

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 19 de julio de 2006

relativa a una medida adoptada por los Países Bajos respecto de VAOP

[notificada con el número C(2006) 3224]

(El texto en neerlandés es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2006/949/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 88, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones ⁽¹⁾, de conformidad con los citados artículos, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) Por carta de 12 de junio de 2002, registrada en la Comisión el 17 de junio de 2002, la Comisión recibió una denuncia contra cuatro medidas de ayuda presuntamente irregular a favor de la Asociación de Proveedores de Papel Usado (*Vereniging van Aanbieders van Oud Papier* — en lo sucesivo, «VAOP»), en concreto la exención parcial del impuesto de sociedades y del impuesto sobre el valor añadido, la concesión de un préstamo del Bank Nederlandse Gemeenten (en lo sucesivo, «BNG»), y la concesión de un préstamo subordinado por parte de varios ayuntamientos. Por cartas de 30 de julio de 2002 y de 6 de diciembre del mismo año, la Comisión solicitó información a las autoridades neerlandesas, que respondieron por cartas de 10 de octubre de 2002 y 10 de febrero de 2003, respectivamente. El 29 de abril de 2003 tuvo lugar una reunión entre el denunciante y los servicios de la Comisión. Por carta de 5 de mayo de 2003, el denunciante comunicó a la Comisión su intención de solicitar a las autoridades neerlandesas más información sobre el asunto y que, sobre esta base, centraría su demanda en determinadas medidas.

(2) Por carta de 13 septiembre de 2004, el denunciante presentó información adicional y anunció su intención de limitar su denuncia al préstamo otorgado por BNG a VAOP. Basándose en la nueva información facilitada, la Comisión solicitó información adicional a las autoridades neerlandesas por carta de 21 de octubre de 2004, a la que éstas respondieron por carta de 17 de diciembre de 2004. El 3 de mayo de 2005, la Comisión comunicó a los Países Bajos su decisión de incoar el procedimiento establecido en el artículo 88, apartado 2, del Tratado CE en relación con el

préstamo concedido por BNG y el préstamo concedido por los ayuntamientos socios.

(3) Las autoridades neerlandesas solicitaron dos prórrogas para poder responder a la decisión de incoar el procedimiento, respondiendo al fin por carta de 29 de agosto de 2005. Por carta de 9 de noviembre de 2005, la Comisión solicitó información adicional, presentada por carta de 8 de diciembre de 2005. Por correo electrónico de 4 de mayo de 2006, la Comisión hizo otra solicitud de información, a la que se respondió por cartas de 2 de junio 2006 y de 19 de junio de 2006

(4) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal se publicó en el *Diario Oficial* el 30 de septiembre de 2005 ⁽²⁾. El denunciante envió sus observaciones sobre la decisión por carta de 28 de octubre de 2005, y solicitó a la Comisión que adjuntara sus cartas de 12 de junio de 2002 y 13 de septiembre de 2004 y el registro de las conversaciones de 29 de abril de 2003 a esta presentación y que las considerara parte integrante de la misma. Por carta de 24 de noviembre de 2005 se envió a los Países Bajos una versión no confidencial de las dos cartas; los Países Bajos respondieron por carta de 16 de diciembre de 2005.

(5) Por carta de 28 de octubre de 2005, la Comisión recibió las observaciones sobre la decisión de incoar el procedimiento del presunto beneficiario, VAOP, quien, además, solicitó una reunión. La reunión tuvo lugar el 31 de enero de 2006. Por carta de 27 de marzo de 2006, VAOP presentó información para completar las observaciones que había hecho en la reunión.

2. DESCRIPCIÓN

2.1. El beneficiario

(6) VAOP fue creada a comienzos de los años 90 por varios ayuntamientos neerlandeses. Es una sociedad cooperativa sin ánimo de lucro de responsabilidad limitada cuyo fin es prestar ciertos servicios a sus miembros en las mejores condiciones posibles. En concreto, organiza la recogida, tratamiento inicial (clasificación/prensado) y venta de papel usado de los municipios socios de la cooperativa. Posteriormente, su actividad se ha ampliado e incluye el vidrio usado y otras desechos reciclables.

⁽¹⁾ DO C 240 de 30.9.2005, p. 36

⁽²⁾ Véase la nota a pie de página 1.

