

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 19 luglio 2006

relativa alla misura alla quale i Paesi Bassi hanno dato esecuzione in favore di VAOP

[notificata con il numero C(2006) 3224]

(Il testo in lingua olandese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2006/949/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 88, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente ai detti articoli ⁽¹⁾, e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Con lettera del 12 giugno 2002, registrata il 17 giugno 2002, la Commissione ha ricevuto una denuncia contro quattro presunte misure di aiuto irregolari a favore della *Vereniging van Aanbieders van Oud Papier* («Associazione dei fornitori di carta di recupero», in appresso «VAOP»), sotto forma di un esonero parziale dall'imposta sulle società e dall'imposta sul valore aggiunto, di concessione di un prestito da parte della *Bank Nederlandse Gemeenten* (in appresso «BNG»), e di concessione di un prestito subordinato da parte di alcuni comuni. Con lettere del 30 luglio 2002 e del 6 dicembre 2002 la Commissione ha chiesto alle autorità olandesi informazioni complementari, che le sono state fornite con lettere del 10 ottobre 2002 e del 10 febbraio 2003. Il 29 aprile 2003 ha avuto luogo una riunione fra il denunciante e i servizi della Commissione. Con lettera del 5 maggio 2003 il denunciante ha comunicato alla Commissione di avere intenzione di raccogliere più ampie informazioni sul caso presso le autorità olandesi, e, su questa base, di concentrare in seguito la sua denuncia su misure specifiche.
- (2) Con lettera del 13 settembre 2004 il denunciante ha fornito dati complementari, e ha comunicato di voler limitare la denuncia al prestito concesso da BNG a VAOP. Sulla base di queste nuove informazioni la Commissione, con lettera del 21 ottobre 2004, ha chiesto alle autorità olandesi informazioni complementari, che ha ricevuto con lettera del 17 dicembre 2004. Il 3 maggio 2005 la Commissione ha comunicato ai Paesi Bassi di aver deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2 del trattato relativamente al prestito concesso a VAOP dalla BNG e a quello accordato dai comuni aderenti.

- (3) Dopo aver chiesto due volte una proroga del termine per rispondere all'avvio del procedimento, le autorità olandesi hanno infine comunicato la loro reazione con lettera del 29 agosto 2005. Il 9 novembre la Commissione ha chiesto informazioni supplementari, fornitele con lettera dell'8 dicembre 2005. Il 4 maggio 2006, tramite posta elettronica, la Commissione ha chiesto ulteriori informazioni, comunicatele con lettere del 2 giugno 2006 e del 19 giugno 2006.
- (4) La decisione della Commissione di avviare il procedimento d'indagine formale è stata pubblicata il 30 settembre 2005 nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* ⁽²⁾. Il 28 ottobre 2005 il denunciante ha comunicato le sue osservazioni in merito. Il denunciante ha inoltre chiesto alla Commissione di allegare a tali osservazioni le sopra citate lettere del 12 giugno 2002 e del 13 settembre 2004 e il resoconto della riunione del 29 aprile 2003, e di considerare le lettere come parte integrante delle osservazioni stesse. La versione non riservata delle due lettere è stata trasmessa ai Paesi Bassi il 24 novembre 2005; i Paesi Bassi hanno risposto il 16 dicembre 2005.
- (5) Con lettera del 28 ottobre 2005 la Commissione ha ricevuto osservazioni in merito alla decisione di avvio del procedimento da parte del presunto beneficiario, che in tale occasione ha chiesto anche un incontro, tenutosi il 31 gennaio 2006. Con lettera del 27 marzo 2006 VAOP ha fornito nuove informazioni a complemento delle osservazioni formulate durante l'incontro.

2. DESCRIZIONE

2.1. Il beneficiario

- (6) VAOP è stata istituita agli inizi degli anni '90 da diversi comuni dei Paesi Bassi. È una cooperativa a responsabilità limitata senza scopo di lucro, che offre determinati servizi ai suoi membri alle condizioni il più possibile favorevoli. L'obiettivo di VAOP è, più in particolare, la raccolta ottimale, il trattamento iniziale (smistamento/compressione) e la vendita della carta di recupero proveniente dal territorio dei comuni aderenti, membri dell'associazione. Queste attività sono state successivamente ampliate alla raccolta dei frammenti di vetro per il riciclaggio.

