

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 19. juli 2006

om den foranstaltning som Nederlandene har iværksat til fordel for VAOP

(meddelt under nummer C(2006) 3224)

(Kun den nederlandske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2006/949/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler⁽¹⁾ og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Ved brev af 12. juni 2002, der blev registreret den 17. juni 2002, modtog Kommissionen en klage over fire angiveligt ulovlige støtteforanstaltninger til fordel for Vereniging van Aanbieders van Oud Papier (*forening for udbydere af gammelt papir*), i det følgende benævnt VAOP; det drejer sig om en delvis fritagelse for selskabsbeskatning og merværdiafgift, et lån ydet af Bank Nederlandse Gemeenten (de nederlandske kommuners bank), i det følgende benævnt BNG, samt et efterstillet lån fra enkelte kommuner. Ved brev af hhv. 30. juli 2002 og 6. december 2002 anmodede Kommissionen de nederlandske myndigheder om yderligere oplysninger, som den modtog ved brev af hhv. 10. oktober 2002 og 10. februar 2003. Den 29. april 2003 fandt der et møde sted mellem klageren og Kommissionens tjenestegrene. Ved brev af 5. maj 2003 meddelte klageren Kommissionen, at han havde til hensigt at søge at få flere oplysninger fra de nederlandske myndigheder, og at han på grundlag heraf efterfølgende ville fokusere sin klage på nogle nærmere bestemte foranstaltninger.

(2) Ved brev af 13. september 2004 fik klageren yderligere oplysninger og meddelte, at han ville begrænse klagen til BNG's lån til VAOP. På grundlag af disse nye oplysninger anmodede Kommissionen ved brev af 21. oktober 2004 Nederlandene om yderligere oplysninger, som den modtog den 17. december 2004. Den 3. maj 2005 meddelte Kommissionen Nederlandene, at den havde besluttet at indlede proceduren i traktatens artikel 88, stk. 2, over for det lån, som BNG havde ydet, og det lån, som de deltagende kommuner havde bevilget.

(3) Efter at de nederlandske myndigheder to gange have anmodet om at få forlænget fristen til at reagere på indledningen af proceduren, meddelte de endelig deres reaktion ved brev af 29. august 2005. Den 9. november anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som den modtog ved brev af 8. december 2005. Ved e-mail af 4. maj 2006 anmodede Kommissionen på ny om oplysninger. Denne mail blev besvaret ved brev af hhv. 2. juni 2006 og 19. juni 2006.

(4) Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure blev offentliggjort den 30. september i EUT⁽²⁾. Den 28. oktober 2005 meddelte klageren sine bemærkninger om denne beslutning og anmodede Kommissionen om at tilføje ovennævnte breve af 12. juni 2002 og 13. september 2004 samt referatet af mødet den 29. april 2003 til disse bemærkninger og betragte brevene som en integrerende del heraf. Den ikke-fortrolige version af disse to breve blev sendt til Nederlandene den 24. november 2005; Nederlandene svarede ved brev af 16. december 2005.

(5) Ved brev af 28. oktober 2005 modtog Kommissionen bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren fra den påståede støttemodtager, VAOP, som i den forbindelse samtidig anmodede om et møde. Dette møde blev holdt den 31. januar 2006. Ved brev af 27. marts 2006 gav VAOP yderligere oplysninger i forlængelse af de bemærkninger, som var blevet fremsat på mødet.

2. BESKRIVELSE

2.1. Støttemodtageren

(6) VAOP blev oprettet af en række nederlandske kommuner i begyndelsen af halvfemserne. Det er en kooperativ forening uden gevinst for øje og med begrænset ansvar, som tilbyder bestemte tjenester til sine medlemmer på så gunstige vilkår som muligt. VAOP's målsætning er mere konkret at sikre en optimal indsamling, første bearbejdning (sortering/presning) og salg af papiraffald, der stammer fra de deltagende kommuner, som er medlemmer af foreningen. Disse aktiviteter blev senere udvidet til indsamling af glasaffald og andet affald til genbrug.

⁽¹⁾ EUT C 240 af 30.9.2005, s. 36.

⁽²⁾ Jf. fodnote 1.

