

**DECYZJA KOMISJI (UE) 2016/1849****z dnia 4 lipca 2016 r.****w sprawie środka SA.41613 – 2015/C (ex SA.33584 – 2013/C (ex 2011/NN)) wdrożonego przez Niderlandy na rzecz zawodowego klubu piłki nożnej PSV w Eindhoven***(notyfikowana jako dokument nr C(2016) 4093)***(Jedynie tekst w języku niderlandzkim jest autentyczny)****(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

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

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu <sup>(1)</sup> oraz uwzględniając ich uwagi,

a także mając na uwadze, co następuje:

**1. PROCEDURA**

- (1) W maju 2011 r. Komisja dowiedziała się z doniesień prasowych oraz pism od obywateli, że gmina Eindhoven planuje udzielenie wsparcia zawodowemu klubowi piłki nożnej Philips Sport Vereniging (zwanemu dalej „PSV”) za pomocą transakcji finansowej. W latach 2010 i 2011 Komisja otrzymała również skargi dotyczące środków na rzecz innych zawodowych klubów piłki nożnej w Niderlandach, mianowicie MVV w Maastricht, Willem II w Tilburgu, FC Den Bosch w 's-Hertogenbosch oraz NEC w Nijmegen. W pismach z 26 i 28 lipca 2011 r. Niderlandy przekazały Komisji informacje na temat środka zastosowanego wobec PSV.
- (2) Pismem z dnia 6 marca 2013 r. Komisja poinformowała Niderlandy, że podjęła decyzję o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 Traktatu w odniesieniu do środków na rzecz Willem II, NEC, MVV, PSV oraz FC Den Bosch.
- (3) Decyzja Komisji w sprawie wszczęcia postępowania (zwana dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”) została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* <sup>(2)</sup>. Komisja zwróciła się do zainteresowanych stron o składanie uwag dotyczących przedmiotowych środków.
- (4) Władze niderlandzkie przedłożyły uwagi dotyczące środka na rzecz PSV w pismach z dnia 6 czerwca i 12 listopada 2013 r., a także 12 i 14 stycznia oraz 22 kwietnia 2016 r.
- (5) Komisja otrzymała uwagi od następujących zainteresowanych stron: od gminy Eindhoven (zwanej dalej „gminą”) w dniu 23 maja 2013 r., 11 września 2013 r. oraz 26 września 2013 r., a także od PSV w dniu 24 maja 2013 r. Komisja przekazała te uwagi władzom niderlandzkim, którym dano możliwość ustosunkowania się do nich. Uwagi Niderlandów wpłynęły w piśmie z dnia 12 listopada 2013 r.
- (6) Spotkania z władzami niderlandzkimi odbyły się w dniach 9 lipca 2013 r., 25 lutego 2015 r. oraz 13 października 2015 r.

<sup>(1)</sup> Decyzja Komisji w sprawie SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN) – Niderlandy – Pomoc dla niektórych holenderskich zawodowych klubów piłki nożnej w latach 2008–2011 – Zaprośzenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 116 z 23.4.2013, s. 19).

<sup>(2)</sup> Zob. przypis 1.

- (7) W dniu 17 lipca 2013 r. gmina złożyła do Sądu odwołanie od decyzji o wszczęciu postępowania z dnia 6 marca 2013 r. <sup>(3)</sup>.
- (8) Po podjęciu decyzji o wszczęciu postępowania, w porozumieniu z Niderlandami, dochodzenia w sprawie poszczególnych klubów prowadzone były oddzielnie. Dochodzenie w sprawie PSV zarejestrowano jako sprawę nr SA.41613.

## 2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY

### 2.1. Środek pomocy

- (9) Krajowa federacja piłki nożnej Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (zwana dalej „KNVB”) jest organizacją patronacką zawodowych i amatorskich rozgrywek piłkarskich. Zawodowa piłka nożna w Niderlandach jest zorganizowana w systemie dwuszczeblowym. W sezonie 2014/2015 istniało 38 klubów, z których 18 występowało w najwyższej lidze (eredivisie), a 20 w lidze niższej (eerste divisie).
- (10) PSV powstało w 1913 r. i rozgrywa swoje miejscowe mecze w Eindhoven. W 1999 r. działalność komercyjna PSV była prowadzona w ramach spółki z ograniczoną odpowiedzialnością [naamloze vennootschap]. Wszystkie akcje z wyjątkiem jednej są własnością Fundacji PSV Football. Pozostała akcja jest własnością Eindhoven Football Club PSV. PSV gra w najwyższej klasie rozgrywkowej i stale rywalizuje o najwyższe miejsca w lidze. Zajęło pierwsze miejsce w najwyższej klasie rozgrywkowej w sezonach 2014/2015 i 2015/2016. PSV regularnie uczestniczy w rozgrywkach europejskich i zdobyło zarówno Puchar Europy Mistrzów Krajowych (w sezonie 1987/1988), jak i Puchar UEFA (w sezonie 1977/1978).
- (11) PSV jest właścicielem swojego stadionu, stadionu Philipsa (zwanego dalej „stadionem”). Do 2011 r. był również właścicielem gruntu pod stadionem i centrum treningowym *De Herdgang*. W 2011 r. PSV miał poważne problemy z płynnością, w związku z którymi zwrócił się do gminy, Philipsa i kilku innych przedsiębiorstw w Eindhoven, a także do niektórych banków. Niektóre z tych przedsiębiorstw faktycznie zgodziły się udzielić nowych pożyczek lub zmienić warunki obowiązujących pożyczek, aby pomóc PSV przejść przez trudny okres.
- (12) W tym okresie gmina i PSV negocjowały transakcję sprzedaży i dzierżawy zwrotnej. Uzgodniły, że gmina kupi grunt pod stadionem i centrum treningowym za kwotę 48 385 000 EUR. Grunt pod stadionem wyceniono na kwotę 41 160 000 EUR. Dla sfinansowania tego zakupu gmina zaciągnęła w banku długoterminową pożyczkę o stałym oprocentowaniu na zbliżoną kwotę. Następnie grunt pod stadionem udostępniono PSV w formie dzierżawy długoterminowej (*erfpacht*) na 40 lat, która może zostać przedłużona na wniosek PSV. Roczna opłata dzierżawna wynosi 2 463 030 EUR. Na tę roczną opłatę dzierżawną składają się: opłata za dzierżawę gruntu pod stadionem (1 863 743 EUR), gruntu pod centrum treningowym (327 151 EUR) i parkingu (272 135 EUR). Umowa zawierała klauzulę, że opłata dzierżawna będzie przedmiotem przeglądu po 20 latach.
- (13) Niderlandy nie powiadomiły Komisji na mocy art. 108 ust. 3 Traktatu o swoim zamiarze zawarcia tej umowy sprzedaży i dzierżawy zwrotnej.

