



DECYZJA URZĘDU NADZORU EFTA NR 135/23/COL

z dnia 27 września 2023 r.

w sprawie domniemanej pomocy na rzecz Grupy Remiks w związku z postępowaniem z odpadami w Tromsø (Norwegia) [2024/826]

Urząd Nadzoru EFTA („Urząd”),

uwzględniając:

Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym („Porozumienie EOG”), w szczególności jego art. 61 i 62,

protokół 26 do Porozumienia EOG,

Porozumienie między państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości („porozumienie o nadzorze i Trybunale”), w szczególności jego art. 24,

protokół 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale („protokół 3”), w szczególności jego część II art. 7 ust. 2,

Po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

I. FAKTY

1. Procedura

1.1. Skarga i późniejsza wymiana informacji

- (1) 15 sierpnia 2016 r. ⁽²⁾ Norsk Industri, Federacja Przemysłu Norweskiego („skarżący”) złożyła do Urzędu skargę, w której twierdziła, że gmina Tromsø, Norwegia („gmina”) przyznała domniemaną niezgodną z prawem pomoc państwa spółce zajmującej się gospodarowaniem odpadami, Remiks Næring AS („Remiks Næring”) w drodze zakupu usług zbierania odpadów komercyjnych za kwotę przekraczającą „cenę rynkową”.
- (2) Pismem z 5 września 2016 r. ⁽³⁾ Urząd przekazał skargę władzom norweskim i zaprosił je do przedłożenia uwag na temat zarzutów. W piśmie z 4 października 2016 r. władze norweskie przedstawiły uwagi w związku ze skargą ⁽⁴⁾.
- (3) 26 października 2016 r. ⁽⁵⁾ ESA poinformowała skarżącego o „niepriorytetowym” statusie sprawy, zgodnie z pkt 49 Wytycznych ESA w sprawie najlepszych praktyk dotyczących prowadzenia postępowań w zakresie pomocy państwa („Wytyczne Urzędu w sprawie najlepszych praktyk”) ⁽⁶⁾.
- (4) Pismem z 15 grudnia 2016 r. ⁽⁷⁾ skarżący przedstawił uwagi dotyczące komentarzy władz norweskich w sprawie skargi.

⁽¹⁾ Decyzja nr 085/19/COL z dnia 4 grudnia 2019 r. o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego dotyczącego ewentualnej pomocy państwa przyznanej na rzecz Grupy Remiks w odniesieniu do usług gospodarowania odpadami w Tromsø (Dz.U. C 40 z 6.2.2020, s. 2 i Suplement EOG nr 8 z 6.2.2020, s. 1).

⁽²⁾ Dokument nr 814858 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 814859, 814860, 814861, 818908 818909, 818911 i 818910.

⁽³⁾ Dokument nr 816676.

⁽⁴⁾ Dokument nr 821154 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 82155 oraz 821156.

⁽⁵⁾ Dokument nr 823576.

⁽⁶⁾ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 534/09/COL z dnia 16 grudnia 2009 r. zmieniająca po raz 78. przepisy proceduralne i materialne w dziedzinie pomocy państwa poprzez dodanie nowego rozdziału dotyczącego najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa (Dz.U. L 82 z 22.3.2012, s. 7, Suplement EOG nr 17 z 22.3.2012, s. 1).

⁽⁷⁾ Dokument nr 831575 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 831576, 831577, 831578, 831579 oraz 831580.

- (5) W wiadomości e-mail z 18 stycznia 2017 r. ⁽⁸⁾ Urząd zwrócił się do władz norweskich o uściślenie okoliczności faktycznych. Władze norweskie odpowiedziały na wezwanie do udzielenia informacji pismem z 28 lutego 2017 r. ⁽⁹⁾ i wiadomością e-mail z 20 marca 2017 r. ⁽¹⁰⁾
- (6) 24 maja 2017 r. Urząd odbył spotkanie ze skarżącym, umożliwiając mu dalsze przedstawienie jego obaw ⁽¹¹⁾. Pismem z 24 maja 2017 r. ⁽¹²⁾ Urząd przedstawił skarżącemu wstępną opinię na temat zarzutów zgodnie z pkt 48 lit. b) wytycznych Urzędu dotyczących najlepszych praktyk. W piśmie tym Urząd uznał, że nie doszło do naruszenia zasad EOG dotyczących pomocy państwa, ponieważ wydaje się, że zakup przez gminę usług zbierania odpadów komercyjnych odbył się na warunkach rynkowych. Urząd zwrócił się jednak do skarżącego o przedstawienie dalszych informacji, które mogłyby zmienić stanowisko Urzędu.
- (7) Pismem z 22 czerwca 2017 r. ⁽¹³⁾ skarżący przedstawił uwagi dotyczące wstępnej oceny Urzędu, które przesłano władzom norweskim 26 czerwca 2017 r. ⁽¹⁴⁾. Władze norweskie przedstawiły uwagi 22 sierpnia 2017 r. ⁽¹⁵⁾

1.2. Formalne wezwania do udzielenia informacji i dalsza wymiana informacji

- (8) Pismem z 31 sierpnia 2017 r. ⁽¹⁶⁾ Urząd przesłał władzom norweskim formalne wezwanie do udzielenia informacji. Pismem z 15 września 2017 r. ⁽¹⁷⁾ Urząd otrzymał dalsze uwagi od skarżącego. Władze norweskie odpowiedziały na wezwanie do udzielenia informacji w piśmie z 31 października 2017 r. ⁽¹⁸⁾
- (9) W wiadomości e-mail z 10 listopada 2017 r. władze norweskie przekazały dodatkowe informacje ⁽¹⁹⁾. Skarżący przekazał dodatkowe informacje w piśmie z 13 listopada 2017 r. ⁽²⁰⁾. W wiadomości e-mail z 28 listopada 2017 r. władze norweskie przekazały Urzędowi dalszą dokumentację ⁽²¹⁾.
- (10) Pismem z 15 stycznia 2018 r. ⁽²²⁾ skarżący przedstawił uwagi dotyczące odpowiedzi władz norweskich na wezwanie do udzielenia informacji. Skarżący przesłał dalsze uwagi w piśmie z 31 stycznia 2018 r. ⁽²³⁾, w którym sformułował dodatkowe zarzuty. Zakup usług przetwarzania odpadów od przedsiębiorstwa Remiks Produksjon AS („Remiks Produksjon”) przez przedsiębiorstwo Remiks Husholdning AS („Remiks Husholdning”) miał się nie odbyć na warunkach rynkowych, a skarżący podał w wątpliwość zgodność początkowej kapitalizacji Grupy Remiks z testem prywatnego inwestora.
- (11) Pismem z 16 stycznia 2018 r. ⁽²⁴⁾ Urząd wystosował drugie wezwanie do udzielenia informacji do władz norweskich. 13 lutego 2018 r. Urząd odbył spotkanie z władzami norweskimi w celu przedstawienia wyjaśnień dotyczących wezwania do udzielenia informacji. W piśmie z 6 marca 2018 r. ⁽²⁵⁾ władze norweskie odpowiedziały na drugie wezwanie Urzędu do udzielenia informacji. Skarżący przedstawił uwagi do odpowiedzi władz norweskich 22 maja 2018 r. ⁽²⁶⁾

⁽⁸⁾ Dokument nr 840687.

⁽⁹⁾ Dokumenty nr 844198 i 844196.

⁽¹⁰⁾ Dokument nr 848555.

⁽¹¹⁾ Dokument nr 874324.

⁽¹²⁾ Dokument nr 854974.

⁽¹³⁾ Dokument nr 862433.

⁽¹⁴⁾ Dokument nr 862909.

⁽¹⁵⁾ Dokumenty nr 870978 i 870980.

⁽¹⁶⁾ Dokument nr 871383.

⁽¹⁷⁾ Dokumenty nr 873958 i 873959.

⁽¹⁸⁾ Dokumenty nr 880600 i 880582 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 880602, 880596, 880594, 880604, 880598, 880590, 880592, 880588, 880586 oraz 880584

⁽¹⁹⁾ Dokument nr 882061.

⁽²⁰⁾ Dokument nr 882172 wraz z załączonymi plikami: dokumenty nr 882173 oraz 882174.

⁽²¹⁾ Dokument nr 884931 wraz z załączonymi plikami: dokumenty nr 884932 oraz 884933.

⁽²²⁾ Dokument nr 896066.

⁽²³⁾ Dokumenty nr 895953 i 895954 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 895955 oraz 895956.

⁽²⁴⁾ Dokument nr 882703.

⁽²⁵⁾ Dokumenty nr 901151, 901149, 901155, 901145 i 901147 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 901217, 901215, 901211, 901219, 901213, 901203, 901205, 901209, 901207, 901201, 901193, 901199, 901191, 901197, 901195, 901185, 901187, 901183, 901189, 901181, 901177, 901179, 901175, 901173, 901171, 901167, 901169, 901165, 901163, 901161, 901157, 901159 oraz 901153.

⁽²⁶⁾ Dokumenty nr 914527 i 914528.

1.3. Formalne postępowanie wyjaśniające

- (12) Decyzją nr 085/19/COL z dnia 4 grudnia 2019 r. („decyzja o wszczęciu postępowania”) Urząd wszczął formalne postępowanie wyjaśniające. Na tym etapie Urząd wstępnie stwierdził, że:
- Przedsiębiorstwo Remiks Næring mogło uzyskać korzyść za sprawą nabycia przez gminę usług zbierania odpadów komercyjnych („**środek 1**”).
 - Przedsiębiorstwo Remiks Produksjon mogło uzyskać korzyść za sprawą nabycia przez przedsiębiorstwo Remiks Husholdning usług przetwarzania odpadów („**środek 2**”).
 - W odniesieniu do transakcji związanych z utworzeniem Grupy Remiks („**środek 3**”) Urząd nie sformułował wstępnej opinii, lecz zwrócił się do władz norweskich o przekazanie informacji umożliwiających dalszą ocenę.
- (13) 6 lutego 2020 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁷⁾ i Suplemencie EOG ⁽²⁸⁾ opublikowano decyzję o wszczęciu postępowania, w której Urząd wezwał władze norweskie i zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat środków wymienionych w decyzji.