- (7) VAOP er ikke nogen fuldt ud vertikalt integreret virksomhed. Den organiserer udelukkende de nævnte aktiviteter for sine medlemmer og udliciterer for det meste de operationelle aktiviteter, såsom transport af affald, til andre virksomheder. Derfor havde foreningen i 2002 kun 20 ansatte og en omsætning på 27,5 mio. EUR. VAOP sender regningen for indsamlingen og den første bearbejdning af affaldet til genbrug, som stammer fra foreningens område, videre til de lokale myndigheder og overdrager dem til gengæld indtægterne fra salget af genbrugsaffaldet til producenterne af genbrugsprodukter (f.eks. genbrugspapir).
- (8) VAOP betragtes af de nederlandske skattemyndigheder ikke som en offentlig myndighed.
- (9) Den første enhed, der blev oprettet, var den kooperative forening med begrænset ansvar, *Coöperative Vereniging VAOP B.V.* I årenes løb har dette moderselskab oprettet forskellige datterselskaber, hvor det har lagt den operationelle del af sine aktiviteter. Disse datterselskaber er alle anpartsselskaber. Kommissionen skal undersøge alle disse virksomheder som en koncern, der udgør en enkelt økonomisk enhed (»VAOP«), fordi moderselskabet har flertalsinteresser i alle datterselskaberne. Datterselskaberne er medtaget i moderselskabets konsoliderede årsregnskab. Desuden har BNG, som er VAOP's største kreditor, kun indgået en låneoverenskomst med hele koncernen og ikke med de enkelte selskaber, selv om der i denne overenskomst er fastlagt kreditlinjer for nogle af datterselskaberne. Endelig er der i overenskomsten tale om gensidige garantier mellem de forskellige selskaber i koncernen: Hvert selskab hæfter over for BNG for gælden i de andre selskaber i koncernen.

2.2. Markedet

- (10) VAOP's aktiviteter var i kraftig vækst i halvfemserne. Foreningens markedsandel nåede i de første år af dette årti op på 25-30 % af det nederlandske marked for indsamling af gammelt papir. VAOP er desuden en vigtig aktør på markedet for bearbejdning af papiraffald (sortering/presning). Desuden gik VAOP ind på det nederlandske marked for indsamling af glasaffald, hvor virksomheden er blevet en af de førende på markedet. Nogle virksomheder, der er aktive på dette marked, er datterselskaber af udenlandske virksomheder.
- (11) Skønt de lokale myndigheder i Nederlandene ved lov er forpligtede til at foretage selektiv indsamling af papiraffald og tilbyde det til genbrug på markedet, er der ingen regler for, hvordan disse aktiviteter skal tilrettelægges. Derfor afholder de fleste nederlandske kommuner licitationsprocedurer, hvor disse aktiviteter udbydes i licitation. I forbindelse med disse licitationer indgik VAOP i direkte konkurrence med virksomheder i den private sektor, som også tilbød disse tjenester⁽³⁾. VAOP forsøger tillige at hverve nye medlemmer ved at henvende sig til kommuner

og foreslå dem at slutte sig til foreningen. I disse tilfælde kan det siges, at VAOP konkurrerer med virksomheder i den private sektor, som prøver at hverve de samme kunder⁽⁴⁾.

2.3. De to foranstaltninger

- (12) For det første bevilgede BNG i marts 1998 en kreditfacilitet til VAOP på 16,3 mio. NLG (7,4 mio. EUR) (»den første foranstaltning«). Den 31. december 1997 fremgik det af VAOP's konsoliderede balance, at egenkapitalen androg 0,8 mio. NLG (0,4 mio. EUR), og at den samlede balance beløb sig til 17,3 mio. NLG (7,9 mio. EUR). Et år senere, efter at lånet var ydet, androg egenkapitalen og den samlede balance henholdsvis 0,09 mio. NLG (0,04 mio. EUR) og 29,1 mio. NLG (13,2 mio. EUR).
- (13) For det andet gik de lokale myndigheder i løbet af 2001 med til, at en del af VAOP's gæld til dem som leverandører af papiraffald blev konverteret til et lån på 3 mio. NLG (1,3 mio. EUR) (»den anden foranstaltning«). VAOP havde ved udgangen af år 2000 lidt store tab, efter at et af dets datterselskaber var gået konkurs. Den 31. december 2000 udviste VAOP's konsoliderede årsregnskab en negativ egenkapital på 3,4 mio. NLG (1,5 mio. EUR). Den samme dato udgjorde den samlede balance 32,1 mio. NLG (14,5 mio. EUR). I betragtning af, at VAOP's største kreditor, BNG, havde krævet sikkerhedsstillelse (panterrettigheder) i næsten alle aktiver, kunne dette lån uden sikkerhedsstillelse betragtes som efterstillet (eller underordnet) i forhold til BNG's fordringer. Derfor betegnes det som et »efterstillet lån«.