### 2.2. Powody wszczęcia postępowania

- (14) W decyzji w sprawie wszczęcia postępowania Komisja uznała, że środki pomocy dla zawodowych klubów piłki nożnej mogą zakłócić konkurencję oraz mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Komisja miała również wątpliwości odnośnie do prawidłowości określenia ceny sprzedaży gruntu pod stadionem i wysokości opłaty dzierżawnej za grunt. Komisja doszła do wstępnego wniosku, że gmina za pomocą środków państwa zapewniła PSV selektywną korzyść, a zatem udzieliła klubowi piłki nożnej pomocy.
- (15) Zwłaszcza w odniesieniu do stosowania przez Niderlandy komunikatu Komisji w sprawie elementów pomocy przy sprzedaży gruntów przez władze publiczne <sup>(4)</sup> (zwanego dalej „komunikatem w sprawie sprzedaży gruntów”), Komisja przypomniiała, że wytyczne zawarte w tym komunikacie, zgodnie z deklaracją zawartą we wprowadzeniu do niego, dotyczą wyłącznie „sprzedaży gruntów i budynków będących własnością publiczną. Nie dotyczą one publicznego nabywania gruntów i budynków czy najmu lub dzierżawy gruntów i budynków przez władze publiczne. Takie transakcje mogą również zawierać elementy pomocy państwa.”

<sup>(3)</sup> Sprawa T-370/13 Gemeente Eindhoven przeciwko Komisji.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 209 z 10.7.1997, s. 3.

- (16) W odniesieniu do niezależnej ekspertyzy, z której skorzystała gmina, Komisja zakwestionowała trafność zastosowania przez ekspertów ds. wyceny w ich obliczeniach ceny gruntów do zastosowań wielofunkcyjnych zamiast ceny gruntu pod stadion. Komisja zakwestionowała również to, czy marża zysku i margines ryzyka zastosowane do obliczenia wartości gruntu pod przyszłe projekty deweloperskie po zakończeniu dzierżawy długoterminowej były realistyczne.
- (17) Na tym etapie Komisja nie była przekonana, że gmina kierowała się zamiarem zapewnienia, by transakcja była zgodna z testem prywatnego inwestora (zwanym dalej „MEIP”). Próbowano raczej uniknąć poniesienia straty; inaczej mówiąc, zabezpieczenia ustanowiono w celu zapewnienia neutralności tych transakcji dla jej budżetu. Byłoby to niedopuszczalne z punktu widzenia typowego inwestora prywatnego, nawet gdyby oparł się on na niezależnej ekspertyzie do celów wyceny gruntów i określenia wysokości opłaty dzierżawnej.