1.4. Wymiana informacji po przyjęciu przez Urząd decyzji o wszczęciu postępowania

- (14) Władze norweskie odpowiedziały na decyzję o wszczęciu postępowania pismem z 24 lutego 2020 r. ⁽²⁹⁾ 6 marca 2020 r. Urząd otrzymał uwagi od zainteresowanych stron ⁽³⁰⁾. Pismem z 13 marca 2020 r. ⁽³¹⁾ Urząd przekazał uwagi zainteresowanych stron władzom norweskim, które odpowiedziały pismem z 7 kwietnia 2020 r. ⁽³²⁾ Skarżący przekazał dodatkowe uwagi 13 sierpnia 2020 r. ⁽³³⁾
- (15) W piśmie z 31 stycznia 2022 r. ⁽³⁴⁾ Urząd wystosował do władz norweskich trzecie wezwanie do udzielenia informacji. Władze norweskie odpowiedziały na wezwanie do udzielenia informacji pismem z 25 marca 2022 r. ⁽³⁵⁾ Skarżący przedstawił uwagi dotyczące odpowiedzi w piśmie z 1 lipca 2022 r. ⁽³⁶⁾
- (16) 7 września 2022 r. Urząd odbył spotkanie z władzami norweskimi. 10 listopada 2022 r. Urząd odbył kolejne spotkanie z władzami norweskimi. Od czasu tych spotkań władze norweskie i urząd kontaktowały się również nieformalnie.

2. Kontekst

2.1. Rozporządzenie w sprawie norweskich odpadów komunalnych

2.1.1. Łańcuch wartości gospodarowania odpadami

- (17) Łańcuch wartości gospodarowania odpadami w odniesieniu do stałych odpadów komunalnych rozpoczyna się od zbierania odpadów od różnych „wytwórców odpadów”, takich jak prywatne gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa publiczne i prywatne oraz instytucje zlokalizowane na określonym obszarze. Zebrane odpady są następnie transportowane do stacji przeładunku odpadów lub zakładu przetwarzania odpadów, gdzie są rozdzielane na różne „frakcje odpadów”, takie jak papier, szkło, tworzywa sztuczne, metale itp., a następnie poddawane obróbce wstępnej (rozdrabnianie, prasowanie, pakowanie), po czym tworzone są większe ładunki, które w razie potrzeby są tymczasowo składowane.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 40 z 6.2.2020, s. 2.

⁽²⁸⁾ Suplement EOG nr 8 z 6.2.2020, s. 1.

⁽²⁹⁾ Dokumenty nr 1114868 i 1114906 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 1114908, 1114904, 1114900, 1114892, 1114890, 1114894, 1114896, 1116638, 1114902, 1114886, 1114884 oraz 1114888.

⁽³⁰⁾ Dokumenty nr 1118790 i 1118791 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 1118792, 1118793, 1118794 oraz 1118795.

⁽³¹⁾ Dokument nr 1120255.

⁽³²⁾ Dokument nr 1126337 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 1126333, 1126335 oraz 1126339.

⁽³³⁾ Dokumenty nr 1147831 i 1147832 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 1147833 oraz 1147834.

⁽³⁴⁾ Dokument nr 1266843.

⁽³⁵⁾ Dokumenty nr 1278146 i 1278148 wraz z załączonymi plikami dołączonymi do akt jako dokumenty nr 1278150, 1278152 oraz 1278144.

⁽³⁶⁾ Dokument nr 1300165.

- (18) Następnie odpady są wysyłane do zakładów „przetwarzania odpadów” niższego szczebla, które specjalizują się w odzysku materiałów lub produkcji energii. Zakłady te przetwarzają odpady, dokonując ich recyklingu na surowce i produkty wtórne lub wykorzystują je jako materiał wsadowy do celów odzysku energii, kompostowania, wytwarzania biogazu itp. Odpady nienadające się do odzysku są składowane na wysypiskach lub spalane. Choć niektóre frakcje odpadów mogą generować dodatnią wartość „sprzedażową” na tych rynkach niższego szczebla, co do zasady z ostatecznym przetworzeniem i unieszkodliwieniem wiąże się pewien koszt.

2.1.2. Ustawa o kontroli zanieczyszczeń

- (19) Gospodarowanie odpadami w Norwegii reguluje ustawa o kontroli zanieczyszczeń („UCZ”) ⁽³⁷⁾.
- (20) Do 2004 r. odpady kategoryzowano na podstawie UCZ jako „odpady konsumpcyjne” lub „odpady produkcyjne”. Ze skutkiem od 1 lipca 2004 r. nastąpiła zmiana sposobu definiowania odpadów polegająca na odejściu od definiowania ich na podstawie rodzajów i przyjęciu definicji na podstawie źródła: „odpady z gospodarstw domowych” i „odpady komercyjne”.
- (21) W UCZ zdefiniowano „odpady z gospodarstw domowych” jako odpady z prywatnych gospodarstw domowych, w tym większe przedmioty, takie jak meble ⁽³⁸⁾. Na mocy UCZ norweskie gminy są zobowiązane do zapewnienia zbiórki odpadów z gospodarstw domowych ⁽³⁹⁾. Ponadto są zobowiązane do utrzymywania składowisk odpadów lub obiektów przetwarzania i trwałego składowania odpadów z gospodarstw domowych oraz do przyjmowania takich odpadów ⁽⁴⁰⁾. Koszty postępowania z takimi odpadami mają być pokrywane z opłaty pobieranej od mieszkańców gminy ⁽⁴¹⁾. Opłatę tę oblicza się zgodnie z „zasadą kosztów całkowitych”, tj. pokrywa się całość kosztów gospodarowania odpadami z gospodarstw domowych bez generowania zysków dla gmin.
- (22) W UCZ zdefiniowano „odpady komercyjne” jako odpady pochodzące z publicznych i prywatnych przedsiębiorstw i instytucji ⁽⁴²⁾. W ustawie nie nałożono na norweskie gminy obowiązku gospodarowania odpadami komercyjnymi. Każdy operator może zatem oferować takie usługi na rynku. Wszyscy wytwórcy odpadów komercyjnych muszą jednak zapewnić właściwe postępowanie z własnymi odpadami komercyjnymi ⁽⁴³⁾. W związku z tym norweskie gminy są zobowiązane do zapewnienia odpowiedniego postępowania z ich „własnymi” odpadami komercyjnymi wytwarzanymi przez różne jednostki gminne (przedszkola, szpitale, zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze itp.).

2.2. Grupa Remiks

2.2.1. Kontekst historyczny dotyczący organizacji zajmującej się odpadami w gminie ⁽⁴⁴⁾

- (23) Przed 2002 r. gmina organizowała gospodarowanie odpadami konsumpcyjnymi w ramach jednostki „Renovasjonsetaten”, wydziału administracyjnego gminy. Zbiórka, transport, sortowanie, czasowe składowanie i przetwarzanie odpadów konsumpcyjnych, a także ustalenia dotyczące dalszego przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów były zatem realizowane „wewnętrznie” w ramach monopolu prawnego.
- (24) W związku z planowanymi zmianami w klasyfikacji odpadów na podstawie UCZ gmina przeorganizowała swoje działania związane z postępowaniem z odpadami. Począwszy od 2002 r. portfel istniejących „klientów” gminy podzielono między dwa podmioty; odpady należące do nowej kategorii „odpadów z gospodarstw domowych” miały pozostać w gestii Renovasjonsetaten, natomiast postępowanie z odpadami objętymi kategorią „odpadów komercyjnych” przeniesiono do nowego przedsiębiorstwa komunalnego, MiljøXpert Tromsø KF. Ponadto działalność w zakresie przetwarzania wydzielono z jednostki Renovasjonsetaten i przeniesiono do nowego przedsiębiorstwa komunalnego ⁽⁴⁵⁾, Avfallsbehandling Tromsø KF.

⁽³⁷⁾ Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), LOV-1981-03-13-6.

⁽³⁸⁾ Zob. art. 27a akapit pierwszy UCZ.

⁽³⁹⁾ Zob. art. 30 akapit pierwszy UCZ.

⁽⁴⁰⁾ Zob. art. 29 akapit trzeci UCZ.

⁽⁴¹⁾ Zob. art. 34 akapit pierwszy UCZ.

⁽⁴²⁾ Zob. art. 27a akapit drugi UCZ.

⁽⁴³⁾ Zob. art. 32 akapit pierwszy UCZ.

⁽⁴⁴⁾ Zob. zestawienie informacji historycznych przedstawione w dokumencie nr 880582 i dokumencie nr 901147.

⁽⁴⁵⁾ Przedsiębiorstwo komunalne jest częścią administracyjną gminy, a nie odrębną osobą prawną. Działalność dawnej jednostki Renovasjonsetaten podzielono między jednostkę gminną i dwa przedsiębiorstwa komunalne. Wszystkie trzy podmioty stanowiły jednak część podmiotu prawnego, jakim była gmina.

- (25) Gdy w lipcu 2004 r. weszły w życie zmiany w UCZ, zakres monopolu prawnego przestał obejmować działalność MiljøXpert Tromsø KF w zakresie zbiórki odpadów. Istniejący portfel MiljøXpert Tromsø KF obejmujący klientów komunalnych oraz innych klientów publicznych i prywatnych został zatem objęty zasadami konkurencji, a przedsiębiorstwo mogło konkurować o nowych klientów na rozszerzonym rynku odpadów komercyjnych. Wszystkie jednostki gminne, mimo że co do zasady mają swobodę wyboru dostawców, postanowiły nadal korzystać z usług MiljøXpert Tromsø KF, podobnie jak wielu innych klientów publicznych i prywatnych przedsiębiorstwa.
- (26) Niezależnie od tego w czerwcu 2004 r. gmina utworzyła przedsiębiorstwo Tromsø Miljøpark KF w celu zarządzania rozwojem obszaru znanego obecnie jako Remiks Miljøpark. W tym czasie działania w zakresie gospodarowania odpadami w gminie były realizowane w kilku różnych lokalizacjach, w związku z czym istniała potrzeba ich geograficznej konsolidacji.
- (27) Plan zagospodarowania przestrzennego dla przedmiotowego obszaru został przyjęty przez Radę Gminy już w 1999 r. ⁽⁴⁶⁾ W projekcie tym uwzględniono budowę budynku administracyjnego oraz budynku do odbioru i przetwarzania odpadów. Prace budowlane rozpoczęły się wiosną 2005 r., a obiekty zostały formalnie otwarte we wrześniu 2006 r. Budynek administracyjny ukończono w sierpniu 2008 r. ⁽⁴⁷⁾
- (28) Dalsza restrukturyzacja nastąpiła w 2007 r., kiedy to działalność MiljøXpert Tromsø KF, Avfallsbehandling Tromsø KF i Renovasjonsetaten skonsolidowano, tworząc jedno przedsiębiorstwo komunalne, Remiks Tromsø KF. W ten sposób nowy podmiot zajmował się zarówno odpadami z gospodarstw domowych, jak i działalnością rynkową dotyczącą odpadów komercyjnych, jak również przetwarzaniem odpadów i organizacją ostatecznego przetwarzania odpadów. W tym czasie budynek przetwórci w zakładzie Miljøpark miał pełną zdolność operacyjną, ale – jak wspomniano powyżej – nadal trwała budowa budynku administracyjnego. W rezultacie gmina utrzymała Tromsø Miljøpark KF jako odrębny podmiot do czasu zakończenia budowy.
- (29) W latach 2009–2010 przeprowadzono ostateczną reorganizację, w ramach której gmina rozwiązała przedsiębiorstwa Tromsø Miljøpark KF i Remiks Tromsø KF i utworzyła spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością Remiks Miljøpark AS wraz z trzema spółkami zależnymi: Remiks Husholdning AS, Remiks Næring AS i Remiks Produksjon AS, które opisano szczegółowo poniżej. Podmioty te zwane są łącznie „Grupą Remiks”.