⁽¹⁾ GU C 240 del 30.9.2005, pag. 36.

⁽²⁾ Si veda la nota 1.

- (7) VAOP non è un'impresa a integrazione completamente verticale. Organizza solo le attività sopra menzionate per i suoi membri e subappalta in gran parte ad altre società la attività operative come il trasporto dei rifiuti. Per questo nel 2002 l'associazione aveva soltanto 20 dipendenti, per un volume d'affari di 27,5 milioni di euro. VAOP riscuote dalla autorità locali un compenso per la raccolta e il trattamento iniziale dei rifiuti da riciclare che provengono dal loro territorio, ma a sua volta versa loro gli introiti derivanti dalla vendita dei rifiuti riciclabili ai produttori di materiale riciclato (ad esempio carta riciclata).
- (8) Le autorità fiscali olandesi non considerano VAOP come un organismo pubblico.
- (9) La prima entità creata è stata la cooperativa a responsabilità limitata *Coöperative Vereniging VAOP B.V.* Nel corso degli anni questa società madre ha fondato diverse controllate in cui ha integrato la parte operativa delle sue attività. Queste controllate sono società a responsabilità limitata. La Commissione svolgerà l'indagine considerando tutte queste società come un gruppo formante un'unica entità economica («VAOP»), poiché la società madre detiene una partecipazione di maggioranza in ognuna di esse. Le controllate sono incluse nel bilancio consolidato della società madre. Inoltre la BNG, il maggior creditore di VAOP, ha concluso solo un contratto di prestito con il gruppo, e non con ogni impresa separatamente, anche se in esso sono stabiliti limiti di credito anche a livello di alcune imprese. Inoltre, il contratto menziona garanzie reciproche fra le varie imprese del gruppo: ognuna di esse deve rispondere, nei confronti di BNG, dei debiti delle altre imprese del gruppo.

2.2. Il mercato

- (10) Negli anni '90 si è registrato un incremento molto significativo delle attività di VAOP. La quota dell'associazione sul mercato olandese della raccolta della carta di recupero si è collocata tra il 25-30 % nei primi anni di questo decennio. Anche sul mercato del trattamento iniziale della carta di recupero (smistamento/compressione) l'associazione riveste un ruolo di assoluto rilievo. Oltre a ciò, VAOP si è inserita sul mercato olandese della raccolta dei frammenti di vetro, diventandone uno dei leader. Alcune imprese attive su questi mercati sono controllate di imprese straniere.
- (11) Se nei Paesi Bassi le autorità locali sono tenute per legge a provvedere alla raccolta separata della carta di recupero per poi immetterla sul mercato per il riciclaggio, lo svolgimento effettivo di tali attività non è regolamentato. È per questo che la maggioranza dei comuni olandesi organizza gare pubbliche per la concessione in appalto dei lavori. In queste gare VAOP è entrata in concorrenza diretta con imprese del settore privato che offrivano questi servizi ⁽³⁾. VAOP cerca inoltre di acquisire nuovi membri contattando i comuni e proponendo loro di aderire all'associazione. In questi casi, si

può ritenere che VAOP entri in concorrenza con imprese del settore privato ⁽⁴⁾ che cercano di conquistare gli stessi clienti.