3. ÅRSAGERNE TIL AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (14) Kommissionen indledte den formelle undersøgelsesprocedure, fordi den tvivlede på, om en normal investor i en markedsøkonomi ville have gennemført den første foranstaltning. Kommissionen bemærkede, at VAOP på det tidspunkt næppe havde nogen egenkapital. Desuden forekom beløbet på det nye lån særlig stort i sammenligning med låntagerens samlede balance. Kort sagt ville risikoen ved dette lån have været for stor for en normal investor i en markedsøkonomi.
- (15) Hvad angår den anden foranstaltning, tvivlede Kommissionen på, at en kreditor, der opererer på normale markedsvilkår, ville være gået med til at konvertere sin fordring til et efterstillet lån af den type. Dette lån syntes nemlig at udgøre for stor en risiko, da virksomheden finansielt set havde det sløjt, og BNG havde fået panterrettigheder i alle aktiver. Endelig stillede Kommissionen sig selv det spørgsmål, om ikke en kreditor i en markedsøkonomi ville have forlangt en højere rente.

⁽³⁾ VAOP har kun en gang deltaget med held i en sådan licitation. I de seneste år har VAOP besluttet ikke at deltage i sådanne licitationsprocedurer.

⁽⁴⁾ Sidstnævnte er muligvis mere vertikalt integreret end VAOP, men det betyder ikke, at de ikke konkurrerer med VAOP.

- (16) Derfor formodede Kommissionen, at de to foranstaltninger muligvis kunne betragtes som statsstøtte til VAOP og derfor var forbudt i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.

4. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (17) Kommissionen har modtaget følgende bemærkninger fra klageren. Hvad angår den første foranstaltning, forklarede han, at BNG's generelle politik og faste praksis er at tilbyde finansielle produkter til offentlige myndigheder og dertil knyttede institutioner på ikke-markedsøkonomiske vilkår. Dernæst analyserede han størrelsen af VAOP's egenkapital og konkluderede, at balancestrukturen langt fra var sund. Der var en betydelig mangel på egenkapital. Han henviste desuden til den store gæld. Under disse omstændigheder satte BNG's lån VAOP i stand til at udvide sine aktiviteter trods den manglende egenkapital, til og med til lavere omkostninger. Klageren mente, at en privat bank ikke burde have ydet et så risikofyldt lån, og at der derfor er tale om statsstøtte i den i traktatens artikel 87, stk. 1, anførte betydning.
- (18) Klageren argumenterede desuden for, at BNG, i betragtning af, at VAOP's finansielle situation ikke var blevet forbedret i årenes løb, ikke burde have fortsat med at finansiere VAOP.
- (19) Hvad angår den anden foranstaltning, henviste klageren til, at dette efterstillede lån var yderst risikofyldt på baggrund af VAOP's store gæld, som i tilfælde af konkurs først skulle indfries. Afkastet på lånet var ikke tilstrækkeligt til at kompensere for den risiko. Lånet måtte derfor ligeledes siges at indeholde et element af statsstøtte.
- (20) Kommissionen har modtaget følgende bemærkninger fra VAOP, den påståede støttemodtager. Med hensyn til den første foranstaltning anførte VAOP, at der var tale om en rent kommerciel transaktion, som var i overensstemmelse med princippet om investorer på det private marked. VAOP bemærkede, at man også havde haft kontakt med et antal private banker, som havde foreslået finansiering på vilkår, som ikke afveg meget fra dem, som BNG kunne tilbyde. VAOP fremsendte en kopi af et underskrevet finansierings-tilbud fra [en privat bank] (*) fra den 7. januar 1998.
- (21) Med hensyn til den anden foranstaltning forklarede VAOP, at man ikke var forpligtet til at tage det såkaldte efterstillede lån fra kommunerne. På grundlag af sine vedtægter og sine leveringskontrakter med kommunerne kunne VAOP ikke forpligtes til at betale mere til leverandørerne af papiraffald, end virksomhedens likviditetsstilling tillod. Desuden havde VAOP ret til at pålægge sine medlemmer forpligtelser i form af et »årligt bidrag«, hvormed driftsomkostningerne kunne dækkes, eller som kunne betragtes som risikokapital. Ledelsen i VAOP havde besluttet at give de deltagende kommuner en fordring på VAOP, en mulighed, som også var medtaget i overenskomsten med kommunerne.

