

III

(Andere handelingen)

EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE

BESLUIT VAN DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

Nr. 83/18/COL

van 26 september 2018

betreffende staatsgaranties ten gunste van Landsvirkjun voor derivatencontracten (IJsland)
[2019/156]

DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA (hierna „de Autoriteit” genoemd),

Gezien:

de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna „de EER-Overeenkomst” genoemd), en met name artikel 61,

Protocol 26 bij de EER-Overeenkomst,

de Overeenkomst tussen de EVA-staten betreffende de oprichting van een Toezichthoudende Autoriteit en een Hof van Justitie (hierna „de Toezichtovereenkomst” genoemd), en met name artikel 24,

Protocol nr. 3 bij de Toezichtovereenkomst (hierna „Protocol nr. 3” genoemd), en met name artikel 7, lid 2, van deel II,

Na de belanghebbenden te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Op 3 mei 2017 heeft de Autoriteit een formeel onderzoek geopend naar mogelijke staatssteun ten gunste van Landsvirkjun in de vorm van staatsgaranties op derivatencontracten (hierna „het inleidingsbesluit” genoemd) ⁽²⁾.
- (2) Bij brief van 15 september 2017 ⁽³⁾ heeft Landsvirkjun haar opmerkingen kenbaar gemaakt ⁽⁴⁾. Op haar beurt heeft de Autoriteit de opmerkingen ter kennis gebracht van IJsland ⁽⁵⁾. Zij heeft geen opmerkingen van andere belanghebbenden ontvangen.
- (3) Bij brief van 25 september 2017 ⁽⁶⁾ hebben de IJslandse autoriteiten opmerkingen gemaakt.
- (4) Op 23 maart 2018 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden tussen de Autoriteit en vertegenwoordigers van Landsvirkjun en de IJslandse autoriteiten. Na deze bijeenkomst en in antwoord op vragen van de Autoriteit, ontvangen op 27 maart 2018 ⁽⁷⁾, heeft Landsvirkjun op 11 april 2018 aanvullende informatie verstrekt ⁽⁸⁾. Op 12 april 2018 hebben de IJslandse autoriteiten de Autoriteit meegedeeld dat zij het betoog van Landsvirkjun onderschreven en het niet nodig achten aanvullende opmerkingen te maken ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Besluit nr. 85/17/COL van 3 mei 2017 tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure inzake mogelijke staatssteun die werd verleend aan Landsvirkjun via staatsgaranties op derivatencontracten (PB C 242 van 27.7.2017, blz. 6, en EER-Supplement nr. 46 van 27.7.2017, blz. 1).

⁽²⁾ Ibid.

⁽³⁾ Document nr. 874341.

⁽⁴⁾ Op verzoek van Landsvirkjun (document nr. 869480 van 8 augustus 2017) heeft de Autoriteit de uiterste termijn voor het maken van opmerkingen verlengd tot 15 september 2017 (document nr. 869479).

⁽⁵⁾ Document nr. 878807.

⁽⁶⁾ Document nr. 875032.

⁽⁷⁾ Document nr. 905567.

⁽⁸⁾ Document nr. 908632.

⁽⁹⁾ Document nr. 908885.

- (5) Op 6 juni 2018 heeft de Autoriteit de zaak nader besproken tijdens een bijeenkomst met de IJslandse autoriteiten en Landsvirkjun. Op 7 juni 2018 heeft Landsvirkjun de Autoriteit aanvullende informatie toegezonden ⁽¹⁰⁾. Na de bijeenkomst en de ontvangst van deze aanvullende informatie heeft de Autoriteit de IJslandse autoriteiten om extra toelichtingen verzocht ⁽¹¹⁾. Bij brief van 29 juni 2018 hebben de IJslandse autoriteiten de gevraagde informatie toegezonden ⁽¹²⁾.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. De begunstigde: Landsvirkjun

- (6) Landsvirkjun is een openbare partnerschapsonderneming die is geregeld bij de wet betreffende Landsvirkjun ⁽¹³⁾. Sinds 1 januari 2007 heeft de schatkist de volledige zeggenschap over Landsvirkjun, rechtstreeks (99,9 %) en middellijk via Eignarhlutir ehf. (0,1 %), een besloten vennootschap die geheel in handen is van de schatkist.

2.2. Door Landsvirkjun gesloten derivatencontracten en staatsgaranties

- (7) Volgens de IJslandse autoriteiten ⁽¹⁴⁾ is Landsvirkjun blootgesteld aan een valuta- en een renterisico op haar schuldenportefeuille. Landsvirkjun maakt gebruik van uiteenlopende derivatencontracten om deze risico's te beheersen en te beheren.
- (8) Zoals uiteengezet in het inleidingsbesluit, heeft de Autoriteit de volgende typen door Landsvirkjun gesloten derivatencontracten onderzocht: valutaswaps, valutaopties en renteswaps ⁽¹⁵⁾. In datzelfde besluit heeft de Autoriteit een beschrijving van deze derivatencontracten gegeven die is gebaseerd op de toelichtingen van de IJslandse autoriteiten ⁽¹⁶⁾.