- (7) VAOP no es una empresa totalmente integrada verticalmente. Se limita a organizar las actividades en cuestión para sus miembros: la mayor parte del trabajo operativo, como el transporte de los residuos, lo subcontrata a otras empresas. Esto explica que en 2002 tuviera solamente 20 empleados con un volumen de negocios de 27,5 millones de euros. VAOP cobra a las autoridades locales el coste de la recogida y tratamiento inicial de los residuos reciclables procedentes de su territorio y les entrega los ingresos generados por la venta de residuos reciclables a los productores de material reciclado (por ejemplo, papel reciclado).
- (8) Las autoridades fiscales neerlandesas no consideran a VAOP una rama de la administración pública.
- (9) La primera entidad que se creó era la sociedad cooperativa de responsabilidad limitada *Coöperative Vereniging VAOP BV*. Con el paso de los años, esta empresa matriz ha creado varias filiales para dar cabida a la parte operativa de sus actividades. Estas filiales son sociedades de responsabilidad limitada. La Comisión considerará todas estas empresas como un grupo que constituye una única entidad económica («VAOP») ya que la empresa matriz posee la mayoría de las acciones de todas las filiales. Las filiales están incluidas en las cuentas consolidadas de la matriz. Además, BNG, principal acreedor de VAOP, celebró un único acuerdo de préstamo con el grupo, en lugar de uno con cada empresa por separado, aún cuando dicho acuerdo establece límites de crédito para algunas filiales concretas. Por último, el acuerdo ofrece garantías cruzadas entre las distintas empresas del grupo: cada empresa es responsable ante el BNG de las deudas de las otras empresas del grupo.

2.2. El mercado

- (10) En los años 90, las actividades de VAOP aumentaron considerablemente. Su cuota en el mercado neerlandés de recogida de papel usado llegó a ser de entre el 25 % y el 30 % en los primeros años de la presente década. También es importante su cuota en el mercado del tratamiento inicial del papel usado (clasificación y prensado). VAOP se introdujo en el mercado de recogida de residuos de vidrio, convirtiéndose en uno de los líderes de este mercado en su país. Algunas de las empresas que operan en estos mercados son filiales de empresas extranjeras.
- (11) En los Países Bajos las autoridades locales están legalmente obligadas a recoger el papel usado por separado y ofrecerlo al mercado para su reciclado, pero no está regulado cómo deben llevarse a cabo estas actividades. La mayoría de los municipios neerlandeses lo hace por medio de licitaciones. VAOP se presentó a las licitaciones, compitiendo así directamente con empresas del sector privado que ofrecían los mismos servicios⁽³⁾. VAOP intenta además atraer a nuevos miembros contactando a los ayuntamientos y

proponiéndoles formar parte de la sociedad. También en esto puede considerarse que VAOP compite con las empresas⁽⁴⁾ del sector privado al intentar conseguir nuevos clientes.

2.3. Las dos medidas

- (12) En primer lugar, en marzo de 1998 el BNG concedió a VAOP un crédito de 16 300 000 NLG (7 400 000 euros), («la primera medida»). El 31 de diciembre de 1997, el balance consolidado de VAOP indicaba que su capital ascendía a 800 000 NLG (400 000 euros) y el total del balance a 17 300 000 NLG (7 900 000 euros). Un año después, tras la concesión del crédito, su capital era de 90 000 NLG (40 000 euros) y el total del balance era de 29 100 000 NLG (13 200 000 euros).
- (13) En segundo lugar, durante 2001 las autoridades locales aceptaron convertir las deudas contraídas por VAOP con ellas por el suministro de papel usado en un préstamo de 3 millones NLG (1 300 000 euros), («la segunda medida»). VAOP sufrió grandes pérdidas a finales de 2000 a causa de la insolvencia de una de sus filiales. El 31 de diciembre de 2000, sus cuentas consolidadas arrojaban un patrimonio negativo de 3 400 000 NLG (1 500 000 euros). En la misma fecha, el total del balance era de 32 100 000 NLG (14 500 000 euros). BNG, principal acreedor de VAOP, obtuvo derechos prendarios sobre casi todos los activos, por lo que este préstamo no garantizado podría considerarse subordinado a los créditos del BNG. Por esa razón, se le denomina «préstamo subordinado».

3. RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (14) Por lo que se refiere a la primera medida, la Comisión incoó el procedimiento de investigación formal ya que tenía dudas en cuanto a si un inversor en una economía de mercado habría actuado de la misma forma. En aquel momento, VAOP no tenía prácticamente capital. Además, la magnitud del nuevo préstamo parecía demasiado elevada en comparación con el total del balance del prestatario. En resumen, parecía entrañar un riesgo demasiado grande para un inversor en una economía de mercado.
- (15) Por lo que se refiere a la segunda medida, la Comisión dudaba de que un acreedor en condiciones normales de mercado hubiera aceptado convertir su deuda en un préstamo subordinado de este tipo. El préstamo parecía presentar alto grado de riesgo ya que la situación financiera del prestatario no era buena y todos sus activos parecían estar sujetos a un derecho prendario a favor de BNG. Por último, la Comisión se preguntaba si un acreedor en condiciones de mercado no habría pedido un tipo de interés más elevado.

⁽³⁾ VAOP sólo ha ganado una licitación. Últimamente, ha decidido no participar más en estas licitaciones.

⁽⁴⁾ Las empresas del sector privado pueden estar más integradas verticalmente que VAOP, lo que no significa que no compitan con ella.

- (16) En conclusión, la Comisión sospechaba que las dos medidas podrían constituir ayuda estatal a favor de VAOP, prohibidas por las disposiciones del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

4. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

- (17) La Comisión ha recibido las siguientes observaciones del denunciante. Por lo que se refiere a la primera medida, el denunciante sostiene que la política general y la práctica del BNG es ofrecer productos financieros a organismos públicos e instituciones asociadas en condiciones que no se ajustan al mercado. El denunciante analiza el tamaño del capital de VAOP y concluye que en aquel momento la estructura de su balance distaba de ser saneada. Había una notable falta de capital. El denunciante señala también la magnitud de la deuda. En esas circunstancias, la financiación del BNG permitió a VAOP ampliar su negocio, a pesar de la falta de liquidez, a bajo coste. El denunciante considera que un banco privado no habría concedido un préstamo de alto riesgo de este tipo, y que constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.
- (18) El denunciante alega además que, dado que la situación financiera de VAOP no mejoró con el paso de los años, BNG no debería haber seguido financiándola.
- (19) Pasando a la segunda medida, el denunciante alega que este préstamo subordinado implicaba un grado de riesgo muy elevado dada la magnitud de las deudas de VAOP que deberían ser reembolsadas primero en caso de insolvencia. El margen sobre el préstamo no era suficiente para compensar ese riesgo. Por consiguiente, este préstamo constituye ayuda estatal.
- (20) La Comisión ha recibido las siguientes observaciones del presunto beneficiario, VAOP. VAOP sostiene que la primera medida era una transacción puramente comercial en consonancia con el principio del inversor en condiciones de mercado. VAOP dice que, en aquel momento, estaba también en contacto con varios bancos privados, que le proponían concederle financiación en condiciones parecidas a las ofrecidas por el BNG. VAOP ha presentado una copia de una oferta en firme de financiación hecha por [un banco privado] (*) el 7 de enero de 1998.
- (21) Por lo que se refiere a la segunda medida, VAOP afirma que no estaba obligada a contraer un mecanismo de crédito con los ayuntamientos. Según sus estatutos y sus contratos de suministro con los ayuntamientos, no puede exigirse a VAOP que pague a sus proveedores de papel más de lo que permita su liquidez. Además, VAOP puede imponer obligaciones a sus miembros como «contribución anual», que podría utilizarse para cubrir gastos de funcionamiento o podría ser considerado capital de riesgo. El contrato de VAOP con los ayuntamientos también le permitía dar a

éstos un crédito en su contra, y eso fue lo que decidió hacer la dirección de VAOP.

