

## DECYZJA KOMISJI

z dnia 23 stycznia 2013 r.

w sprawie pomocy państwa nr SA.24123 (2012/C) (ex 2011/NN) wdrożonej przez Niderlandy  
Domniemana sprzedaż gruntu poniżej ceny rynkowej przez gminę Leidschendam-Voorburg

(notyfikowana jako dokument nr C(2013) 87)

(Jedynie tekst w języku niderlandzkim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2013/247/UE)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,  
w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospo-  
darczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag  
zgodnie z przywołanymi artykułami<sup>(1)</sup> i uwzględniając otrzy-  
mane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

## 1. PROCEDURA

(1) Pismem z dnia 10 września 2007 r. fundacja Stichting Behoud Damplein Leidschendam (zwana dalej „Fundacją”), założona w 2006 r. w celu obrony interesów mieszkańców okolic Damplein w gminie Leidschendam-Voorburg (Niderlandy), złożyła do Komisji skargę w sprawie domniemanej pomocy państwa w kontekście projektu dotyczącego nieruchomości zainicjowanego przez gminę Leidschendam we współpracy z szeregiem podmiotów prywatnych.

(2) Pismem z dnia 12 października 2007 r. Komisja przekazała skargę do rozpatrzenia władzom niderlandzkim wraz z wnioskiem o udzielenie odpowiedzi na szereg pytań. Władze niderlandzkie przekazały swoją odpowiedź pismem z dnia 7 grudnia 2007 r. Pismami z dnia 25 kwietnia 2008 r., z dnia 12 września 2008 r., z dnia 14 sierpnia 2009 r., z dnia 12 lutego 2010 r. oraz z dnia 2 sierpnia 2011 r. Komisja skierowała do władz niderlandzkich kolejne wnioski o przekazanie informacji. Władze niderlandzkie odpowiedziały na te wnioski pismami odpowiednio z dnia 30 maja 2008 r., z dnia 7 listopada 2008 r., z dnia 30 października 2009 r., z dnia 12 kwietnia 2010 r., z dnia 29 września 2011 r. oraz z dnia 3 października 2011 r. W dniu 12 marca 2010 r. odbyło się spotkanie pomiędzy służbami Komisji a władzami niderlandzkimi, w wyniku którego przekazano Komisji dodatkowe informacje pismem z dnia 30 sierpnia 2010 r.

(3) Pismem z dnia 26 stycznia 2012 r. Komisja poinformowała Niderlandy o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>(2)</sup> (zwanego dalej „TFUE”) w odniesieniu do szczególnego środka pomocy w kontekście wspomnianego projektu dotyczącego nieruchomości. Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania (zwana dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”) została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*<sup>(3)</sup>. Decyzją tą Komisja zaprosiła zainteresowane strony do zgłaszania uwag w sprawie wstępnej oceny środka.

(4) Pismem z dnia 18 kwietnia 2012 r. władze niderlandzkie przekazały swoje uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania, po tym jak dwukrotnie uzyskały przedłużenie terminu na zgłaszanie uwag oraz po odbyciu spotkania ze służbami Komisji w dniu 12 marca 2012 r. w obecności beneficjenta środka.

(5) Pismem z dnia 16 kwietnia 2012 r. Fundacja przekazała Komisji swoje uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania. Nieopatrzoną klauzulą poufności wersję tych uwag przekazano władzom niderlandzkim pismem z dnia 16 maja 2012 r. W piśmie z dnia 14 czerwca 2012 r. władze niderlandzkie ustosunkowały się do uwag Fundacji.

## 2. OPIS ŚRODKÓW POMOCY

## 2.1 Beneficjenci i zaangażowane strony

(6) Beneficjentem środków jest partnerstwo Schouten-de Jong Bouwfonds (zwane dalej „SJB”). Partnerstwo to zostało utworzone przez przedsiębiorstwa Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV (zwane dalej „Schouten de Jong”) oraz Bouwfonds Ontwikkeling BV (zwane dalej „Bouwfonds”) na potrzeby spornego projektu dotyczącego nieruchomości i nie posiada ono osobowości prawnej zgodnie z prawem niderlandzkim.

<sup>(2)</sup> Ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 87 i 88 Traktatu WE stały się odpowiednio art. 107 i 108 TFUE. Treść tych dwóch grup postanowień jest zasadniczo identyczna. Do celów niniejszej decyzji odniesienia do art. 107 i 108 TFUE należy w stosownych przypadkach rozumieć jako odniesienia odpowiednio do art. 87 i 88 Traktatu WE. W TFUE wprowadzono również pewne zmiany terminologiczne, takie jak zmiana terminu „Wspólnota” na „Unia” oraz „wspólny rynek” na „rynek wewnętrzny”. W niniejszej decyzji stosowana będzie terminologia TFUE.

<sup>(3)</sup> Patrz przypis nr 1.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 86 z 23.3.2012, s. 12.

- (7) Przedsiębiorstwa Schouten de Jong i Bouwfonds, jako członków partnerstwa SJB, również należy uznać za beneficjentów środków <sup>(4)</sup>.
- (8) Przedsiębiorstwo Schouten de Jong, założone w Voorburgu w Niderlandach, zajmuje się realizacją projektów dotyczących nieruchomości w Niderlandach, w szczególności na obszarze Leidschendam. Jego obroty w 2011 r. wyniosły 60 mln EUR.
- (9) Przedsiębiorstwo Bouwfonds, założone w Delfcie w Niderlandach, będące spółką zależną Rabo Vastgoed, jest największym deweloperem na rynku nieruchomości w Niderlandach i jednym z trzech największych podmiotów na europejskim rynku nieruchomości. Przedsiębiorstwo Bouwfonds prowadzi działalność w szczególności w Niderlandach, Niemczech i Francji. W 2011 r. przedsiębiorstwo osiągnęło obroty w wysokości 1,6 mld EUR.
- (10) Gmina Leidschendam-Voorburg (zwana dalej „gminą”) jest położona w prowincji Holandia Południowa w pobliżu Hagi w Niderlandach.
- (11) Partnerstwo publiczno-prywatne w formie *vennootschap onder firma* (zwane dalej „PPP”) zostało utworzone przez gminę i SJB na potrzeby realizacji etapu eksploatacji gruntu w ramach spornego projektu dotyczącego nieruchomości. Każda ze stron PPP miała ponieść 50 % kosztów i ryzyka związanych z etapem projektu dotyczącym eksploatacji gruntu. PPP miało podejmować decyzje na zasadzie jednomyślności. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze niderlandzkie oba przedsiębiorstwa Schouten de Jong i Bouwfonds są solidarnie odpowiedzialne za wywiązanie się przez SJB z jego zobowiązań wynikających z umowy w sprawie PPP <sup>(5)</sup>.

## 2.2 Projekt dotyczący nieruchomości

- (12) W dniu 6 kwietnia 2004 r. rada gminy przyjęła koncepcyjny plan strategiczny Damcentrum dotyczący eksploatacji gruntu oraz koncepcyjny plan strategiczny Damcentrum, ustanawiając umowę ramową mającą na celu rewitalizację centrum miasta Leidschendam (zwany dalej „projektem centrum Leidschendam”) <sup>(6)</sup>. Projekt centrum Leidschendam dotyczy obszaru o powierzchni około

20,7 ha i obejmuje wyburzenie około 280 lokali (w większości socjalnych), odnowienie obiektów przestrzeni publicznej i obiektów infrastruktury (systemu kanalizacji, chodników, oświetlenia itp.) oraz budowę około 600 nowych lokali mieszkalnych – zarówno lokali socjalnych, jak i przeznaczonych do obrotu na wolnym rynku – a także około 3 000 m<sup>2</sup> powierzchni handlowej (sklepy), dwupoziomowego parkingu podziemnego, jak również przeniesienie i przebudowę szkoły. Projekt centrum Leidschendam podzielono na różne podprojekty; jednym z nich jest projekt dotyczący nieruchomości w Damplein (zwany dalej „projektem Damplein”).

### 2.2.1 Etap budowy

- (13) Na podstawie projektu centrum Leidschendam gmina zawarła w dniu 9 września 2004 r. umowę o współpracy z wieloma prywatnymi deweloperami, w tym z SJB (zwaną dalej „umową o współpracy z 2004 r.”). Umowa o współpracy z 2004 r. stanowi, że prywatni deweloperzy, w odniesieniu do każdej z przydzielonych im konkretnych części projektu centrum Leidschendam, wybudują i sprzedadzą – na własne ryzyko i na własny koszt – przewidzianą nieruchomość.
- (14) Zgodnie z umową o współpracy z 2004 r. prace budowlane miały się rozpocząć po przygotowaniu gruntu pod budowę (zob. motyw (22) poniżej) i uzyskaniu koniecznych pozwoleń na budowę. W odniesieniu do budowy lokali mieszkalnych przeznaczonych do obrotu na wolnym rynku zezwolono jednak prywatnym deweloperom na przesunięcie terminu rozpoczęcia budowy do czasu, aż 70 % tych lokali zostanie sprzedanych w ramach przedsprzedaży na obszarze objętym podprojektem, niezależnie od tego, czy część z nich stanowiły socjalne lokale mieszkalne, czy też nie (art. 7 ust. 5 umowy o współpracy z 2004 r. zwany dalej „klauzulą 70 %”). Klauzula 70 % jest powszechnie stosowana w umowach o usługę budowlaną w Niderlandach i ma ograniczać ryzyko wybudowania przez deweloperów nieruchomości, która może nie zostać sprzedana. W umowie nie przewidziano jednak możliwości przesunięcia terminu rozpoczęcia budowy lokali handlowych oraz parkingu podziemnego.
- (15) Zgodnie z umową o współpracy z 2004 r. oraz późniejszą umową w sprawie projektu zawartą w dniu 22 listopada 2004 r. (zwaną dalej „umową w sprawie projektu SJB”) SJB miało wybudować łącznie 242 lokale mieszkalne, z czego pierwotnie w Damplein miały powstać 74 lokale mieszkalne <sup>(7)</sup>. SJB miało również wybudować około 2 400 m<sup>2</sup> powierzchni handlowej w Damplein, a także podziemny parking, obejmujący poza częścią przeznaczoną do użytku prywatnego (75 miejsc postojowych) również część publiczną (225 miejsc postojowych). Lokale handlowe oraz lokale mieszkalne miały zostać wybudowane nad parkingiem podziemnym.

<sup>(4)</sup> Odniesienia do partnerstwa SJB w pozostałej części niniejszej decyzji należy zatem również uznawać za odniesienia do obu przedsiębiorstw Schouten de Jong i Bouwfonds.

<sup>(5)</sup> Artykuł 4 ust. 1 umowy w sprawie eksploatacji gruntu/PPP z dnia 22 listopada 2004 r. stanowi: „Gmina i SJB stanowią przedsiębiorstwo w formie *vennootschap onder firma* od daty podpisania niniejszej umowy. Z tego tytułu, począwszy od powyższej daty, jednomyślnie i z należytą starannością realizują one etap eksploatacji gruntu na podstawie oddzielnie zawartych umów dotyczących podziału gruntów wchodzących w skład projektu. Związane z powyższymi kosztami i ryzykiem ponoszone są w 50 % przez SJB i w 50 % przez gminę. Schouten de Jong i Bouwfonds są solidarnie odpowiedzialne za wywiązanie się przez SJB z jego zobowiązań wynikających z niniejszej umowy (umowy o współpracy i umowy w sprawie projektu).”