5. NEDERLANDENES BEMÆRKNINGER

- (22) Med hensyn til den første foranstaltning forklarede Nederlandene, at BNG's bevilling af en kreditfacilitet ikke kunne tilskrives staten. De nederlandske myndigheder understregede, at BNG er et aktieselskab. De erkendte ganske vist, at aktierne i BNG ejes 100 % af staten, provinserne og de lokale myndigheder, og at nogle af medlemmerne af bestyrelsen udnævnes af disse myndigheder, men de gjorde samtidig opmærksom på, at denne bestyrelse ikke varetager bankens daglige kommercielle virksomhed, som ligger inden for ledelsens ansvarsområde. Vedtægterne indeholder ingen bestemmelser, hvorefter ledelsen i forbindelse med salg af finansielle produkter skal holde sig til instrukser fra bestyrelsen. Især skal det fremhæves, at der ikke var nogen bestemmelse om, at bestyrelsen skulle rådspørges eller give sin accept af lånebevillingen; dette var udelukkende ledelsens ansvar. Endelig understregede de nederlandske myndigheder, at der ikke var nogen andre elementer, der pegede i retning af, at denne specifikke transaktion kunne tilskrives myndighederne.
- (23) Nederlandene anførte tillige, at selv hvis lånet kunne tilskrives myndighederne, ville lånevilkårene kunne accepteres af en investor i en markedsøkonomi. De erkendte, at det ville være ønskeligt med en større egenkapital, men tabrisikoen for BNG var begrænset på grund af de forskellige former for sikkerhedsstillelse, især den første sikkerhedsstillelse i form af panteret i VAOP's handelsfordringer, som skulle andrage 100 % af lånebeløbet. Desuden henviste de til, at lånet var bevilget på et tidspunkt, hvor virksomheden ikke befandt sig i vanskeligheder og havde lovende udsigter. Den meget alvorlige forringelse af den finansielle situation havde ikke kunnet forudses på daværende tidspunkt.
- (24) Hvad angår den anden foranstaltning, mindede Nederlandene om, at VAOP er en »organisation uden gevinst for øje«, som overdrager nettoprovenuet fra salg af affald til genbrug, som indsamles inden for medlemmernes område, til sine medlemmer. I begyndelsen af 2001 befandt VAOP sig i en prekær finansiell situation som følge af, at et af dets datterselskaber, som var virksom inden for genbrug af glas, gik konkurs, og VAOP besluttede derfor at undlade at udlodde en lille del af indtægterne fra salget af affald i 2001 til de deltagende kommuner ^(?), men i stedet at konvertere beløbet til et efterstillet lån med en løbetid på fem år. På daværende tidspunkt truede BNG med, at banken ikke uden supplerende kapital som dette efterstillede lån ville fortsætte med at finansiere VAOP, hvilket ville have ført til VAOP's konkurs. For det første forklarede Nederlandene, at VAOP på grundlag af sine vedtægter og aftalerne med de deltagende kommuner ikke var forpligtet til at udbetale dette beløb på 3 mio. NLG (1,3 mio. EUR) til de deltagende kommuner, fordi det oversteg de midler, som virksomheden

(*) Er omfattet af tavshedspligten.