2.3. De procedure inzake bestaande steun: verlening van staatssteun via onbeperkte staatsgaranties

- (9) Bij brief van 26 september 2006 ⁽¹⁷⁾ heeft de Autoriteit de procedure inzake bestaande steun van artikel 17, lid 2, van deel II van Protocol nr. 3 ingeleid ten aanzien van bepaalde maatregelen ten gunste van elektriciteitsbedrijven in IJsland, waaronder onbeperkte staatsgaranties voor Landsvirkjun. In die brief deelde de Autoriteit de IJslandse autoriteiten mee dat zij het voorlopige standpunt had ingenomen dat deze maatregelen met de werking van de EER-Overeenkomst onverenigbare bestaande staatssteun inhielden.
- (10) In Besluit nr. 302/09/COL ⁽¹⁸⁾ is de Autoriteit tot de slotsom gekomen dat de onbeperkte staatsgarantie voor Landsvirkjun bestaande staatssteun vormde. In dat besluit stelde de Autoriteit de IJslandse autoriteiten voor de nodige wetgevende, bestuurlijke en andersoortige maatregelen te nemen om een einde te maken aan alle uit de onbeperkte staatsgarantie voor Landsvirkjun voortvloeiende onverenigbare steun.
- (11) Bij brief van 8 augustus 2009 ⁽¹⁹⁾ hebben de IJslandse autoriteiten de voorgestelde maatregelen aanvaard en toegezegd de Autoriteit in kennis te stellen van de maatregelen die zij ter uitvoering van Besluit nr. 302/09/COL zouden nemen. Na een verdere briefwisseling met de IJslandse autoriteiten heeft de Autoriteit bij Besluit nr. 159/13/COL ⁽²⁰⁾ vastgesteld dat IJsland de dienstige maatregelen ten aanzien van de bestaande steunregeling had aanvaard, en de zaak gesloten.

3. REDENEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

- (12) In het inleidingsbesluit heeft de Autoriteit haar voorlopige standpunt over het bestaan van steun in verband met de betrokken garanties en de mogelijke onverenigbaarheid daarvan met de werking van de EER-Overeenkomst meegedeeld.

⁽¹⁰⁾ Documenten nrs. 918376 en 918377.

⁽¹¹⁾ Documenten nrs. 917646 en 917656.

⁽¹²⁾ Documenten nrs. 920923 en 920925.

⁽¹³⁾ Wet nr. 42/1983 betreffende Landsvirkjun, zoals gewijzigd.

⁽¹⁴⁾ Document nr. 793116.

⁽¹⁵⁾ Zie punt 14 van het inleidingsbesluit.

⁽¹⁶⁾ Punten 2.3.1 t/m 2.3.3 van deel I van het inleidingsbesluit.

⁽¹⁷⁾ Document nr. 280834.

⁽¹⁸⁾ Besluit nr. 302/09/COL van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA van 8 juli 2009 houdende een voorstel voor dienstige maatregelen ten aanzien van aan Landsvirkjun en Orkuveita Reykjavíkur verleende staatssteun.

⁽¹⁹⁾ Document nr. 527076.

⁽²⁰⁾ Besluit nr. 159/13/COL van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA van 24 april 2013 tot sluiting van de zaak betreffende bestaande staatssteun ten gunste van Landsvirkjun en Orkuveita Reykjavíkur in de vorm van onbeperkte staatsgaranties (PB C 237 van 15.8.2013, blz. 3, en EER-Supplement nr. 45 van 15.8.2013, blz. 28).

- (13) Dat standpunt luidde dat de betrokken staatsgaranties ten minste sinds 2013 voor derivatencontracten aan Landsvirkjun waren toegekend. Volgens de Autoriteit bestond er nog onduidelijkheid over diverse aspecten die voor de toetsing van de garanties aan de staatssteunregels relevant waren ⁽²¹⁾.
- (14) De Autoriteit kon niet uitsluiten dat er bij de garanties sprake was van staatssteun. Wat het economische voordeel betreft, nam zij het voorlopige standpunt in dat de betrokken garanties niet voldeden aan de voorwaarden b), c) en d) van punt 3.2 van de richtsnoeren staatssteun betreffende staatsgaranties (hierna „de garantierichtsnoeren” genoemd) ⁽²²⁾ en een voordeel in de zin van de staatssteunregels inhielden. De Autoriteit gaf aan te betwijfelen of de garanties met de werking van de EER-Overeenkomst verenigbaar konden worden verklaard.
- (15) Zowel IJsland als Landsvirkjun heeft over de door Landsvirkjun gesloten derivatencontracten en de staatsgaranties opmerkingen gemaakt. De voor het besluit ter zake dienende passages van die opmerkingen zijn in de punten 4 respectievelijk 5 samengevat.