<sup>(6)</sup> Projekt nazwano początkowo projektem centrum DAM, ale w 2005 r. zmieniono nazwę na projekt centrum Leidschendam. W niniejszej decyzji używa się określenia „projekt centrum Leidschendam” w odniesieniu do projektu dotyczącego nieruchomości.

<sup>(7)</sup> W końcowych planach Damplein przewidziano budowę zaledwie 67 lokali przez SJB.

(16) Gmina, co wyraźnie podkreśliły również władze niderlandzkie w swoich uwagach, nie była zaangażowana w etap projektu związany z budową i nie ponosiła żadnego ryzyka w związku ze sprzedażą lokali mieszkalnych i lokali handlowych. Ewentualne zyski ze sprzedaży miały trafić bezpośrednio do prywatnych deweloperów. Należy odróżnić etap projektu związany z budową od tak zwanego etapu eksploatacji gruntu w związku z projektem, w który gmina była zaangażowana za pośrednictwem PPP z SJB i ponosiła 50 % ryzyka (zob. motyw (18) poniżej).

### 2.2.2 Etap eksploatacji gruntu

(17) Przed rozpoczęciem robót budowlanych w każdej części projektu dotyczącego nieruchomości konieczne było nabycie gruntu, dostosowanie infrastruktury publicznej oraz przygotowanie gruntu pod budowę. Ponieważ oczekiwano, że ten „etap eksploatacji gruntu” w związku z projektem będzie się wiązał z dużymi kosztami (szacowanymi wówczas na około 30 mln EUR) oraz znacznym ryzykiem, gmina podjęła decyzję o utworzeniu PPP z SJB w celu przeprowadzenia tych robót<sup>(8)</sup>. W tym celu gmina i SJB podpisały w dniu 22 listopada 2004 r. umowę w sprawie eksploatacji gruntu/PPP (zwaną dalej „umową w sprawie eksploatacji gruntu”).

(18) W zamian za udział w etapie projektu związanym z eksploatacją gruntu SJB miał otrzymać udział w dochodach PPP oraz otrzymać prawa do budowy na działkach pierwotnie przyznanych gminie<sup>(9)</sup>. Zgodnie z umową w sprawie eksploatacji gruntu zarówno gmina, jak i SJB miały wnieść bezpośredni wkład finansowy w PPP w celu przeprowadzenia robót związanych z eksploatacją gruntu<sup>(10)</sup>. Ponadto umowa w sprawie eksploatacji gruntu stanowi, że zarówno gmina, jak i SJB poniosą po 50 % kosztów i ryzyka związanych z etapem eksploatacji gruntu (art. 4 ust. 1 umowy w sprawie eksploatacji gruntu), zaś ostateczne dochody/straty z eksploatacji gruntu zostaną podzielone zgodnie z postanowieniami umowy o współpracy z 2004 r. (art. 14 ust. 3). Oznaczało to, że po zakończeniu etapu eksploatacji gruntu ujemny lub dodatni wynik w wysokości do 1 mln EUR zostałyby równo rozdzielony między gminę a SJB, zaś część dodatniego wyniku powyżej 1 mln EUR zostałaby rozdzielona między gminę, SJB a inne podmioty prywatne uczestniczące w etapie budowy projektu dotyczącego nieruchomości (art. 10 ust. 9 umowy o współpracy z 2004 r.).

(19) Poza przygotowaniem gruntu pod budowę etap eksploatacji gruntu obejmował również budowę, tymczasową

eksploatację oraz odsprzedaż publicznej części parkingu podziemnego, jak również budowę szkoły (art. 4 umowy w sprawie eksploatacji gruntu). W tym celu PPP uzgodniło z SJB, że SJB wybuduje publiczny parking podziemny, który uznawano za nierozdzielnie związany z częścią parkingu przeznaczoną do użytku prywatnego (art. 9 umowy w sprawie eksploatacji gruntu); na ten cel SJB miało otrzymać od PPP (art. 6 umowy w sprawie projektu SJB) maksymalną kwotę w wysokości około 4,6 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.). Budowa części parkingu przeznaczonej do użytku prywatnego miała zostać sfinansowana przez SJB ze środków własnych. PPP zamierzało sprzedać cały parking osobie trzeciej, a dochody ze sprzedaży miały trafić do PPP, które następnie miało je podzielić między gminę i SJB.

(20) PPP miało ponadto pokryć 50 % kosztów budowy szkoły na innym obszarze objętym planem projektu centrum Leidschendam. Pozostałe 50 % miało zostać sfinansowane bezpośrednio przez gminę (art. 8 umowy w sprawie eksploatacji gruntu).

(21) Jak wynika z powyższych motywów (17)–(20), na koszty etapu projektu związanego z eksploatacją gruntu składały się przede wszystkim koszty nabycia gruntu, ponieważ nie był on wówczas jeszcze własnością gminy, koszty przygotowania gruntu pod budowę, koszty związane z publiczną częścią parkingu podziemnego oraz 50 % kosztów budowy szkoły.

(22) Dochody PPP z etapu eksploatacji gruntu pochodziłyby przede wszystkim ze sprzedaży gruntu prywatnym deweloperom, w tym SJB, po przygotowaniu przez PPP gruntu pod budowę. Każdy deweloper w ramach projektu miał nabyć część przydzielonego mu gruntu w celu wybudowania lokali mieszkalnych i lokali handlowych. Ceny gruntu ustalono w art. 10 i załączniku 3a do umowy o współpracy z 2004 r. W umowie o współpracy z 2004 r. wyraźnie zaznaczono, że ceny te są cenami minimalnymi i mogą wzrosnąć, jeżeli budowa obejmie większą powierzchnię niż planowano. Ceny ustalono na podstawie sprawozdania z wyceny niezależnego eksperta z dnia 11 marca 2003 r., w którym ceny te zostały uznane za zgodne z warunkami rynkowymi. Płatność należności za grunt miała nastąpić w momencie uzyskania przez prywatnego dewelopera koniecznych pozwoleń na budowę, a najpóźniej w momencie prawnego przeniesienia własności gruntu (art. 10 ust. 5 umowy o współpracy z 2004 r.).

(23) Cenę gruntu sprzedanego SJB przez PPP pod budowę całego projektu centrum Leidschendam ustalono na co najmniej 18,5 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.). Grunt w Damplein sprzedany SJB przez PPP wyceniono na co najmniej 7,2 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.), z coroczną indeksacją o 2,5 % do momentu płatności.

<sup>(8)</sup> Nie przeprowadzono w tym zakresie żadnej procedury udzielenia zamówienia. Niniejsza decyzja pozostaje bez uszczerbku dla jakiegokolwiek analizy przeprowadzonej przez Komisję w odniesieniu do aspektów dotyczących procedury udzielenia zamówienia w związku z projektem.

<sup>(9)</sup> Punkt 5.1.2 planu strategicznego Damcentrum dotyczącego eksploatacji gruntu z dnia 10 lutego 2004 r.

<sup>(10)</sup> Zgodnie z planem strategicznym Damcentrum dotyczącym eksploatacji gruntu z dnia 10 lutego 2004 r. wkład gminy miał wynieść 7,3 mln EUR, natomiast wkład SJB – 2,6 mln EUR.

- (24) Po drugie PPP miało uzyskiwać dodatkowe dochody, pobierając od każdego prywatnego dewelopera opłatę od eksploatacji gruntu i opłatę jakościową zgodnie z art. 10 ust. 3 umowy o współpracy z 2004 r.<sup>(11)</sup>. Opłaty naliczano na podstawie liczby lokali mieszkalnych przewidzianych do wybudowania przez prywatnego dewelopera i mogły ulec zwiększeniu lub zmniejszeniu w zależności od liczby faktycznie wzniesionych lokali. Opłaty należało uiścić najpóźniej do dnia 1 lipca 2004 r. w jednej racie za wszystkie lokale mieszkalne wzniesione w ramach projektu centrum Leidschendam przez danego prywatnego dewelopera.
- (25) Jeżeli chodzi o SJB, całkowitą opłatę od eksploatacji gruntu ustalono na około 1,1 mln EUR, zaś opłatę jakościową – na około 0,9 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.), z coroczną indeksacją o 2,5 % do momentu płatności w odniesieniu do wszystkich lokali mieszkalnych przewidzianych do wybudowania na obszarze centrum Leidschendam. Ostateczna opłata od eksploatacji gruntu i ostateczna opłata jakościowa będą uzależnione od liczby faktycznie wzniesionych lokali mieszkalnych.
- ### 2.3 Upust cenowy ustalony z mocą wsteczną i zniesione opłaty
- (26) Zgodnie z harmonogramem ustalonym w marcu 2004 r. rozpoczęcie prac budowlanych w Damplein zaplanowano pierwotnie na listopad 2005 r. Ze względu na kilka postępowań przed sądami krajowymi wydanie pozwoleń na budowę niezbędnych SJB do rozpoczęcia prac budowlanych uległo jednak opóźnieniu i ostatecznie uzyskano je dopiero w listopadzie 2008 r.
- (27) SJB rozpoczęło sprzedaż lokali mieszkalnych w lutym 2007 r., ale miało z tym trudności i ostatecznie zdołało sprzedać zaledwie 20 z 67 planowanych lokali. Ze względu na opóźnienia w uzyskaniu koniecznych pozwoleń na budowę zawarte umowy przedsprzedaży unieważniono we wrześniu 2008 r., tak więc gdy SJB ostatecznie uzyskało pozwolenia na rozpoczęcie prac budowlanych w listopadzie tego roku, żaden z lokali mieszkalnych, które zgodnie z wymogami SJB miało wybudować w Damplein, nie został sprzedany. W międzyczasie rozpoczął się kryzys finansowy, który dotknął w szczególności niderlandzki rynek nieruchomości.
- (28) W tym kontekście SJB poinformowało gminę, że nie rozpocznie żadnych prac budowlanych, niezależnie od faktu, że zgodnie z postanowieniami umowy o współpracy z 2004 r. dopuszczalne było jedynie przesunięcie terminu rozpoczęcia budowy w przypadku, gdy mniej niż 70 % lokali zostało sprzedanych. Jak wyjaśniono w motywie (14) powyżej, klauzula 70 % nie obejmowała budowy lokali handlowych ani parkingu podziemnego.
- (29) Jesienią 2008 r. SJB zaproponowało PPP, że zapłaci 4 mln EUR za grunt w Damplein zamiast pierwotnie uzgodnionych 7,2 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.) i rozpocznie prace budowlane w kwietniu 2009 r. niezależnie od tego, czy lokale mieszkalne zostaną sprzedane w ramach przedsprzedaży. W zamian za ten upust cenowy SJB wyraziło gotowość odstąpienia od prawa skorzystania z klauzuli 70 % zawartej w umowie o współpracy z 2004 r. SJB zaproponowało ponadto, że skontaktuje się z inwestorem, który zagwarantuje wykupienie niesprzedanych lokali mieszkalnych. Zdaniem władz niderlandzkich przedstawiona propozycja skutkowałą ceną niższą niż oczekiwana w przypadku bezpośredniej sprzedaży osobom prywatnym.
- (30) W dniu 18 grudnia 2008 r. PPP i SJB zasadniczo uzgodniły upust cenowy, ale przed przedłożeniem propozycji radzie gminy do zatwierdzenia gmina skontaktowała się z niezależnym ekspertem w celu ustalenia, czy cena obliczona przez SJB jest zgodna z warunkami rynkowymi. W sprawozdaniu z dnia 11 lutego 2009 r. ekspert stwierdził, że kwotę 4 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2010 r.) można – na podstawie metody wartości końcowej – uznać za cenę zgodną z warunkami rynkowymi w odniesieniu do gruntu w Damplein w 2010 r., uwzględniając fakt, iż SJB zobowiązało się sprzedać niesprzedane lokale mieszkalne inwestorowi oraz zgodziło się obniżyć swoją pierwotnie przewidywaną marżę zysku i ryzyka z 5 % do 2 %. W sprawozdaniu nie uwzględniono obniżenia opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej.
- (31) Na podstawie tego sprawozdania oraz ponieważ – jak uważają władze niderlandzkie – gmina obawiała się dalszych opóźnień i uznała, że w interesie ogólnym jest jak najszybsze rozpoczęcie etapu budowy, na posiedzeniu w dniu 10 marca 2009 r. rada gminy podjęła decyzję, że PPP zgodzi się na obniżenie ceny i opłat za grunt w Damplein uzgodnionych pierwotnie z SJB w 2004 r. Propozycja gminy z dnia 18 lutego 2009 r. przesłana członkom rady gminy dotyczy upustu w odniesieniu do ceny za zakup gruntu oraz obniżenia opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej. Ponadto w propozycji zaznaczono, iż taki upust spowoduje, że etap eksploatacji gruntu, który miał być rentowny, przyniesienie straty. Co więcej, propozycja zawierała wniosek do gminy o uwzględnienie w budżecie niezbędnej rezerwy na pokrycie 50 % strat. W treści propozycji zaznaczono również, że z powodu kryzysu finansowego SJB nie jest w stanie uzyskać niezbędnego finansowania na budowę Damplein.