2.2.2. Struktura i działalność Grupy Remiks

- (30) W chwili wydania decyzji o wszczęciu postępowania **Remiks Miljøpark AS** („Remiks Miljøpark”) było spółką dominującą Grupy Remiks, należąca w 99,99 % do gminy, a w 0,01 % do gminy Karlsøy ⁽⁴⁸⁾. Celem tej spółki było zapewnienie pełnego świadczenia usług gospodarowania odpadami w regionie przez jej spółki zależne.
- (31) Podstawową rolą Remiks Miljøpark w ramach grupy było świadczenie wspólnych usług administracyjnych na rzecz swoich spółek zależnych oraz zarządzanie obiektami w Remiks Miljøpark, gdzie podmioty Grupy Remiks prowadzą swoją główną działalność ⁽⁴⁹⁾
- (32) **Remiks Næring** było spółką, w której Remiks Miljøpark posiadało całościowy udział. Był to podmiot komercyjny prowadzący działalność na lokalnym rynku zbierania odpadów komercyjnych, na którym świadczył usługi zarówno na rzecz przedsiębiorstw, jak i instytucji publicznych ⁽⁵⁰⁾.
- (33) Od początku 2010 r. do 1 lutego 2017 r. Remiks Næring świadczyło usługi zbierania odpadów na rzecz jednostek i instytucji gminnych. Łącznie sprzedaż usług komunalnych stanowiła około 15 % całkowitego rocznego obrotu Remiks Næring w tym okresie.

⁽⁴⁶⁾ Plan zagospodarowania nr 1446 z 9 grudnia 1998 r. i przyjęty 29 września 1999 r.

⁽⁴⁷⁾ Zob. dokument nr 901219.

⁽⁴⁸⁾ Wydaje się, że udział gminy Karlsøy w wysokości 0,01 % jest związany z zamiarem nawiązania przez gminy Tromsø i Karlsøy współpracy w zakresie postępowania z odpadami. Wydaje się, że do takiej współpracy nie doszło. Zob. pismo gminy Tromsø z 5.3.2018 r., dokument nr 901147.

⁽⁴⁹⁾ Zob. pismo gminy Tromsø z dnia 31 października 2017 r., dokument nr 880582 i umowę spółki z dnia 17 czerwca 2009 r., dokument 880592.

⁽⁵⁰⁾ Zob. umowa spółki z dnia 8 grudnia 2009 r., dokument nr 880592.

- (34) **Remiks Husholdning** było spółką, w której Remiks Miljøpark posiadało całościowy udział. Główną rolą tej spółki było gospodarowanie odpadami z gospodarstw domowych na rzecz gmin-udziałowców zgodnie z obowiązkami gminy wynikającymi z UCZ ⁽⁵¹⁾. W 2013 r. Urząd uznał usługi związane z odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych za usługi nieekonomiczne ⁽⁵²⁾. Remiks Husholdning był to „podmiot statutowy” otrzymujący wynagrodzenie w oparciu o zasady kosztów całkowitych opisane w pkt (21) powyżej. Od 1 lutego 2017 r. Remiks Husholdning przyjął również odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami komercyjnymi gminy.
- (35) **Remiks Produksjon** było spółką, w której Remiks Miljøpark posiadało całościowy udział. Był to podmiot komercyjny świadczący usługi z zakresu przetwarzania i obróbki odpadów. Remiks Produksjon bezpośrednio obsługiwało odbiór, sortowanie, przetwarzanie wstępne i pośrednie składowanie odpadów w zakładzie Miljøpark, ale kupowało usługi ostatecznego przetwarzania odpadów od dostawców „niższego szczebla” działających zarówno w Norwegii, jak i poza jej granicami ⁽⁵³⁾.

3. Środki objęte postępowaniem

3.1. Środek 1: usługi zbierania odpadów komercyjnych

3.1.1. Kontekst

- (36) Jak opisano w sekcji 2.2.1, gmina tradycyjnie organizowała swoje działania w zakresie gospodarowania odpadami w ramach przedsiębiorstw komunalnych. Po utworzeniu Grupy Remiks Næring, przedsiębiorstwo Remiks Næring przejęło odpowiedzialność za działania w zakresie zbierania odpadów komercyjnych, w tym za zbieranie odpadów komercyjnych wytworzonych przez poszczególne jednostki i instytucje gminne ⁽⁵⁴⁾.
- (37) W rozpatrywanym okresie przedsiębiorstwo Remiks Næring oferowało trzy główne kategorie usług:
- (i) usługi świadczone po stałej cenie: poszczególne plany abonamentowe różniły się w zależności od wielkości pojemnika (litry), frakcji odpadów i częstotliwości obierania odpadów; klient płacił stałą cenę za pojemnik niezależnie od rzeczywistej masy odpadów;
 - (ii) usługi na podstawie masy odpadów: usługi, w ramach których opłata uiszczana przez klienta zależała od rzeczywistej masy zebranych odpadów – przy czym płatność końcowa była uzależniona od liczby kilogramów konkretnej zbieranej frakcji odpadów;
 - (iii) usługa samodzielnego dostarczania: usługa świadczona doraźnie, w ramach której klient dostarczał odpady do punktu zbiórki i uiszczal opłatę w zależności od masy dostarczonej frakcji.
- (38) Wraz z przeniesieniem działalności do Remiks Næring umowa z gminą nie została renegocjowana ani nie została objęta procedurą przetargową, ponieważ Remiks Næring po prostu w dalszym ciągu świadczyło te same usługi, co poprzednie przedsiębiorstwo komunalne na rzecz poszczególnych jednostek gminnych. W rezultacie gmina i Remiks Næring nigdy nie zawarły formalnej umowy o zbieranie odpadów komercyjnych. Władze norweskie opisały to porozumienie raczej jako „niepisaną umowę ramową”, w ramach której każda jednostka gminna (łącznie około 150) ⁽⁵⁵⁾ podejmowała decyzje według własnych potrzeb, składała własne wnioski i miała oddzielne rozliczenia ⁽⁵⁶⁾.
- (39) Na wykresie 1 przedstawiono zmiany przychodów Remiks Næring ogółem w latach 2010–2016 oraz podział według źródła dochodów. W szczególności przedstawiono w nim udział przychodów ze sprzedaży zewnętrznym klientom prywatnym i publicznym („sprzedaż zewnętrzna”) oraz udział przychodów związanych ze sprzedażą łączoną na rzecz poszczególnych jednostek gminnych („sprzedaż usług komunalnych” lub „całkowite wynagrodzenie” wypłacane przez gminę).

⁽⁵¹⁾ Ibid.

⁽⁵²⁾ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie finansowania podmiotów zbierających odpady komunalne, decyzja nr 91/13/COL.

⁽⁵³⁾ Zob. umowa spółki z dnia 8 grudnia 2009 r., dokument nr 880592 i pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

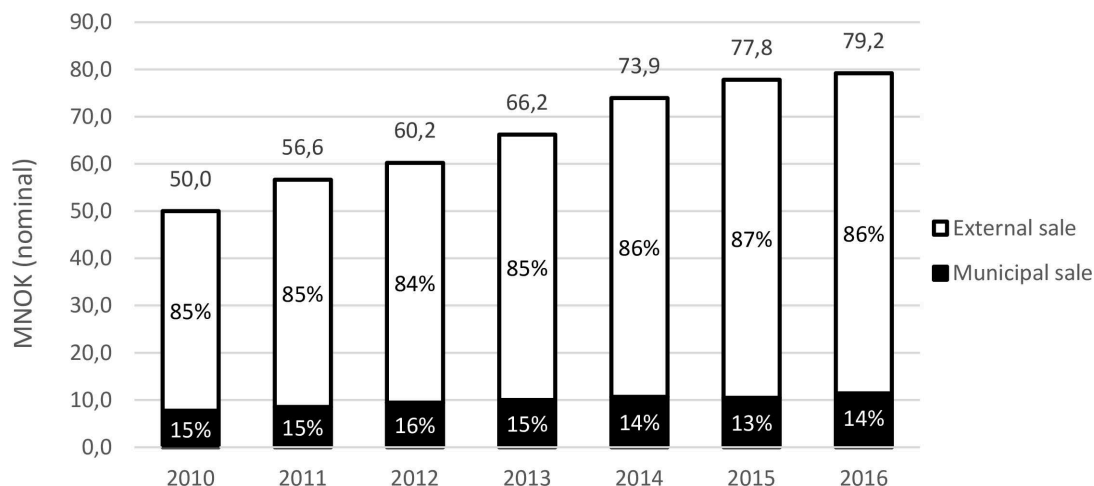
⁽⁵⁴⁾ Zob. pismo gminy Tromsø z dnia 31 października 2017 r., dokument nr 880582 i pismo gminy Tromsø z dnia 5 marca 2018 r., dokument nr 90114.

⁽⁵⁵⁾ Zob. wiadomość e-mail z dnia 10 listopada 2017 r., dokument nr 882061.

⁽⁵⁶⁾ Zob. pismo gminy Tromsø z dnia 31 października 2017 r., dokument nr 880582 i pismo gminy Tromsø z dnia 5 marca 2018 r., dokument nr 901147.

- (40) Zgodnie z wykresem 1 przedsiębiorstwo Remiks Næring odnotowało we wskazanym okresie nominalny wzrost przychodów ogółem o 58 % (~MNOK 30). Przychody ze sprzedaży usług komunalnych wzrosły o około 47 % (~MNOK 3,7). Sprzedaż usług komunalnych stanowiła średnio około 15 % całkowitych przychodów Remiks Næring w tych latach (które wahają się w przedziale 13–16 %), co oznaczało spadek o około 1 % w porównaniu z 2010 r.