4. OPMERKINGEN VAN IJSLAND

4.1. Algemene opmerkingen over de derivatencontracten en staatsgaranties

- (16) Onder verwijzing naar punt 20 van het inleidingsbesluit ⁽²³⁾ voert IJsland aan dat Landsvirkjun, anders dan in de vervolgbrief van de Autoriteit van 27 juni 2016 wordt vermeld, wel degelijk in staat was zonder staatsgaranties contracten inzake afdekkingsderivaten te sluiten. Dat in de vervolgbrief het tegenovergestelde staat te lezen, is het gevolg van een vergissing die IJsland toentertijd niet heeft opgemerkt. Verder bepaalt het toepasselijke rechtskader nergens dat Landsvirkjun een staatsgarantie nodig heeft om een derivatencontract te kunnen sluiten. Landsvirkjun kan ieder jaar, tot een bepaalde cumulatieve nominale waarde, om garanties voor afdekkingsderivaten verzoeken.
- (17) Onder verwijzing naar de punten 20, 24, 33 en 39 van het inleidingsbesluit ⁽²⁴⁾ legt IJsland uit dat de garanties werden toegekend door de minister van Financiën en Economische Zaken en niet door de Dienst voor het beheer van de overheidsschuld, een onder Schatkist en Markttransacties vallende eenheid binnen de Centrale Bank. De Dienst voor het beheer van de overheidsschuld heeft weliswaar bepaalde taken die met staatsgaranties verband houden, maar kent die garanties niet toe ⁽²⁵⁾.

4.2. Bestaan van staatssteun

- (18) IJsland betwist niet dat de betrokken staatsgaranties aan de staat toe te rekenen zijn, noch dat deze, mocht een selectief voordeel worden vastgesteld, de mededinging kunnen vervalsen en het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen bij de EER-Overeenkomst ongunstig kunnen beïnvloeden.
- (19) Wel komt IJsland op tegen de voorlopige bevinding van de Autoriteit ⁽²⁶⁾ dat de betrokken garanties een voordeel voor Landsvirkjun zouden kunnen inhouden.
- (20) Volgens IJsland gaat het bij de betrokken garanties om invorderingsgaranties die geen specifieke waarde hebben voor Landsvirkjun. Invordering bij de staat is enkel in theorie mogelijk. IJsland stelt dat Landsvirkjun derivatencontracten uitsluitend gebruikt voor afdekkingsdoeleinden, d.w.z. met het doel het financiële risico voor de onderneming in verband met de onderliggende financiële transacties te beperken. Dit wordt zowel door de staat-eigenaar als in het door de raad van bestuur van Landsvirkjun vastgestelde risicobeheersbeleid vereist. Ook betoogt IJsland dat Landsvirkjun derivatencontracten zonder staatsgarantie onder dezelfde voorwaarden sluit als contracten met een dergelijke garantie.

⁽²¹⁾ Punt 24 van het inleidingsbesluit.

⁽²²⁾ PB L 105 van 21.4.2011, blz. 32, en EER-Supplement nr. 23 van 21.4.2011, blz. 1.

⁽²³⁾ Blijkens punt 20 van het inleidingsbesluit had de Autoriteit de tijdens een bijeenkomst op 31 mei 2016 door de IJslandse autoriteiten gegeven uitleg aldus begrepen dat Landsvirkjun zonder staatsgaranties geen derivatencontracten kon sluiten.

⁽²⁴⁾ Uit de punten 20, 24, 33 en 39 van het inleidingsbesluit blijkt dat de Autoriteit in eerste instantie begrepen had dat de betrokken garanties door de Dienst voor het beheer van de overheidsschuld werden toegekend.

⁽²⁵⁾ Document nr. 875032.

⁽²⁶⁾ Punt 58 van het inleidingsbesluit.

4.3. Toepasselijkheid van het IJslandse wetgevingskader inzake staatsgaranties

- (21) Onder verwijzing naar punt 65 van het inleidingsbesluit ⁽²⁷⁾ voert IJsland aan dat de betrokken garanties wel degelijk onder het wetgevingskader vielen waarop Besluit nr. 302/09/COL van de Autoriteit betrekking had, zowel vóór als na de wijzigingen die volgden op dat besluit. IJsland verwijst naar een briefwisseling tussen de IJslandse autoriteiten en de Autoriteit waarin die uitleg wordt bevestigd.