5. COMENTARIOS DE LOS PAÍSES BAJOS

- (22) Por lo que se refiere a la primera medida, los Países Bajos alegan que la concesión del crédito por parte de BNG no puede atribuirse al Estado. Las autoridades neerlandesas subrayan que BNG es una sociedad anónima y admiten que las acciones de BNG pertenecen por entero al Estado, las provincias y los ayuntamientos. También admiten que a algunos miembros del Consejo de Supervisión los nombran dichas autoridades pero alegan que el Consejo de Supervisión no participa en la actividad cotidiana del banco, de la que es responsable la Dirección. Los Estatutos del banco no disponen que la Dirección cumpla las instrucciones del Consejo de Supervisión al ofrecer productos financieros. Tampoco existía una disposición que exigiera que se consultara al Consejo de Supervisión o que éste diera su autorización para el préstamo en cuestión, del que era responsable exclusivamente la Dirección. Por último, las autoridades neerlandesas afirman que no hay elementos que sugieran que esta transacción pueda atribuirse al Estado.
- (23) Aún cuando el préstamo pudiera atribuirse al Estado, los Países Bajos aducen que sus condiciones serían aceptables para un inversor en una economía de mercado. Es cierto que habría sido deseable un capital de mayor cuantía pero el riesgo de pérdidas para el BNG era limitado gracias a diversas garantías, principalmente un derecho prendario de primer grado sobre los créditos comerciales de VAOP, que tenían que ascender al 100 % del préstamo. Cuando se concedió el préstamo, la empresa no estaba en crisis y sus perspectivas eran buenas. El grave deterioro de su situación financiera no podría haberse previsto.
- (24) Por lo que se refiere a la segunda medida, los Países Bajos recuerdan que VAOP es un organismo sin ánimo de lucro que transfiere a sus miembros los ingresos netos generados por la venta de los residuos reciclables recogidos en su territorio. A comienzos de 2001, VAOP se encontraba con problemas financieros como consecuencia de la insolvencia de una filial dedicada al reciclado de vidrio; decidió no pagar a los ayuntamientos socios una pequeña parte de los ingresos generados por la venta de residuos en 2000 ^(?) y, en su lugar, convertirlos en un préstamo subordinado a cinco años. El BNG amenazó con que, sin recursos adicionales tales como este préstamo subordinado, no seguiría financiado a VAOP, que entonces habría sido insolvente ella misma. Los Países Bajos afirman que, según sus Estatutos y sus contratos con los ayuntamientos socios, VAOP no estaba obligada a pagar estos 3 millones NLG (1 300 000 euros) a los ayuntamientos ya que este importe superaba los recursos de que disponía. VAOP, no obstante,

(*) cubierto por la obligación de secreto profesional.

(?) En el año 2000, VAOP pagó a las autoridades locales un total de 40,7 millones NLG (18,5 millones de euros).

decidió dar a los ayuntamientos un crédito correspondiente en su contra en forma de un préstamo con intereses. En segundo lugar, desde el punto de vista de las autoridades locales, esta conversión de parte de sus créditos en un préstamo representaba una opción más favorable que la insolvencia. En aquel momento, los ayuntamientos tenían créditos contra VAOP por valor de 5 700 000 NLG (2 590 000 euros) que no estaban avalados. Las autoridades neerlandesas han calculado que, en caso de insolvencia, los ayuntamientos habrían recuperado unos 1 200 000 NLG (500 000 euros), lo que supone una pérdida neta de 4 500 000 de NLG (2 050 000 de euros). Los ayuntamientos actuaron como habría hecho un acreedor en una economía de mercado al aceptar la conversión de 3 millones de NLG (1 300 000 euros) de sus créditos contra VAOP en un préstamo, lo que permitía a VAOP proseguir su actividad al saber que el BNG continuaría financiándola.