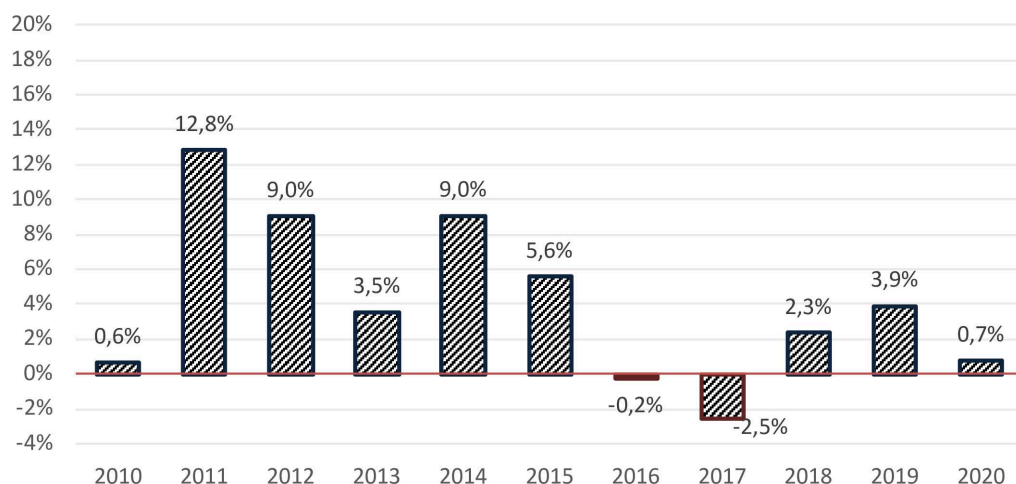
Wykres 1: Przychody Remiks Næring ogółem w latach 2010–2016 (mln NOK)



Źródło: Sprawozdanie roczne Remiks Næring AS.

- (41) Na wykresie 2 poniżej przedstawiono zmiany marży operacyjnej Remiks Næring w latach 2010–2017, kiedy Remiks Næring świadczyło usługi na rzecz gminy, oraz zmiany marży operacyjnej w latach 2018–2020, kiedy Remiks Næring nie świadczyło już usług na rzecz gminy. Średnia marża operacyjna Remiks Næring wynosiła 4,7 % w latach 2010–2017 i 2,3 % w latach 2018–2020.

Wykres 2: Marża operacyjna brutto Remiks Næring w latach 2010–2020



Źródło: Sprawozdanie roczne Remiks Næring AS.

3.1.2. Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

3.1.2.1. Wprowadzenie

- (42) Przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania skarżący twierdził, że ponieważ zawarta z Remiks Næring umowa o zbieranie odpadów z budynków komunalnych nie była objęta procedurą przetargową, prawdopodobnie obejmowała pomoc państwa niezgodną z prawem za pośrednictwem „nadwyżki ceny”.

- (43) W komunikacji z Urzędem skarżący przedstawił cztery argumenty na poparcie swojego twierdzenia, a mianowicie: (i) porównanie z kwotą zapłaconą przez gminę Bodø wykazało nadpłatę; (ii) gmina nie wynegocjowała lepszych cen ze względu na swoją pozycję największego nabywcy w regionie; (iii) nastąpił znaczny wzrost wynagrodzenia wypłacanego Remiks Næring w latach 2010–2016 oraz (iv) porównanie z kosztami poniesionymi przez Remiks Husholdning z tytułu świadczenia tej samej usługi w 2017 r. wykazało znaczne marże dla sprzedaży usług komunalnych.

3.1.2.2. Analiza porównawcza z gminą Bodø

- (44) Przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania skarżący zauważył, że wynagrodzenie wypłacone Remiks Næring w 2015 r. było znacznie wyższe niż wartość umowy o świadczenie usług zbierania odpadów zawartej między Retura Iris AS a gminą Bodø.
- (45) Władze norweskie twierdziły jednak, że między różnymi obszarami Norwegii występowały znaczne różnice w warunkach rynkowych, a tym samym w cenach, a także w zakresie jakości i jakości usług. Analiza porównawcza z gminami na innych obszarach była zatem nieodpowiednia⁽⁵⁷⁾. W decyzji o wszczęciu postępowania argumenty przedstawione przez władze norweskie skłoniły Urząd do sformułowania wstępnego wniosku, że gmina Bodø nie stanowiła odpowiedniego punktu odniesienia w celu ustalenia warunków rynkowych w Tromsø⁽⁵⁸⁾.

3.1.2.3. Analiza porównawcza z lokalnymi klientami prywatnymi

- (46) Przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania władze norweskie twierdziły, że sprzedaż usług komunalnych można porównać z podobną sprzedażą realizowaną na rzecz zewnętrznych klientów publicznych i prywatnych na tym samym rynku lokalnym, aby wykluczyć „nadwyżkę ceny”. W tym względzie władze norweskie podkreśliły, że przedsiębiorstwo Remiks Næring oferowało te same usługi podmiotom prywatnym i publicznym po tych samych cenach. Ponadto poinformowały Urząd, że około 60 % sprzedaży usług komunalnych dotyczyło zakupu abonamentów „po stałej cenie”, które stanowiły około 30 % całkowitej sprzedaży takich usług przez Remiks Næring.
- (47) Władze norweskie przedstawiły zestawienie usług generujących największe obroty, zarówno abonamentów ze stałą ceną, jak i innych usług, zakupionych przez jednostki gminne w 2015 r. Z zestawienia, które odzwierciedlało 70 % całkowitej sprzedaży usług komunalnych w tym roku, wynika, że w odniesieniu do wszystkich uwzględnionych usług z wyjątkiem czterech można było znaleźć kilku „dopasowanych” klientów zewnętrznych⁽⁵⁹⁾. Władze norweskie twierdziły, że dopasowania istniały prawdopodobnie również dla pozostałych 30 %, ale wyjaśniły, że ograniczyły poszukiwania tylko do tych usług, których obroty przekraczały 50 000 NOK⁽⁶⁰⁾.
- (48) Ta analiza porównawcza nie przekonała jednak skarżącego, który argumentował, że gmina ze względu na swoją wielkość i pozycję dużego nabywcy mogła wynegocjować korzystniejsze ceny. W związku z tym porównanie z mniejszymi przedsiębiorstwami w regionie nie wykluczyło „nadwyżki ceny”. Porównań takich należy natomiast dokonać w odniesieniu do podmiotów o podobnej pozycji negocjacyjnej jak gmina. W związku z tym, chociaż umowa między poszczególnymi jednostkami gminnymi a Remiks Næring opierała się na warunkach podobnych do warunków oferowanych mniejszym przedsiębiorstwom, skarżący stwierdził, że gmina powinna była uzyskać znacznie lepsze warunki⁽⁶¹⁾.
- (49) Aby zademonstrować skutki negocjacji, skarżący podał przykład klienta prywatnego, w przypadku którego wydaje się, że otrzymał on lepszą ofertę od Remiks Næring po tym, jak zwrócił się do niego konkurent⁽⁶²⁾. Skarżący zauważył również, że w korespondencji z Remiks Næring gmina stwierdziła, iż przeprowadzenie procedury przetargowej byłoby dla niej korzystne ekonomicznie, wskazując tym samym, że wypłacone wynagrodzenie było wyższe od wynagrodzenia, które było rezultatem konkurencji⁽⁶³⁾.

⁽⁵⁷⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 57 i 58.

⁽⁵⁸⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 59.

⁽⁵⁹⁾ Zob. pismo Remiks Næring z dnia 29 września 2016 r., dokument nr 821156.

⁽⁶⁰⁾ Ibid.

⁽⁶¹⁾ Zob. np. prezentacja skarżącego, dokument nr 874324.

⁽⁶²⁾ Zob. załącznik IV do pisma skarżącego z dnia 15 grudnia 2012 r., dokument nr 831579.

⁽⁶³⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 15 grudnia 2012 r., dokument nr 831575.

- (50) Władze norweskie stwierdziły, że w tym kontekście gminy nie należy postrzegać jako jednego podmiotu. Wyjaśniły, że instytucje i podmioty gminne mają różne potrzeby, w związku z czym konieczne jest zawieranie odrębnych umów. Remiks Næring traktował zatem każdą jednostkę jako niezależnego klienta, wystawiając im faktury bezpośrednio i oddzielnie ⁽⁶⁴⁾. Władze norweskie zauważyły ponadto, że w przedmiotowym okresie różne jednostki gminne w różnym stopniu zwracały się do Remiks Næring o wprowadzenie zmian dotyczących rodzaju, częstotliwości i zakresu usług ⁽⁶⁵⁾.
- (51) W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd wyraził wątpliwości co do reprezentatywności tych przykładów. W związku z tym Urząd zwrócił się do władz norweskich o dostarczenie informacji na temat odsetka klientów, którzy nabyli porównywalne usługi po podobnych cenach co jednostki gminne ⁽⁶⁶⁾.

3.1.2.4. Wzrost wynagrodzenia

- (52) Przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania skarżący twierdził, że wzrost wynagrodzenia wypłacanego Remiks Næring w latach 2010–2016 wskazywał na „nadwyżkę ceny”, ponieważ stanowi to wzrost rekompensaty o niemal 50 % w ciągu sześciu lat ⁽⁶⁷⁾.
- (53) Władze norweskie twierdziły jednak, że wzrost ten wynikał głównie z rozwoju działalności komunalnej w tym okresie, co doprowadziło do większej ilości wytwarzanych odpadów komercyjnych, a tym samym większego zapotrzebowania na usługi zbierania odpadów ⁽⁶⁸⁾. W tym względzie władze norweskie udokumentowały, że liczba mieszkańców i pracowników gminnych wzrosła odpowiednio o 9 % i 19 % ⁽⁶⁹⁾, stan środków trwałych będących własnością gminy wzrósł o 44 % ⁽⁷⁰⁾, a koszty operacyjne Remiks Næring wzrosły o 45 % w latach 2010–2016 ⁽⁷¹⁾.
- (54) Władze norweskie wyjaśniły ponadto, że ceny przedmiotowych usług wzrosły umiarkowanie – o kilka procent rocznie, co wynikało z konieczności zrekompensowania ogólnego wzrostu cen i kosztów ⁽⁷²⁾. Podkreśliły jednak, że takie dostosowania miały zastosowanie zarówno do klientów komunalnych, jak i do jej zewnętrznych klientów publicznych i prywatnych Remiks Næring. Władze norweskie udokumentowały konkretny przykład zakupu przez klienta prywatnego tej samej usługi za tę samą cenę i przy takim samym wyroście ceny co jednostka gminna w latach 2010–2016 ⁽⁷³⁾.
- (55) Ponadto władze norweskie argumentowały, że przedsiębiorstwo Remiks Næring zwiększyło swoje całkowite przychody o 58 % w tym okresie, przy czym płatność komunalna nie stanowiła dominującego udziału w tych przychodach (~15 %) ⁽⁷⁴⁾. Twierdziły, że taki wzrost obrotów nie byłby możliwy bez zaoferowania konkurencyjnych cen.
- (56) W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd wyraził wątpliwości co do tego, czy dostarczone informacje stanowią wystarczające wyjaśnienie wzrostu cen, i wezwał władze norweskie do przedstawienia dalszych informacji uzasadniających wzrost wynagrodzenia ⁽⁷⁵⁾.