### 3. UWAGI NIDERLANDÓW

- (18) Władze niderlandzkie uważają, że z następujących przyczyn przedmiotowa transakcja nie stanowi pomocy państwa: a) wartość gruntu i wysokość rocznej opłaty dzierżawnej zostały określone przez ekspertów zewnętrznych zgodnie z komunikatem w sprawie sprzedaży gruntów. Przedmiotowy komunikat miałby stanowić odpowiednie ramy oceny elementu pomocy państwa w niniejszej transakcji; b) w ramach dzierżawy długoterminowej PSV wypłaci gminie czynsz, który będzie wyższy niż kwota rat, jakie gmina płaci bankowi, co zapewnia, że operacja jest dla gminy więcej niż neutralna pod względem finansowym; c) PSV zapewni gwarancję tych płatności pokrytą ze sprzedaży kartonów sezonowych; d) jeżeli PSV zbankrutuje, grunt i stadion przypadną gminie; e) wysokość opłaty dzierżawnej zostanie poddana przeglądowi po 20 latach na podstawie nowego sprawozdania z wyceny.
- (19) Zdaniem władz niderlandzkich przy zakupie gruntu pod stadionem gmina działała w ramach warunków rynkowych zgodnie z testem prywatnego inwestora i testem prywatnego wierzyciela. Zwróciła się o niezależną wycenę gruntu w celu określenia wartości transakcji na podstawie rynkowej wartości gruntu.
- (20) W odniesieniu do wyceny gruntu jako gruntu do celów wielofunkcyjnych władze niderlandzkie zauważyły, że wszelkie wyceny w kontekście porównań między zachowaniem inwestorów publicznych i prywatnych muszą być dokonywane poprzez odniesienie do nastawienia, jakie miałby inwestor prywatny w chwili zawierania przedmiotowej transakcji, biorąc pod uwagę dostępne wówczas informacje i przewidywany rozwój sytuacji. Z tego względu zlecono ekspertowi określenie wartości nieruchomości w jej obecnym stanie w przypadku sprzedaży w odpowiedzi na prawdopodobnie najkorzystniejszą ofertę przetargową, po dobrze przygotowanej ofercie rynkowej, biorąc pod uwagę potencjał budowlany terenu.
- (21) Zatem władze niderlandzkie odwołują się do niezależnego sprawozdania z wyceny, w którym zauważa się, że w wycenie należy wziąć pod uwagę możliwie realistyczny i przewidywalny rozwój sytuacji w przyszłości w odniesieniu do gruntu. W sprawozdaniu bierze się pod uwagę możliwą zmianę sposobu zabudowy terenu, na którym znajduje się stadion, i stwierdza się, że w przypadku zniknięcia stadionu najprawdopodobniejszą opcją byłby obszar wielofunkcyjny z budynkami biurowymi i mieszkaniowymi. Właściwe byłoby oparcie wyceny na tej perspektywie, nawet gdyby taka sytuacja nie miała nastąpić na przestrzeni najbliższych dziesięcioleci. Jak zaznaczają władze niderlandzkie i jak podkreślono w sprawozdaniu z wyceny, to założenie jest realistyczne, zwłaszcza z uwagi na lokalizację gruntu w centrum miasta. W przypadku działek znajdujących się w centrum potencjał stopniowego wzrostu wartości jest o wiele wyższy niż w przypadku działek znajdujących się na obrzeżach. Ponadto w tym przypadku gmina znajduje się w komfortowej sytuacji, kiedy samodzielnie podejmuje decyzje w zakresie planowania przestrzennego i dzięki temu również o potencjalnym wykorzystaniu stadionu w przyszłości.
- (22) Według władz niderlandzkich zakładane przyszłe/możliwe wielofunkcyjne wykorzystanie gruntu do celów mieszkaniowych/biurowych jest zgodne z następującym w ostatnim okresie kierunkiem rozwoju przestrzennego obszaru, na którym znajduje się stadion, i z jego perspektywami na przyszłość. Bezpośrednie otoczenie działki ewoluowało od obszaru z przeważającymi funkcjami przemysłowymi do wielofunkcyjnego obszaru mieszkaniowo-biurowego w centrum miasta. Gmina ma własny interes związany z obszarem, gdzie znajduje się stadion, ponieważ zakup gruntu o strategicznym znaczeniu jest elementem jej strategii zagospodarowania przestrzennego, jak określono w jej „Interimstructuurvisie 2009”. W tym dokumencie nakreślono wizję przekształcenia opuszczonych obszarów przemysłowych w centralne obszary miejskie, łączące budynki mieszkalne, działalność kreatywną, sklepy i biura. Zadeklarowanym elementem tej strategii jest wczesne zabezpieczenie strategicznych gruntów w ramach długofalowej strategii inwestycyjnej służącej realizacji planów. Zgodnie z tą strategią, a także z uwagi na brak możliwości jednoczesnej realizacji wszystkich odrębnych planów dotyczących poszczególnych obszarów, gmina chce również połączyć zakup gruntów (i ich zabezpieczenie) z dzierżawą długoterminową. Umowa dotycząca stadionu mieści się w tej logice planowania. Po objęciu własności gmina stwierdziła, że stanowiło to dobrą okazję, zbieżną z jej interesami. Jednocześnie zapewni to solidne źródło przychodów z zakupu gruntów w okresie dzierżawy długoterminowej.
- (23) Z tego względu w sprawozdaniu z wyceny stwierdza się, nawiązując do powszechnie akceptowanej normy, zgodnie z którą wartość gruntów należy wycenić na podstawie najwyższego i najlepszego wykorzystania terenu, że cena powinna opierać się na cenie gruntów wielofunkcyjnych. W sprawozdaniu z wyceny zamieszczono również oczekiwane koszty rozbiórki istniejących budynków i zabudowy terenu oraz oczekiwanych kosztów

budowy budynków mieszkalnych i biur. W wycenie porównuje się możliwą wartość biur i apartamentów poprzez odniesienie do niedawnych inwestycji w sąsiedztwie. Jako dodatkowe zabezpieczenie przed ryzykiem wyceniający założył wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie zaledwie 80 % analogicznych projektów.