2.3. Le due misure

- (12) In primo luogo BNG ha accordato a VAOP, nel marzo 1998, una facilità di credito di 16,3 milioni di NLG (7,4 milioni di euro) («la prima misura»). Il 31 dicembre 1997, il bilancio consolidato di VAOP mostrava che i fondi propri ammontavano a 0,8 milioni di NLG (0,4 milioni di euro), su un totale di bilancio di 17,3 milioni di NLG (7,9 milioni di euro). Un anno più tardi, dopo la concessione del presetito, i fondi propri e il totale di bilancio erano pari, rispettivamente, a 0,09 milioni di NLG (0,04 milioni di euro) e 29,1 milioni di NLG (13,2 milioni di euro).
- (13) In secondo luogo, le autorità locali hanno accettato, nel corso del 2001, di trasformare una parte delle somme ad esse dovute — come fornitori di carta di recupero — da VAOP in un prestito di 3 milioni di NLG (1,3 milioni di euro) («la seconda misura»). VAOP aveva subito notevoli perdite alla fine del 2000 dopo il fallimento di una delle sue controllate. Al 31 dicembre 2000 il bilancio consolidato di VAOP registrava un risultato negativo di 3,4 milioni di NLG (1,5 milioni di euro), su un totale di bilancio di 32,1 milioni di NLG (14,5 milioni di euro). Dato che il principale creditore di VAOP, la BNG, aveva messo dei pegni su quasi tutti gli elementi dell'attivo, questo prestito scoperto poteva essere considerato come subordinato ai crediti di BNG. Per questo è stato denominato «prestito subordinato».

3. MOTIVI PER AVVIARE IL PROCEDIMENTO D'INDAGINE FORMALE

- (14) La Commissione ha avviato il procedimento di indagine formale perché dubitava che un investitore normale in un'economia di mercato avrebbe attuato la prima misura. La Commissione ha notato che VAOP in quel momento disponeva di fondi propri minimi. Inoltre, l'entità del nuovo prestito sembrava particolarmente grossa rispetto al totale di bilancio del mutuatario. Il rischio derivante da questo prestito, in poche parole, sarebbe stato troppo grosso per un normale investitore in un'economia di mercato.
- (15) Per quanto riguarda la seconda misura, la Commissione dubitava del fatto che un creditore operante in normali condizioni di mercato avrebbe accettato di trasformare il suo credito in un tale prestito subordinato. Tale prestito risultava infatti comportare un rischio troppo grosso, dato che l'impresa versava in difficili condizioni finanziarie e BNG aveva messo dei pegni su tutti gli elementi dell'attivo. Infine, la Commissione si chiedeva se un creditore in un'economia di mercato non avrebbe chiesto interessi più alti.

⁽³⁾ VAOP ha partecipato una sola volta con successo a questo tipo di gare. Negli ultimi anni ha deciso di non prendervi più parte.

⁽⁴⁾ Queste ultime presentano forse un'integrazione più verticale di VAOP, ma ciò non significa che non siano in concorrenza con detta impresa.

- (16) Di conseguenza la Commissione ha presunto che le due misure costituissero un possibile aiuto di Stato a favore di VAOP, e che fossero quindi vietate dall'articolo 87, paragrafo 1 del trattato.

4. OSSERVAZIONI DEGLI INTERESSATI

- (17) Il denunciante ha inviato alla Commissione le osservazioni seguenti. Per quanto riguarda la prima misura, il denunciante ha dichiarato che la politica generale e la prassi costante di BNG è di offrire prodotti finanziari a organismi pubblici e a organismi legati al settore pubblico a condizioni non conformi al mercato. Il denunciante ha poi analizzato l'entità dei fondi propri di VAOP e ha concluso che la struttura del bilancio era lungi dall'essere sana. La mancanza di fondi propri era considerevole, e il denunciante sottolinea anche l'alto ammontare dei debiti. In queste condizioni, il prestito concesso da BNG ha permesso a VAOP di ampliare le sue attività nonostante la mancanza di fondi propri, e questo a bassi costi. Il denunciante ritiene che un prestito così rischioso non sarebbe stato concesso da una banca privata, e che pertanto configura un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato.
- (18) Secondo il denunciante, inoltre, dato che la situazione finanziaria di VAOP non è migliorata nel corso degli anni, BNG non avrebbe dovuto continuare a finanziare detta impresa.
- (19) Per quanto riguarda la seconda misura, il denunciante indica che il prestito subordinato comportava rischi enormi, data l'entità dei debiti di VAOP che, in caso di fallimento, sarebbero stati rimborsati per primi. Il rendimento del prestito non era sufficiente per compensare tale rischio. Di conseguenza, questo prestito conterrebbe anch'esso un aiuto di Stato.
- (20) VAOP, il presunto beneficiario, ha inviato alla Commissione le osservazioni seguenti. Per quanto riguarda la prima misura, VAOP ha affermato che riguardava un'operazione puramente commerciale conforme al principio dell'investitore in un'economia di mercato. VAOP ha specificato di avere anche contattato diverse banche private, che avevano proposto finanziamenti a condizioni non molto diverse da quelle offerte da BNG. VAOP ha presentato una copia di un'offerta di finanziamento firmata di *[una banca privata]* (*), datata 7 gennaio 1998.
- (21) Per quanto riguarda la seconda misura, VAOP ha affermato che non era tenuta a contrarre il cosiddetto prestito subordinato con i comuni. In base al suo statuto e ai suoi contratti di fornitura con i comuni, VAOP non poteva essere tenuta a versare ai fornitori di carta di recupero un importo più elevato di quanto permettessero le sue liquidità. Inoltre VAOP aveva il diritto di imporre degli obblighi ai suoi membri nella forma di «contributi annuali», con cui potevano essere coperti i costi operativi o che potevano essere considerati come capitale di rischio. La direzione di VAOP ha deciso di creare un credito dei comuni partecipanti nei confronti di VAOP, possibilità prevista anche nel contratto con i comuni.