5. OPMERKINGEN VAN LANDSVIRKJUN ⁽²⁸⁾

5.1. Het IJslandse wetgevingskader inzake staatsgaranties voor Landsvirkjun

- (22) Het wetgevingskader op grond waarvan staatsgaranties aan Landsvirkjun worden toegekend, berust op de staatsgarantiewet ⁽²⁹⁾ en de wet betreffende Landsvirkjun. Landsvirkjun is als partnerschap opgericht krachtens de eerdere versie van laatstgenoemde wet ⁽³⁰⁾.
- (23) Volgens artikel 1 van de staatsgarantiewet kan de staat alleen garanties afgeven indien daarvoor een rechtsgrond bestaat ⁽³¹⁾. In het geval van Landsvirkjun is die rechtsgrond de wet betreffende Landsvirkjun. Volgens die wet, zowel in de versie van vóór als in die van na de procedure inzake bestaande steun, is de garantie van de eigenaren een invorderingsgarantie. Verder worden de garanties toegekend door de minister van Financiën en Economische Zaken, niet door de Dienst voor het beheer van de overheidsschuld.
- (24) Bij een invorderingsgarantie gelden niet de gebruikelijke aansprakelijkheidsregels voor eigenaren van partnerschapsondernemingen. Krachtens wet nr. 50/2007 betreffende partnerschapsondernemingen zijn de eigenaren op basis van een rechtstreekse, onbeperkte en onvoorwaardelijke garantie, en dus zonder beperkingen, aansprakelijk voor alle verplichtingen van de onderneming.
- (25) In het geval van een invorderingsgarantie moet de schuldeiser alle rechtsmiddelen tegen Landsvirkjun hebben uitgeput alvorens hij een vordering tegen de staat kan instellen. In de praktijk betekent dit dat de schuldeiser moet aantonen dat de schuldenaar insolvent is in de zin van de algemene beginselen van het IJslandse recht. De schuldeiser moet derhalve vruchteloos beslag hebben laten leggen of formeel de procedures van de faillissementswet hebben ingeleid (of partij in die procedures zijn geweest) voordat hij zich tot de garantsteller kan wenden ⁽³²⁾. Gezien de zeer bewerkelijke en langdurige procedure en het vereiste dat alle middelen tegen de onderneming zijn uitgeput alvorens de garantsteller kan worden aangesproken, heeft een invorderingsgarantie voor schuldeisers aanmerkelijk minder waarde. Landsvirkjun verwijst ook naar de eerdere praktijk van de Autoriteit in dit verband ⁽³³⁾.

5.2. Gebruik van derivatencontracten door Landsvirkjun

- (26) De derivatencontracten waarvoor de betrokken staatsgaranties zijn verleend, betroffen onderliggende financiële verplichtingen (leningen of obligaties) die zijn aangegaan vóór de invoering van de dienstige maatregelen in het kader van de procedure inzake bestaande steun ⁽³⁴⁾.
- (27) Volgens Landsvirkjun stemt haar financieringsstructuur geheel overeen met wat gebruikelijk is voor grote ondernemingen in alle OESO-landen, en zijn derivatencontracten een integrerend onderdeel van risicobeheer. Landsvirkjun gaat met tegenpartijen ISDA Master Agreements ⁽³⁵⁾ aan, overeenkomsten met standaardvoorwaarden die gelden voor alle derivatentransacties tussen de partijen ⁽³⁶⁾.

⁽²⁷⁾ Volgens punt 65 van het inleidingsbesluit (waarin wordt verwezen naar punt 2.5 van deel I) had de Autoriteit zich op het voorlopige standpunt gesteld dat de betrokken garanties niet voldeden aan de voorwaarden van het gewijzigde wetgevingskader van IJsland voor staatsgaranties en evenmin aan de garantierichtsnoeren. Meer bepaald leek Landsvirkjun geen premie te betalen voor de voordelen die de onderneming dankzij de garanties genoot, leken de garanties meer dan 80 % van de uitstaande verplichtingen te dekken en leken ze niet aan specifieke financiële transacties te zijn gekoppeld, niet aan een vast maximumbedrag te zijn gebonden en niet beperkt te zijn in de tijd.

⁽²⁸⁾ De Autoriteit wijst erop dat IJsland de opmerkingen van Landsvirkjun onderschrijft (zie punt 1 hierboven).

⁽²⁹⁾ Wet nr. 121/1997.

⁽³⁰⁾ Artikel 1 van wet nr. 59/1965, in de vertaling van Landsvirkjun, luidt als volgt: „De regering en het gemeentebestuur van Reykjavik richten een elektriciteitsmaatschappij genaamd Landsvirkjun op. Deze onderneming is een onafhankelijke juridische entiteit met een onafhankelijke financiële en boekhoudkundige status. De plaats van de statutaire zetel en de bevoegde rechter is Reykjavik. Landsvirkjun is een partnerschapsonderneming van de staat en de gemeente Reykjavik, die elk 50 % van de onderneming in eigendom hebben. Elke partij is afzonderlijk aansprakelijk voor alle verplichtingen van de vennootschap, maar intern hangt de aansprakelijkheid van de eigendomsverhoudingen af. Een partij kan zich enkel met toestemming van de wederpartij uit de onderneming terugtrekken.”