(?) I 2000 udbetalte VAOP i alt 40,7 mio. NLG (18,5 mio. EUR) til de lokale myndigheder.

havde til rådighed. Hvad dette beløb angår, besluttede VAOP alligevel at give kommunerne en fordring på virksomheden i form af et rentebærende lån. For det andet bemærkede Nederlandene, at konvertering af en del af virksomhedens fordringer til et lån ud fra de lokale myndigheders synspunkt var en gunstigere løsning end virksomhedens konkurs. Faktisk havde de lokale myndigheder på det tidspunkt fordringer på VAOP på 5,7 mio. NLG (2,59 mio. EUR), som ikke var dækket af sikkerhedsstillelse. De nederlandske myndigheder har beregnet, at kommunerne i forbindelse med en konkurs ville have fået dækning for ca. 1,2 mio. NLG (0,5 mio. EUR), således at de ville have lidt et nettotab på 4,5 mio. NLG (2,05 mio. EUR). De opførte sig derfor som kreditorer i en markedsøkonomi ved at gå med til en konvertering af et beløb på 3 mio. NLG (1,3 mio. EUR) i form af fordringer på VAOP til et lån, hvorved VAOP kunne fortsætte sine aktiviteter og være sikker på, at BNG fortsat ville yde finansiering.

6. VURDERING

6.1. Vurdering af, om der foreligger støtte?

Den første foranstaltning

- (25) I henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 1, »er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (26) I henhold til Domstolen for De Europæiske Fællesskabers retspraksis ⁽⁶⁾ »(...) fremgår det af princippet om ligebehandling af offentlige og private virksomheder, at den kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke kan anses for statsstøtte (...). Der skal derfor, som det ligeledes fremgår af Domstolens faste praksis, foretages en vurdering af, om en privat investor af en størrelse, der kan sammenlignes med organer, som forestår forvaltningen af den offentlige sektor, under tilsvarende omstændigheder kunne tænkes at ville have indskudt en kapital af den omhandlede størrelse (...), navnlig under hensyn til de oplysninger, som var tilgængelige, og den forventede udvikling på datoen for kapitalindskuddet.«
- (27) For at få fastlagt, om den af BNG indrømmede kreditfacilitet udgør støtte, skal Kommissionen derfor se på, om denne transaktion er i overensstemmelse med princippet om privat investor i en markedsøkonomi, som det forklares i Domstolens dom som nævnt ovenfor.
- (28) På Kommissionens opfordring har de nederlandske myndigheder ud over en kopi af aftalen om finansielle tjenesteydelser fra marts 1998 også sendt en kopi af BNG's interne dokumenter, der indeholder en beskrivelse af hvert enkelt trin i beslutningsprocessen, der førte til ydelse af dette lån til VAOP: forslaget fra regnskabsafdelingen den 21. januar 1998, udtalelsen fra den for kreditrisikovurderingen ansvarlige fra den 22. januar 1998 og kreditudvalgets positive beslutning af 26. januar 1998. Det fremgik heraf, at BNG havde indkredset og analyseret de risici, der var forbundet med det pågældende lån, herunder den meget begrænsede egenkapital. På grundlag af resultaterne af denne analyse gav BNG VAOP en lav kreditvurdering (»C-«). Som modvægt til de fastslåede risici besluttede BNG at opstille strenge betingelser og kræve omfattende sikkerhedsstillelse. BNG forlangte blandt andet af alle partnerne (VAOP og dennes datterselskaber), at de skulle hæfte solidarisk for koncernens andre medlemmers gæld (»solidarisk hæftelse for alle partnerne i aftalen om finansielle tjenesteydelser«). Det er værd at bemærke, at BNG samtidig fik tinglyst førsteprioritets panteret på VAOP's forskellige handelsfordringer. VAOP skulle forelægge en liste for BNG hver måned med en oversigt over panterrettigheder på fordringer, hvis værdi skulle andrage mindst 100 % af det beløb, som banken havde ydet som lån. Kreditudvalget besluttede, at lånet kunne ydes, hvis disse forskellige betingelser og sikkerhedsstillelser til fordel for BNG blev medtaget i låneaftalen. Den nye låneoverenskomst omfattede samtidig et bestående lån på 5 mio. NLG (2,2 mio. EUR). Denne nye aftale øgede BNG's potentielle fordring på VAOP fra det bestående maksimum på 5 mio. NLG (2,2 mio. EUR) til 16,3 mio. NLG (7,4 mio. EUR). Nettotilvæksten androg således 11,3 mio. NLG (5,1 mio. EUR).
- (29) Disse dokumenter viser, at BNG på normal vis og i overensstemmelse med sine normale procedurer ydede lånet og krævede omfattende sikkerhedsstillelse i forbindelse hermed.
- (30) Samtidig fastslog Kommissionen, at [...] (*) i januar 1998 havde foreslået at yde VAOP et lån. Dette lån skulle ydes oveni den bestående facilitet fra BNG på 5 mio. NLG. Det finansieringsbeløb, som [...] havde tilbudt — 7,3 mio. NLG (3,3 mio. EUR) — er ganske vist lavere end den supplerende finansiering, som BNG i sidste ende kunne tilbyde (11,3 mio. NLG (5,1 mio. EUR)), men udgør dog en betydelig del heraf. Rentesatserne (125 og 150 basispoint), som [...] tilbød i sit lånetilbud, var lavere end de rentesatser, der gjaldt for virksomheder i vanskeligheder eller til tilvejebringelse af egenkapital. Det fremgår heraf, at der ikke var noget til hinder for, at en privat bank, i modsætning til den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, kunne gå med til at yde et betydeligt lån til VAOP til trods for denne virksomheds meget ringe egenkapital (7).
- (31) Kommissionen har sammenlignet rentesatsen for BNG-lånet med den rentesats, som [...] kunne tilbyde (8). Den af BNG beregnede rentesats ligger en smule lavere end [...]’s.