5. COMMENTI DEI PAESI BASSI

- (22) Per quanto riguarda la prima misura, i Paesi Bassi hanno dichiarato che la concessione di una facilità di credito da parte di BNG non può essere imputata allo Stato. Le autorità olandesi hanno sottolineato che BNG è una società per azioni. Esse hanno riconosciuto che le azioni di BNG sono di piena proprietà dello Stato, delle province e degli enti locali, e che alcuni membri del consiglio di sorveglianza sono nominati da queste autorità, ma hanno fatto osservare al tempo stesso che questo consiglio di sorveglianza non si occupa delle attività commerciali quotidiane della banca, che sono di responsabilità dell'amministrazione. Lo statuto non contiene alcuna disposizione secondo la quale l'amministrazione dovrebbe osservare le linee direttrici del consiglio di sorveglianza per l'offerta di prodotti finanziari. Inoltre, nessuna disposizione prescriveva la consultazione o l'autorizzazione del consiglio di sorveglianza per la concessione del prestito in questione, che rientrava esclusivamente nella responsabilità dell'amministrazione. Le autorità olandesi hanno infine sottolineato l'assenza di altri elementi da cui si possa concludere che questa specifica operazione dovesse essere imputata allo Stato.
- (23) I Paesi Bassi hanno inoltre affermato che, anche se il prestito potesse essere imputato allo Stato, le sue condizioni sarebbero accettabili per un investitore in un'economia di mercato. Le autorità olandesi hanno riconosciuto che sarebbero auspicabili fondi propri più consistenti, ma sostengono che il rischio di perdita per BNG era limitato grazie a diverse garanzie, in particolare il pegno di primo grado sui crediti commerciali di VAOP, che doveva corrispondere al 100 % dell'entità del prestito. Esse indicano poi che il prestito è stato concesso in un momento in cui l'impresa non era in difficoltà e presentava prospettive favorevoli. Il gravissimo peggioramento della situazione finanziaria non poteva essere previsto all'epoca.
- (24) Per quanto riguarda la seconda misura, i Paesi Bassi hanno ricordato che VAOP è un «organismo senza scopo di lucro» che trasferisce ai suoi membri gli introiti netti della vendita di rifiuti riciclabili raccolti sul loro territorio. All'inizio del 2001, per la precaria situazione finanziaria causata dal fallimento di una delle sue controllate operante nel settore del riciclaggio del vetro, VAOP ha deciso di non versare ai comuni partecipanti una piccola parte delle entrate ottenute nel 2000 dalla vendita dei rifiuti ^(?), ma di convertire questo importo in un prestito subordinato con una durata di cinque anni. All'epoca BNG minacciava, in mancanza di risorse supplementari come questo prestito subordinato, di non continuare a finanziare VAOP, cosa che avrebbe portato al fallimento. In primo luogo i Paesi Bassi hanno dichiarato che VAOP, in base al suo statuto e ai contratti con i comuni partecipanti, non era tenuta a versare questo importo di 3 milioni di NLG (1,3 milioni di euro) ai comuni partecipanti dato che tale importo era superiore ai mezzi di cui l'impresa disponeva. VAOP ha comunque deciso di

(*) Informazione rientrante nell'obbligo di riservatezza.