⁽³¹⁾ Hetzelfde was vastgelegd in de eerdere versie van de staatsgarantiewet (wet nr. 37/1961).

⁽³²⁾ Documenten nrs. 874341 en 92092.

⁽³³⁾ Beschikking nr. 227/06/COL van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA van 19 juli 2006 betreffende staatssteun ten gunste van Farice hf. (IJsland) (PB L 36 van 5.2.2009, blz. 69, en EER-Supplement nr. 6 van 5.2.2009, blz. 9).

⁽³⁴⁾ Document nr. 917656.

⁽³⁵⁾ De ISDA Master Agreement is een standaardovereenkomst die regelmatig wordt gebruikt voor het regelen van over-the-counter-derivatentransacties. Zij wordt gepubliceerd door de International Swaps and Derivatives Association (ISDA).

⁽³⁶⁾ Document nr. 874341.

- (28) De financiële verplichtingen van Landsvirkjun luiden in USD en andere valuta's en kennen zowel variabele als vaste rentetarieven ⁽³⁷⁾. Landsvirkjun staat dus bloot aan wisselkoers- en renterisico's. De onderneming dekt deze risico's af met derivatencontracten, waarmee financiële verplichtingen die luiden in andere valuta's dan USD (haar functionele valuta sinds 2008) worden omgezet in USD-verplichtingen, en financiële verplichtingen met variabele rente in verplichtingen met vaste rente.
- (29) Landsvirkjun gebruikt deze derivatencontracten uitsluitend voor het afdekken van risico's ⁽³⁸⁾. De onderneming sluit geen derivatencontracten voor speculatie- of arbitrage doeleinden ⁽³⁹⁾. Dit beperkte gebruik van derivatencontracten (alleen voor afdekkingsdoeleinden) is ook een vereiste van de eigenaar van Landsvirkjun, de staat. Landsvirkjun heeft interne documenten en brieven van de eigenaar overgelegd waarin deze verklaringen worden gestaafd ⁽⁴⁰⁾.
- (30) Landsvirkjun betoogt tevens dat het bij haar beleid is voor geen enkele transactie, privaat of publiek, garanties te gebruiken. Na de wijzigingen van het staatsgarantiestelsel is de onderneming onderhandelingen over verlenging van de derivatencontracten met garantie gestart, en de laatste staatsgarantie is in juli 2017 geschrapt ⁽⁴¹⁾. Landsvirkjun is in staat zonder staatsgaranties derivatencontracten te sluiten, en doet dat ook. De onderneming heeft tevens bewijsmateriaal overgelegd waaruit blijkt dat het wegvallen van de staatsgaranties niet tot wijziging van de economische voorwaarden van de derivatencontracten heeft geleid ⁽⁴²⁾.

5.3. Geen voordeel

- (31) Landsvirkjun is van mening dat haar met de staatsgaranties voor de betrokken derivatencontracten geen voordeel is toegekend.
- (32) Een afdekkingsderivaat beperkt per definitie de blootstelling aan risico's, en dat leidt tot een lagere premie die moet worden betaald voor de met de onderliggende transactie verband houdende garantie. Landsvirkjun wijst er nogmaals op dat de wijziging van de uitstaande derivatencontracten waarbij de staatsgaranties zijn geschrapt, niet tot extra kosten voor de onderneming heeft geleid. De voorwaarden en vereisten met betrekking tot de financiering van Landsvirkjun zijn door het wegvallen van de staatsgarantie niet veranderd ⁽⁴³⁾.
- (33) Landsvirkjun heeft twee verslagen over de gevolgen van de staatsgaranties voor de derivatencontracten overgelegd ⁽⁴⁴⁾. Volgens die verslagen was er geen sprake van een door de staatsgaranties op de derivatenportefeuille gegenereerd economisch voordeel.
- (34) Landsvirkjun voert voorts aan dat haar liquide middelen in de periode 2010-2017 varieerden van 142 miljoen USD tot 287 miljoen USD. Reden voor deze hoge kas- en banksaldi was het liquiditeitsrisico: zij dienden als buffer voor onvoorziene risico's. De ruime liquiditeit leidt tot alternatieve kosten die rechtstreeks samenhangen met de premies die momenteel aan de staat worden betaald. De onderneming had de liquide middelen ook kunnen gebruiken om obligaties van de markt terug te kopen en/of leningen van haar kredietverstrekkers (vervroegd) af te lossen. Daarmee zou zij niet alleen rentekosten hebben bespaard, maar ook de [0,1-2] % garantiëpremie die zij momenteel voor de obligaties en leningen met garantie betaalt.