6. EVALUACIÓN

6.1. Existencia de ayuda

La primera medida

- (25) Según el artículo 87, apartado 1, del Tratado CE, «serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (26) El Tribunal de Justicia dictó que «Procede subrayar además que del principio de igualdad de trato entre empresas públicas y privadas se deduce que los capitales que el Estado pone, directa o indirectamente, a disposición de una empresa, en circunstancias que se corresponden con las condiciones normales de mercado, no pueden ser considerados como ayudas de Estado... Por lo tanto, con arreglo a una jurisprudencia también reiterada, procede analizar si, en circunstancias similares, un inversor privado de dimensiones comparables a las de los organismos gestores del sector público habría efectuado aportaciones de capital de esta importancia... habida cuenta, en especial, de las informaciones disponibles y de la evolución previsible en la fecha en que se realizaron tales aportaciones»⁽⁶⁾.
- (27) Para determinar si la concesión del mecanismo de crédito por parte del BNG constituye una ayuda, la Comisión debe comprobar si la transacción respeta el principio del inversor en una economía de mercado expuesto por el Tribunal de Justicia en la citada sentencia.
- (28) A petición de la Comisión, además de una copia del propio acuerdo de préstamo de marzo de 1998, las autoridades neerlandesas presentaron una copia de los documentos internos del BNG sobre cada uno de los pasos del proceso
- de decisión que llevó a conceder esta financiación a VAOP: la propuesta de los gestores contables, con fecha de 21 de enero de 1998, el dictamen del analista de créditos, con fecha de 22 de enero de 1998 y la decisión positiva del comité de créditos, con fecha de 26 de enero de 1998. Estos documentos prueban que el BNG identificó y analizó los riesgos que conllevaba el préstamo, incluido su muy limitado capital. Según este análisis, el BNG otorgó a VAOP una clasificación baja («C-»). Para contrarrestar los riesgos señalados, el BNG decidió imponer condiciones estrictas y exigir un aval importante. Entre otras cosas, el BNG insistió en que todas las partes (VAOP y sus filiales) deberían ser responsables solidariamente de todas las deudas de los demás miembros del grupo. Pidió además un derecho prendario de primer grado sobre diversos créditos comerciales de VAOP. VAOP tuvo que aportar al BNG una lista mensual de los derechos prendarios sobre créditos comerciales, cuyo valor tenía que ascender como mínimo al 100 % de la cantidad prestada por el banco. El comité de créditos decidió que podía concederse el préstamo siempre que el acuerdo de préstamo incluyera todas estas condiciones y diversas garantías para el BNG. El nuevo acuerdo de préstamo incluía también una financiación existente de 5 millones de NLG (2 200 000 euros), que aumentaba la deuda potencial de VAOP con el BNG del máximo existente de 5 millones NLG (2 200 000 euros) a 16 300 000 NLG (7 400 000 euros). El incremento neto era, por tanto, de 11 300 000 NLG (5 100 000 euros).
- (29) Estos documentos prueban que el BNG realizó la operación de crédito con arreglo a sus procedimientos habituales y pidió un aval sustancioso para el préstamo.
- (30) La Comisión señala también que en enero de 1998 [...] (*) propuso conceder un préstamo a VAOP. Esto se habría añadido al crédito de 5 millones de NLG ya existente concedido por BNG. La magnitud del crédito ofrecido por [...], de 7 300 000 NLG (3 300 000 euros), no era tan importante como la financiación adicional ofrecida al final por BNG, que ascendía a 11 300 000 NLG (5 100 000 euros), pero correspondía a una gran parte de la misma. Los márgenes del tipo de interés que [...] tenía previsto exigir en esta propuesta firme, de 125 puntos básicos y 150 puntos básicos, son inferiores a los aplicados para préstamos a una empresa en crisis o para provisión de capital. Esto muestra que, contrariamente a las dudas expresadas por la Comisión cuando decidió incoar el procedimiento de investigación formal, un banco privado podría haber aceptado conceder un préstamo importante a VAOP a pesar de que tenía un capital muy limitado (7).
- (31) La Comisión ha comparado el tipo de interés del préstamo del BNG con el tipo propuesto por [...] (8). El tipo de interés del BNG es ligeramente inferior. No obstante, la Comisión

(*) Secreto comercial

(7) Como ya se ha señalado, esto puede explicarse, entre otras cosas, por las garantías disponibles para el prestador potencial y por el hecho de que en aquel momento se consideraba que la empresa estaba en expansión con unas actividades básicas estables y que cubrían gastos.

(8) Los dos instrumentos de crédito incluyen préstamos de distintos tipos. La Comisión los ha comparado con vencimientos y condiciones similares.

(6) Asuntos acumulados C-328/99 y C-399/00 *Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión* Rec. 2003, p. I-4035, apartados 37 y 38.

señala que, ante todo, el BNG tenía (y sigue teniendo) costes de funcionamiento muy bajos, muy inferiores a los de [...] ⁽⁹⁾. En segundo lugar, el acuerdo de préstamo entre el BNG y VAOP incluía diversas comisiones que se cobrarían en caso de que VAOP realmente recurriera a determinados mecanismos de crédito. La oferta de [...] excluía explícitamente el pago de estas comisiones. Por último, es probable que la oferta de [...] animara al BNG a hacer su mejor oferta posible (dentro de los límites de sus directrices en materia de créditos y sujeto a un aval sustancioso), con el fin de no perder a un cliente que ya tenía y que en aquel momento parecía tener perspectivas reales de expansión. Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluye que aún cuando BNG aportara financiación a un tipo de interés inferior al propuesto por un banco privado, el BNG, cuando concedió el préstamo en 1998, actuó como habría hecho un inversor en una economía de mercado. Por lo tanto, el préstamo no constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