(?) Nel 2000 VAOP ha versato in totale 40,7 milioni di NLG (18,5 milioni di euro) alle autorità locali.

creare, per quest'importo, un credito dei comuni nei confronti dell'impresa nella forma di un prestito con interessi. In secondo luogo i Paesi Bassi hanno osservato che, dal punto di vista delle autorità locali, questa trasformazione di una parte dei loro crediti in un prestito costituiva un'opzione più favorevole di un fallimento. In effetti, in quel momento le autorità locali avevano crediti nei confronti di VAOP per un importo di 5,7 milioni di NLG (2,59 milioni di euro), non coperti da garanzie. Le autorità olandesi hanno calcolato che, in caso di fallimento, i comuni avrebbero recuperato circa 1,2 milioni di NLG (0,5 milioni di euro), subendo così una perdita netta di 4,5 milioni di NLG (2,05 milioni di euro). Si sono quindi comportate come creditori in un'economia di mercato, accettando la trasformazione di un importo di 3 milioni di NLG (1,3 milioni di euro) di crediti nei confronti di VAOP in un prestito, grazie al quale l'impresa poteva portare avanti le sue attività ed essere sicura che BNG avrebbe continuato a finanziarla.

6. VALUTAZIONE

6.1. Sussistenza dell'aiuto

Prima misura

- (25) L'articolo 87, paragrafo 1 del trattato stabilisce che «sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi fra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.»
- (26) Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità EUROpee ⁽⁶⁾ «(...) occorre sottolineare come discenda dal principio della parità di trattamento tra le imprese pubbliche e quelle private che i capitali messi a disposizione di un'impresa, direttamente o indirettamente, da parte dello Stato, in circostanze che corrispondono alle normali condizioni del mercato, non possono essere considerati aiuti di Stato (...) Pertanto, in base ad una giurisprudenza anch'essa costante, occorre valutare se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle degli enti che gestiscono il settore pubblico avrebbe potuto essere indotto ad effettuare conferimenti di capitali di simile entità (...) tenuto conto in particolare delle informazioni disponibili e degli sviluppi prevedibili alla data dei detti conferimenti.»
- (27) Per stabilire se la concessione della facilità di credito da parte di BNG costituisce un aiuto, la Commissione deve quindi verificare se tale operazione rispetta il principio dell'investitore privato in un'economia di mercato, come enunciato dalla Corte nella sopra citata sentenza.
- (28) Su richiesta della Commissione le autorità olandesi hanno fornito, oltre a una copia del contratto di prestazione di servizi finanziari del marzo 1998, una copia dei documenti interni di BNG che descrivono ogni fase del processo decisionale che ha portato alla concessione del prestito a VAOP: la proposta degli *account manager* del 21 gennaio 1998, il parere del responsabile della valutazione del rischio di credito, del 22 gennaio 1998, e la decisione positiva della commissione crediti del 26 gennaio 1998. Da questi documenti emerge che BNG ha individuato e analizzato i rischi legati al prestito in questione, fra cui l'estrema esiguità dei fondi. Sulla base dei risultati di questa analisi BNG ha attribuito a VAOP un rating basso («C-»). Per compensare i rischi constatati, BNG ha deciso di imporre condizioni rigorose e di esigere ampie garanzie. BNG ha chiesto fra l'altro che tutte le parti (VAOP e le sue controllate) fossero responsabili in solido per i debiti delle altre parti del gruppo («dichiarazione attestante la solidarietà di tutte le parti nel contratto di prestazione di servizi finanziari»). Il fatto che BNG abbia costituito il pegno di primo grado su vari crediti commerciali di VAOP è anch'esso significativo. VAOP doveva presentare ogni mese a BNG un elenco dei pegni sui crediti commerciali, il cui valore doveva essere pari almeno al 100 % dell'importo concesso dalla banca. La commissione crediti ha deciso che il prestito poteva essere concesso a condizione che nel contratto di prestito figurassero queste varie condizioni e garanzie a favore di BNG. Il nuovo contratto di prestito comprendeva anche un prestito esistente di 5 milioni di NLG (2,2 milioni di euro). Questo nuovo contratto aumentava il credito potenziale di BNG nei confronti di VAOP dal massimo esistente di 5 milioni di NLG (2,2 milioni di euro) a 16,3 milioni di NLG (7,4 milioni di euro). L'aumento netto era quindi pari a 11,3 milioni di NLG (5,1 milioni di euro).
- (29) Questi documenti mostrano che BNG ha svolto le attività di prestito normalmente, secondo le procedure abituali, e che per la concessione del prestito ha chiesto ampie garanzie.
- (30) La Commissione constata anche che [...] ^(*) aveva proposto, nel gennaio 1998, di concedere un prestito a VAOP. Tale prestito sarebbe stato concesso oltre a quello esistente di 5 milioni di NLG accordato da BNG. L'importo del finanziamento proposto da [...] — ossia 7,3 milioni di NLG (3,3 milioni di euro) — è effettivamente inferiore al finanziamento supplementare proposto alla fine da BNG (11,3 milioni di NLG (5,1 milioni di euro)), ma ne rappresenta comunque una parte considerevole. I tassi di interesse (125 e 150 punti base) offerti da [...] erano inferiori a quelli applicabili alle imprese in difficoltà o per l'apporto di fondi propri. Ne risulta, contrariamente ai dubbi espressi dalla Commissione nella decisione di avviare il procedimento d'indagine formale, che una banca privata avrebbe potuto acconsentire a concedere a VAOP un prestito considerevole nonostante l'esiguità dei fondi propri ⁽⁷⁾.
- (31) La Commissione ha confrontato il tasso di interesse del prestito di BNG con quello proposto da [...] ⁽⁸⁾. L'interesse calcolato da BNG è leggermente più basso di quello di [...].