3.1.2.5. Porównanie z Remiks Husholdning

- (57) Ze skutkiem od 1 lutego 2017 r. gmina rozwiązała umowę z Remiks Næring i zobowiązała Remiks Husholdning do zbierania odpadów komercyjnych. Zgodnie z nową umową płatności na rzecz Remiks Husholdning powinny odzwierciedlać ponoszone przez Remiks Husholdning koszty świadczenia usługi („cena odzwierciedlająca koszt całkowity”).

⁽⁶⁴⁾ Zob. pismo gminy Tromsø z 31 października 2017 r., dokument nr 880582.

⁽⁶⁵⁾ Zob. pismo Remiks Næring z 30 października 2017 r., dokument nr 880602.

⁽⁶⁶⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 62.

⁽⁶⁷⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 63.

⁽⁶⁸⁾ Zob. pismo gminy Tromsø z dnia 5 marca 2018 r., dokument nr 901147.

⁽⁶⁹⁾ Zob. dokumenty nr 901171 i 901173.

⁽⁷⁰⁾ Zob. dokument nr 901167.

⁽⁷¹⁾ Zob. dokument nr 901169.

⁽⁷²⁾ Zob. pismo Remiks Næring z dnia 30 października 2017 r., dokument nr 880602.

⁽⁷³⁾ Zob. dokument nr 901163.

⁽⁷⁴⁾ Zob. pismo gminy Tromsø z dnia 5 marca 2018 r., dokument nr 901147.

⁽⁷⁵⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 65.

- (58) Przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania skarżący zauważył znaczną różnicę między wynagrodzeniem wypłacanym Remiks Næring w 2016 r. (11,4 mln NOK) a kosztami zapisanymi w budżecie Remiks Husholdning na 2017 r. (8,2 mln NOK). Na tej podstawie skarżący wywnioskował, że Remiks Næring miał w 2016 r. marżę w wysokości 30 % w sprzedaży usług komunalnych – czyli znacznie powyżej, zdaniem skarżącego, normalnego poziomu wynoszącego 0–8 % ⁽⁷⁶⁾.
- (59) Władze norweskie zaprzeczyły jednak, jakoby Remiks Næring miał uzyskiwać takie marże, i twierdziły, że przyjęte przez skarżącego założenie dotyczące podobieństwa kosztów było nieprawidłowe. W praktyce koszty działalności zmniejszyły się w momencie przejścia przedsiębiorstwa Remiks Husholdning, które mogło wykorzystać synergie przy koordynowaniu odpadów z gospodarstw domowych i odpadów komercyjnych. Władze norweskie stwierdziły również, że istotne znaczenie miał czas dokonania porównania, ponieważ w 2017 r. przedsiębiorstwo Remiks Husholdning osiągnęło najwyższą wydajność, a zatem miało niskie koszty inwestycji ⁽⁷⁷⁾. Ponadto władze norweskie twierdziły, że świadczone usługi były różne, przez co nie można ich bezpośrednio porównywać. Podczas gdy przedsiębiorstwo Remiks Næring świadczyło usługi „po stałej cenie”, przedsiębiorstwo Remiks Husholdning naliczało „cenę zakupu” opartą na masie, zob. pkt (37) w celu uzyskania informacji. W rezultacie wiązały się one z różnymi rodzajami ryzyka, jeżeli chodzi o płatność końcową ⁽⁷⁸⁾.
- (60) W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd Nadzoru EFTA uznał, że nie przedstawiono mu wystarczającej dokumentacji potwierdzającej te wyjaśnienia. W związku z tym Urząd zwrócił się do władz norweskich o dostarczenie dalszych informacji w celu uzasadnienia tych twierdzeń ⁽⁷⁹⁾.

3.1.3. Uwagi władz norweskich w toku formalnego postępowania wyjaśniającego

3.1.3.1. Analiza porównawcza z lokalnymi klientami prywatnymi

- (61) W toku formalnego postępowania wyjaśniającego władze norweskie stwierdziły, że w tym kontekście gminy nie należy postrzegać jako jednego dużego nabywcy ⁽⁸⁰⁾. Wyjaśniły one ponadto, że w ramach zwykłej oferty usług Remiks Næring stosował ogólny „cennik” wobec wszystkich swoich klientów niezależnie od ich wielkości i tego, czy byli oni własnością publiczną czy prywatną ⁽⁸¹⁾. Co ważne, w odniesieniu do usług objętych ogólnym cennikiem nie przyznawano rabatów ilościowych.
- (62) Władze norweskie wyjaśniły, że ponieważ ten sam personel z wykorzystaniem tego samego sprzętu jednocześnie obsługiwał wielu klientów na trasach zbierania, indywidualna ocena kosztów/ryzyka była mniej istotna. Przedsiębiorstwo Remiks Næring nie ustalało zatem cen indywidualnie dla każdego klienta, lecz określiło ceny na poziomie zagregowanym na podstawie warunków rynkowych (zmiany kosztów, innowacje, tendencje rynkowe, konkurencja itp.). W tym kontekście władze norweskie przedstawiły cennik, który miał zastosowanie do wszystkich klientów, za usługi oferowane w latach 2014–2018 ⁽⁸²⁾.
- (63) Aby wykazać, że klienci prywatni płacili taką samą cenę jak gmina, władze norweskie jako dodatkowe dowody na to, że klienci zewnętrzni kupili te same usługi co jednostki gminne za te same ceny, przedstawiły kilka konkretnych przykładów ⁽⁸³⁾ ⁽⁸⁴⁾ ⁽⁸⁵⁾. W szczególności władze norweskie przedstawiły przegląd siedmiu kategorii usług sprzedanych w latach 2010–2016, przedstawiając przykłady zarówno klientów gminnych, jak i klientów zewnętrznych. Ponadto przedstawiły one przegląd klientów w podziale na usługi w latach 2010 i 2014–2016, z których wynika, że w przypadku prawie wszystkich usług zakupionych przez gminę istniało kilku „porównywalnych” klientów zewnętrznych. Władze norweskie wyjaśniły, że brak kojarzenia klientów w przypadku niektórych usług nie oznaczał, że

⁽⁷⁶⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 22 czerwca 2017 r., dokument nr 862433 i pismo skarżącego z dnia 13 listopada 2017 r., dokument nr 882172.

⁽⁷⁷⁾ Zob. pismo gminy Tromsø z 5 marca 2018 r., dokument nr 901147.

⁽⁷⁸⁾ Ibid.

⁽⁷⁹⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 70.

⁽⁸⁰⁾ Zob. pismo Remiks Næring z dnia 13 lutego 2020 r., dokument nr 1114892.

⁽⁸¹⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽⁸²⁾ Zob. załącznik 3 do pisma władz norweskich z dnia 25 marca 2023 r., pt. „Prices Remiks Næring subscription service” [„Ceny usługi subskrypcji Remiks Næring”], dokument nr 1278144.

⁽⁸³⁾ Zob. dodatek 1.1 do pisma władz norweskich z dnia 17 lutego 2020 r. pt. „Examples of customers services and price increase” [„Przykłady usług dla klientów i podwyżki cen”], dokument nr 1114886.

⁽⁸⁴⁾ Zob. dodatek 1.2 do z dnia 17 lutego 2020 r., klienci w podziale na usługi w latach 2014–2016, dokument nr 1114884.

⁽⁸⁵⁾ Zob. dodatek 1.3 do pisma władz norweskich z dnia 17 lutego 2020 r., pt. „Customers per service 2010” [„Klienci w podziale na usługi w 2010 r.”], dokument nr 1114888.

klient zewnętrzny płacił różne ceny. Oznaczało to natomiast jedynie, że władze norweskie nie zidentyfikowały takich klientów kupujących te usługi w tym okresie ⁽⁸⁶⁾.

- (64) Władze norweskie poinformowały ponadto Urząd, że określenie dokładnego odsetka klientów zewnętrznych w odniesieniu do każdej usługi w okresie sześciu lat było niemal niemożliwe, ponieważ przedsiębiorstwo Remiks Næring nie mogło pobrać takich informacji ze swojej bazy danych. Wyjaśniły, że aby udokumentować udział, zgodnie z wymogami Urzędu, przedsiębiorstwo Remiks Næring musiałoby ręcznie zbadać tysiące faktur. Aby zrealizować to zadanie, przedsiębiorstwo Remiks Næring musiałoby wstrzymać swoją działalność, ponieważ wszystkie zasoby administracyjne musiałoby zostać przydzielone na ten cel na dłuższy okres. Władze norweskie podkreśliły jednak, że próby dostarczone Urzędowi są reprezentatywne i nie zostały wybrane w celu wprowadzenia w błąd ⁽⁸⁷⁾.
- (65) Jeżeli chodzi o cennik, o którym mowa powyżej, władze norweskie wyjaśniły, że był on dostosowywany każdego roku na podstawie wskaźnika cen konsumpcyjnych, a czasami na podstawie uznaniowej korekty, jeżeli nastąpił wzrost kosztów istotnych nakładów, które nie zostały uwzględnione we wskaźniku. Przedstawione przykłady klientów zewnętrznych płacących te same ceny pokazują również, że klienci zewnętrzni doświadczyli takich samych podwyżek cen jak jednostki gminne przy zakupie tych samych usług ⁽⁸⁸⁾.
- (66) Władze norweskie wyjaśniły, że w niektórych przypadkach klienci indywidualni mogli zwrócić się do Remiks Næring o negocjowanie cen, ale dodały, że ma to znaczenie głównie w przypadku niestandardowych lub jednorazowych zleceń, a nie w przypadku standardowej oferty usług. W każdym razie władze norweskie wyjaśniły, że zakres takich rabatów był ograniczony, a jednostki gminne również korzystały z tej polityki ⁽⁸⁹⁾.
- (67) Ponadto władze norweskie twierdziły, że średnia marża operacyjna Remiks Næring wynosząca 4,59 % w tym okresie nie była nadmierna w porównaniu ze zwykłymi zyskami z przemysłu ⁽⁹⁰⁾, co zdaniem skarżącego wahało się od 0–8 %, zob. pkt (58). Władze norweskie podkreśliły również, że marża Remiks Næring mieściła się w normalnym zakresie zarówno przed 2017 r., jak i po 2017 r., kiedy to umowa z gminą została rozwiązana, i wskazały, że marże w sprzedaży usług komunalnych nie były wyższe niż w przypadku w klientów zewnętrznych ⁽⁹¹⁾.