(32) El denunciante afirma también que, en una economía de mercado, un acreedor no habría seguido financiando a VAOP dada la precaria situación financiera de la empresa en los años posteriores. La Comisión, por tanto, ha analizado cómo reaccionó el BNG ante el deterioro de la situación financiera de VAOP.

(33) En 1999, cuando se deterioró la situación financiera de VAOP Glas BV y REVA, el BNG negoció un nuevo acuerdo, que se firmó el 9 de julio de 1999. En primer lugar, se amplió la garantía para incluir derechos prendarios sobre las existencias, las instalaciones y otros activos. En segundo lugar, se acordó que habría un estricto escrutinio de la lista mensual de deudas sujetas a un derecho prendario. En tercer lugar, dejarían de concederse préstamos a largo plazo para inversiones en activos fijos. Ese tipo de préstamo tendría que hacerse con instrumentos de financiación a corto plazo conocidos como «anticipos de efectivo» (*kasgeldtrekkingen*). En cuarto lugar, se aumentó el precio del mecanismo de crédito.

(34) En octubre de 2000 REVA se declaró insolvente, y el 19 de enero de 2001 se negoció y firmó un nuevo acuerdo. El mecanismo de crédito se redujo a 13 200 000 NLG (6 millones de euros) (el préstamo efectivo a VAOP en aquel momento era de 15 200 000 NLG (6 900 000 euros)); el mecanismo de crédito se reduciría aún más con arreglo a un calendario establecido. Se aplicaría una prima de penalización del 3 % al importe que superara el límite de crédito. Al mismo tiempo, se amplió la garantía. Basándose en el valor de liquidación de los activos de VAOP, el BNG calculó que suponía perder casi 5 800 000 NLG (2,6 millones de euros) de su crédito total de 15 200 000 (6 900 000 euros). En septiembre de 2002, se firmó un nuevo contrato que

modificaba el calendario anterior para reducir el tamaño del mecanismo de crédito.

(35) Resulta evidente que el BNG no podría interrumpir sin más la financiación a VAOP o pedir el reembolso inmediato de la cantidad prestada. Esto habría dejado a VAOP insolvente, causándole una pérdida considerable al BNG. El BNG intentó sopesar la pérdida potencial y las posibilidades de recuperación de VAOP. Dada la estabilidad de la actividad principal de VAOP (papel usado) y su capacidad para generar flujo de tesorería, el BNG decidió no llevar a VAOP a la insolvencia y continuó financiándola. La Comisión no ha encontrado errores manifiestos en esta evaluación ni en la decisión que se deriva de ella. El denunciante tampoco ha aducido argumentos convincentes que demuestren por qué no habría sido aceptable esta decisión para un banco privado.

(36) En conclusión, la Comisión considera que la conducta del BNG en este asunto es conforme al principio de un acreedor en una economía de mercado y, por consiguiente, no constituye ayuda estatal para VAOP.

(37) Sobre la cuestión de si el préstamo del BNG puede atribuirse al Estado, la Comisión no se pronunciará ya que, habida cuenta de lo anterior, aún cuando el préstamo pudiera atribuirse al Estado, no constituiría ayuda estatal. Por otra parte, la Comisión no puede pronunciarse, y no va a hacerlo, sobre si todos los préstamos del BNG en otros casos se ajustan al principio de un acreedor en una economía de mercado.

La segunda medida

(38) A comienzos de 2001, VAOP no podía pagar a los ayuntamientos socios los 3 millones NLG (1 300 000 euros) que les adeudaba por el suministro de papel usado. VAOP no disponía de liquidez suficiente. Como condición para seguir financiando a VAOP, el BNG pedía que hubiera recursos positivos disponibles a efectos de garantía, definidos como capital y reservas, provisiones más préstamos subordinados a largo plazo. Pagar a los ayuntamientos habría llevado a VAOP a la insolvencia. La Comisión señala que la difícil situación financiera se debía principalmente a un único motivo, la insolvencia de REVA en 2000. VAOP había invertido en esta empresa porque se dedicaba al tratamiento de vidrio usado.