^(*) Segreto d'affari

⁽⁷⁾ Come già indicato, ciò può spiegarsi fra l'altro per le garanzie a disposizione del potenziale mutuatario e per il fatto che all'epoca l'impresa era considerata in crescita, e con attività centrali stabili e che coprivano i costi.

⁽⁸⁾ Entrambe le facilità di credito comprendono prestiti di diverso tipo. La Commissione ha confrontato i prestiti con termini e condizioni simili.

⁽⁶⁾ Sentenza dell'8 maggio 2003, cause riunite C-328/99 e C-399/00, *Repubblica italiana e SIM 2 Multimedia SpA contro Commissione*, Racc. pag. I-4035, punti 37 e 38.

In primo luogo, la Commissione constata però che BNG aveva (e ha ancora) costi operativi molto bassi, di molto inferiori a quelli di [...] ⁽⁹⁾. In secondo luogo, il contratto di prestito fra BNG e VAOP comportava diverse commissioni per il caso in cui VAOP avesse effettivamente fatto ricorso a determinate facilità di prestito. Nella proposta di [...], il pagamento di tali commissioni era esplicitamente escluso. Infine, è probabile che BNG, dopo la proposta di [...], sia stata spronata a formulare anch'essa la migliore proposta possibile (nei limiti delle sue linee direttrici per la concessione dei crediti e a condizione di ottenere ampie garanzie), per non perdere un cliente esistente che all'epoca sembrava ragionevolmente avere prospettive di espansione. Tenuto conto di quanto precede, la Commissione conclude che BNG, pur avendo accordato risorse a un tasso inferiore a quello offerto da una banca privata, quando ha concesso il prestito, nel 1998, si è comportata come un investitore in un'economia di mercato. Di conseguenza tale prestito non configura un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato.

(32) Il denunciante ha dichiarato anche che un creditore in un'economia di mercato non avrebbe continuato a finanziare VAOP negli anni successivi, data la difficile situazione finanziaria dell'impresa. La Commissione ha perciò esaminato il modo in cui BNG ha reagito al peggioramento della situazione finanziaria di VAOP.

