mesta AS zostały jasno określone i opisane w raporcie standaryzacyjnym wydanym przez Zarząd Dróg Publicznych za pośrednictwem konkretnych wymogów dotyczących norm i/lub działań w odniesieniu do świadczonych usług publicznych. Postrzeganie eksploatacji i utrzymania sieci dróg krajowych jako przedmiotu usług publicznych świadczonych przez państwo jest uzasadnione i zgodne z praktyką decyzyjną Komisji dotyczącą utrzymania tuneli drogowych jako obowiązku świadczenia usługi publicznej⁽¹⁹⁸⁾. Ponadto w przedmiotowej sprawie obowiązek świadczenia usług publicznych nałożono tylko na okres przejściowy (do 2006 r.) w celu umożliwienia Zarządowi Dróg Publicznych zachowania niezbędnego poziomu kontroli nad bezpieczeństwem ruchu drogowego, co potwierdza związek między świadczeniem usługi publicznej a odpowiedzialnością kontrolną Zarządu Dróg Publicznych. Wreszcie jeżeli chodzi o sposób nałożenia obowiązku, obowiązek wykonywania prac dotyczących eksploatacji i utrzymania zgodnie ze standardami został powierzony spółce Mesta AS na mocy postanowień zawartych w każdej umowie pomiędzy spółką Mesta AS a państwem (w postaci Zarządu Dróg Publicznych)⁽¹⁹⁹⁾.

Jeżeli chodzi o kwotę rekompensaty, ogólna reguła w wytycznych dotyczących rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych brzmi, że kwota rekompensaty nie może przekroczyć wielkości niezbędnej do pokrycia kosztów poniesionych podczas wypełniania obowiązku świadczenia usług publicznych, uwzględniając rozsądny zysk z tytułu wypełniania tego obowiązku.

⁽¹⁹⁷⁾ Sprawa E-9/04 Stowarzyszenie Bankierów i Maklerów Giełdowych Islandii przeciwko Urzędowi Nadzoru EFTA [2006] EFTA Court Report s. 42, ust. 65.

⁽¹⁹⁸⁾ Decyzje Komisji dotyczące utrzymania dróg i łączących tuneli: N 562/05 (Włochy) Società Italiana del Traforo del Monte Bianco (SITMB) z 16.5.2006 r.; N 420/05 (Francja) Tunnel du Mont Blanc et Tunnel Maurice Lemaire z 22.2.2006 r.; oraz N 321/01 (Francja) Tunnel Routière du Fréjus z 20.6.2001 r. Zob. też sprawa Destia (Dz.U. L 270 z 10.10.2008, s. 1), motywy 214–216.

⁽¹⁹⁹⁾ Jest to sposób podobny do tego, w jaki obowiązki świadczenia usług publicznych zostały powierzone w decyzjach Komisji, o których mowa jest w powyższym przypisie.

Pod tym względem wytyczne dotyczące rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych wymagają wzięcia pod uwagę jedynie kosztów związanych z obowiązkiem świadczenia usług publicznych oraz rozdzielenia kosztów usług leżących w ogólnym interesie gospodarczym i wszelkiej innej działalności. Ponadto możliwe jest uwzględnienie kosztów związanych z inwestycjami, gdy są one niezbędne w celu wypełnienia obowiązku świadczenia usług publicznych.

W oparciu o dostarczone informacje Urząd uznaje, że ponieważ Mesta AS prowadziła osobną rachunkowość w przypadku umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania, przedstawione koszty świadczenia usług publicznych zostały prawidłowo przyporządkowane. Ponadto fakt, iż Mesta AS przydzielała kapitał na inwestycje proporcjonalnie do przychodów uzyskiwanych z takich umów, jest również zgodny z regułami określonymi w wytycznych dotyczących rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Na tej podstawie Urząd uznaje, że finansowanie w 100 % kosztów świadczenia przez spółkę Mesta AS usług publicznych na mocy umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania jest zgodne z wytycznymi dotyczącymi rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.

W odniesieniu do ustalenia rozsądnego zysku wytyczne dotyczące rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych stanowią, że rzeczywista stopa zwrotu uzyskiwana przez dostawcę usług publicznych nie może przekraczać średniej stopy zwrotu w danym sektorze w ostatnich latach. Innymi słowy, poziom stopy zwrotu uzyskiwanej rzeczywiście przez spółkę Mesta AS musi zostać porównany do poziomu odniesienia lub wspólnego mianownika dla sektora.