- (24) W sprawozdaniu z wyceny podstawą do określenia wysokości rocznej opłaty dzierżawnej jest zakładana wartość gruntu pod stadionem i centrum treningowym (których łączną wartość oszacowano na 48 385 000 EUR), a dodatkowo parkingu, którego właścicielem była już gmina (którego wartość oszacowano na 6 010 000 EUR). Jako wartość referencyjną przyjęto oprocentowanie długoterminowych niderlandzkich obligacji skarbowych w 2011 r. wynoszące 3,54 %. Tę wartość powiększono o premię w wysokości 1,5 % dla zabezpieczenia przed ryzykiem spadku wartości gruntu lub zalegania z płatnością. Zatem opłatę dzierżawną obliczono w sposób zapewniający gminie zwrot w wysokości 5,04 %.
- (25) W wycenie niezależnego eksperta zakłada się wzrost wartości gruntu w okresie 40 lat odpowiadający oczekiwanej średniorocznej stopie inflacji wynoszącej 1,7 %. Na tej podstawie w wycenie stwierdzono, że PSV powinno płacić roczną opłatę dzierżawną w wysokości 2 463 030 EUR. Władze niderlandzkie twierdzą, że ta kwota odpowiada opłatom dzierżawnym wnoszonym w pozostałych częściach kraju przez zawodowe kluby piłki nożnej za wynajem stadionu i w ten sposób jest zgodna z warunkami rynkowymi. Mając na uwadze zakładany wzrost wartości gruntu wynoszący 1,7 %, w analizie dopuszcza się jako margines bezpieczeństwa spadek po 20 latach skumulowanej wartości gruntu o 22,5 % i określa się roczną szacunkową wysokość opłaty dzierżawnej od roku 21. na tej obniżonej podstawie. Uwzględniając margines bezpieczeństwa wynoszący 22,5 %, faktyczna stopa wzrostu wartości zastosowana w wycenie wynosi 1,01 % w całym okresie 40 lat (0,4 % w okresie pierwszych 20 lat).
- (26) W sprawozdaniu zaznacza się, że dzierżawa długoterminowa na okres dłuższy niż 15 lat może wiązać się z pewnym ryzykiem. Jednakże z punktu widzenia inwestora prywatnego długi okres, w którym nie może on zrealizować wartości nieruchomości znajdującej się na obszarze wielofunkcyjnym, jest zrekompensowany dzięki opłacie dzierżawnej, która już opiera się na szacowanej wartości działki wielofunkcyjnej. Zostanie ona poddana przeglądowi po 20 latach na podstawie nowego sprawozdania z wyceny. Ten przegląd miałby objąć wartość gruntu oraz odpowiedni zwrot z tej wartości. Przedmiotowa dzierżawa zapewnia dochód w okresie dzierżawy, a także późniejszą możliwość wykorzystania potencjału gruntu.
- (27) Ryzyko ponoszone przez gminę jest ograniczone również dzięki innym czynnikom. Biorąc pod uwagę ryzyko związane z planem zagospodarowania, przyjęte w sprawozdaniu z wyceny założenie dotyczące zagospodarowania gruntów opiera się na tym, że nastąpiło już przekształcenie gruntów otaczających stadion z przemysłowych na wielofunkcyjne. W jednym przypadku inwestor otrzymał taką decyzję w sprawie przekształcenia gruntów w terminie ośmiu tygodni. Z tego względu eksperci ds. wyceny przyjęli takie założenie jako realistyczne. W sprawozdaniu nie wzięto pod uwagę uprawnień gminy do wpływania na proces planowania przestrzennego, ale uwzględniono przekształcenia otaczających gruntów i praktykę administracyjną wydawania zgód i przekształcania dla inwestorów prywatnych. Przepisy dotyczące planowania przestrzennego dopuszczają elastyczne przekształcanie gruntów. Aby dodatkowo obniżyć ryzyko w wyliczeniach, w sprawozdaniu z wyceny założono niższy wskaźnik intensywności zabudowy niż na sąsiadujących działkach.
- (28) Nawet jeżeli plan miejscowy dla stadionu nie ulegnie zmianie, nie będzie to stanowiło istotnego ryzyka. Obecny plan miejscowy uwzględni stadion i zastosowania komercyjne. Utrzymanie tego planu miejscowego może spowodować tylko umiarkowanie niższą wartość gruntu. Według władz niderlandzkich miałyby to pozwolić na dowolne komercyjne zastosowanie terenu i rozwój dochodowej działalności komercyjnej. Niezależny ekspert ds. wyceny stwierdził, że zastosowanie wielofunkcyjne jest odpowiednią podstawą do wyceny. Nie był to efekt sugestii ze strony gminy.
- (29) W umowie dzierżawy długoterminowej przewidziano, że jeżeli PSV nie będzie wnosił opłaty dzierżawnej lub zbankrutuje, grunt i stadion będą do pełnej dyspozycji gminy, która może rozwinąć potencjał gruntu. Budynki znajdujące się na tej działce staną się własnością gminy. Jak wskazano powyżej, w cenie zakupu wynoszącej 48 385 000 EUR uwzględnia się już oczekiwane koszty rozbiórki i budowy, a wysokość opłaty dzierżawnej zostanie poddana pełnemu przeglądowi po 20 latach. Ponadto PSV zobowiązało się do przeznaczenia wpływów z karnetów sezonowych na zapewnienie płatności z tytułu opłaty dzierżawnej i wniosło depozyt w wysokości dwuletniej opłaty za grunt (na okres początkowy wynoszący 10 lat).
- (30) Pod koniec okresu dzierżawy gmina nie tylko zbierze opłaty, ale również nadal będzie właścicielem gruntu pod stadionem, mającego prawdopodobnie większą wartość niż obecnie, oraz będzie miała różne możliwości ich wykorzystania. Budynki znajdujące się na tym gruncie również będą do dyspozycji gminy, bez jakiegokolwiek odszkodowania dla PSV.

#### 4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (31) W ramach procedury gmina i PSV przesłały uwagi, które były identyczne z uwagami przedłożonymi przez władze niderlandzkie. Ponadto gmina opisała procedurę, która doprowadziła do przyjęcia decyzji o zakupie gruntu pod stadionem, oraz motywy, którymi się kierowała. Według gminy w styczniu 2011 r. zaczęto rozważać

opcję zawarcia z PSV umowy zakupu i dzierżawy zwrotnej. Zasadniczym celem było udzielenie wsparcia dla PSV za pomocą transakcji neutralnej dla budżetu, która nie przyniosłaby klubowi takiej korzyści finansowej, której nie mógłby otrzymać w warunkach rynkowych.

- (32) W tym celu i kierując się tymi założeniami, gmina zwróciła się o niezależną wycenę gruntu do firmy Troostwijk Taxaties B.V. (zwanej dalej „Troostwijk”) w celu określenia rynkowej ceny przedmiotowego gruntu i rzetelnej wysokości rocznej opłaty dzierżawnej. W marcu 2011 r. Troostwijk przekazał wycenę gruntu pod stadionem i innych działek, które PSV chciało sprzedać gminie. Została w niej określona cena w wysokości 41 160 000 EUR jako rynkowa cena gruntu pod stadionem w jego ówczesnym stanie oraz z uwzględnieniem jego przyszłego rozwoju. Metodyka wyceny wartości gruntu oraz wysokości opłaty dzierżawnej została zatwierdzona przez niezależne biuro rachunkowe działające na rzecz gminy. Wysokość opłaty dzierżawnej miałyby być wyższa od wartości odsetek, jakie gmina musi zapłacić z tytułu pożyczki zaciągniętej dla sfinansowania zakupu gruntu.
- (33) Po otrzymaniu w maju 2011 r. od Komisji wniosku o udzielenie informacji w sprawie planowanej transakcji gmina zwróciła szczególną uwagę na zapewnienie, by środek był zgodny z warunkami rynkowymi i nie miał wpływu na jej budżet. Gmina podkreśliła, że jest zainteresowana zakupem gruntu również z tego względu, że jest on zgodny z jej strategią nabywania gruntów i rozwoju. Gmina miałaby mieć własny interes w zakupie tego gruntu, który może mieć dla niej większą wartość niż dla innych potencjalnych inwestorów.