(33) Nel 1999, quando la situazione finanziaria di VAOP Glas B. V. e REVA è peggiorata, BNG ha elaborato un nuovo contratto, firmato il 9 luglio 1999. In primo luogo le garanzie sono state ampliate con diritti di pegno sugli stock, sugli impianti e sugli altri attivi dell'impresa. In secondo luogo è stato convenuto di esaminare rigorosamente l'elenco mensile dei crediti su cui erano stati costituiti pegni. In terzo luogo, nessun prestito a lungo termine poteva più essere consentito per investimenti in immobilizzazioni. Il finanziamento doveva effettuarsi per mezzo di prestiti a breve termine (*kasgeldtrekkingen*). In quarto luogo, il prezzo della facilità di credito è stato aumentato.

(34) Successivamente, dopo il fallimento di REVA nell'ottobre 2000, è stato elaborato un nuovo contratto, firmato il 19 gennaio 2001. La facilità di credito è stata abbassata a 13,2 milioni di NLG (6 milioni di euro) (l'importo effettivo del prestito a VAOP era pari in quel momento a 15,2 milioni di NLG (6,9 milioni di euro)) e doveva continuare ad essere ridotta secondo un calendario stabilito. Una penalità del 3 % sarebbe stata applicata a qualsiasi importo che eccedesse il limite di credito. Contemporaneamente le garanzie sono state ampliate. BNG ha calcolato, sulla base del valore di liquidazione degli attivi di VAOP, che la sua perdita sarebbe potuta ammontare a quasi 5,8 milioni di NLG (2,6 milioni di euro) sul suo credito totale di 15,2 milioni di NLG (6,9 milioni di euro). Nel settembre 2002 è stato concluso un nuovo contratto che modificava il

precedente calendario di riduzione dell'entità della facilità di credito.

(35) Da quanto sopra esposto emerge che BNG non poteva facilmente sospendere il finanziamento di VAOP, né poteva chiedere l'immediato rimborso dell'importo prestatato. Ciò avrebbe in effetti causato il fallimento di VAOP e considerevoli perdite per BNG. BNG ha soppesato questa potenziale perdita contro la possibilità di ristabilimento di VAOP. Tenuto conto della stabilità delle attività centrali di VAOP (carta di recupero) e della capacità dell'impresa di generare *cash flow*, BNG ha deciso di non lasciar fallire l'impresa e continuare a finanziarla. La Commissione non ha rilevato nessun errore manifesto in questa valutazione e nella decisione che ne è derivata. Il denunciante non ha presentato elementi convincenti che spieghino perché questa decisione non sarebbe stata accettabile per una banca privata.

(36) Concludendo, la Commissione ritiene che nel modo di agire di BNG in questo caso sia stato rispettato il principio del creditore in un'economia di mercato, e che non si configuri pertanto un aiuto di Stato a favore di VAOP.

(37) La Commissione non si pronuncerà in merito all'imputabilità allo Stato del prestito concesso da BNG: tale misura in effetti, anche se potesse essere attribuita allo Stato, viste le conclusioni di cui sopra non costituirebbe comunque un aiuto di Stato. La Commissione non può inoltre pronunciarsi sulla questione se tutti i prestiti di BNG in altri casi siano conformi al principio dell'investitore privato in un'economia di mercato, e non si esprimerà quindi in merito.

Seconda misura

(38) All'inizio del 2001 VAOP non era in grado di rimborsare ai comuni partecipanti i 3 milioni di NLG (1,3 milioni di euro) ad essi dovuti come fornitori di carta di recupero. VAOP non disponeva di sufficiente liquidità. BNG, inoltre, per continuare il finanziamento di VAOP, chiedeva un patrimonio di garanzia positivo, definito come fondi propri, più commissioni e prestiti subordinati a lungo termine. Il rimborso di quella somma avrebbe pertanto causato il fallimento dell'impresa. La Commissione constata che la difficile situazione finanziaria era stata causata principalmente da un evento unico, il fallimento di REVA nel 2000. VAOP aveva difatti investito in quell'impresa, operante nel settore del trattamento del vetro usato.