3.1.3.2. Wzrost wynagrodzenia

- (68) W toku formalnego postępowania wyjaśniającego władze norweskie nadal argumentowały, że wzrost całkowitego wypłacanego wynagrodzenia wynikał z rozwoju działalności komunalnej w tym okresie, a tym samym ze wzrostu ilości odpadów i zapotrzebowania na usługi ⁽⁹²⁾.
- (69) Przedsiębiorstwo Remiks Næring potwierdziło, że faktycznie w tym okresie nastąpił wzrost liczby zakupów dokonywanych przez jednostki gminne i zakresu działalności oczekiwanego przez tych klientów. Przedsiębiorstwo to zauważyło ponadto, że większy nacisk kładzie się na zrównoważony rozwój i w rezultacie usługi, których oczekują klienci, są bardziej złożone, a wymogi regulacyjne, które należy spełnić – bardziej rygorystyczne, co pociąga za sobą wyższe koszty i ceny.

⁽⁸⁶⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽⁸⁷⁾ Zob. zarówno pismo Remiks Næring AS z dnia 14 lutego 2020 r., dokument nr 1114890, jak i pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽⁸⁸⁾ Zob. dodatek 1.1 do pisma władz norweskich z dnia 17 lutego 2020 r., dokument nr 1114886.

⁽⁸⁹⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148. Władze norweskie przedstawiły również informacje na ten temat podczas spotkań z Urzędem.

⁽⁹⁰⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽⁹¹⁾ Zob. pismo gminy Tromsø z dnia 17 lutego 2020 r., dokument nr 1114906 i pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽⁹²⁾ Zob. pismo Remiks Næring z dnia 13 lutego 2020 r., dokument nr 1114892.

- (70) Władze norweskie poinformowały jednak Urząd, że niemożliwe jest udokumentowanie dokładnego przebiegu zmiany ilości odpadów, ponieważ takie dane nie były rejestrowane w przypadku usług oferowanych po „stałej cenie”. Wynikało to z faktu, że usług oferowanych po „stałej cenie” nie wyceniano na podstawie masy, ale na podstawie liczby i wielkości pojemników. Aby uzyskać przegląd liczby zakupionych pojemników, należałoby zbadać tysiące faktur, jak wspomniano w pkt (64) ⁽⁹³⁾. Władze norweskie zauważyły, że odpowiednim wskaźnikiem byłyby w każdym razie ceny usług, a nie całkowite wynagrodzenie jako takie. W tym względzie władze norweskie powtórzyły, że dokonywano corocznych korekt cen, które nie wykraczały jednak poza zwykłe koszty i inflację cenową ⁽⁹⁴⁾. Co ważne, jak opisano w pkt (63), przedstawiły dokumentację ilustrującą, że ceny płacone przez klientów zewnętrznych wzrosły o tę samą kwotę.

3.1.3.3. Porównanie z Remiks Husholdning

- (71) W toku formalnego postępowania wyjaśniającego władze norweskie przedstawiły dodatkowe dowody, aby obalić twierdzenie skarżącego, że zaobserwowana różnica między wynagrodzeniem wypłacanym Remiks Næring w 2016 r. a kosztami poniesionymi przez Remiks Husholdning w 2017 r. wskazywała na wysokie marże w ramach sprzedaży usług komunalnych.
- (72) Na wstępie władze norweskie wykazały, że zakres usług znacznie się różnił. Podczas gdy usługa świadczona przez Remiks Næring polegała na zbieraniu odpadów i odbiorze odpadów dostarczanych we własnym zakresie, przedsiębiorstwo Remiks Husholdning przejęło jedynie zadanie zbierania odpadów ⁽⁹⁵⁾. W rezultacie znaczną część sprzedaży usług komunalnych (~1/3) nadal prowadzi Remiks Næring również po przydzieleniu działalności Remiks Husholdning. Biorąc pod uwagę tę różnicę, władze norweskie wykazały, że przypisana luka wynosiła 14 %, czyli znacznie mniej niż marża 30 % wskazywana przez skarżącego ⁽⁹⁶⁾.
- (73) Władze norweskie w dalszym ciągu odrzucały również założenie skarżącego, że przedsiębiorstwa Remiks Husholdning i Remiks Næring poniosły te same koszty podczas świadczenia usługi ⁽⁹⁷⁾.
- (74) Po pierwsze, władze norweskie podkreśliły, że oba podmioty nie prowadziły działalności na tych samych warunkach. Remiks Næring – jako podmiot komercyjny – musiał prowadzić działalność z pewną nadwyżką mocy produkcyjnych w celu uzyskania nowych umów i dostosowania do potrzeb klientów, podczas gdy Remiks Husholdning – jako podmiot statutowy – został utworzony w celu świadczenia na rzecz określonej liczby gospodarstw domowych usługi znormalizowanej i optymalnej pod względem kosztów. Ponadto przedsiębiorstwo Remiks Næring działało w warunkach komercyjnych, które wiązały się ze stałym ryzykiem w porównaniu z podmiotem, który może korzystać ze środków publicznych w celu pokrycia swoich kosztów, i musiało ono zatem uwzględnić to ryzyko związane z kosztami przy ustalaniu cen.
- (75) Po drugie, władze norweskie powtórzyły, że przedsiębiorstwo Remiks Husholdning było w stanie wykorzystać synergie w ramach łączenia odpadów z gospodarstw domowych i odpadów komercyjnych. Tromsø jest dużą gminą o znacznym stopniu rozproszenia zabudowań, w której centrum miasta znajduje się na środkowej wyspie połączonej z kontynentem i otaczającymi je wyspami dwoma mostami i tunelem. W rezultacie między obszarami mieszkalnymi i handlowymi występują duże odległości. Ponieważ większość obiektów gminnych znajdowała się w częściach mieszkalnych (przedszkola, szkoły itp.), bardziej efektywne było połączenie zbiórki odpadów z gospodarstw domowych i komunalnych odpadów komercyjnych niż łączenie odpadów komunalnych i prywatnych odpadów komercyjnych. Ponieważ przedsiębiorstwo Remiks Husholdning zajmowało się już zbieraniem odpadów na obszarach mieszkalnych, wystarczyło jedynie dokonać minimalnej zmiany trasy.
- (76) Po trzecie, władze norweskie wyjaśniły, w jaki sposób dzięki systemowi separacji optycznej stosowanemu przez Remiks Husholdning ograniczono liczbę wymaganych przejazdów, a tym samym koszt usługi. Bez separacji optycznej klient musi używać osobnych pojemników dla poszczególnych frakcji odpadów, a podmiot zbierający odpady musi przeprowadzić oddzielne przejazdy do miejsca dla każdej frakcji. Natomiast w przypadku separacji optycznej odpady są sortowane z wykorzystaniem kolorowych toreb, które można wrzucać do tych samych pojemników

⁽⁹³⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148. Władze norweskie przedstawiły również informacje na ten temat podczas spotkań z Urzędem.

⁽⁹⁴⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽⁹⁵⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning z dnia 17 lutego 2020 r., dokument nr 11114900.

⁽⁹⁶⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning otrzymane w dniu 17 lutego 2020 r., dokument nr 11114900 oraz dodatek 2-2 do pisma władz norweskich „Remiks Næring AS omsetning Tromsø kommune”, dokument nr 1114896.

⁽⁹⁷⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning z dnia 17 lutego 2020 r., dokument nr 11114900.

i zbierać w ramach tego samego przejazdu, ponieważ ich sortowanie na frakcje odbywa się na późniejszym etapie z wykorzystaniem systemu robotycznego. Według władz norweskich przedsiębiorstwo Remiks Husholdning było wówczas jedynym dostawcą posiadającym takie obiekty w gminie. Władze norweskie przedstawiły przykłady ilustrujące oszczędności kosztów związane z separacją optyczną, wraz z szacunkowymi oszczędnościami czasu przeznaczonymi na przejazd w niektórych lokalizacjach.

- (77) Ponadto władze norweskie stwierdziły, że przedsiębiorstwo Remiks Husholdning ponosi niższe koszty pojazdów niż Remiks Næring, ponieważ zakupiło pojazdy do zbiórki odpadów w czasie korzystnych warunków walutowych. Władze norweskie zauważyły, że chociaż wartość rynkowa pojazdu była wysoka, zgodnie ze stosowaną zasadą „ceny zakupu” przedsiębiorstwo Remiks Husholdning musiało zapewnić, aby cena odzwierciedlała historyczny koszt aktywów.

3.1.4. Uwagi skarżącego

3.1.4.1. Analiza porównawcza z lokalnymi klientami prywatnymi

- (78) Jeżeli chodzi o analizę porównawczą z zewnętrznymi klientami prywatnymi Remiks Næring, skarżący twierdził, że gminę należy postrzegać jako pojedynczego dużego klienta, który mógł wykorzystywać swoją pozycję. Skarżący zauważył ponadto, że w przypadku niektórych usług świadczonych na rzecz jednostek gminnych nie zidentyfikowano „odpowiadających im” klientów zewnętrznych, co utrudnia przeprowadzenie „testu rynku”.
- (79) Co więcej, skarżący dodał, że marża zysku Remiks Næring spadła po 2017 r. – kiedy to umowa z gminą wygasła – o prawie 50 % ⁽⁹⁸⁾.

3.1.4.2. Wzrost wynagrodzenia

- (80) W trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego skarżący nadal twierdził, że wzrost wynagrodzenia wypłacanego Remiks Næring oznaczał korzyść. Skarżący nie uznał wzrostu liczby pracowników gminy i inflacji za wystarczające wyjaśnienie wzrostu płatności ⁽⁹⁹⁾ i podkreślił brak dokumentacji potwierdzającej wzrost ilości odpadów ⁽¹⁰⁰⁾. Ponadto skarżący uznał za nieprawdopodobne, aby klienci prywatni doświadczyli porównywalnych podwyżek cen.