(39) La Comisión desea señalar que los créditos netos de los ayuntamientos a VAOP ascendían a 5 700 000 NLG (2 600 000 euros) ⁽¹⁰⁾. Estos créditos no estaban garantizados porque otro acreedor importante, el BNG, tenía derechos prendarios de primer grado sobre activos importantes. Si VAOP se hubiera declarado insolvente y se hubieran liquidado sus activos, las autoridades locales no

⁽⁹⁾ En el sector bancario, el nivel de costes de funcionamiento se mide a menudo por la *ratio de eficiencia*, que se define como gastos de funcionamiento dividido por ingresos totales. En 1997, la división de los Países Bajos del banco [...] tenía un *ratio de eficiencia* del 64,8 %. En 1998 y 1999, fue del 65,2 % y 62,9 %, respectivamente (fuente: [...]). La *ratio de eficiencia* del BNG es una tercera parte, lo que indica una base de coste muy baja. Esto se explica, en parte, por el hecho de que el BNG no tiene una extensa red de oficinas.

⁽¹⁰⁾ Situación financiera a finales de 2000.

habrían podido recuperar gran parte de sus créditos. La Comisión ha revisado el cálculo presentado por las autoridades neerlandesas: desde el punto de vista de los acreedores, era un cálculo optimista⁽¹¹⁾. La Comisión opina, no obstante, que, en caso de insolvencia, los ayuntamientos no habrían esperado recuperar más de 1 200 000 NLG (500 000 euros) de sus créditos de 5 700 000 NLG (2 600 000 euros). Además, el dinero sólo se habría recuperado tras el consiguiente retraso que lleva aparejado una liquidación. En lugar de aceptar esta pérdida de 4 500 000 NLG (2 millones de euros), los socios prefirieron convertir 3 millones de NLG (1 300 000 euros) en un préstamo con intereses y recuperar el saldo. Esta segunda opción era más favorable. Cuando incoó el procedimiento, la Comisión también dudaba de si un inversor en una economía de mercado que aceptara esta conversión no habría exigido un tipo de interés más elevado. Estas dudas han sido despejadas: el poder negociador de los ayuntamientos frente al BNG no les hubiera permitido exigir un tipo de interés más elevado. A largo plazo, la carga de un tipo de interés más elevado habría reducido la capacidad de VAOP de devolver su préstamo al BNG. El BNG estaba en una posición que le permitía resistir a estas exigencias por parte de los ayuntamientos, amenazándoles con provocar la insolvencia de VAOP, lo que, como ya se ha señalado, habría sido menos conveniente para los ayuntamientos. De hecho, aunque éstos hubieran tenido el poder negociador necesario, no les habría interesado aumentar el tipo de interés porque esto simplemente habría incrementado las cargas financieras de VAOP durante los cinco años siguientes. Puesto que los socios pagan a VAOP el coste de los servicios que reciben, los tipos de interés más elevados que habrían obtenido se habrían visto

contrarrestados por los pagos, más elevados, a VAOP durante este periodo.

- (40) A efectos del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE, puede concluirse que la conversión de la deuda en un préstamo subordinado no constituye ayuda estatal concedida por las autoridades locales a VAOP.

7. CONCLUSIÓN

- (41) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluye que ninguna de las medidas es constitutiva de ayuda.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las medidas adoptadas por los Países Bajos y por el Bank Nederlandse Gemeenten en relación con la Asociación de Proveedores de Papel Usado («Vereniging van Aanbieders van Oud Papier»), por valor de NLG 3 millones (1 300 000 euros) y 16 300 000 NLG (7 400 000 euros), no constituyen ayuda en el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de los Países Bajos.

Hecho en Bruselas, el 19 de julio de 2006.

Por la Comisión

Neelie KROES

Miembro de la Comisión

⁽¹¹⁾ El cálculo presentado por las autoridades neerlandesas es optimista desde el punto de vista de los ayuntamientos, entre otras cosas, porque no deduce los costes de la liquidación por insolvencia. Ya se ha visto que el BNG, institución financiera con mayor experiencia en este tipo de cálculos, es más prudente en cuanto a la capacidad de los activos liquidados para cubrir los créditos de los acreedores.