## 5. OCENA ŚRODKA – WYSTĘPOWANIE POMOCY PAŃSTWA NA MOCY ART. 107 UST. 1 TRAKTATU

- (34) Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu pomoc państwa to pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Warunki określone w art. 107 ust. 1 Traktatu mają charakter kumulatywny i z tego względu wszystkie warunki muszą być spełnione, by środek został uznany za pomoc państwa.

### 5.1. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (35) Decyzja w sprawie środka, polegającego na zakupie gruntu pod stadionem i centrum treningowym *De Herdgang* za kwotę 48 385 000 EUR oraz późniejszego oddania go PSV w dzierżawę, została podjęta przez gminę. Ten środek dotyczy budżetu gminy, a zatem wykorzystania zasobów państwowych. Tak więc można go przypisać państwu.

### 5.2. Możliwy wpływ pomocy na wymianę handlową i na konkurencję

- (36) Władze niderlandzkie zakwestionowały wpływ ewentualnej pomocy na rynek wewnętrzny dla klubów, które nie uczestniczą w rozgrywkach piłkarskich na szczeblu europejskim. Jednakże zawodowe kluby piłki nożnej uznaje się za przedsiębiorstwa i podlegają one kontroli w zakresie pomocy państwa. Piłka nożna przybiera formę pracy za wynagrodzeniem i świadczenia usług za wynagrodzeniem; wykształciła wysoki poziom profesjonalizmu i w ten sposób zwiększyła swoje wpływy gospodarcze<sup>(5)</sup>.
- (37) Zawodowe kluby piłki nożnej prowadzą działalność gospodarczą na kilku rynkach, poza uczestnictwem w rozgrywkach piłkarskich, które mają wymiar międzynarodowy, na przykład w rynku transferowym dla piłkarzy zawodowych, reklamie, sponsoringu, sprzedaży artykułów promocyjnych czy relacjach w mediach. Pomoc udzielana zawodowym klubom piłki nożnej wzmacnia ich pozycję na każdym z tych rynków, z których większość obejmuje kilka państw członkowskich. Z tego względu, jeżeli zasoby państwowe są wykorzystywane do zapewnienia selektywnej korzyści dla zawodowego klubu piłki nożnej, bez względu na rozgrywkę, w których bierze udział, taka pomoc potencjalnie może zakłócić konkurencję i mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu<sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> Sprawa C-325/08 Olympique Lyonnais ECLI:EU:C:2010:143, ust. 27 i 28; Sprawa C-519/04 P Meca-Medina i Majcen przeciwko Komisji ECLI:EU:C:2006:492, ust. 22; Sprawa C-415/93 Bosman ECLI:EU:C:1995:463, ust. 73.

<sup>(6)</sup> Decyzje Komisji dotyczące Niemiec z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie Multifunktionsarena der Stadt Erfurt (sprawa SA.35135 (2012/N)), ust. 12, oraz Multifunktionsarena der Stadt Jena (sprawa SA.35440 (2012/N)), skrócone zawiadomienia w Dz.U. C 140 z 18.5.2013, s. 1, oraz z dnia 2 października 2013 r. w sprawie Fußballstadion Chemnitz (sprawa SA.36105 (2013/N)), skrócone zawiadomienie w Dz.U. C 50 z 21.2.2014, s. 1, ust. 12-14; Decyzje Komisji dotyczące Hiszpanii z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie ewentualnej pomocy państwa na rzecz czterech hiszpańskich zawodowych klubów piłkarskich (sprawa SA.29769 (2013/C)), ust. 28, Real Madrid CF (sprawa SA.33754 (2013/C)), ust. 20, oraz domniemanej pomocy na rzecz trzech klubów piłkarskich z regionu Walencji (sprawa SA.36387 (2013/C)), ust. 16, opublikowane w Dz.U. C 69 z 7.3.2014, s. 99.

### 5.3. Selektywna korzyść

- (38) Aby stanowić pomoc państwa, środek musi przynosić korzyść gospodarczą, której przedsiębiorstwo z niej korzystające nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych. Zakup gruntu od PSV i późniejsze oddanie mu go w dzierżawę mogłoby stanowić taką korzyść, o ile warunki byłyby korzystniejsze dla PSV, niż byłoby to uzasadnione warunkami rynkowymi.
- (39) Typowym interesem inwestora/właściciela gruntów w komercyjnej transakcji sprzedaży i dzierżawy zwrotnej jest sprawiedliwy zwrot z inwestycji w formie opłaty dzierżawnej w okresie dzierżawy oraz prawo własności do majątku będącego już w dyspozycji wiarygodnego najemcy. Inwestor/właściciel gruntów będzie właścicielem długoterminowego, w pełni wynajętego majątku wraz ze stałym strumieniem dochodów.

#### 5.3.1. Stosowanie komunikatu w sprawie sprzedaży gruntów

- (40) Na potrzeby tej oceny władze niderlandzkie odwołują się do komunikatu w sprawie sprzedaży gruntów. Zgodnie z tym komunikatem sprzedaż gruntów i budynków przez władze publiczne nie stanowi pomocy, o ile, po pierwsze, władze publiczne przyjmą najwyższą lub jedyną ofertę złożoną w wyniku nieograniczonej procedury składania ofert oraz, po drugie, w przypadku braku takiej procedury cena sprzedaży zostanie ustalona w wysokości odpowiadającej co najmniej wartości określonej przez niezależnego eksperta ds. wyceny.
- (41) Komisja przypomina, że wytyczne zawarte w komunikacie w sprawie sprzedaży gruntów, zgodnie z deklaracją we wstępie do niego, dotyczą wyłącznie „sprzedaży gruntów i budynków będących własnością publiczną. Nie dotyczą one publicznego nabywania gruntów i budynków czy najmu lub dzierżawy gruntów i budynków przez władze publiczne. Takie transakcje mogą również zawierać elementy pomocy państwa.” Co więcej, w niniejszej sprawie samo określenie wartości gruntu nie jest wystarczające. Transakcja sprzedaży i dzierżawy zwrotnej obejmuje również opłatę dzierżawną. Należy również zbadać zgodność tej opłaty z rynkiem.
- (42) W każdym razie mechanizmy w komunikacie w sprawie sprzedaży gruntów są jedynie narzędziami umożliwiającymi stwierdzenie, czy państwo działało jak inwestor prywatny, a zatem stanowią jedynie konkretne przykłady stosowania testu prywatnego inwestora do transakcji dotyczących gruntów, zawieranych między podmiotami publicznymi i prywatnymi (?).