Urząd zbadał wynoszącą 8,42 % „referencyjną stopę zwrotu” przedstawioną przez władze norweskie (w tabeli poniżej), która ma zostać wykorzystana jako wzorcowa stopa zwrotu w sektorze eksploatacji i utrzymania. Urząd stoi na stanowisku, że składniki referencyjnej stopy zwrotu opierają się na wartościach rynkowych. Po pierwsze, Urząd wziął pod uwagę, że wartość współczynnika beta wynosząca 1 jest średnią wartością współczynnika beta dla 15 innych spółek z sektora eksploatacji i utrzymania. Po drugie, wynoszący 5 % rynkowy poziom premii za ryzyko znajduje się w przedziale przyjętym przez inne podmioty na tym rynku (wynoszącym od 3 do 6 %) oraz w przedziale premii za ryzyko stosowanym przez firmę PWC w raporcie dotyczącym spółki Mesta AS z 2008 r. Po trzecie, stopa zwrotu opiera się na tej samej metodzie, co wynosząca 6,7 % stopa zwrotu, której państwo wymaga w odniesieniu do całości swoich inwestycji w spółkę Mesta AS (obejmującą zarówno działalność budowlaną, jak i eksploatację oraz utrzymanie). Po czwarte, wartość współczynnika beta jest średnią obliczoną w latach 2002–2007, czyli w okresie, w którym Mesta AS świadczyła usługi publiczne.

Składniki referencyjnej stopy zwrotu
Średni ważony koszt kapitału (WACC)

Stopa procentowa wolna od ryzyka (*) przed opodatkowaniem	3,85 %
Rynkowy poziom premii za ryzyko (**)	5,00 %
Współczynnik beta kapitału ogółem	0,90
Zadłużenie netto/kapitał własny	
Współczynnik beta kapitału własnego	1
Koszt kapitału własnego po opodatkowaniu	8,85 %
Koszt kapitału obcego	
Stopa procentowa wolna od ryzyka przed opodatkowaniem	3,85 %
Premia za pożyczkę	2,50 %
Koszt kapitału obcego przed opodatkowaniem	6,35 %
Stawka opodatkowania	28 %
Koszt kapitału obcego po opodatkowaniu	4,57 %
Średni ważony koszt kapitału (WACC)	
Koszt kapitału własnego	8,85 %
Udział kapitału własnego	90 %
Ważony koszt kapitału własnego po opodatkowaniu	8,00 %
Koszt kapitału obcego po opodatkowaniu	4,6 %
Udział kapitału obcego	10 %
Ważony koszt kapitału obcego po opodatkowaniu	0,5 %
WACC – koszt kapitału ogółem po opodatkowaniu	8,42 %

(*) Wynosząca 3,85 % stopa procentowa wolna od ryzyka opiera się na stopie zwrotu 5-letnich obligacji skarbowych (w latach 2003–2007); por. dane Norweskiego Banku Centralnego.

(**) Rynkowy poziom premii za ryzyko wskazuje stopę zwrotu, jakiej podmioty rynkowe wymagają w przypadku akcji w porównaniu do inwestycji wolnych od ryzyka. Rynkowy poziom premii za ryzyko na poziomie 5 % wynika z faktu, że wymagany poziom waha się ogólnie od 3 % do 6 %. Jest on o 0,5 % wyższy od stopy określonej w raporcie firmy PriceWaterhouseCoopers z 2008 r. zatytułowanym „Mesta AS – Entrepriser Verdi pr. 1. januar 2008” („raport PWC 2008”). Raport PWC opublikowano w kontekście powstania grupy Mesta, został on zweryfikowany przez audytorów BDO Noraudit.

Wynosząca 8,42 % referencyjna stopa zwrotu opiera się na wartości współczynnika beta wynoszącej 1, którą ustalono na podstawie:

- obserwacji wartości współczynnika beta podczas 40-miesięcznego okresu (2002–2007) dla 15 porównywalnych spółek (takich jak Veidekke ASA, Skanska AB-B SHS, PEAB AB) ⁽²⁰⁰⁾,
- korelację stopy zwrotu określono na podstawie „All Country World Index” Morgan Stanley ⁽²⁰¹⁾,

⁽²⁰⁰⁾ Jest to zgodne z najlepszymi praktykami wyceny wartości PriceWaterhouseCoopers; por. raport PWC 2008.

⁽²⁰¹⁾ Por. raport PWC 2008.

— udział kapitału własnego uznano za odpowiadający średniej dla sektora (w oparciu o dane dla 15 porównywalnych spółek) ⁽²⁰²⁾.