<sup>(11)</sup> Zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym eksploatacji w gminie Leidschendam-Voorburg na 2009 r. („Exploitatieverordening Gemeente Leidschendam-Voorburg 2009”) gmina może zwrócić się do podmiotów prywatnych o uczestniczenie w kosztach prac związanych z infrastrukturą. W tym celu w umowie o współpracy z 2004 r. przewiduje się, że poza kosztami zakupu działki podmioty prywatne uiszczą na rzecz PPP opłatę od eksploatacji gruntu oraz – jako że gmina podjęła decyzję o zastosowaniu produktów wysokiej jakości do budowy przestrzeni użyteczności publicznej – opłatę jakościową.

(32) Upust cenowy formalnie zatwierdzono w umowie zawartej w dniu 1 marca 2010 r. (zwanej dalej „umową dodatkową”) pomiędzy gminą, PPP i SJB. Umowa ta zmieniła umowę o współpracy z 2004 r., umowę w sprawie projektu SJB oraz umowę z gminą w sprawie projektu z 22 listopada 2004 r. Artykuł 2 ust. 1 pkt 2 akapit pierwszy umowy dodatkowej stanowi, że cena

gruntu w Damplein, który ma zostać sprzedany SJB, jest inna niż uzgodniono w umowie o współpracy z 2004 r. i wynosi 4 mln EUR. Artykuł 2 ust. 1 pkt 2 akapit drugi umowy dodatkowej stanowi, że wcześniej uzgodniona opłata od eksploatacji gruntu i opłata jakościowa nie są już należne. Ten drugi akapit nie zawiera żadnego wyraźnego odniesienia do gruntu w Damplein <sup>(12)</sup>.

- (33) Umowa dodatkowa stanowi również, że SJB rozpocznie prace budowlane w Damplein w dniu 7 lipca 2009 r. oraz że ich realizacja musi przebiegać bez przerw. Prace powinny się zakończyć w grudniu 2011 r. W przypadku opóźnienia SJB ma zwrócić część upustu cenowego. Przekazanie gruntu ma się odbyć najpóźniej w połowie marca 2010 r., zaś płatność ma zostać uiszczona najpóźniej w dniu przekazania.
- (34) Ponadto w dniu 13 lipca 2009 r. PPP i SJB zawarły nową umowę dotyczącą podziemnego parkingu publicznego <sup>(13)</sup>. Zgodnie z tą umową SJB ma rozpocząć prace związane z budową parkingu publicznego w drugiej połowie 2009 r. i zakończyć je w określonym czasie. PPP ma uiszczyć na rzecz SJB kwotę 5,4 mln EUR (wartość na dzień 1 kwietnia 2009 r.) z tytułu budowy podziemnego parkingu publicznego <sup>(14)</sup>; wysokość tej kwoty pozostanie bez zmian do momentu przekazania i nie zostanie objęta indeksacją.
- (35) W dniu 15 stycznia 2010 r. SJB oraz Wooninvest Projecten BV, przedsiębiorstwo powiązane z jednym z deweloperów, którzy podpisali umowę o współpracy z 2004 r., podpisały umowę o nabyciu/usługi budowlane na zakup 43 lokali mieszkalnych, które zostaną wynajęte osobom prywatnym przez Wooninvest. W przypadku gdyby SJB znalazł prywatnego nabywcę niektórych ze wspomnianych lokali mieszkalnych do dnia 29 stycznia 2010 r., strony uzgodniły, że lokale te nie zostaną sprzedane Wooninvest. W umowie przewidziano również okres od dnia 29 stycznia 2010 r. do momentu przekazania lokali Wooninvest, w którym SJB może odkupić lokale sprzedane Wooninvest na takich samych warunkach, na jakich dokonano sprzedaży na rzecz Wooninvest, po doliczeniu rekompensaty za koszty poniesione przez Wooninvest oraz odsetek w wysokości 6 % rocznie za okres od daty uiszczenia płatności przez Wooninvest na rzecz SJB do momentu przekazania lokali SJB przez Wooninvest (art. 24).

<sup>(12)</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 2 umowy dodatkowej stanowi, że: „W przeciwieństwie do tego, co zostało ustalone w co najmniej jednej umowie wspomnianej w odnośnym motywie, (i) cenę sprzedaży gruntu, którą nabywca jest zobowiązany uiszczyć na rzecz sprzedawcy w momencie odbioru zgodnie z warunkami ustalonymi w niniejszej umowie, określa się dokładniej na 4 000 000 mln EUR (słownie: cztery miliony euro) bez podatku VAT, należnego od nabywcy, do której to ceny dolicza się odsetki w wysokości 5 %, poczynwszy od dnia 1 stycznia 2010 r., (ii) wcześniej uzgodniona opłata za eksploatację gruntu i opłata jakościowa nie są już należne, (iii) grunt zostaje przygotowany pod budowę przed jego przekazaniem nabywcy. Cena sprzedaży oparta jest na wskaźniku cen z dnia 1 stycznia 2010 r. i nie może być skompensowana.”

<sup>(13)</sup> W tej nowej umowie jest mowa o 208 miejscach postojowych, tj. o mniejszej liczbie niż pierwotnie planowane 225 miejsc.

<sup>(14)</sup> Kwota ta odpowiada wcześniej uzgodnionym 4,6 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.), objętych indeksacją na poziomie 2,5 % do dnia 1 stycznia 2010 r.

### 3. DECYZJA O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

- (36) Decyzją o wszczęciu postępowania Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające określone w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do ustalonego z mocą wsteczną do upustu cenowego dotyczącego sprzedaży gruntu oraz zniesienia opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej przez PPP na rzecz SJB (zwanych dalej „spornymi środkami”), ponieważ środki te mogły wiązać się z pomocą państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oraz Komisja miała wątpliwości co do ich zgodności z rynkiem wewnętrznym.
- (37) Komisja uznała przede wszystkim, iż mało prawdopodobne jest, że hipotetyczny prywatny sprzedawca znajdujący się w sytuacji podobnej do sytuacji gminy zgodziłby się na takie samo obniżenie ceny oraz zniesienie opłat, co jest wymagane zgodnie z testem prywatnego inwestora. Dokonując ustalonego z mocą wsteczną upustu cenowego w odniesieniu do gruntu sprzedanego SJB, PPP, a zatem również gmina, zgodziło się na poniesienie ryzyka związanego z pogarszającą się sytuacją rynku mieszkaniowego. Zachowanie takie jest sprzeczne z oświadczeniem samych władz niderlandzkich, które zapewniały, że ryzyko i koszty etapu projektu związanego z budową mieli w całości ponieść prywatni deweloperzy, w tym SJB. Ponieważ PPP, jako sprzedawca gruntu, nie było finansowo zaangażowane w ten etap projektu, nie było podstaw, by sądzić, że hipotetyczny prywatny sprzedawca znajdujący się w sytuacji podobnej do sytuacji gminy zgodziłby się na obniżenie z mocą wsteczną ustalonej ceny sprzedaży działki ze względu na problemy docelowego nabywcy ze sprzedażą lokali mieszkalnych, których budowę zaplanowano na tej działce. Zniesienie opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej również nie wydawało się zgodne z testem prywatnego inwestora, ponieważ jest mało prawdopodobne, że prywatny inwestor zdecydowałby się na odstąpienie z mocą wsteczną od uzgodnionego wkładu na poczet ponoszonych przez niego kosztów bez żadnego wynagrodzenia w zamian.
- (38) Komisja wyraziła wreszcie wątpliwości co do możliwości objęcia spornych środków zakresem któregośkolwiek z wyjątków przewidzianych w art. 107 TFUE.

### 4. UWAGI NIDERLANDÓW

- (39) W piśmie z dnia 18 kwietnia 2012 r. władze niderlandzkie przedstawiły swoje uwagi do decyzji Komisji o wszczęciu postępowania.

#### 4.1 Uwagi dotyczące stanu faktycznego

- (40) Władze niderlandzkie wyraźnie stwierdziły, że wbrew temu, co sugeruje treść art. 2 ust. 1 pkt 2 umowy dodatkowej, gmina nie odstąpiła od pobrania całkowitych kwot pierwotnie uzgodnionej opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej na mocy umowy o współpracy z 2004 r., a jedynie od pobierania tych kwot, które były należne ze strony SJB z tytułu lokali mieszkalnych, które planowano wybudować w Damplein. Według władz niderlandzkich opłaty te wyniosły łącznie 551 544 EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r., co stanowiłoby łączną kwotę 719 400 EUR na dzień 1 stycznia 2010 r.). Na poparcie swojego twierdzenia

władze niderlandzkie powołały się na propozycję dotyczącą upustu cenowego przesłaną radzie gminy przez gminę w dniu 18 lutego 2009 r. oraz na program budowy załączony do umowy o współpracy z 2004 r., w których przypisano do działki w Damplein opłatę od eksploatacji gruntu i opłatę jakościową w wysokości 551 554 EUR.