#### 5.3.2. Spełnienie testu prywatnego inwestora

- (43) Z tego względu obowiązkiem Komisji jest dokonanie oceny, czy inwestor prywatny byłby skłonny zawrzeć ocenianą transakcję na tych samych warunkach. Nastawienie hipotetycznego prywatnego inwestora dotyczy ostrożnego inwestora, dla którego cel, polegający na normalnym oczekiwanym dochodzie, jest wyważony ostrożnością w zakresie dopuszczalnego ryzyka dla danej stopy zwrotu. Test prywatnego inwestora nie byłby spełniony, jeżeli cena za grunt zostałaby ustalona na poziomie wyższym niż cena rynkowa, a opłata dzierżawna – na poziomie niższym.
- (44) Władze niderlandzkie i gminne twierdzą, że gmina działała na podstawie (wcześniejszej) wyceny niezależnego eksperta i z tego względu spełniła test prywatnego inwestora. Transakcja została przeprowadzona na podstawie rynkowej wartości gruntu i z tego względu nie stanowiła korzyści dla PSV.
- (45) Komisja uważa, że co do zasady przestrzeganie warunków rynkowych może być stwierdzone na podstawie wyceny niezależnego eksperta.
- (46) W odniesieniu do zgodności z rynkiem wyceny niezależnego eksperta, na której oparła się gmina, w decyzji w sprawie wszczęcia postępowania władze niderlandzkie zostały wezwane do uzasadnienia, dlaczego w swoich obliczeniach ekspert zastosował cenę gruntów wielofunkcyjnych zamiast ceny gruntu pod stadion. Komisja chciała również zapoznać się z uzasadnieniem marż zysku i marginesu ryzyka, zastosowanych do obliczenia wartości gruntu na potrzeby przyszłego rozwoju po upływie umowy dzierżawy długoterminowej.
- (47) Na podstawie informacji przekazanych przez Niderlandy i gminę Komisja zauważa, że zakup gruntu przez gminę był poprzedzony jego wyceną przeprowadzoną przez Troostwijk, niezależne przedsiębiorstwo zajmujące się wyceną gruntów. Kiedy w styczniu 2011 r. podjęto rozważania o zawarciu umowy sprzedaży i dzierżawy zwrotnej z PSV, zasadniczym celem było udzielenie PSV pomocy za pomocą transakcji, która nie zapewniłaby

(?) Zgodnie z testem prywatnego inwestora nie dochodzi do udzielenia pomocy państwa, jeżeli w analogicznych okolicznościach inwestor prywatny, działający w normalnych warunkach rynkowych w gospodarce rynkowej, mógłby być skłonny do udzielenia przedmiotowych środków beneficjentowi.

klubowi takiej korzyści finansowej, jakiej nie mógłby uzyskać w warunkach rynkowych. Z tego względu gmina zwróciła się do Troostwijk o określenie ceny rynkowej przedmiotowego gruntu oraz zgodnej z warunkami rynkowymi wysokości rocznej opłaty dzierżawnej.