(*) Forretningshemmelighed

(7) Som det allerede er nævnt, kan dette blandt andet forklares med de sikkerhedsstillelser, som den potentielle långiver råder over, og det faktum, at virksomheden på daværende tidspunkt blev betragtet som en vækstvirksomhed med stabile, omkostningsdækkende kerneaktiviteter.

(8) Begge kreditfaciliteter omfatter forskellige typer lån. Kommissionen har foretaget en sammenligning af lånene med sådanne løbetider og betingelser.

(6) Dom af 8. maj 2003, forenede sager C-328/99 og C-399/00, *Den Italienske Republik og SIM 2 Multimedia SpA mod Kommissionen*, Sml. I-4035, præmis 37 og 38.

For det første konstaterer Kommissionen imidlertid, at BNG havde (og stadig har) meget lave driftsomkostninger, meget lavere end [...] ⁽⁹⁾. For det andet indgik der i låneaftalen mellem BNG og VAOP forskellige stiftelsesomkostninger, som forfaldt til betaling, hvis VAOP i realiteten skulle gøre brug af bestemte lånefaciliteter. I [...]’s tilbud var der udtrykkeligt ikke forudset sådanne stiftelsesomkostninger. Endelig er det sandsynligt, at BNG på grund af [...]’s tilbud følte sig foranlediget til (inden for rammerne af sine retningslinjer for långivning og på betingelse af, at der blev givet omfattende garantier) selv at give det bedste tilbud for ikke at miste forretninger med en eksisterende kunde, som havde muligheder for at udvide sine aktiviteter, hvilket forekom at være en rimelig antagelse på daværende tidspunkt. På grundlag af det foregående konkluderer Kommissionen, at selv om BNG kunne tilbyde finansiering til en lavere rente end den, som en privat bank kunne tilbyde, handlede banken som en investor i en markedsøkonomi, da den ydede dette lån i 1998. Dette lån udgør derfor ikke statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1.