6. IS ER SPRAKE VAN STAATSSTEUN?

- (35) In artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst is het volgende bepaald:
- „Behoudens de afwijkingen waarin deze overeenkomst voorziet, zijn steunmaatregelen van de lidstaten van de EG, de EVA-staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de werking van deze overeenkomst, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen ongunstig beïnvloedt.”.
- (36) Om als steun in de zin van deze bepaling te worden aangemerkt, moet een maatregel bijgevolg aan elk van de volgende voorwaarden voldoen: i) het is een maatregel van de staat of uit staatsmiddelen bekostigd; ii) de maatregel verschaft een voordeel aan een onderneming; iii) de maatregel begunstigt bepaalde ondernemingen, en iv) de maatregel kan de concurrentie vervalsen en het handelsverkeer ongunstig beïnvloeden ⁽⁴⁵⁾. De Autoriteit acht het passend haar beoordeling te beginnen met de vraag of de betrokken garanties voor derivatencontracten Landsvirkjun een voordeel hebben opgeleverd.

⁽³⁷⁾ Document nr. 908632.

⁽³⁸⁾ Document nr. 908632.

⁽³⁹⁾ Document nr. 874341.

⁽⁴⁰⁾ Document nr. 875032.

⁽⁴¹⁾ Idem.

⁽⁴²⁾ Documenten nrs. 908633 en 920923.

⁽⁴³⁾ Documenten nrs. 874341, 908633 en 920923.

⁽⁴⁴⁾ Documenten nrs. 874344 (Zanders-verslag, september 2017) en 874345 (Summa-verslag, september 2017).

⁽⁴⁵⁾ Zie onder andere arrest *World Duty Free Group SA e.a.*, C-20/15 P en C-21/15 P, EU:C:2016:981, punt 53.

6.1. Voordeel

6.1.1. Inleidende opmerkingen

- (37) De Autoriteit is het met de IJslandse autoriteiten en Landsvirkjun eens dat de betrokken garanties vallen onder de IJslandse wetgeving inzake staatsgaranties, waaronder de wet betreffende Landsvirkjun, die in het kader van de procedure inzake bestaande steun is onderzocht ⁽⁴⁶⁾.
- (38) Het huidige, bij het inleidingsbesluit geopende formele onderzoek is minder ruim van opzet dan de procedure inzake bestaande steun, in zoverre dat het enkel op de toepassing van de wet betreffende Landsvirkjun op staatsgaranties voor bepaalde derivatencontracten betrekking heeft.
- (39) In het inleidingsbesluit heeft de Autoriteit onderzocht of de garanties voldeden aan de voorwaarden b), c) en d) van punt 3.2 ⁽⁴⁷⁾ van de garantierichtsnoeren, in welk geval het bestaan van staatssteun zou kunnen worden uitgesloten ⁽⁴⁸⁾.
- (40) Ongeacht de vraag of de voorwaarden van de garantierichtsnoeren voor het uitsluiten van staatssteun zijn vervuld, is de Autoriteit van oordeel, zoals hieronder wordt toegelicht, dat de betrokken staatsgaranties, gelet op de informatie die in de loop van het formele onderzoek van IJsland en Landsvirkjun is ontvangen, niet tot een voordeel voor Landsvirkjun hebben geleid ⁽⁴⁹⁾.