Porównanie między rzeczywistą stopą zwrotu uzyskaną przez spółkę Mesta AS a referencyjną stopą zwrotu (wynoszącą 8,42 %) w latach 2003–2006 (zob. tabela poniżej) dowodzi, że Mesta AS otrzymała nadwyżkę rekompensaty wynoszącą 66,4 miliona NOK. W związku z tym zdaniem Urzędu kwotę tę należy uznać za nadmierną rekompensatę w rozumieniu wytycznych dotyczących rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Urząd zauważa, że ten sposób obliczenia kwoty nadmiernej rekompensaty uwzględnia już możliwość, że Mesta AS (zgodnie z wytycznymi dotyczącymi rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych) przenosiła nadmierną rekompensatę ⁽²⁰³⁾ otrzymaną w danym roku na rok następny.

Stopa zwrotu

	2003	2004	2005	2006	Ogółem
Mesta AS: stopa zwrotu	10,86 %	6,15 %	9,98 %	14,5 %	
Referencyjna stopa zwrotu	8,42 %	8,42 %	8,42 %	8,42 %	
Nadwyżka stopy zwrotu	2,44 %	-2,27 %	1,56 %	6,08 %	
Nadwyżka stopy zwrotu (w milionach NOK)	44,8	-46,4	22,5	45,5	66,4

Na podstawie powyższego Urząd uznaje, że warunki art. 59 ust. 2 Porozumienia EOG zostały spełnione, jeżeli chodzi o istnienie obowiązku świadczenia usług publicznych oraz jego powierzenie w odniesieniu do umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania. Ponieważ jednak Mesta AS otrzymała nadwyżkę rekompensaty w wysokości 66,4 miliona NOK, Urząd uznaje, że rekompensata dla spółki Mesta AS z tytułu obowiązku świadczenia usług publicznych nie jest proporcjonalna, a tym samym wspomniana kwota nadmiernej rekompensaty nie jest zgodna z art. 59 ust. 2 Porozumienia EOG.

3.3. OPŁATY ZWIĄZANE Z DOKUMENTAMI I OPŁATY REJESTRACYJNE

Jeżeli chodzi o pomoc państwa przyznaną w wyniku zwolnienia spółki Mesta AS z opłat dotyczących dokumentów i opłat rejestracyjnych, władze norweskie nie argumentowały, że pomoc taka jest zgodna z funkcjonowaniem Porozumienia EOG. Urząd rozważył jednak możliwość uznania tej pomocy za zgodną. Po pierwsze, Urząd zauważa, że nie można zastosować żadnego z wyjątków przewidzianych w art. 61 ust. 2 Porozumienia EOG, gdyż przedmiotowa pomoc nie służy celom wymienionym we wspomnianych przepisach. Zwolnienie z opłat dotyczących dokumentów i opłat rejestracyjnych nie stanowi pomocy o charakterze socjalnym przyznawanej indywidualnym konsumentom, nie jest też pomocą mającą na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub zdarzeniami nadzwyczajnymi. Po drugie, na mocy art. 61 ust. 3

⁽²⁰²⁾ Por. raport PWC 2008.

⁽²⁰³⁾ Kwota przeniesiona z 2003 na 2004 r. stanowiła mniej niż 10 % rocznej rekompensaty zgodnie z sekcją 20 wytycznych dotyczących rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych.

lit. a) Porozumienia EOG za zgodną można uznać pomoc przeznaczoną na sprzyjanie rozwojowi gospodarcemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których występuje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia. Ponieważ jednak norweska regionalna mapa pomocy nie wyróżnia takich obszarów, przepis ten nie ma zastosowania. Po trzecie, wyjątek określony w art. 61 ust. 3 lit. b) Porozumienia EOG nie ma zastosowania, gdyż przedmiotowa pomoc nie ma na celu wspierania realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, ani też nie ma na celu zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce Norwegii. Urząd nie znalazł wreszcie powodu, aby uznać, iż wobec przedmiotowej pomocy może znaleźć zastosowanie wyjątek określony w art. 61 ust. 3 lit. c) Porozumienia EOG, który stanowi, że za zgodną z funkcjonowaniem Porozumienia EOG może zostać uznana pomoc państwa przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Ponieważ żaden z wyjątków nie znajduje zastosowania, Urząd uznał, że pomoc przyznana poprzez zwolnienia z opłat dotyczących dokumentów i opłat rejestracyjnych nie jest zgodna z funkcjonowaniem Porozumienia EOG. Ten wniosek Urzędu jest zgodny ze stanowiskiem zajęтым w decyzji przyjętej w dniu 14 grudnia 2005 r., w którym Urząd również uznał, że zwolnienia z opłat dotyczących dokumentów i opłat rejestracyjnych nie są zgodne z funkcjonowaniem Porozumienia EOG⁽²⁰⁴⁾.