(39) La Commissione indica che i comuni avevano, nei confronti di VAOP, crediti netti per 5,7 milioni di NLG (2,6 milioni di euro) ⁽¹⁰⁾. Questi crediti non erano coperti da garanzie, poiché un altro grosso creditore (BNG) aveva un diritto di pegno di primo grado su attivi importanti. Le autorità locali non avrebbero quindi potuto incassare gran parte di questi

⁽⁹⁾ Nel settore bancario, il livello dei costi operativi viene spesso calcolato in base all'*efficiency ratio*, ossia i costi operativi divisi per le entrate totali. Nel 1997 l'*efficiency ratio* della divisione Paesi Bassi di [...] era pari al 64,8 %, e nel 1998 e 1999 era rispettivamente del 65,2 % e del 62,9 % (fonte: [...]). L'*efficiency ratio* di BNG è pari a un terzo di tali cifre, cosa che indica un livello dei costi molto basso. Ciò può essere spiegato in parte con il fatto che BNG non dispone di una grande rete di agenzie.

⁽¹⁰⁾ Situazione finanziaria alla fine del 2000.

crediti se VAOP fosse fallita e i suoi attivi fossero stati liquidati. La Commissione ha esaminato i calcoli presentati dalle autorità olandesi: per i creditori, si trattava di calcoli piuttosto ottimistici⁽¹¹⁾. La Commissione ritiene che i comuni avrebbero potuto recuperare al massimo 1,2 milioni di NLG (0,5 milioni di euro) sull'importo totale sopra menzionato di 5,7 milioni di NLG (2,6 milioni di euro). Tale importo, inoltre, sarebbe stato riscosso con il considerevole ritardo tipico delle procedure di liquidazione. Invece di accettare questa perdita di 4,5 milioni di NLG (2 milioni di euro), i membri hanno preferito convertire un importo di 3 milioni di NLG (1,3 milioni di euro) in un prestito con interessi e reclamare il saldo. Questa seconda opzione era quindi una soluzione più favorevole. Nella sua decisione relativa all'avvio del procedimento, la Commissione si è anche chiesta se un investitore in un'economia di mercato che avesse acconsentito a questa conversione non avrebbe chiesto interessi più alti. Questi dubbi sono stati dissipati. La Commissione constata in effetti che la posizione negoziale dei comuni nei confronti di BNG non era tale da autorizzarli a chiedere interessi più alti. In effetti, interessi più alti avrebbero finito per minare la capacità di VAOP di rimborsare il suo prestito a BNG. Per questo BNG avrebbe potuto opporsi a questa domanda dei comuni minacciando di provocare il fallimento di VAOP — cosa che, come già osservato, sarebbe stata meno favorevole. Inoltre, anche se i comuni avessero avuto il necessario potere negoziale, aumentare i tassi non sarebbe stato nel loro interesse, poiché ciò non avrebbe fatto che appesantire gli oneri finanziari di VAOP nei cinque anni successivi. Dato che i membri pagano a VAOP i costi dei servizi forniti, gli eventuali interessi superiori sarebbero

stati annullati dall'aumento dei contributi che avrebbero dovuto versare a VAOP in quel periodo.

- (40) Può essere concluso che la conversione degli importi dovuti in un prestito subordinato non costituisce un aiuto ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato che le autorità locali avrebbero accordato a VAOP.

7. CONCLUSIONE

- (41) Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione conclude che le due misure non costituiscono degli aiuti.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le misure alle quali i Paesi Bassi e *Bank Nederlandse Gemeenten* hanno dato esecuzione in favore di *Vereniging van Aanbieders van Oud Papier*, per un importo, rispettivamente, di 3 milioni di NLG (1,3 milioni di euro) e di 16,3 milioni di NLG (7,4 milioni di euro), non costituiscono aiuti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato

Articolo 2

Il Regno dei Paesi Bassi è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, 19 luglio 2006.

Per la Commissione

Neelie KROES

Membro della Commissione

⁽¹¹⁾ I calcoli delle autorità olandesi sono ottimistici per i comuni, fra l'altro perché non vengono dedotti i costi della procedura fallimentare. Come già indicato in precedenza, la Commissione osserva che BNG — che come istituto finanziario ha più esperienza in questo genere di calcoli, è più prudente quanto alla capacità degli attivi liquidati di coprire gli importi dovuti ai creditori.