- (41) Ponadto władze niderlandzkie poinformowały Komisję, że upusty cenowe na rzecz SJB były przedmiotem rozmów z PPP już w latach 2006 i 2008. W 2006 r. PPP najwyraźniej podjęło decyzję o obniżeniu ceny za sprzedaż gruntu pod lokale handlowe ze względu na fakt, że na tej działce można było wybudować mniejszą powierzchnię handlową niż pierwotnie przewidywano, natomiast w 2008 r. PPP najwyraźniej postanowiło przyznać SJB rekompensatę za opóźnienie w wydaniu pozwolenia na budowę. Warunkiem przyznania tych upustów było uzyskanie przez SJB ważnego pozwolenia na budowę do dnia 1 października 2008 r. Ponieważ tak się nie stało, strony postanowiły ponownie negocjować upust. Według władz niderlandzkich upust cenowy dotyczący działki w Damplein oraz zniesione opłaty należy obliczyć w sposób przedstawiony w tabeli 1 poniżej.

Tabela 1

**Obliczenie upustu cenowego oraz zniesionych opłat zaproponowane przez władze niderlandzkie**

Upust dotyczący Damplein	wartość 01.01.2010
Wartość gruntu	8 622 480
Opłata od eksploatacji gruntu i opłata jakościowa	719 400
Wartość gruntu i opłaty łącznie	9 341 880
Upusty uzgodnione w latach 2006 i 2008	- 1 734 245
Obniżona wartość	7 607 635
Wartość w umowie dodatkowej z marca 2010 r.	- 4 000 000
<b>Całkowity upust</b>	<b>3 607 635</b>

**4.2 Uwagi na temat istnienia pomocy państwa**

- (42) Władze niderlandzkie nie zgadzają się z twierdzeniem, że sporne środki kwalifikują się jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Władze niderlandzkie zasadniczo stoją na stanowisku, że sporne środki nie przynoszą SJB korzyści, której przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych.
- (43) Wręcz przeciwnie – władze niderlandzkie są zdania, że gmina postępowała zgodnie z testem prywatnego inwestora, ponieważ niezrealizowanie projektu Damplein wpłynęłoby na cały projekt centrum Leidschendam oraz przyniosłoby bezpośrednie i pośrednie szkody gminie.

- (44) Po pierwsze, w celu obliczenia szkód bezpośrednich gmina założyła, że w sytuacji braku umowy dodatkowej SJB będzie potrzebowało co najmniej dwóch lat na sprzedaż 70 % lokali mieszkalnych w okresie kryzysu i rozpoczęcie prac budowlanych. Gmina oszacowała bezpośrednią szkodę dla PPP spowodowaną opóźnieniem o kolejne dwa lata na 2,85 mln EUR, z czego 50 % oznaczałoby stratę dla gminy. Ponadto gmina oszacowała dodatkowy koszt bezpośredni, który poniesie sama gmina w związku z utrzymaniem niszczonego obszaru, na 50 000 EUR (zob. tabela 2).

Tabela 2

**Bezpośrednie szkody obliczone przez władze niderlandzkie**

Bezpośrednie szkody w ciągu 2 lat	PPP	gmina (50 %)
Koszt odsetek od instrumentu kredytowego (5 % 2 lata, kwota pozostająca do spłaty na dzień 01.01.2009 – 17 mln EUR)	1 800 000	900 000
Tymczasowe ustawienie ogrodzeń i znaków drogowych oraz konserwacja	60 000	30 000
Wzrost kosztu rezerw (indeksacja o 2,5 %)	385 000	192 500
Koszty dodatkowego planowania, tj. koszty związane z biurem projektu, takie jak zarządzanie finansami, ubezpieczenie itp.	600 000	300 000
Utrzymanie niszczonego obszaru		50 000
<b>Ogółem</b>	<b>2 845 000</b>	<b>1 472 500</b>

- (45) Ponadto władze niderlandzkie twierdzą, że gmina poniosłaby straty pośrednie spowodowane takim opóźnieniem polegające na dalszym niszczeniu przestrzeni publicznej, utracie zaufania do obszaru ze strony klientów i przyszłych nabywców nieruchomości, kosztach zmiany lokalizacji sklepów, roszczeniach o odszkodowania ze strony przedsiębiorstw, kosztach utrzymania oraz zmianach planów dotyczących pozostałych podprojektów. Takie opóźnienie mogłoby również oznaczać koniec działalności lokali handlowych na obszarze budowy, których obecność przyczynia się do poprawy warunków mieszkalnych całego obszaru. Już przed rozpoczęciem projektu około 23 % sklepów nie prowadziło działalności, a w 2010 r. było to już 27 %. Bez przeprowadzenia niezbędnej rewitalizacji następowaloby dalsze pogorszenie sytuacji całego obszaru.
- (46) Władze niderlandzkie są zatem zdania, że gmina działała w sposób, w jaki działałby prywatny inwestor, uwzględniając prognozy finansowe oraz starając się ograniczyć, we własnym interesie, bezpośrednie i pośrednie szkody wynikające z dalszych opóźnień w realizacji projektu. Jednocześnie gmina uzyskała gwarancję, że prace budowlane w Damplein zostaną podjęte.

- (47) Po drugie, władze niderlandzkie stwierdziły, że gmina postąpiła tak jak prywatny inwestor, przyznając sporne środki w zamian za zobowiązanie ze strony SJB, że odstąpi od prawa skorzystania z klauzuli 70 %. Fakt, że SJB nie mogło już skorzystać z klauzuli 70 %, miał wpływ na założenia dokonane przy pierwotnej wycenie gruntu w 2003 r. oraz na cenę uzgodnioną w umowie o współpracy z 2004 r. Według władz niderlandzkich gmina musiała rozważyć upust cenowy w odniesieniu do ceny sprzedaży gruntu oraz zniesienie opłat, aby SJB zgodziło się odstąpić od prawa skorzystania z klauzuli 70 %. W przypadku braku umowy dodatkowej SJB nie rozpoczęłoby budowy w Damplein.

#### 4.3 Uwagi dotyczące zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym

- (48) W przypadku gdyby Komisja uznała, że sporne środki kwalifikują się jako pomoc państwa, władze niderlandzkie utrzymują, że pomoc ta jest zgodna z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

##### 4.3.1 Interes ogólny

- (49) Władze niderlandzkie twierdzą, że gmina miała interes publiczny w realizacji tego projektu. Ponieważ duża część gruntu w Damplein leży odłogiem i obszar ten niszczeje, gmina uznała rozpoczęcie prac budowlanych w Damplein za kluczowe nie tylko dla rozwoju Damplein, ale całego obszaru miasta Leidschendam. W szczególności opóźnienie budowy podziemnego parkingu mogłoby zagrozić realizacji pozostałych podprojektów.

##### 4.3.2 Cel leżący we wspólnym interesie

- (50) Według władz niderlandzkich rewitalizacja centrum miasta Leidschendam przyczynia się do osiągnięcia celu spójności gospodarczej i społecznej, jak określono w art. 3 i 174 TFUE. W ramach rewitalizacji centrum miasta efektywnie wykorzystuje się niewielką dostępną przestrzeń na nowe lokale mieszkalne, lokale handlowe i parking podziemny w Leidschendam, zaś poprawa infrastruktury publicznej przyczynia się do zwiększenia spójności całego centrum miasta.

##### 4.3.3 Stosowność umowy dodatkowej

- (51) Władze niderlandzkie utrzymują, że nie można było zmusić SJB do rozpoczęcia prac budowlanych w Damplein ze względu na klauzulę 70 % zawartą w umowie o współpracy z 2004 r. Zanim SJB otrzymało ważne pozwolenie na budowę, niderlandzki rynek nieruchomości dotknął kryzys kredytowy, co jeszcze bardziej zmniejszyło prawdopodobieństwo przedświadczenia 70 % lokali mieszkalnych przeznaczonych do obrotu na wolnym rynku. Renegocjowano zatem umowę o współpracy z 2004 r., ponieważ gmina uznała rozpoczęcie prac budowlanych w Damplein za kwestię o znaczeniu priorytetowym. W związku z powyższym umowa dodatkowa była stosownym i koniecznym środkiem, pozwalającym gminie osiągnąć cel polegający na rewitalizacji Damplein.

##### 4.3.4 Proporcjonalność

- (52) Aby gmina mogła uzyskać natychmiastowe rozpoczęcie prac budowlanych, SJB musiało odstąpić od prawa skorzystania z klauzuli 70 % i rozpocząć prace budowlane, ryzykując, że lokale mieszkalne mogą nie zostać sprzedane. Dlatego też SJB ponownie obliczyło wcześniej ustaloną cenę. Obliczenia te zostały następnie zweryfikowane przez niezależnego eksperta, który oświadczył, że uzgodniona cena jest zgodna z warunkami rynkowymi.

- (53) Według władz niderlandzkich fakt, że cena została uznana przez niezależnego eksperta za zgodną z warunkami rynkowymi, wskazuje, że upust cenowy jest proporcjonalny. Oznacza to również, że SJB nie otrzymało nadmiernej rekompensaty. Gmina musiała rozważyć upust cenowy, aby SJB wyraziło zgodę na odstąpienie od prawa skorzystania z klauzuli 70 %. W przypadku braku umowy dodatkowej SJB nie rozpoczęłoby budowy w Damplein.

- (54) Ponadto poprzez udział w PPP samo SJB poniesie 50 % ryzyka i kosztów związanych z eksploatacją gruntu, uczestnicząc tym samym w uzgodnionym upuście od ceny sprzedaży. Aby osiągnąć próg rentowności w odniesieniu do eksploatacji gruntu, uzgodniono, że SJB powinno wnieść 2,6 mln EUR do PPP (pkt 5.2.1 planu strategicznego Damcentrum dotyczącego eksploatacji gruntu), a ponieważ PPP ponosi 50 % kosztów związanych z budową szkoły, 25 % tych kosztów pokryłoby SJB (0,7 mln EUR).

##### 4.3.5 Zakłócenie konkurencji

- (55) Władze niderlandzkie twierdzą wreszcie, że upust cenowy ustalony z mocą wsteczną dotyczy budowy 67 lokali mieszkalnych i 14 lokali handlowych, które zostaną sprzedane po cenach zgodnych z warunkami rynkowymi ustalonych przez niezależnego eksperta. Zakłócenie konkurencji miałoby zatem charakter ściśle lokalny i nie przeważałoby nad pozytywnymi skutkami zakończenia projektu.

## 5. UWAGI OSÓB TRZECICH

- (56) Uwagi w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania przekazała jedynie Fundacja. Z zadowoleniem przyjmuje ona decyzję o wszczęciu postępowania, ale jest zdania, że sporne środki opisane w przedmiotowej decyzji są częścią znacznie szerszej zakrojonej działalności w zakresie pomocy, oraz odnosi się do swojej skargi i uwag dodatkowych. Fundacja odnosi się w szczególności do domniemanego nieodpłatnego przekazania gruntu PPP przez gminę.