- (32) Klageren hævdede også, at en kreditor i en markedsøkonomi ikke ville have fortsat med at tilbyde VAOP finansiering i de følgende år i betragtning af virksomhedens dårlige finansielle situation i de år. Derfor har Kommissionen undersøgt, hvordan BNG stillede sig til forringelsen af VAOP’s finansielle situation.
- (33) I 1999, hvor VAOP Glas B.V.’s og REVA’s finansielle situation blev forværret, udarbejdede BNG en ny aftale, som blev underskrevet i 1999. For det første blev garantierne udvidet med en panteret på inventar, anlæg og de øvrige driftsmidler. For det andet blev det aftalt, at den månedlige liste over krav, hvorpå der bestod en panteret, skulle underkastes en grundig undersøgelse. For det tredje kunne der ikke længere bevilges lån til investeringer i faste aktiver. Al finansiering skulle ske ved hjælp af korte lån, såkaldte »kasgeldtrekningen«. For det fjerde blev prisen på kreditfaciliteten forhøjet.
- (34) Efterfølgende blev der efter REVA’s konkurs i oktober 2000 udarbejdet en ny aftale, som blev undertegnet den 19. januar 2001. Kreditfaciliteten blev sat ned til 13,2 mio. NLG (6 mio. EUR) (det faktiske lånebeløb til VAOP androg på det tidspunkt 15,2 mio. NLG (6,9 mio. EUR)) og skulle sættes yderligere ned efter en bestemt tidsplan. Der ville blive beregnet en strafrente på 3 % på beløb, hvormed kreditlinjen eventuelt blev overskredet. Samtidig blev garantierne yderligere udvidet. BNG beregnede på basis af likvidationsværdien af VAOP’s aktiver, at bankens tab næsten ville kunne nå op på 5,8 mio. NLG (2,6 mio. EUR) ud af dens samlede fordring på 15,2 mio. NLG (6,9 mio. EUR). I september 2002 blev der indgået en ny aftale, hvorved den tidligere tidsplan for begrænsningen af kreditfacilitetens omfang blev ændret.

⁽⁹⁾ I banksektoren måles niveauet for driftsomkostningerne ofte på grundlag af nøgletallet for omkostningseffektivitet, dvs. driftsomkostningerne divideret med de samlede indtægter. I 1997 havde den nederlandske afdeling af [...] en omkostningseffektivitet på 64,8 %. I 1998 og 1999 udgjorde dette henholdsvis 65,2 % og 62,9 % (kilde: [...]). BNG’s nøgletal for omkostningseffektivitet udgjorde en tredjedel af disse tal, hvilket peger i retning af et meget lavt omkostningsniveau. Dette kan til dels forklares ved, at BNG ikke råder over et stort net af afdelinger.

- (35) På baggrund af denne beskrivelse forekommer det, at BNG ikke uden videre kunne indstille finansieringen af VAOP, ligesom banken heller ikke kunne kræve øjeblikkelig tilbagebetaling af lånebeløbet. Dette ville nemlig have forårsaget, at VAOP gik konkurs, og have ført til et betydeligt tab for BNG. På det tidspunkt foretog BNG en afvejning af det potentielle tab i forhold til muligheden for at få VAOP bragt på fode igen. I betragtning af stabiliteten i VAOP’s kerneaktiviteter (papiraffald) og virksomhedens evne til at generere cash flow besluttede BNG ikke at lade virksomheden gå konkurs og fortsætte finansieringen. Kommissionen har ikke kunnet konstatere nogen klare fejl i denne bedømmelse og den heraf følgende beslutning. Klageren har ikke kunnet forelægge overbevisende oplysninger, hvoraf det fremgår, at denne beslutning ikke skulle have været acceptabel for en privat bank.
- (36) Som konklusion er det Kommissionens opfattelse, at BNG ved sin handlemåde i denne sag har overholdt princippet om kreditor i en markedsøkonomi, og at der derfor ikke er tale om statsstøtte til VAOP.
- (37) Kommissionen vil ikke tage stilling til, om det af BNG ydede lån kan tilregnes staten, idet foranstaltningen, selv om den skulle kunne tilregnes staten, på grundlag af de foregående konklusioner jo ikke udgør statsstøtte. Desuden kan Kommissionen ikke tage stilling til spørgsmålet, om alle BNG’s lån i andre sager er i overensstemmelse med princippet om privat investor i en markedsøkonomi, og udtaler sig derfor ikke herom.