3.1.4.3. Porównanie z Remiks Husholdning

- (81) Jeżeli chodzi o porównanie z Remiks Husholdning, skarżący zmienił swoje obliczenia dotyczące kosztów poniesionych przez Remiks Husholdning (w porównaniu z kosztami ujętymi w budżecie), stwierdzając jeszcze większą różnicę między wynagrodzeniem Remiks Næring z 2016 r. a kosztem Remiks Husholdning z 2017 r. Zgodnie z nowymi obliczeniami szacunkowa marża zysku przedsiębiorstwa Remiks Næring w 2016 r. ze sprzedaży usług komunalnych wyniosła około 65 %, czyli jeszcze bardziej przekroczyła poziom 0–8 % uznawany przez skarżącego za zwykły przedział marży zysku ⁽¹⁰¹⁾.
- (82) Skarżący stwierdził ponadto, że uzasadnienie władz norweskich dotyczące różnic w kosztach wydaje się niewiarygodne. Po pierwsze, skarżący twierdził, że strategia biznesowa zakładająca nadwyżkę mocy produkcyjnych wydaje się sprzeczna z normalnym zachowaniem handlowym. Po drugie, skarżący twierdził, że około jedna trzecia jednostek gminnych prowadziła separację optyczną już od 2013 r., i uznał, że nie ma powodów, aby sądzić, że pozostałe korzyści płynące z tego systemu nie były już wykorzystywane w kolejnych latach. Po trzecie, skarżący twierdził, że wyszukiwanie w aplikacji Google Maps ujawniło, iż kilku wytwórców odpadów komercyjnych znajduje się w pobliżu jednostek gminnych podanych jako przykłady przez władze norweskie, co budzi wątpliwości co do ich wartości dowodowej. Co więcej, skarżący twierdził, że potencjał oszczędności kosztów w ramach synergii jest znikomy ⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹⁸⁾ Zob. pismo skarżącego z 1 lipca 2022 r., dokument nr 1300165.

⁽⁹⁹⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 12 sierpnia 2020 r., dokument nr 1147832.

⁽¹⁰⁰⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 1 lipca 2022 r., dokument nr 1300165.

⁽¹⁰¹⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 6 marca 2020 r., dokument nr 1118791.

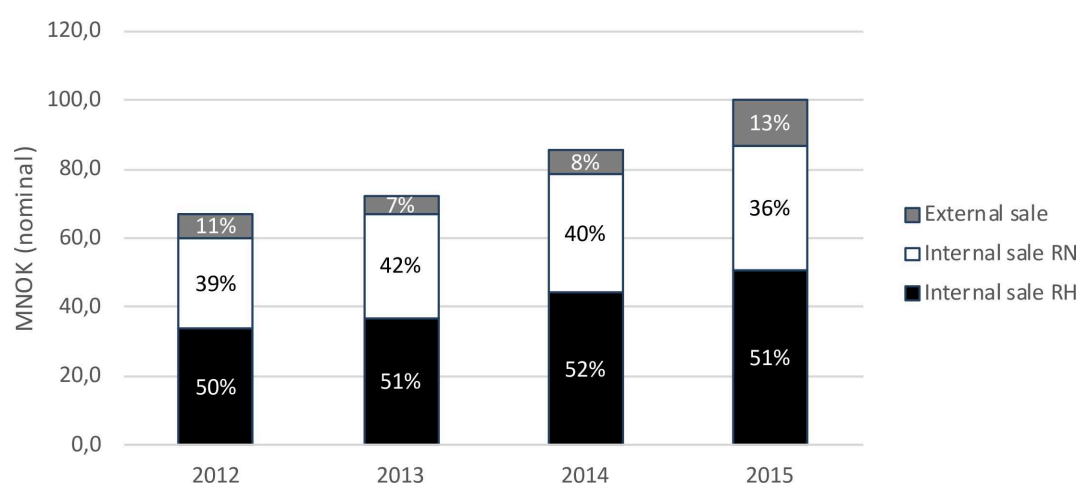
⁽¹⁰²⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 12 sierpnia 2020 r., dokument nr 1147832.

3.2. Środek 2: usługi z zakresu przetwarzania i obróbki odpadów

3.2.1. Kontekst

- (83) Jak opisano w sekcji 2.2.1, gmina tradycyjnie zapewniała przetwarzanie „odpadów z gospodarstw domowych” za pośrednictwem przedsiębiorstw komunalnych. Po reorganizacji i utworzeniu Grupy Remiks w 2010 r. odpowiedzialność za to zadanie przejęło przedsiębiorstwo Remiks Husholdning. Od 1 lutego 2017 r. Remiks Husholdning otrzymało również zadanie przetwarzania „własnych” odpadów komercyjnych gminy jak, którymi wcześniej zajmował się Remiks Næring.
- (84) Ponadto, wraz z reorganizacją Grupy Remiks, przetwarzanie odpadów w gminie powierzono Remiks Produksjon, w tym zadanie polegające na zorganizowaniu przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów niższego szczebla. Choć Remiks Produksjon był podmiotem komercyjnym, jego przychody pochodziły głównie ze sprzedaży wewnętrznej na rzecz Remiks Husholdning i Remiks Næring (~90 %). Zewnętrznymi klientami Remiks Produksjon byli głównie duzi indywidualni wytwórcy odpadów komercyjnych.
- (85) Na wykresie 3 przedstawiono zmiany przychodów Remiks Produksjon ogółem w latach 2012–2015 oraz udział przychodów ze sprzedaży klientom wewnętrznym i zewnętrznym.

Wykres 3: Przychody Remiks Produksjon ogółem w latach 2012–2015 (mln NOK) ⁽¹⁰³⁾



- (86) W trakcie procesu gospodarowania odpadami z gospodarstw domowych odpady zebrane przez Remiks Husholdning były transportowane do zakładu Miljøpark, gdzie były sortowane, a następnie przekazywane do Remiks Produksjon w celu dalszego przetwarzania i obróbki. Remiks Produksjon bezpośrednio zajmowało się przyjmowaniem, przetwarzaniem (sortowanie, prasowanie, rozdrabnianie, pakowanie itp.) i pośrednim składowaniem odpadów, ale do ostatecznego przetwarzania odpadów angażuje zewnętrznych dostawców na różnych rynkach niższego szczebla. Płatność od Remiks Husholdning na rzecz Remiks Produksjon za takie usługi została zatem uznana za „transakcję wewnętrzną”, ponieważ były to podmioty należące do tej samej grupy.
- (87) W tabeli 1 poniżej przedstawiono zmiany w ilości odpadów z gospodarstw domowych (w tonach) dostarczanych przez Remiks Husholdning do Remiks Produksjon w każdym roku w latach 2010–2019 ⁽¹⁰⁴⁾. Dane wskazują na znaczny wzrost ilości odpadów z gospodarstw domowych przetwarzanych w tym okresie, w szczególności o 45 % w całym okresie obejmującym lata 2010–2019, przy czym w latach 2012–2015 wzrost wyniósł około 15 %.

⁽¹⁰³⁾ Przedstawiono jedynie dane liczbowe z lat 2012–2015, ponieważ skarżący twierdzi, że wzrost wynagrodzenia w tych latach wskazuje na wypłacenie „nadwyżki ceny”.

⁽¹⁰⁴⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

Tabela 1

Przetwarzanie odpadów z gospodarstw domowych przez Remiks Produksjon w latach 2010–2019.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ilość (w tonach)	20 697	22 242	25 949	25 638	28 221	29 900	30 132	29 761	29 793	29 987
zmiana w % w stosunku do 2010 r.		7 %	25 %	24 %	36 %	44 %	46 %	44 %	44 %	45 %

3.2.2. Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

- (88) Przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania skarżący twierdził, że zakup przez Remiks Husholdning usług przetwarzania odpadów od Remiks Produksjon nie odbywał się na warunkach rynkowych, ponieważ zamówienie nie było przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ⁽¹⁰⁵⁾.
- (89) Władze norweskie utrzymywały jednak, że ceny wewnętrzne były zgodne z warunkami rynkowymi, ponieważ umowa była negocjowana zgodnie z zasadą „ceny rynkowej” określoną w norweskiej ustawie o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością ⁽¹⁰⁶⁾, sekcja 3–9 ⁽¹⁰⁷⁾. Poinformowały one Urząd, że wobec braku zewnętrznych poziomów odniesienia wykorzystały ceny wewnętrzne wynegocjowane przez Remiks Næring za taką usługę jako podstawę do ustalenia cen ze względu na podobieństwo rodzajów odpadów, ilości i kosztów przetwarzania oraz ze względu na komercyjny charakter Remiks Næring i narażenie go na presję konkurencyjną ⁽¹⁰⁸⁾.
- (90) W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd wyraził wątpliwości co do tego, czy cena zapłacona przez inne przedsiębiorstwo należące do tej samej grupy mogłaby służyć jako poziom odniesienia dla ceny rynkowej. Urząd wezwał zatem władze norweskie do przedstawienia dokumentacji potwierdzającej, że cena zapłacona Remiks Produksjon była zgodna z normalnymi warunkami rynkowymi ⁽¹⁰⁹⁾.

3.2.3. Uwagi władz norweskich w toku formalnego postępowania wyjaśniającego**3.2.3.1. Wewnętrzne podejście do analizy porównawczej**

- (91) W trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego władze norweskie stwierdziły, że nie było żadnego bezpośredniego zarzutu, przykładu ani dowodu ze strony skarżącego na istnienie jakiegokolwiek nadpłaty w umowie zawartej między Remiks Husholdning i Remiks Produksjon, a zatem nie było nic, co mogłoby temu zaprzeczyć ⁽¹¹⁰⁾. W związku z tym potwierdziły, że umowa została zawarta w następstwie rzeczywistych negocjacji handlowych, i powtórzyły, że żaden audytor nie zauważył żadnych nieprawidłowości dotyczących tych wewnętrznych transakcji ⁽¹¹¹⁾.
- (92) Władze norweskie zauważyły, że rynki odpadów są wyznaczone geograficznie, ponieważ odległość od zakładu przetwarzania odpadów ma decydujące znaczenie dla wyboru dostawcy przez klienta. Twierdzili oni również, że w regionie nie ma odpowiedniego alternatywnego dostawcy dla Remiks Produksjon. Remiks Produksjon jest na przykład jedynym dostawcą usług „obróbki wszystkiego”, który może przetwarzać wizualnie posortowany papier, odpady żywnościowe, gips itp. W rezultacie Remiks Husholdning nie mógł zebrać różnych ofert i porównać cen, co uniemożliwiło przygotowanie zewnętrznego zestawienia porównawczego ⁽¹¹²⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 74.

⁽¹⁰⁶⁾ Lov om aksjeselskaper (aksjeloven), LOV-1997-06-13-44.

⁽¹⁰⁷⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 75.

⁽¹⁰⁸⁾ Zob. pismo gminy Tromsø z dnia 5 marca 2018 r., dokument nr 901147.

⁽¹⁰⁹⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, pkt 77.