- (57) Fundacja jest zdania, że opóźnienie w realizacji projektu nie było spowodowane wszczętymi przez nią postępowaniami przed sądami krajowymi oraz że kryzys finansowy nie opóźnił sprzedaży lokali mieszkalnych w Damplein. Według Fundacji od samego początku projektu w 2004 r. nie było popytu na rynku na takie lokale mieszkalne, jakie zaproponowano w Damplein.

- (58) Zdaniem Fundacji grunt nie został wyceniony przez niezależnego eksperta ani w 2003 r., ani w 2009 r.

#### 6. UWAGI WŁADZ NIDERLANDZKICH DOTYCZĄCE UWAG OSÓB TRZECICH

- (59) Władze niderlandzkie oświadczyły, że przygotowanie projektu przez gminę było przejrzyste i zostało opisane w koncepcyjnym planie strategicznym Damcentrum, zatwierdzonym dnia 6 kwietnia 2004 r. Klauzulą poufności zostały objęte wyłącznie umowy zawierające szczególnie chronione dane finansowe lub części takich umów.
- (60) Jeżeli chodzi o nieodpłatne przekazanie gruntu PPP przez gminę, gmina wyjaśniła, że kwestia ta nie jest częścią umowy o wszczęciu postępowania, oraz odniosła się do swoich uwag przekazanych Komisji w 2009 r., w których wyjaśniła, że przekazanie gruntu nie było nieodpłatne, ponieważ w zamian PPP wyświadczyło pewne usługi. W swoich wcześniejszych uwagach gmina podkreśliła, że w normalnych okolicznościach prace podjęte przez PPP powinna przeprowadzić gmina.
- (61) Według władz niderlandzkich zarówno różne postępowania prawne wszczęte przez Fundację, które przyniosły projektowi bardzo złą sławę, jak i kryzys kredytowy wywarły negatywny wpływ na sprzedaż lokali mieszkalnych w Damplein. Kiedy jednak w 2007 r. rozpoczęła się wstępna sprzedaż, sprzedano niemalże jedną trzecią lokali mieszkalnych. Zawarte umowy sprzedaży zostały później anulowane ze względu na opóźnione wydanie koniecznych pozwoleń na budowę. Można zatem stwierdzić, że na początku projektu istniał popyt na te lokale.
- (62) Ponadto władze niderlandzkie zauważają, że niezależni eksperci zostali wybrani przez gminę, która nie miała interesu w uzyskaniu niskiej ceny za ten grunt.

#### 7. OCENA SPORNEGO ŚRODKA POMOCY

##### 7.1 Istnienie pomocy państwa zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE

- (63) Artykuł 107 ust. 1 TFUE stanowi, że: „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (64) Po pierwsze, nie zakwestionowano, że SJB, a także Schouten de Jong i Bouwfonds, czyli członkowie partnerstwa, kwalifikują się jako przedsiębiorstwa do celów powyższego przepisu, ponieważ prowadzą one działalność gospodarczą polegającą na oferowaniu towarów i świadczeniu usług na rynku, jak wskazano w decyzji o wszczęciu postępowania.
- (65) Po drugie, sporne środki zostały przyznane przez PPP, co oznacza, że konieczna była zgoda gminy, która posiada 50 % udziałów w PPP. Ponieważ PPP podejmuje decyzje na zasadzie jednomyślności i nie można było uzgodnić

tych środków bez wyraźnego ich zatwierdzenia przez radę gminy, decyzję o przyznaniu spornych środków przez PPP można przypisać państwu. Ponadto gdyby gmina nie wyraziła zgody na przyznanie spornych środków, poziom podjętego przez nią ryzyka finansowego wynikającego z udziału w PPP byłby proporcjonalnie niższy. W związku z powyższym upust cenowy i zniezione opłaty uzgodnione przez PPP oznaczają utratę zasobów państwowych.

- (66) Po trzecie, ponieważ środki te przynoszą korzyść wyłącznie SJB, a ostatecznie również Schouten de Jong i Bouwfonds jako członkom partnerstwa, muszą zostać uznane za środki o charakterze selektywnym.
- (67) Władze niderlandzkie zakwestionowały jednak twierdzenie, jakoby gmina, wyrażając zgodę na obniżenie pierwotnie uzgodnionych cen za grunt sprzedany SJB oraz znieśnienie opłat, przyznała korzyść gospodarczą SJB, której w przeciwnym razie przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych. Władze kwestionują również twierdzenie, jakoby sporne środki zakłócały konkurencję i wywierały wpływ na handel wewnątrzunijny.
- (68) Z przyczyn wymienionych w motywach (69)–(89) poniżej Komisja nie zgadza się z władzami niderlandzkimi w tych kwestiach.

##### 7.1.1 Istnienie korzyści

- (69) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem<sup>(15)</sup> sprzedaż przez władze publiczne gruntów lub budynków przedsiębiorstwu lub osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą może stanowić pomoc państwa, w szczególności kiedy cena nie odpowiada wartości rynkowej, to znaczy cenie, jaką mógłby ustalić inwestor prywatny działający w normalnych warunkach konkurencji.
- (70) Komisja zauważa w tym względzie, że transakcje sprzedaży gruntów należy zasadniczo oceniać zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne<sup>(16)</sup> (zwanym dalej „komunikatem w sprawie sprzedaży gruntów”), który zawiera zestaw wytycznych dla państw członkowskich, pozwalających upewnić się, że sprzedaż gruntów i budynków przez władze publiczne nie wiąże się z pomocą państwa. Komunikat w sprawie sprzedaży gruntów zapewnia dwie metody wykluczania obecności pomocy w takich transakcjach: po pierwsze, sprzedaż gruntów i budynków zgodnie z procedurą odpowiednio upublicznionego, otwartego i bezwarunkowego przetargu, porównywalnego z aukcją, w której przyjmuje się najlepszą lub jedyną ofertę; po drugie, sprawozdanie z wyceny *ex-ante* sporządzone przez niezależnego eksperta. Metody te mają zagwarantować, że cena,

<sup>(15)</sup> Wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-239/09 *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG przeciwko BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, Zb.Orz. I-13083, pkt 34, wyrok z dnia 2 września 2010 r. w sprawie C-290/07 P *Komisja przeciwko Scott SA* Zb.Orz. I-7763, pkt 68, oraz wyrok z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie T-244/08 *Konsum Nord ekonomisk förening przeciwko Komisji*, Zb.Orz. II-0000, pkt 61.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 209 z 10.7.1997, s. 3.



po której władze publiczne sprzedają grunty, odpowiednio odzwierciedla, w miarę możliwości, wartość rynkową tych gruntów, a zatem jest zgodna z testem prywatnego inwestora, tak aby wykluczyć możliwość przyznania przez taką sprzedaż korzyści gospodarczej nabywcy gruntów. Nie można jednak wykluczyć zastosowania w takich przypadkach innych metod wyceny, o ile dają one gwarancję, że cena faktycznie zapłacona przez kupującego na podstawie tych metod jest jak najbliższa wartości rynkowej tych gruntów<sup>(17)</sup>.

- (71) W omawianej sprawie nie zorganizowano bezwarunkowej procedury przetargowej. Chociaż w marcu 2003 r. przeprowadzono wycenę eksperta w celu ustalenia cen sprzedaży określonych w umowie o współpracy z 2004 r., ustalona z SJB cena nabycia gruntów w Damplein została następnie obniżona, a wcześniej ustalone opłaty zostały zniesione w 2010 r. w wyniku umowy dodatkowej.
- (72) Jeżeli chodzi o wycenę eksperta z lutego 2009 r., o której mowa w powyższym motywie (30), Komisja uważa, że metoda wartości końcowej zastosowana w ocenie *ex-post* jest niewłaściwa do obliczenia wartości rynkowej gruntów sprzedanych SJB, ponieważ oczekiwane obniżenie dochodów ze sprzedaży lokali mieszkalnych zostałyby całkowicie zrównoważone ceną sprzedaży gruntu. Do celów obliczenia wartości gruntów metodą wartości końcowej punktem wyjścia jest cena sprzedaży lokali mieszkaniowych. Od tej ceny odlicza się koszty budowy oraz rezerwę na poczet zysku i ryzyka. Pozostała kwota stanowi wartość końcową gruntów. Oczywiście jest, że na rynku mieszkaniowym, którego sytuacja się pogarsza, jak ma to miejsce w omawianym przypadku, metoda wartości końcowej w całości przenosi coraz niższą wartość nieruchomości na wartość gruntów. Teoretycznie może to nawet doprowadzić do ujemnej wartości gruntów.
- (73) Ponadto władze niderlandzkie twierdzą, że gmina, wyrażając zgodę na sporne środki, postępowała zgodnie z testem prywatnego inwestora, co oznacza, że hipotetyczny prywatny inwestor znajdujący się w takiej samej sytuacji jak gmina zgodziłby się na taki sam upust cenowy i zniesienie opłat, tak aby wykluczyć istnienie korzyści wynikającej ze spornych środków. Po pierwsze, według władz niderlandzkich gmina miała istotny interes finansowy i społeczny w jak najszybszym rozpoczęciu prac budowlanych w Damplein, ponieważ dalsze opóźnienia prowadziłyby do bezpośrednich i pośrednich szkód dla gminy i szkody te byłyby wyższe niż koszty dla gminy wynikające z wyrażenia zgody na sporne środki. Po drugie, władze niderlandzkie twierdzą, że gmina zachowała się jak prywatny inwestor, przyjmując od SJB zobowiązanie odstąpienia od prawa skorzystania z klauzuli 70 % przewidzianej w umowie o współpracy z 2004 r. w zamian za zgodę na sporne środki.
- (74) Komisja nie akceptuje tego uzasadnienia. Przede wszystkim Komisja przypomina, że gmina była zaangażowana jedynie w etap projektu dotyczącego nieruchomości związanej z eksploatacją gruntu, zaś ryzyko i koszt etapu projektu związanego z budową ponosili

poszczególne deweloperzy, w tym SJB (zob. motywy (13) i (16) powyżej). Mało prawdopodobne jest, aby prywatny inwestor działający w normalnych warunkach konkurencji zgodził się na przejście od SJB ryzyka związanego z pogarszającą się sytuacją rynku mieszkaniowego, na które wcześniej nie był narażony, wyrażając zgodę na obniżenie pierwotnie uzgodnionej ceny sprzedaży takich gruntów oraz zniesienie opłat, bez wyraźnej rekompensaty finansowej, która byłaby wyższa od strat wynikających z takiej decyzji. Jak wyjaśniono w motywach (75)–(86) poniżej, ani fakt, że gmina poniosła szkody w wyniku dalszych opóźnień, ani fakt, że SJB postanowiło odstąpić od prawa skorzystania z klauzuli 70 %, nie prowadzą Komisji do wyciągnięcia innego wniosku z zastosowania testu prywatnego inwestora do działań gminy.