4. WNIOSEK

W oparciu o powyższą ocenę Urząd uznaje, że środki restrukturyzacji obejmujące wcześniejsze emerytury, tymczasowe utrzymanie uprawnień emerytalnych i dotyczących specjalnego wieku emerytalnego urzędników oraz rekompensatę z tytułu wynagrodzenia (lub środki alternatywne) wiążą się z przyznaniem pomocy państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG, która jest zgodna na mocy art. 61 ust. 3 lit. c) Porozumienia EOG.

Z powodów przedstawionych powyżej Urząd uznaje, że pomoc państwa przyznana spółce Mesta AS w związku z poniższymi środkami nie jest zgodna z Porozumieniem EOG:

- (i) kosztami przeprowadzek i dojazdów;
- (ii) kosztami przeniesienia biur/biur wsparcia i utrzymania oraz przeniesienia archiwów poniesionymi po dniu 1 stycznia 2003 r.;
- (iii) zwolnieniem spółki Mesta AS z opłat dotyczących dokumentów i opłat rejestracyjnych; oraz
- (iv) nadwyżką rekompensaty w odniesieniu do świadczenia przez spółkę Mesta AS usług publicznych na mocy umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania, wynoszącą 66,4 miliona NOK.

Ponieważ środki te nie zostały zgłoszone Urzędowi, pomoc taka stanowi pomoc niezgodną z prawem w rozumieniu art. 1 lit. f) części II protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale. Na mocy art. 14 części II protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale Urząd podejmuje decyzję

nakazującą odzyskanie od beneficjentów niezgodnej z prawem pomocy, która jest niezgodna z regułami dotyczącymi pomocy państwa określonymi w Porozumieniu EOG,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc państwa związana z wcześniejszymi emeryturami, tymczasowym utrzymaniem uprawnień emerytalnych i dotyczących specjalnego wieku emerytalnego urzędników oraz rekompensatą z tytułu wynagrodzenia (lub środkami alternatywnymi) przyznana spółce Mesta AS jest zgodna z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

Pomoc państwa przyznana spółce Mesta AS w odniesieniu do (i) kosztów przeprowadzek i dojazdów; (ii) kosztów przeniesienia biur/biur wsparcia i utrzymania oraz przenoszenia archiwów poniesionych po dniu 1 stycznia 2003 r.; (iii) zwolnienia spółki Mesta AS z opłat związanych z dokumentami i opłat rejestracyjnych; oraz (iv) wynoszącej 66,4 miliona NOK nadwyżki rekompensaty w odniesieniu do świadczenia przez spółkę Mesta AS usług publicznych na mocy umów przejściowych dotyczących eksploatacji i utrzymania nie jest zgodna z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

Artykuł 2

Władze norweskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu odzyskania od spółki Mesta AS pomocy, o której mowa w art. 1 ust. 2 i której udzielono spółce Mesta AS niezgodnie z prawem.

Artykuł 3

Odzyskanie pomocy przeprowadza się bezzwłocznie i zgodnie z procedurami prawa krajowego, pod warunkiem że pozwalają one na bezzwłoczne i skuteczne wykonanie decyzji. Pomoc do odzyskania obejmuje odsetki i odsetki składane liczone od dnia, w którym została ona przekazana do dyspozycji spółki Mesta AS do dnia jej odzyskania. Odsetki oblicza się na podstawie art. 9 decyzji Urzędu Nadzoru EFTA nr 195/04/COL.

Artykuł 4

Władze norweskie informują Urząd Nadzoru EFTA o środkach podjętych w celu zastosowania się do niniejszej decyzji w terminie dwóch miesięcy od daty powiadomienia o niej.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Norwegii.

Artykuł 6

Jedynie wersja w języku angielskim jest autentyczna.

Sporządzono w Brukseli dnia 7 października 2009 r.

W imieniu Urzędu Nadzoru EFTA

Rakel SURLIEN
Członek Kolegium

Kurt JAEGER
Członek Kolegium

⁽²⁰⁴⁾ Decyzja nr 318/05/COL.