6.1.2. Uitsluiting van een uit staatsgaranties voor derivatencontracten voortvloeiend voordeel

- (41) Een voordeel in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden — d.w.z. zonder overheidsingrijpen — niet had kunnen verkrijgen ⁽⁵⁰⁾. De Autoriteit heeft meermaals geoordeeld dat een garantie een voordeel in de zin van deze bepaling kan vormen ⁽⁵¹⁾.
- (42) Het voordeel van een staatsgarantie is dat het daaraan verbonden risico door de staat wordt gedragen. Dat de staat dit risico draagt, zou normaal gesproken door een passende premie moeten worden vergoed ⁽⁵²⁾. De garantierichtsnoeren vermelden echter ook dat wanneer een door de staat verstrekte individuele garantie of een door de staat opgezette garantieregeling een onderneming geen voordeel oplevert, de garantie of garantieregeling geen staatssteun vormt ⁽⁵³⁾. In de punten 3.2 tot en met 3.5 van de garantierichtsnoeren worden de voorwaarden voor het uitsluiten van de aanwezigheid van steun bij individuele garanties en garantieregelingen beschreven. Punt 3.6 van de garantierichtsnoeren luidt als volgt: „Indien niet aan een van de in de punten 3.2 tot en met 3.5 genoemde voorwaarden is voldaan, betekent dit niet dat de bewuste garantie of garantieregeling automatisch als staatssteun wordt aangemerkt.”.
- (43) Na 1 januari 2010 heeft Landsvirkjun met haar tegenpartijen bij de derivatencontracten overeenstemming weten te bereiken over het schrappen van de staatsgaranties, waarvan de laatste in juli 2017 is beëindigd ⁽⁵⁴⁾. Zoals blijkt uit het bewijsmateriaal dat tijdens het formele onderzoek is overgelegd, heeft het schrappen van de staatsgaranties geen wijziging van de economische voorwaarden van de derivatencontracten tot gevolg gehad ⁽⁵⁵⁾.
- (44) De Autoriteit beschouwt het feit dat de tegenpartijen bereid waren de staatsgaranties te schrappen zonder betere economische voorwaarden te eisen, als een aanwijzing dat de garanties geen voordeel voor Landsvirkjun inhielden.
- (45) Verder heeft Landsvirkjun geen gebruikgemaakt van private garanties, en op basis van de informatie die tijdens het formele onderzoek is ontvangen, kan geen marktprijs voor de garanties op afdekkingsderivaten worden vastgesteld.
- (46) Wanneer geen marktprijs kan worden bepaald, zou het mogelijke voordeel uit een garantie volgens de richtsnoeren moeten worden gekwantificeerd aan de hand van een vergelijking van de economische voorwaarden van een transactie met en een transactie zonder de garantie ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁴⁶⁾ Punten 4.3 en 5.1.

⁽⁴⁷⁾ In het inleidingsbesluit heeft de Autoriteit niet onderzocht, en hoefde zij ook niet te onderzoeken, of Landsvirkjun aan voorwaarde a) van punt 3.2 van de garantierichtsnoeren (de kredietnemer verkeert niet in financiële moeilijkheden) voldeed.

⁽⁴⁸⁾ Punt 1.1.3 van deel II van het inleidingsbesluit.

⁽⁴⁹⁾ De Autoriteit merkt op dat deze vaststelling enkel de garanties betreft waarop het inleidingsbesluit en dit besluit betrekking hebben, en eventuele andere staatsgaranties aan Landsvirkjun of andere ondernemingen buiten beschouwing laat.

⁽⁵⁰⁾ Zie bijvoorbeeld de arresten SFEI e.a., C-39/94, EU:C:1996:285, punt 60, en Spanje/Commissie, C-342/96, EU:C:1999:210, punt 41.

⁽⁵¹⁾ De Autoriteit heeft het bestaan van een voordeel onder andere vastgesteld in Beschikking nr. 177/05/COL van 15 juli 2005 betreffende een staatsgarantie voor de Liechtensteinische Landesbank (niet gepubliceerd) en Beschikking nr. 227/06/COL van 19 juli 2006 betreffende staatssteun ten gunste van Fabrice hf. (PB L 36 van 5.2.2009, blz. 69, en EER-Supplement nr. 6 van 5.2.2009, blz. 9).

⁽⁵²⁾ Garantierichtsnoeren, punt 2.1.

⁽⁵³⁾ Garantierichtsnoeren, punt 3.1.

⁽⁵⁴⁾ Document nr. 908632.

⁽⁵⁵⁾ Punt 5.2.

⁽⁵⁶⁾ Garantierichtsnoeren, punt 4.2.