#### Domniemane szkody

- (75) Jeżeli chodzi o domniemane bezpośrednie szkody, jakie gmina miałaby ponieść w wyniku dalszych opóźnień w realizacji projektu Damplein, Komisja zauważa, że wszystkie koszty oszacowane przez władze niderlandzkie w tabeli 2 powyżej odnoszą się do etapu eksploatacji gruntu dotyczącego całego projektu centrum Leidschendam. Zakładając, że do rozpoczęcia budowy przez SJB upłynęłyby jeszcze co najmniej dwa lata, władze niderlandzkie oszacowały obniżone dochody dla PPP ze sprzedaży gruntów na rzecz SJB, a także założyły podobne opóźnienia w odniesieniu do pozostałych podprojektów w ramach projektu centrum Leidschendam, co prowadzi do kosztów odsetek w wysokości około 1,8 mln EUR od niespłaconego kredytu PPP zaciągniętego na potrzeby etapu eksploatacji gruntu w odniesieniu do całego projektu centrum Leidschendam. Dwuletnie opóźnienie doprowadziłoby również do kosztów dodatkowego planowania i innych kosztów wynoszących około 1 mln EUR w odniesieniu do całego projektu centrum Leidschendam.
- (76) Władze niderlandzkie same przyznają jednak, że to sporne środki przyczyniły się do straty wynikającej z etapu projektu związanego z eksploatacją gruntów, ponieważ PPP otrzymało od SJB niższą cenę za grunt niż pierwotnie uzgodniono zgodnie z umową o współpracy z 2004 r. oraz odstąpiło od niektórych opłat<sup>(18)</sup>. Prywatny inwestor działający w normalnych warunkach rynkowych i dążący do zmaksymalizowania swojego zysku ze sprzedaży swoich gruntów, najprawdopodobniej nie zgodziłby się na sporne środki, które przyczyniły się do straty wynikającej z etapu projektu związanego z eksploatacją gruntu, za którą w 50 % odpowiedzialny byłby sam prywatny inwestor. Prywatny inwestor mający jedynie finansowy udział w etapie projektu związanym z eksploatacją gruntu upewniłby się raczej, że prace związane z eksploatacją gruntu zostaną szybko przeprowadzone, tak aby można było przekazać grunty deweloperom, oraz zażądałby od prywatnych deweloperów zapłacenia ceny sprzedaży gruntów i uiszczenia opłat, jak przewidziano w umowach swobodnie negocjowanych.

<sup>(17)</sup> Wyrok w sprawie C-239/09, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe & Co. KG przeciwko BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, Zb.Orz. [2010] s. I-13083, pkt 39.

<sup>(18)</sup> W swojej odpowiedzi do decyzji o wszczęciu postępowania gmina obliczyła, że strata z eksploatacji gruntów w związku z projektem wyniesie 4,5 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2011 r.), która miała być spowodowana m.in. upustem cenowym oraz zniesieniem opłat.

- (77) W każdym przypadku, nawet gdyby można było uwzględnić domniemane koszty bezpośrednie wspomniane przez władze niderlandzkie na poparcie decyzji gminy o przyznaniu spornego środka, który Komisja kwestionuje, obliczenie tych kosztów przez gminę jest mimo wszystko błędne. Po pierwsze, koszty odsetek obliczono dla instrumentu kredytowego przyznanego PPP w odniesieniu do całego projektu centrum Leidschendam, a nie tylko do projektu Damplein, który jest zaledwie jednym z podprojektów. Podobnie koszty dodatkowego planowania obliczono dla całego projektu centrum Leidschendam. Nie można zatem założyć, że w przypadku gdyby projekt Damplein został zrealizowany, wszystkie pozostałe podprojekty również zostałyby zrealizowane, a w konsekwencji żadne z tych kosztów odsetek nie zostałyby poniesione.
- (78) Po drugie, stopa procentowa w wysokości 5 % nie jest faktyczną stopą procentową, a jedynie stopą wykorzystywaną do wewnętrznych obliczeń. Faktyczne należne odsetki od instrumentu kredytowego uzgodnione w odniesieniu do projektu centrum Leidschendam są znacznie niższe od tej stopy<sup>(19)</sup>, tak więc koszty odsetek poniesione przez gminę za pośrednictwem PPP byłyby znacznie niższe niż twierdzą władze niderlandzkie.
- (79) Po trzecie, niespłacony instrument kredytowy, a tym samym koszty odsetek, byłyby znacznie niższe, gdyby płatności dokonywano w terminach i kwotach przewidzianych w umowie o współpracy z 2004 r.
- (80) Po czwarte, oczywiste jest, że nawet w obliczeniach przedstawionych przez władze niderlandzkie konsekwencje finansowe przyznania spornych środków PPP, szacowane na około 3,6 mln EUR, przewyższają domniemane koszty bezpośrednie dalszych opóźnień w budowie nieruchomości w Damplein przez SJB, szacowanych przez władze niderlandzkie na około 2,8 mln EUR.
- (81) Ponadto, jeżeli chodzi o domniemane koszty pośrednie opóźnienia realizacji projektu o kolejne dwa lata, władze niderlandzkie nie wyraziły tych szkód ilościowo, tak więc Komisja nie może ich zweryfikować.
- Klauzula 70 %
- (82) Jeżeli chodzi o zobowiązanie SJB do odstąpienia od prawa skorzystania z klauzuli 70 %, Komisja zauważa na początku, że klauzula ta, która ma również zastosowanie do innych prywatnych deweloperów zaangażowanych w projekt centrum Leidschendam, nie jest rzadko spotykana w Niderlandach. Zgadając się na tę klauzulę, gmina zaakceptowała, że rozpoczęcie faktycznej budowy lokali mieszkalnych przeznaczonych do obrotu na wolnym rynku będzie uzależnione od pozytywnych wyników prywatnych deweloperów, w tym SJB, w zakresie przedsprzedaży lokali mieszkalnych. Wynika to z faktu, że gmina była zaangażowana jedynie w etap projektu związany z eksploatacją gruntu, zaś ryzyko i koszt etapu projektu związanego z budową ponosili prywatni deweloperzy. Gdyby gminie rzeczywiście zależało na szybkim rozpoczęciu prac budowlanych, mogła ona na etapie negocjowania umów sprzedaży z prywatnymi deweloperami w 2004 r. nie zgodzić się na zawarcie klauzuli 70 % w umowie albo przewidzieć kary za nierozpoczęcie lub niezakończenie etapu budowy w określonym terminie.
- (83) Należy również zaznaczyć, że klauzula 70 % zawarta w umowie o współpracy z 2004 r. była ograniczona do lokali mieszkalnych przeznaczonych do obrotu na wolnym rynku i nie obejmowała budowy lokali handlowych czy podziemnego parkingu, natomiast SJB odmówiło rozpoczęcia jakiegokolwiek budowy w Damplein. W tych okolicznościach stosunkowo prawdopodobne jest, że prywatny inwestor działających w normalnych warunkach konkurencji i zainteresowany zrealizowaniem projektu dotyczącego nieruchomości w całości zażądałby od SJB wywiązania się ze zobowiązań umownych w odniesieniu do budowy lokali handlowych i podziemnego parkingu. Jeżeli nawet twierdzenie SJB, że nie można było rozpocząć prac, ponieważ różne elementy projektu dotyczącego nieruchomości były technicznie powiązane ze sobą, było zgodne z prawdą, związane z tym ryzyko powinno ponieść SJB, ponieważ ponosiło wyłączną odpowiedzialność za etap projektu związany z budową. Nie ma zatem podstaw, by sądzić, że prywatny inwestor działający w normalnych warunkach konkurencji, przejąłby to ryzyko od SJB.
- (84) W tym względzie należy ponadto przypomnieć, że jeżeli chodzi o budowę publicznej części parkingu podziemnego, PPP podjęło decyzję o przyznaniu tych prac SJB już w 2004 r. za łączną kwotę maksymalnie 4,6 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.), nie organizując procedury przetargowej. SJB nie miało zatem żadnych powodów finansowych, aby odmawiać rozpoczęcia budowy parkingu podziemnego, w związku z czym prywatny inwestor działający w normalnych warunkach konkurencji również nie miał powodów, aby zaakceptować jakiegokolwiek dalsze opóźnienia, uzależniając budowę parkingu od sprzedaży przez SJB lokali mieszkalnych przeznaczonych do obrotu na wolnym rynku.
- (85) Mało prawdopodobne jest zatem, aby prywatny inwestor działający w normalnych warunkach konkurencji wyraził zgodę na sporne środki w sposób, w jaki zrobiła to gmina, nie rozważywszy najpierw innych wariantów bardziej atrakcyjnych z komercyjnego punktu widzenia, takich jak anulowanie umowy o współpracy z 2004 r. i wystąpienie o odszkodowanie od SJB za opóźnienia oraz ogłoszenie przetargu. Władze niderlandzkie nie przedstawiły żadnych dowodów potwierdzających, że PPP w jakikolwiek sposób oceniło te warianty.

<sup>(19)</sup> Zgodnie ze sprawozdaniem rocznym PPP za 2008 r. należna stopa procentowa od instrumentu kredytowego opiera się na stopie międzybankowych operacji depozytowych typu overnight (EONIA) powiększonej o 0,14 %. Pierwszego dnia 2009 r. stopa EONIA wynosiła 2,2 % i stopniowo spadała w ciągu roku; pierwszego dnia 2010 r. stopa EONIA wynosiła 0,3 % i nie przekroczyła 1 % przez cały 2010 r. Dlatego też faktyczne odsetki należne od niespłaconego instrumentu kredytowego były znacznie poniżej 5 % w latach 2009 i 2010.

- (86) Ponieważ władze niderlandzkie nie ustaliły, że hipotetyczny prywatny inwestor działający w normalnych warunkach konkurencji zgodziłby się na te środki, można zatem wyciągnąć wniosek, że sporne środki przynoszą SJB korzyść oraz nie są zgodne z testem prywatnego inwestora.