Den anden foranstaltning

- (38) I begyndelsen af 2001 var VAOP ikke i stand til at tilbagebetale 3 mio. NLG (1,3 mio. EUR) til de deltagende kommuner, et beløb som VAOP skyldte disse som leverandører af papiraffald. VAOP rådede ikke over tilstrækkelig likviditet. Desuden krævede BNG en positiv garantiformue, defineret som egenkapital plus provisioner plus langfristede efterstillede lån som betingelse for at fortsætte med finansieringen af VAOP. Tilbagebetalingen af det beløb ville derfor have forårsaget virksomhedens konkurs. Kommissionen fastslår, at den vanskelige finansielle situation især skyldtes en enkelt begivenhed, nemlig REVA’s konkurs i 2000. VAOP havde investeret i denne virksomhed, som beskæftigede sig med forarbejdning af glasaffald.
- (39) Kommissionen henviser til, at kommunerne havde nettofordringer på VAOP på 5,7 mio. NLG (2,6 mio. EUR) ⁽¹⁰⁾. I betragtning af, at disse fordringer ikke var dækket af garantier, fordi en anden vigtig kreditor (BNG) havde førsteprioritets panteret på betydelige aktiver. Derfor ville de lokale myndigheder ikke kunne have krævet fyldestgørelse af en stor del af deres fordringer, hvis VAOP var gået

⁽¹⁰⁾ Den finansielle situation ved udgangen af 2000.

konkurs og havde skullet likvidere sine aktiver. Kommissionen har gennemgået den af de nederlandske myndigheder forelagte beregning. Denne lå for kreditorerne på den optimistiske side⁽¹¹⁾. Derfor er Kommissionen af den opfattelse, at kommunerne højst kunne have fået 1,2 mio. NLG (0,5 mio. EUR) hjem af ovennævnte samlede beløb på 5,7 mio. NLG (2,6 mio. EUR). Desuden ville dette beløb være blevet inddrevet med den betydelige forsinkelse, som er karakteristisk for en likvidationsprocedure. I stedet for at acceptere dette tab på 4,5 mio. NLG (2 mio. EUR) har medlemmerne foretrukket at konvertere et beløb på 3 mio. NLG (1,3 mio. EUR) i et rentebærende lån og kræve saldoen tilbagebetalt. Den anden option var derfor en gunstigere løsning. I sin beslutning om at indlede proceduren gav Kommissionen også udtryk for tvivl med hensyn til, om en investor i en markedsøkonomi, som går med til en sådan konvertering, ikke ville have forlangt en højere rente. Denne tvivl er fjernet. Kommissionen konstaterer nemlig, at kommunernes forhandlingsposition i forhold til BNG ikke var af en sådan art, at de kunne forlange en højere rente. En højere rente ville nemlig på længere sigt påvirke VAOP's evne til at tilbagebetale sit lån til BNG. Derfor ville BNG have kunnet modsætte sig en sådan anmodning fra kommunernes side ved at true med at lade VAOP gå konkurs, hvilket, som det er nævnt, ville have betydet et mindre gunstigt udfald for kommunerne. Desuden ville det, selv hvis kommunerne havde haft den nødvendige forhandlingsposition, ikke have været i deres interesse at forhøje renten, fordi dette ganske enkelt ville have øget VAOP's finansielle byrder i de fem følgende år. I betragtning af, at medlemmerne betaler VAOP for omkostningerne ved de præsterede tjenesteydelser, ville den højere rente, som de ville have kunnet få, være blevet udjævnet af

de større bidrag, som de ville have været nødt til at betale til VAOP i denne periode.

- (40) Det kan konkluderes, at konverteringen af de skyldige beløb til et efterstillet lån ikke efter traktatens artikel 87, stk. 1, kan betragtes som støtte, der er ydet af de lokale myndigheder til VAOP.

7. KONKLUSION

- (41) På baggrund af det foregående konkluderer Kommissionen, at de to foranstaltninger ikke udgør støtte -

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

De foranstaltninger, som Nederlandene og Bank Nederlandse Gemeenten har gennemført til fordel for Vereniging van Aanbieders van Oud Papier, og som beløber sig til henholdsvis 3 mio. NLG (1,3 mio. EUR) og 16,3 mio. NLG (7,4 mio. EUR), udgør ikke støtte efter traktatens artikel 87, stk. 1.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Nederlandene.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19. juli 2006

På Kommissionens vegne

Neelie KROES

Medlem af Kommissionen

⁽¹¹⁾ De nederlandske myndigheders beregning er optimistisk for kommunerne, bl.a. fordi omkostningerne til behandlingen af konkursboet ikke var fratrasket. Kommissionen bemærker, at BNG, der som finansielt foretagende har mere erfaring med sådanne beregninger, som allerede nævnt udviser større forsigtighed i vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt de likviderede aktiver dækker kreditorernes fordringer.