- (47) Het schrappen van de betrokken staatsgaranties heeft geen wijziging van de economische voorwaarden van de desbetreffende derivatencontracten tot gevolg gehad. Derhalve kunnen de garanties niet als een voordeel voor Landsvirkjun worden aangemerkt. Verder beschikt de Autoriteit niet over aanwijzingen of gegevens die erop duiden dat de economische voorwaarden van de betrokken derivatencontracten zonder de staatsgaranties anders zouden zijn geweest op het moment waarop die garanties daadwerkelijk zijn toegekend. Zij moet er derhalve van uitgaan dat het schrappen (of de afwezigheid) van de staatsgaranties op geen enkel moment tijdens de looptijd van die garanties wijzigingen van de economische voorwaarden van de desbetreffende derivatencontracten tot gevolg heeft gehad.
- (48) De vaststelling dat de betrokken garanties voor derivatencontracten Landsvirkjun geen voordeel hebben opgeleverd, vindt ook steun in de in overweging 33 genoemde verslagen. Meer bepaald heeft Zanders (een in financiële dienstverlening gespecialiseerd adviesbureau) namens Landsvirkjun steekproefsgewijs een aantal door Landsvirkjun gehouden derivaten onderzocht en de corresponderende marges voor de desbetreffende derivatencontracten berekend ⁽⁵⁷⁾. Die marges lagen blijkens het verslag tussen [(-)2-2] en [10-15] basispunten en kwamen daarmee overeen met de marges die werden waargenomen voor soortgelijke derivatencontracten van ondernemingen met een vergelijkbare kredietbeoordeling die, anders dan Landsvirkjun, geen invorderingsgarantie genoten. In het Zanders-verslag wordt dan ook geconcludeerd dat de invorderingsgarantie Landsvirkjun gemiddeld genomen geen prijsvoordeel ten opzichte van andere ondernemingen heeft opgeleverd en dat Landsvirkjun door die garantie dus geen economisch voordeel heeft genoten.
- (49) In een verslag van een ander adviesbureau, Summa Consulting slf, wordt ten aanzien van de waardering van de afdekkingsderivaten opgemerkt dat „het (...) niet waarschijnlijk [is], gelet op de solide balans, de goede liquiditeitspositie en de kredietwaardigheid van Landsvirkjun, dat een staatsgarantie of het ontbreken daarvan significante gevolgen zal hebben voor de waardering van de derivatencontracten die Landsvirkjun sluit” ⁽⁵⁸⁾.
- (50) Opgemerkt zij ook dat Landsvirkjun de derivatencontracten met garantie uitsluitend gebruikte voor afdekkingsdoeleinden, d.w.z. met het doel haar niet in USD (haar functionele valuta sinds 2008) luidende financiële verplichtingen om te zetten in USD-verplichtingen, en haar financiële verplichtingen met variabele rente in verplichtingen met vaste rente ⁽⁵⁹⁾. Volgens de informatie die tijdens het formele onderzoek is overgelegd, heeft de uitvoering van de dienstige maatregelen in de loop van de procedure inzake bestaande steun ertoe geleid dat de staatsgaranties nog slechts maximaal 80 % van de waarde van de betrokken derivatencontracten dekten en werden de garanties op afdekkingsderivaten op een bepaalde cumulatieve nominale waarde begrensd ⁽⁶⁰⁾. Derhalve kan noch Landsvirkjun, noch de staat als garantsteller worden geacht door deze garanties aan onbeperkte verplichtingen blootgesteld te zijn geweest.
- (51) Voorts zijn de betrokken garanties volgens artikel 1 van de wet betreffende Landsvirkjun invorderingsgaranties. In het geval van een invorderingsgarantie moet een schuldeiser alle rechtsmiddelen tegen Landsvirkjun hebben uitgeput alvorens hij een vordering tegen de staat kan instellen ⁽⁶¹⁾. De Autoriteit heeft eerder vastgesteld dat dit soort garanties een voordeel weliswaar niet uitsluit, maar wel minder risico met zich brengt ⁽⁶²⁾. Zoals Landsvirkjun heeft aangetoond, lagen de geldmiddelen en kasequivalenten van de onderneming in elk van de jaren 2010 tot en met 2017 boven de geregistreerde verliezen uit de derivaten met garantie ⁽⁶³⁾. De garantsteller liep dus slechts beperkt risico.
- (52) Zoals uiteengezet in overweging (36), vormt een maatregel staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst wanneer elk van de vier voorwaarden is vervuld. Aangezien de betrokken garanties Landsvirkjun geen voordeel verschaffen, hoeft geen toetsing van de andere voorwaarden plaats te vinden.

7. CONCLUSIE

- (53) Op basis van bovenstaande beoordeling stelt de Autoriteit vast dat de staatsgaranties die aan Landsvirkjun zijn toegekend in verband met derivatencontracten voor het afdekken van de wisselkoers- en renterisico's van de onderneming, waarvan de laatste in juli 2017 is geschrapt, geen staatssteun vormden in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatsgaranties die aan Landsvirkjun zijn toegekend in verband met derivatencontracten voor het afdekken van de wisselkoers- en renterisico's van de onderneming, waarvan de laatste in juli 2017 is geschrapt, vormden geen staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.

⁽⁵⁷⁾ Document nr. 874344.

⁽⁵⁸⁾ Document nr. 874345.

⁽⁵⁹⁾ Punt 5.2 en document nr. 874345.

⁽⁶⁰⁾ Documenten nrs. 875032, 874341 en 908632.

⁽⁶¹⁾ Punt 5.1.

⁽⁶²⁾ Voetnoot 34.

⁽⁶³⁾ Document nr. 874345.

Het formele onderzoek wordt hierbij gesloten.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot IJsland.

Artikel 3

Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek.

Gedaan te Brussel, 26 september 2018.

Voor de Toezichhoudende Autoriteit van de EVA,

Bente ANGELL-HANSEN
*Voorzitter
Verantwoordelijk lid van het
College*

Frank J. BÜCHEL
Lid van het College

Högni KRISTJÁNSSON
Lid van het College

Carsten ZATSCHLER
*Medeondertekenaar,
Directeur van de Juridische
en Uitvoerende Dienst*