#### 7.1.2 Zakłócenie konkurencji oraz wpływ na handel wewnątrzunijny

- (87) Ponieważ sporne środki uwalniają SJB od kosztów, które w przeciwnym razie przedsiębiorstwo musiało by ponieść na mocy umowy o współpracy z 2004 r., środki te umacniają pozycję konkurencyjną SJB w stosunku do innych deweloperów działających na rynku nieruchomości otwartym na konkurencję i handel na szczeblu unijnym, przez co mogą zakłócać konkurencję i wywierać wpływ na handel wewnątrzunijny. W praktyce każde przyznanie pomocy przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność na rynku wewnętrznym może powodować zakłócenia konkurencji i wpływać na handel między państwami członkowskimi <sup>(20)</sup>.
- (88) Jeżeli chodzi o domniemany ograniczony zakres lub lokalny charakter projektu, sam fakt, że dotacje są przyznawane przedsiębiorstwu, które świadczy wyłącznie usługi o zasięgu lokalnym lub regionalnym i nie świadczy żadnych usług poza swoim państwem członkowskim pochodzenia, nie wyklucza możliwości wywierania przez te dotacje wpływu na handel między państwami członkowskimi <sup>(21)</sup>. Komisja przypomina w tym względzie, że ponieważ w obrębie Unii istnieje handel transgraniczny zarówno w sektorze budowlanym, jak i w zakresie inwestycji budowlanych, oraz ponieważ deweloperzy z innych państw członkowskich lub ich spółki zależne mogli uczestniczyć w projekcie centrum Leidschendam, a SJB, które w wyniku zastosowania spornego środka zostało zwolnione z obciążeń finansowych, może prowadzić działalność poza Niderlandami, sporne środki należy uznać za mogące wpływać na handel wewnątrzunijny. Komisja zauważa wreszcie, że Bouwfonds, jedno z przedsiębiorstw uczestniczących w partnerstwie SJB, faktycznie prowadzi działalność poza Niderlandami, w szczególności we Francji i w Niemczech. Przedsiębiorstwo Bouwfonds jest największym deweloperem na rynku nieruchomości w Niderlandach i jednym z trzech największych podmiotów na europejskim rynku nieruchomości. Sporne środki sprzyjające SJB przynoszą również korzyść Bouwfonds, a zatem mogą umacniać jego pozycję na europejskim rynku nieruchomości.
- (89) Ponieważ sporne środki spełniają wszystkie kryteria art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja stwierdza, że środki te

stanowią pomoc państwa w rozumieniu tego przepisu. Ponadto ponieważ pomoc została przyznana beneficjentom bez zgłoszenia jej Komisji i uzyskania stosownego zatwierdzenia zgodnie z wymogami art. 108 ust. 3 TFUE, sporne środki stanowią pomoc niezgodną z prawem.

#### 7.2 Ocena zgodności

- (90) Po ustaleniu, że sporne środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, konieczne jest przeanalizowanie twierdzenia władz niderlandzkich, jakoby środki te były zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (91) Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE stanowi, że pomoc można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli ułatwia ona rozwój niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (92) Analizując zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, Komisja bierze zatem pod uwagę, czy pomoc służy osiągnięciu jasno określonego celu leżącego we wspólnym interesie, czy jest odpowiednia i proporcjonalna do osiągnięcia tego celu, a także czy powoduje nieuzasadnione zakłócenia konkurencji.

##### 7.2.1 Cel leżący we wspólnym interesie

- (93) Według władz niderlandzkich rewitalizacja centrum miasta Leidschendam przyczynia się do zwiększenia spójności gospodarczej i społecznej, jak określono w art. 3 TUE i art. 174 TFUE, a bez spornych środków SJB nie rozpoczęłyby prac budowlanych w Damplein i cały projekt centrum Leidschendam byłby zagrożony.
- (94) Komisja nie jest jednak przekonana o słuszności takiego toku rozumowania. Z jednej strony władze niderlandzkie nie wykazały, że Damplein jest zaniedbanym obszarem miejskim dotkniętym nieprawidłowościami w funkcjonowaniu rynku oraz że sam rynek nie zdecyduje się na podjęcie przewidzianej rekonstrukcji Damplein. Wręcz przeciwnie – przy uruchamianiu projektu kilku prywatnych deweloperów, w tym SJB, było najwyraźniej gotowych uczestniczyć w etapie projektu związanym z budową na własne ryzyko handlowe i na własny koszt, jak określono w umowie o współpracy z 2004 r.
- (95) Z drugiej strony zawierając klauzulę 70 % w ramach umowy o współpracy z 2004 r. gmina podporządkowała swój interes związany z osiągnięciem domniemanego celu rewitalizacji centrum miasta Leidschendam komercyjnemu interesowi SJB, w przypadku gdyby SJB nie było w stanie sprzedać w ramach przedsprzedaży 70 % planowanych lokali mieszkalnych przed rozpoczęciem budowy. Gmina nie może zatem dłużej utrzymywać, że sporne środki, uzgodnione w 2010 r. pod warunkiem podjęcia przez SJB zobowiązania do odstąpienia od prawa skorzystania z tej klauzuli, miały służyć osiągnięciu celu leżącego we wspólnym interesie.

<sup>(20)</sup> Wyrok z dnia 17 września 1980 r. w sprawie 730/79 *Philip Morris przeciwko Komisji*, Rec. 2671, pkt 11 i 12; wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-75/97 *Belgia przeciwko Komisji*, Rec. I-3671, pkt 47–48; wyrok z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-214/95 *Vlaams Gewest przeciwko Komisji*, Rec. II-717, pkt 48–50, wyrok z dnia 6 marca 2002 r. w sprawach połączonych T-92/10 i T-103/00 *Diputación Foral de Álava przeciwko Komisji*, Rec. II-1385, pkt 72; wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie T-222/04 *Włochy przeciwko Komisji*, Zb.Orz. II-1877, pkt 43.

<sup>(21)</sup> Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Rec. I-07747, pkt 77–78.

## 7.2.2 Stosowność pomocy

- (96) Jeżeli nawet można by było zaakceptować, że sporne środki służyły osiągnięciu rewitalizacji centrum miasta Leidschendam, władze niderlandzkie nie wykazały, że środki te są odpowiednie do osiągnięcia wspomnianego celu.
- (97) Z przekazanych informacji wynika wręcz, że inni prywatni deweloperzy zaangażowani w projekt centrum Leidschendam również zwrócili się do PPP z wnioskiem o obniżenie pierwotnej ceny sprzedaży uzgodnionej w odniesieniu do gruntu ze względu na trudności spowodowane pogarszającą się sytuacją na rynku nieruchomości, jednak gmina, zamiast zgodzić się na taki upust lub zniesienie opłat, rozważyła zmianę pierwotnych postanowień dotyczących planowania i budowy, aby dostosować je do zmian popytu na rynku.
- (98) Pokazuje to, że gmina miała do dyspozycji inne, bardziej odpowiednie środki, które są lepiej dopasowane i powodują mniejsze zakłócenia konkurencji, pozwalające jej osiągnąć zamierzony cel polegający na rewitalizacji centrum miasta Leidschendam w świetle zmienionych okoliczności gospodarczych.

## 7.2.3 Proporcjonalność pomocy

- (99) Władze niderlandzkie uważają, że sporne środki są proporcjonalne do zamierzonego celu polegającego na rewitalizacji centrum miasta Leidschendam, ponieważ w zamian za upust cenowy i zniesienie opłat SJB zgodziło się odstąpić od prawa skorzystania z klauzuli 70 %. Ponadto władze niderlandzkie uznają sporne środki za proporcjonalne, ponieważ SJB wniosło wkład finansowy na etapie eksploatacji gruntu. SJB w szczególności wniosło w PPP wkład finansowy w wysokości około 2,6 mln EUR oraz ponosiło, za pośrednictwem PPP, 25 % kosztów wybudowania szkoły, która miała powstać na innym podobszarze projektu centrum Leidschendam.
- (100) Komisja nie może się zgodzić z tym uzasadnieniem. Artykuł 107 ust. 3 lit. c) zawiera wymóg, aby to środki pomocy były proporcjonalne do zamierzonych celów, a nie aby istniał odpowiedni kompromis między przyznaną pomocą a ewentualnymi ustępstwami czynionymi przez beneficjentów w celu uzyskania tej pomocy. Dlatego też fakt, że SJB zgodziło się odstąpić od prawa skorzystania z klauzuli 70 % w zamian za upust cenowy i zniesienie opłat, nie ma żadnego znaczenia dla oceny proporcjonalności spornych środków. Dotyczy to również ewentualnego wkładu finansowego wniesionego przez SJB na etapie eksploatacji gruntu.
- (101) Władze niderlandzkie nie zdołały zatem wykazać, że sporne środki są proporcjonalne do zamierzonego celu leżącego we wspólnym interesie.

## 7.2.4 Nieuzasadnione zakłócenia konkurencji

- (102) Władze niderlandzkie kwestionują wreszcie twierdzenie, jakoby sporne środki powodowały nieuzasadnione zakłócenia konkurencji, argumentując, że pozytywne skutki terminowego zakończenia projektu przeważają nad negatywnymi skutkami spornych środków.
- (103) Władze niderlandzkie nie poparły jednak tego argumentu żadnymi dowodami. Wręcz przeciwnie – jak stwierdzono w motywie (80) powyżej, zdaniem władz niderlandzkich dalsze opóźnienia w realizacji spornego projektu dotyczącego nieruchomości przyniosłyby PPP koszty w wysokości 2,8 mln EUR, podczas gdy uzgodnione upusty cenowe wyniosłyby 3,6 mln EUR. Komisja stwierdza zatem, iż władze niderlandzkie nie wykazały, że pozytywne skutki zakończenia kwestionowanego projektu dotyczącego nieruchomości przeważają nad negatywnymi skutkami przyznania spornych środków.

## 7.2.5 Wniosek

- (104) Na podstawie rozważań przedstawionych w motywach (93)–(103) powyżej Komisja stwierdza, że pomoc przyznana przez gminę na rzecz SJB za pośrednictwem spornych środków nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

## 8. OKREŚLENIE KWOTY POMOCY I JEJ ODZYSKANIE

- (105) Jak wyjaśniono w powyższej sekcji, sporne środki stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i nie mogą zostać uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Ponadto ponieważ pomoc została przyznana beneficjentom bez zgłoszenia jej Komisji i uzyskania stosownego zatwierdzenia zgodnie z wymogami art. 108 ust. 3 TFUE, sporne środki stanowią pomoc niezgodną z prawem.
- (106) Artykuł 14 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE<sup>(22)</sup> stanowi, że: „w przypadku gdy podjęte zostały decyzje negatywne w sprawach pomocy przyznanej bezprawnie, Komisja podejmuje decyzję, że zainteresowane państwo członkowskie podejmie wszelkie konieczne środki w celu windykacji pomocy od beneficjenta”.
- (107) Chociaż nie istnieje w prawie unijnym przepis, na mocy którego Komisja ma obowiązek, w przypadku gdy nakazuje zwrot pomocy uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, określić dokładną kwotę pomocy podlegającej zwrotowi<sup>(23)</sup>, Komisja może załączyć dane umożliwiające adresatowi takiej decyzji samodzielne określenie, bez nadmiernych trudności, tej kwoty.

<sup>(22)</sup> Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.

<sup>(23)</sup> Zob. w szczególności wyrok z dnia 12 października 2000 r. w sprawie C-480/98 *Hiszpania przeciwko Komisji*, Rec. I-8717, pkt 25, oraz wyrok z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-441/06 *Komisja przeciwko Francji*, Zb.Orz. I-8887, pkt 29.

### 8.1 Określenie kwoty pomocy

- (108) W wyniku zastosowania spornych środków SJB zapłaciło niższą cenę za grunt w Damplein niż pierwotnie uzgodniono na mocy umowy o współpracy z 2004 r. i nie musiało uiszczać opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej, na które również wyraziło wcześniej zgodę. Aby zatem określić kwotę pomocy bezprawnie otrzymanej przez SJB, konieczne jest ustalenie kwoty upustu cenowego i wartości zniesionych opłat.