- (48) Wydaje się, że założenia leżące u podstaw wyceny były rzetelne. W swoim sprawozdaniu z wyceny z marca 2011 r. Troostwijk dokonał oszacowania ceny rynkowej gruntu pod stadionem na podstawie jego ówczesnego stanu oraz uwzględniając perspektywy jego rozwoju, określając cenę w wysokości 41 160 000 EUR. Metodyka wyceny wartości gruntu i wysokości opłaty dzierżawnej została zatwierdzona przez niezależne biuro rachunkowe działające na rzecz gminy.
- (49) W sprawozdaniu Troostwijk z wyceny bierze się pod uwagę możliwe realistyczne i przewidywalne przyszłe scenariusze dotyczące gruntu. W sprawozdaniu bierze się pod uwagę możliwą zmianę sposobu zabudowy terenu, na którym znajduje się stadion, i stwierdza się, że w przypadku zniknięcia stadionu najprawdopodobniejszą opcją byłby obszar wielofunkcyjny z budynkami biurowymi i mieszkaniowymi. Jak podkreślono w sprawozdaniu z wyceny, to założenie jest realistyczne, zwłaszcza z uwagi na lokalizację gruntu w centrum miasta. W przypadku działek znajdujących się w centrum potencjał stopniowego wzrostu wartości jest o wiele wyższy niż w przypadku działek znajdujących się na obrzeżach. Sprawozdanie z wyceny odwołuje się również do ogólnej normy wyceny, zgodnie z którą podstawą określenia wartości gruntów jest najwyższe i najlepsze zastosowanie na danym obszarze.
- (50) Opisane przez władze niderlandzkie przyszłe wykorzystanie jest również zgodne z długoterminową strategią rozwoju przestrzennego gminy dla całego obszaru, na którym znajduje się stadion, jak opisano w motywie 22. Jak poinformowała gmina, prawdopodobieństwo uzyskania decyzji o przekształceniu gruntu byłoby bardzo wysokie w przypadku każdego inwestora na przedmiotowym gruncie.
- (51) W każdym razie zdaniem władz niderlandzkich obecny plan miejscowy dla gruntu na stadion i działalność handlową również ma znaczny potencjał gospodarczy.
- (52) Z tego względu można stwierdzić, że oparcie wartości gruntu w wycenie eksperta na wykorzystaniu wielofunkcyjnym jest dopuszczalne. Komisja zgodziła się już, że gmina może oprzeć wycenę gruntu na długoterminowych perspektywach rozwoju wartości działki na obszarze, który może być przedmiotem oczekiwanych usprawnień zgodnie ze strategią planowania biznesowego <sup>(8)</sup>.
- (53) PSV będzie wypłacać gminie długoterminowy czynsz dzierżawny w wysokości określonej przez niezależne przedsiębiorstwo zajmujące się wyceną i obliczony na podstawie ceny założonej dla gruntu, uwzględniającej jego późniejsze ewentualne wykorzystanie na budynki mieszkalne i biura, z odniesieniem do stopy odsetkowej długoterminowych obligacji skarbowych w 2011 r. powiększonej o premię z tytułu ryzyka w wysokości 1,5 %.
- (54) Zatem wysokość opłaty dzierżawnej odzwierciedla już cenę szacowaną dla gruntu z przeznaczeniem innym niż sportowe. Jest ona zatem wyższa niż wysokość opłaty dzierżawnej obliczonej na podstawie aktualnego wykorzystania gruntu.
- (55) W sprawozdaniu zaznacza się, że dzierżawa długoterminowa na okres dłuższy niż 15 lat może wiązać się z pewnym ryzykiem dotyczącym zmiany wartości gruntu. Jednakże to ryzyko jest ograniczone przez kilka czynników, które zostaną poniżej omówione w motywach 56-59.
- (56) Założenia poczynione w sprawozdaniu z wyceny można uznać za ostrożne. W sprawozdaniu z wyceny określono oczekiwaną ewentualną wartość biur i mieszkań poprzez odniesienie do niedawnych inwestycji w sąsiedztwie oraz dodanie dodatkowego zabezpieczenia przed ryzykiem do ewentualnej ceny sprzedaży mieszkań w postaci wskaźnika intensywności zabudowy wynoszącego 80 % w porównaniu z analogicznymi projektami.
- (57) W odniesieniu do zakładanego wzrostu wartości gruntu o 1,7 %, odpowiadającego zakładanemu wskaźnikowi inflacji, w wycenie zawarto mechanizm korygujący: jako margines bezpieczeństwa uwzględniono odjęcie po 20 latach 22,5 % od skumulowanej wartości gruntów. W wyniku połączenia obu założeń szacuje się, że oczekiwany wzrost wyniesie 1,01 % rocznie w okresie trwającej 40 lat dzierżawy oraz 0,4 % rocznie przez pierwsze 20 lat. W ten sposób pierwotne założenie w wysokości 1,7 % w połączeniu z marginesem bezpieczeństwa wydaje się uzasadnione, biorąc pod uwagę, że przedmiotowym majątkiem jest grunt, w przypadku którego można się spodziewać utrzymania jego wartości lub jej zwiększenia, a także jego lokalizację w centrum miasta (choćby grunt przeznaczono obecnie do zastosowania komercyjnego, stawka opłaty dzierżawnej opiera się już na zakładanej wartości gruntu wielofunkcyjnego). Co więcej, stawka inflacji w Niderlandach w 2011 r. wyniosła 2,3 % <sup>(9)</sup>, podczas gdy docelowy wskaźnik inflacji EBC wynosi 2 %. Obie te wartości są zdecydowanie powyżej oczekiwanego tempa wzrostu wartości gruntów przyjętego przez eksperta ds. wyceny.

<sup>(8)</sup> Decyzja Komisji 2011/529/UE z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie środka pomocy C-37/04 (ex NN 51/04), wdrożonego przez Finlandię na rzecz Componenta Oyj (Dz.U. L 230 z 7.9.2011, s. 69), motyw 68-74.

<sup>(9)</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG/countries/NL?display=graph>.

- (58) Oprócz tych zabezpieczeń dotyczących wysokości opłaty dzierżawnej, wynegocjowana przez gminę umowa dzierżawy zawiera różne inne postanowienia w celu uwzględnienia ewentualnych zagrożeń, zwłaszcza ryzyka braku płatności ze strony PSV. Klub piłki nożnej zapewni gwarancje płatności opłaty dzierżawnej w postaci jego dochodów ze sprzedaży karnetów sezonowych. PSV wpłacił również kaucję w wysokości 5 mln EUR, odpowiadającą opłacie dzierżawnej za okres około dwóch lat, która została odjęta od ceny zakupu i przekazana do przechowania zaangażowanemu notariuszowi na okres dziesięciu lat.
- (59) Strony uzgodniły, że na wniosek którejkolwiek ze stron wysokość opłaty dzierżawnej może zostać poddana pełnemu przeglądowi po okresie 20 lat. Ten przegląd będzie opierać się na nowym sprawozdaniu z wyceny. Podstawą do obliczenia nowej wysokości opłaty dzierżawnej będzie ówczesna wartość gruntu, wraz z odpowiednią stopą rentowności rządowych papierów wartościowych oraz premii z tytułu ryzyka. Jako dalsze zabezpieczenie dla gminy strony uzgodniły, że w przypadku nieprzestrzegania przez PSV jego zobowiązań z tytułu płatności opłaty dzierżawnej lub bankructwa prawo do korzystania z gruntu i stadionu przypadnie gminie. Ta klauzula stanowi odstępstwo od standardowych skutków na mocy niderlandzkiego prawa cywilnego, zgodnie z którym prawo wieczystego użytkowania stałoby się elementem masy likwidacyjnej i w ten sposób było wyłączane spod kontroli właściciela gruntu. W niniejszej sprawie po zakończeniu okresu dzierżawy gmina pozostanie właścicielem gruntu i zachowa kontrolę nad jego wykorzystaniem.
- (60) Chociaż założenia poczynione w sprawozdaniu z wyceny zdają się być zasadne, jak wskazano w motywach 48–57, to porównanie z innymi transakcjami komercyjnymi jest trudne, ponieważ umowy dzierżawy przedłożone przez władze niderlandzkie do celów porównawczych mogą dotyczyć różnych sektorów (na przykład sektora mieszkaniowego w Amsterdamie). Z tego względu przy dokonywaniu oceny, czy przedmiotowa transakcja jest zgodna z testem prywatnego inwestora, Komisja zbadała, czy odmienna podstawa transakcji handlowej – opierająca się na udzieleniu przez Eindhoven pożyczki na rzecz PSV z gruntem jako zabezpieczeniem – mogłaby służyć jako punkt odniesienia.
- (61) Komisja zauważa, że wysokość opłaty dzierżawnej, jaką ma wносить PSV, jest wyższa od stawki rynkowej z tytułu takiej pożyczki, o ile weźmie się pod uwagę różnice między transakcją sprzedaży i dzierżawy zwrotnej a pożyczką. Najistotniejsza różnica odnosi się do faktu, że gdyby PSV miało utracić wypłacalność po uzyskaniu pożyczki od gminy, gmina w najlepszym razie otrzymałaby zwrot kwoty referencyjnej pożyczki. Nie byłaby w stanie odnieść korzyści z jakiegokolwiek wzrostu wartości gruntu powyżej kwoty referencyjnej pożyczki. W umowie sprzedaży i dzierżawy zwrotnej gmina staje się właścicielem gruntu z początkiem obowiązywania umowy dzierżawy i dysponuje pełnym prawem własności w przypadku niedotrzymania zobowiązań. Gmina położyła na to nacisk przy podejmowaniu decyzji w sprawie środka, biorąc w szczególności pod uwagę, że gwarantowane prawo do pełnego dysponowania gruntem po ewentualnym niedotrzymaniu zobowiązań przez PSV odbiega na korzyść gminy od ogólnych postanowień prawa niderlandzkiego (motyw 59). Wszelki wzrost wartości gruntu (po ustaleniu warunków pożyczki) przyniesie zatem gminie wyłącznie korzyści.
- (62) Należałoby więc oczekiwać, że transakcja sprzedaży i dzierżawy zwrotnej będzie miała a priori niższą oczekiwaną stopę zwrotu niż pożyczka. Stopa zwrotu pożyczki przy zabezpieczeniu wysokiej jakości, udzielana przedsiębiorstwu o ocenie kredytowej zbliżonej do klubu piłki nożnej PSV, stanowiłaby zatem górny limit wskaźnika odniesienia.
- (63) Wobec braku wiarygodnych zastępczych wskaźników rynkowych<sup>(10)</sup> należałoby określić rynkową stopę referencyjną dla alternatywnego scenariusza pożyczki udzielanej na rzecz PSV na podstawie komunikatu Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych<sup>(11)</sup>. Dla zachowania ostrożnego podejścia takie obliczenie należałoby przeprowadzić z uwzględnieniem niskiej wiarygodności kredytowej PSV w 2011 r. oraz wysokiego poziomu zabezpieczenia pożyczki (tzn. gruntu). Tak uzyskana stopa referencyjna wyniosłaby zatem 6,05 %.
- (64) Pożyczkodawca oczekuje zatem stopy zwrotu o 1,01 % wyższej niż gmina w transakcji sprzedaży i dzierżawy zwrotnej. Jednakże gmina nadal działa jak inwestor prywatny, jeżeli pożyczkodawca jest gotów do zrezygnowania ze stopy zwrotu w wysokości 1,01 % w zamian za ewentualny wzrost wartości gruntu (zob. motyw 61). Na podstawie cech transakcji taki potencjał wzrostu jest wart co najmniej 1,01 %, a zatem stopa zwrotu oczekiwana przez gminę z tytułu transakcji sprzedaży i dzierżawy zwrotnej wydaje się zgodna z rynkowymi wskaźnikami odniesienia.
- (65) Z tego względu wydaje się, że operacja sprzedaży i dzierżawy zwrotnej nie powoduje nienależnej korzyści dla PSV i zapewnia gminie stopę zwrotu spełniającą kryteria testu inwestora prywatnego.
- (66) Należy wreszcie zauważyć, że zdaniem władz niderlandzkich roczna opłata dzierżawna jest porównywalna z czynszem płaconym za wynajem stadionów przez zawodowe kluby piłki nożnej w innych regionach kraju. Chociaż takie porównanie jest trudne z uwagi na odmienne lokalizacje, należy podkreślić, że te inne kluby płacą roczny czynsz nie tylko za grunt pod stadionem, ale za cały kompleks stadionowy. Dla porównania, PSV jest właścicielem swojego stadionu, ponosi koszty jego funkcjonowania i utrzymywania oraz płaci dodatkową opłatę dzierżawną za grunt pod nim.

<sup>(10)</sup> W tym przypadku nie istniały wystarczające dane do zbudowania zastępczego wskaźnika rynkowego dla stopy referencyjnej.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 14 z 19.1.2008, s. 6.



**6. WNIOSEK**

- (67) Komisja stwierdza zatem, że wątpliwości wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania zostały dostatecznie rozwiane. Przy zakupie gruntu pod stadionem i oddaniu go PSV w dzierżawę zwrotną gmina zachowywała się w taki sam sposób, jak zachowałby się potencjalny inwestor prywatny w analogicznej sytuacji. Z tego względu transakcja nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

*Artykuł 1*

Środek przyjęty przez Niderlandy na rzecz klubu piłki nożnej PSV w Eindhoven nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

*Artykuł 2*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Niderlandów.

Sporządzono w Brukseli dnia 4 lipca 2016 r.

*W imieniu Komisji*  
Margrethe VESTAGER  
Członek Komisji

---