#### 8.1.1 Określenie kwoty upustu cenowego

- (109) Jak wyjaśniono w motywie (23) powyżej, na mocy umowy o współpracy z 2004 r. cenę gruntów w Damplein sprzedanych SJB przez PPP ustalono na 7,2 mln EUR, z coroczną indeksacją o 2,5 % do momentu płatności. Cenę tę ustalił niezależny taksator. Według władz niderlandzkich wartość rynkowa tej samej działki na dzień 1 stycznia 2010 r. wynosiła 8,6 mln EUR<sup>(24)</sup>. Cena, którą SJB musiało zapłacić za te grunty, została następnie obniżona przez PPP na mocy umowy dodatkowej do 4 mln EUR.
- (110) Korzyść, jaką uzyskało SJB w wyniku obniżenia ceny sprzedaży gruntów w Damplein, odpowiada zatem kwocie około 4,6 mln EUR.
- (111) Nie można zaakceptować twierdzenia władz niderlandzkich, że obniżenie ceny sprzedaży wyniosło mniej niż 4,6 mln EUR, gdyż PPP obniżyło pierwotną cenę sprzedaży ustaloną na 7,2 mln EUR już w latach 2006 i 2008 (zob. tabela 1 powyżej), ponieważ nie przedstawiono żadnych dowodów potwierdzających, że upusty te zostały sformalizowane za pomocą jakiejś umowy lub że doprowadziły do zmiany pierwotnej ceny sprzedaży w ramach umowy o współpracy z 2004 r.
- (112) Komisja zauważa ponadto, że domniemana obniżka z 2006 r. stałaby w sprzeczności z umową o współpracy z 2004 r., w której wyraźnie określono minimalne ceny za grunty oraz przewidziano dodatkową opłatę jedynie w sytuacji, gdy możliwe będzie osiągnięcie większej powierzchni budowy.
- (113) Komisja zauważa wreszcie, że zarówno domniemana obniżka w 2006 r., która rzekomo była spowodowana faktem, iż możliwe było wybudowanie mniejszej powierzchni handlowej niż pierwotnie przewidywano, jak i domniemana obniżka w 2008 r., która najwyraźniej była związana z opóźnieniami w wydaniu pozwolenia na budowę dla SJB, zostały przyznane pod warunkiem, że SJB otrzyma pozwolenie na budowę do dnia 1 października 2008 r. Warunek ten najwyraźniej nie został spełniony, ponieważ – według władz niderlandzkich – SJB otrzymało pozwolenie na budowę dopiero w listopadzie 2008 r.

- (114) Komisja stwierdza zatem, że kwota pomocy przyznanej SJB przez PPP w wyniku upustu od ceny sprzedaży pierwotnie uzgodnionej w ramach umowy o współpracy z 2004 r. wynosi około 4,6 mln EUR (zob. kwota w tabeli 3 poniżej).

#### 8.1.2 Zniesienie opłat

- (115) Jak wyjaśniono w motywie (25) powyżej, opłaty należne od SJB na mocy warunków umowy o współpracy z 2004 r. wynosiły łącznie około 2 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.), z coroczną indeksacją o 2,5 % do momentu płatności. Podstawą tych opłat była jednak liczba lokali mieszkalnych, które planowano wybudować<sup>(25)</sup>, a umowa o współpracy z 2004 r. stanowi, że jeżeli zostanie wybudowanych mniej lokali mieszkalnych niż planowano, kwoty te zostaną odpowiednio dostosowane.
- (116) Zgodnie z warunkami umowy o współpracy z 2004 r. SJB miało wybudować w Damplein 74 lokale mieszkalne. Zgodnie z ostateczną umową w rzeczywistości wybudowano jednak zaledwie 67 lokali mieszkalnych. W związku z tym należy odpowiednio obniżyć opłaty, co daje kwotę około 1,9 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.)<sup>(26)</sup>. W dniu 1 stycznia 2010 r. opłaty te wynosiły około 2,3 mln EUR.
- (117) W wyniku umowy dodatkowej opłaty uzgodnione na mocy umowy o współpracy z 2004 r. w odniesieniu do SJB nie były już należne. W związku z powyższym kwota pomocy przyznanej SJB w wyniku odstąpienia przez PPP od tych opłat wynosi około 2,3 mln EUR (zob. tabela 3 poniżej).
- (118) Władze niderlandzkie twierdzą, że niezależnie od brzmienia umowy dodatkowej, PPP musiało odstąpić jedynie od opłat związanych z projektem Damplein, których łączna kwota wynosi około 0,6 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.). Na poparcie swojego stanowiska władze niderlandzkie powołują się na program budowy załączony do umowy o współpracy z 2004 r., w których przypisano do działki w Damplein opłatę od eksploatacji gruntu i opłatę jakościową w wysokości około 0,6 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.) oraz podano całkowitą kwotę opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej wynoszącą około 2 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.) należną ze strony SJB w odniesieniu do całego projektu centrum Leidschendam. Władze powołały się również na propozycję gminy przesłaną radzie gminy w dniu 18 lutego 2009 r., w której wspomniano, że obniżenie opłat wywarłoby wówczas negatywny skutek na wynik realizacji projektu eksploatacji gruntu w wysokości około 0,7 mln EUR.

<sup>(25)</sup> Opłata od eksploatacji gruntu: 4 587 EUR za lokal mieszkalny; opłata jakościowa 3 645 EUR za lokal mieszkalny.

<sup>(26)</sup> Obniżenie opłaty od eksploatacji gruntu  $(74 - 67) \times 4\,587 = 32\,109$  EUR. Obniżenie opłaty jakościowej  $(74 - 67) \times 3\,645 = 25\,515$  EUR.

<sup>(24)</sup> Pismo władz niderlandzkich z dnia 12 kwietnia 2010 r.

(119) Komisja uważa jednak, że na podstawie programu budowy lub na podstawie propozycji przesłanej radzie nie można wywnioskować, czy zniesienie opłat odnosiło się wyłącznie do projektu Damplein. W żadnym przypadku brzmienie umowy dodatkowej nie ogranicza zniesienia opłat do projektu Damplein. Władze niderlandzkie nie były również w stanie przedstawić żadnych dowodów potwierdzających, że SJB faktycznie uiszcilo wszystkie należne opłaty w odniesieniu do wszystkich lokali mieszkalnych w ramach projektu centrum Leids-

chendam na dzień 1 lipca 2004 r., do czego było zobowiązane na mocy art. 10 ust. 3 umowy o współpracy z 2004 r.

### 8.1.3 Całkowita kwota pomocy państwa

(120) Na podstawie obliczeń przedstawionych w tabeli 3 poniżej kwota pomocy państwa przyznanej SJB wynosi około 6,9 mln EUR.

Tabela 3

	Umowa o współpracy z 2004 r.		Umowa dodatkowa z marca 2010 r.	Upust
	wartość 01.01.2003	wartość 01.01.2010	wartość 01.01.2003	wartość 01.01.2003
Cena gruntów	7 253 793	8 622 480	4 000 000	4 622 480
Opłata od eksploatacji gruntu	1 077 941	1 281 333	0	1 281 333
Opłata jakościowa	856 667	1 018 308	0	1 018 308
<b>Ogółem</b>	<b>9 188 401</b>	<b>10 922 121</b>	<b>4 000 000</b>	<b>6 922 121</b>

## 8.2 Odzyskanie pomocy

(121) Biorąc pod uwagę fakt, że sporne środki stanowią pomoc niezgodną z prawem i niezgodną z rynkiem wewnętrznym, pomoc musi zostać odzyskana w celu przywrócenia sytuacji istniejącej na rynku przed przyznaniem pomocy. Należy zatem nakazać odzyskanie pomocy od partnerstwa SJB, utworzonego przez Schouten de Jong i Bouwfonds, jak również od tych dwóch przedsiębiorstw, które są solidarnie odpowiedzialne za wywiązanie się przez SJB z jego zobowiązań wynikających z porozumienia PPP<sup>(27)</sup>.

(122) Jak wyjaśniono w tabeli 3 powyżej, za część środków stanowiącą pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym należy uznać kwotę 6 922 121 EUR, składającą się z ustalonego z mocą wsteczną upustu od ceny sprzedaży gruntu (4 622 480 EUR) oraz zniesienia opłaty od eksploatacji gruntu (1 281 333 EUR) i opłaty jakościowej (1 018 308 EUR).

(123) Pomoc została przyznana SJB w dniu 1 marca 2010 r. Do kwoty pomocy podlegającej zwrotowi dolicza się odsetki za okres od dnia 1 marca 2010 r. do dnia faktycznego odzyskania pomocy,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

### Artykuł 1

Pomoc państwa w wysokości 6 922 121 EUR, która została w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznana przez Niderlandy w dniu 1 marca 2010 r. na rzecz Schouten-de Jong

<sup>(27)</sup> Artykuł 4 ust. 1 umowy w sprawie eksploatacji gruntu/PPP z dnia 22 listopada 2004 r.

Bouwfonds, partnerstwa składającego się z Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV i Bouwfonds Ontwikkeling BV, w formie ustalonego z mocą wsteczną upustu od ceny sprzedaży gruntu oraz ustalonego z mocą wsteczną zniesienia opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej, uzgodnionych przez gminę Leidschendam-Voorburg, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

### Artykuł 2

1. Niderlandy odzyskują od Schouten-de Jong Bouwfonds lub Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV lub Bouwfonds Ontwikkeling BV pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym, o której mowa w art. 1.

2. Do kwot podlegających zwrotowi dolicza się odsetki za cały okres począwszy od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji Schouten-de Jong Bouwfonds lub Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV lub Bouwfonds Ontwikkeling BV, tj. od dnia 1 marca 2010 r., do dnia jej faktycznego odzyskania.

3. Odsetki nalicza się narastająco zgodnie z przepisami rozdziału V rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004<sup>(28)</sup>.

### Artykuł 3

1. Odzyskanie pomocy, o której mowa w art. 1, odbywa się w sposób bezzwłoczny i skuteczny.

2. Niderlandy zapewniają wykonanie niniejszej decyzji w terminie czterech miesięcy od daty jej notyfikacji.

<sup>(28)</sup> Dz.U. L 140 z 30.4.2004, s. 1.

*Artykuł 4*

1. W terminie dwóch miesięcy od daty notyfikacji niniejszej decyzji Niderlandy przekazują następujące informacje:

- a) łączną kwotę (kwota główna i odsetki od zwracanej pomocy), do odzyskania od beneficjentów;
- b) szczegółowy opis środków już podjętych oraz środków planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji;
- c) dokumenty potwierdzające, że beneficjentom nakazano zwrot pomocy.

2. Do momentu całkowitego odzyskania pomocy, o której mowa w art. 1, Niderlandy na bieżąco informują Komisję o kolejnych środkach podejmowanych na szczeblu krajowym

w celu wykonania niniejszej decyzji. Na wniosek Komisji Niderlandy bezzwłocznie przedstawiają informacje o środkach już podjętych oraz środkach planowanych w celu wykonania niniejszej decyzji. Niderlandy dostarczają również szczegółowe informacje o kwocie pomocy oraz odsetkach już odzyskanych od beneficjentów, o których mowa w art. 1.

*Artykuł 5*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Niderlandów.

Sporządzono w Brukseli dnia 23 stycznia 2013 r.

*W imieniu Komisji*  
Joaquín ALMUNIA  
Wiceprzewodniczący