⁽¹¹⁰⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning z 17 lutego 2020 r., dokument nr 1114908.

⁽¹¹¹⁾ Ibid.

⁽¹¹²⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning z dnia 17 lutego 2020 r., dokument nr 1114908.

- (93) Władze norweskie wyjaśniły ponadto, że koszty przetwarzania różnią się między różnymi obszarami i dostawcami z takich powodów jak różnice w infrastrukturze, korzyści skali, normach społecznych i środowiskowych, technologii oraz dostępności zakładów przetwarzania niższego szczebla i odległości od nich. W związku z tym analiza porównawcza obejmująca ceny stosowane w innych obszarach jest nieodpowiednia ⁽¹¹³⁾.
- (94) Biorąc pod uwagę tę sytuację, władze norweskie utrzymywały, że Remiks Næring służyło jako odpowiedni punkt odniesienia. Remiks Næring kupił te same usługi od Remiks Produksjon, ilość odpadów była porównywalna, a koszty przetwarzania odpadów z gospodarstw domowych i odpadów komercyjnych były podobne.
- (95) Władze norweskie wyjaśniły ponadto, że ponieważ Remiks Næring było operatorem komercyjnym oferującym swoje usługi na konkurencyjnym rynku, miało motywację do negocjowania konkurencyjnych cen wewnętrznych. Gdyby Remiks Næring zgodziło się płacić zawyżone ceny, wysokie koszty musiałyby z kolei znaleźć odzwierciedlenie w cenach usług tego przedsiębiorstwa. Skłoniłoby to klientów do zwrócenia się do konkurentów, co spowodowałoby utratę udziału w rynku przez Remiks Næring ⁽¹¹⁴⁾. Według władz norweskich taka sytuacja nie nastąpiła, co wskazuje, że ani Remiks Næring, ani Remiks Husholdning nie zapłaciły Remiks Produksjon „nadwyżki ceny”.
- (96) Władze norweskie wyjaśniły ponadto, że umowa między Remiks Husholdning a Remiks Produksjon, która sformalizowała warunki porozumienia, zawierała załącznik określający „ceny jednostkowe” w odniesieniu do poszczególnych różnych frakcji odpadów ⁽¹¹⁵⁾. Każda frakcja wymaga odrębnych metod przetwarzania i dróg obróbki, a zatem zajęcie się nią wymaga innej ceny. Ostateczna płatność ze strony Remiks Husholdning zależała zatem od składu i masy odpadów przekazywanych do Remiks Produksjon w celu przetworzenia.
- (97) Władze norweskie poinformowały Urząd, że umowa ta zawierała mechanizm dostosowywania cen, zgodnie z którym ceny podlegały corocznej korekcie w drodze negocjacji w celu odzwierciedlenia zmian na rynku. Wyjaśniły ponadto, że w przypadku nieosiągnięcia wzajemnego porozumienia cena zostanie dostosowana na podstawie wskaźnika cen konsumpcyjnych lub udokumentowanego wzrostu kosztów nieuwzględnionego we wskaźniku, pod warunkiem że pozostają one poza kontrolą Remiks Produksjon ⁽¹¹⁶⁾. W tym względzie władze norweskie powtórzyły, że Remiks Produksjon wykonuje jedynie ograniczoną część procedury przetwarzania odpadów, ponieważ zamawia dalsze usługi przetwarzania odpadów od podmiotów działających na rynkach niższego szczebla, na których ceny są zmienne ⁽¹¹⁷⁾.
- (98) Ponadto władze norweskie zwróciły uwagę na wyniki przedsiębiorstw Remiks Produksjon i Remiks Næring, argumentując, że żadne z tych przedsiębiorstw nie stosowało w tych latach nadmiernych marż. Argumentowały, że gdyby Remiks Næring (a tym samym Remiks Husholdning) zapłaciłoby zawyżone ceny, Remiks Produksjon osiągnęłoby nadzwyczajne zyski. Twierdziły, że nie znalazło to odzwierciedlenia w sprawozdaniach finansowych, z których wynikało, że średnia marża operacyjna Remiks Produksjon wynosiła około 6 % w latach 2010–2020 ⁽¹¹⁸⁾.
- (99) Władze norweskie przyznały jednak, że nie posiadały danych dotyczących normalnych marż odnoszących się konkretnie do usług przetwarzania odpadów, ponieważ informacje dostępne publicznie były ograniczone, a ustalenie, czy przedsiębiorstwa prowadziły działalność wyłącznie w ramach takich usług, było trudne.
- (100) Ogólnie rzecz biorąc, zakładały one jednak, że marże operacyjne w branży byłyby wysokie, ponieważ przetwarzanie odpadów było działalnością kapitałochłonną o znacznych potrzebach inwestycyjnych. W tym względzie władze zauważyły, że lokalny podmiot zajmujący się odpadami Perpetuum Circuli AS posiadał w latach 2010–2020 średni margines operacyjny wynoszący 37 % i prowadził działalność w dziedzinie „przetwarzania odpadów innych niż niebezpieczne”. Chociaż nie uważały tej wartości za koniecznie reprezentatywną, uznały, że wskazuje ona branżę o wysokiej marży ⁽¹¹⁹⁾.

⁽¹¹³⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning otrzymane dnia 17 lutego 2020 r., dokument nr 1114908 i pismo władz norweskich z dnia 27 lutego 2017 r., dokument nr 844196.

⁽¹¹⁴⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning otrzymane dnia 17 lutego 2020 r., dokument nr 1114908 i pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽¹¹⁵⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning z dnia 17 lutego 2020 r., dokument nr 1114908.

⁽¹¹⁶⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽¹¹⁷⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽¹¹⁸⁾ Ibid.

⁽¹¹⁹⁾ Ibid.

3.2.3.2. Wzrost wynagrodzenia

- (101) Po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania skarżący twierdził, że zaobserwowany wzrost wynagrodzenia wypłacanego Remiks Produksjon w latach 2012–2015 wskazuje, że Remiks Husholdning zapłacił „nadwyżkę ceny” ⁽¹²⁰⁾, zob. sekcja 3.2.4.2 poniżej.
- (102) Władze norweskie stwierdziły jednak, że sam wzrost płatności nie oznaczał niezgodnej z prawem pomocy państwa. Władze norweskie podkreśliły, że wszelkie korekty cen opierały się na wzroście kosztów Remiks Produksjon, takim jak zmiany cen usług przetwarzania niższego szczebla, podatki od odpadów i spalania, a także zwiększone koszty związane z lepszą ofertą usług w tym okresie (tj. wydłużone godziny pracy i nowy zakład recyklingu) ⁽¹²¹⁾.
- (103) Wyjaśniły, że umowa między Remiks Husholdning a Remiks Produksjon opierała się na cenach jednostkowych. W związku z tym, gdyby nastąpił wzrost ilości odpadów dostarczanych do przetworzenia, całkowita płatność od Remiks Husholdning odpowiednio by wzrosła. W tym względzie powtórzyły, że wzrost wynagrodzenia wynikał głównie ze wzrostu ilości odpadów, ponieważ liczba mieszkańców gminy wzrosła w tym okresie ⁽¹²²⁾.
- (104) Ponadto władze norweskie wskazały, że udział Remiks Husholdning w całkowitej pracy Remiks Produksjon podlegającej zapłacie pozostał w tym czasie na stałym poziomie (~50 %). Uznały, że gdyby wzrost całkowitych obrotów wynikał jedynie z „nadpłat” dokonywanych przez Remiks Husholdning, udział Remiks Produksjon w pracy Remiks Husholdning podlegającej zapłacie wzrastałby w tym okresie ⁽¹²³⁾.
- (105) Władze norweskie uznały ponadto okres obejmujący lata 2012–2015 za „specjalnie dobrany” na potrzeby argumentacji skarżącego, ponieważ roczny wzrost po 2015 r. nie był porównywalny ze wzrostem w wybranym okresie ⁽¹²⁴⁾ ⁽¹²⁵⁾.

3.2.4. Uwagi skarżącego

3.2.4.1. Wewnętrzne podejście do analizy porównawczej

- (106) Podczas formalnego postępowania wyjaśniającego skarżący stwierdził, że wewnętrzne podejście do analizy porównawczej obejmujące Remiks Næring było nieodpowiednie, i stwierdził, że Remiks Næring nie oferował takich samych usług jak Remiks Produksjon, a Remiks Produksjon był dostawcą usług dla Remiks Næring ⁽¹²⁶⁾.
- (107) Skarżący zakwestionował również twierdzenie władz norweskich, że normalne marże zysku wskazywały zgodność cen wewnętrznych z rynkiem, ponieważ nadmierne wynagrodzenie z jednej umowy mogło zostać wykorzystane do zaoferowania cen na niższych niż rynkowe innym klientom ⁽¹²⁷⁾.
- (108) W odniesieniu do osiągniętej przez Perpetuum Circuli AS marży na poziomie 37 %, o której wspominają władze norweskie, skarżący twierdził, że przedsiębiorstwo to prowadziło wysypisko odpadów w Balsfjord i miało zezwolenie na unieszkodliwianie odpadów zwykłych i obojętnych, zanieczyszczonej ziemi i odpadów niebezpiecznych, które to usługi nie są podobne do usług oferowanych przez Remiks Produksjon. Jako alternatywny poziom odniesienia skarżący zaproponował Perpetuum Mobile AS, lokalnego operatora świadczącego usługi zarówno w zakresie zbierania odpadów, jak i przetwarzania odpadów, który poniósł straty w siedmiu z ostatnich 12 lat działalności (2010–2021) ⁽¹²⁸⁾.

⁽¹²⁰⁾ Zob. pismo skarżącego z 6 marca 2020 r., dokument nr 1118791.

⁽¹²¹⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning z 7 kwietnia 2020 r., dokument nr 1126335.

⁽¹²²⁾ Ibid.

⁽¹²³⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning z 7 kwietnia 2020 r., dokument nr 1126335.

⁽¹²⁴⁾ W celu zapewnienia kompletności Urząd potwierdził, że w kolejnych latach zmiany nie wskazywały na podobną tendencję wzrostową.

⁽¹²⁵⁾ Zob. pismo Remiks Husholdning z 7 kwietnia 2020 r., dokument nr 1126335.

⁽¹²⁶⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 12 sierpnia 2020 r., dokument nr 1147832.

⁽¹²⁷⁾ Ibid.

⁽¹²⁸⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 1 lipca 2022 r., dokument nr 1300165.

3.2.4.2. Wzrost wynagrodzenia

- (109) Jak wspomniano powyżej, skarżący zwrócił uwagę na wzrost o 50 % wynagrodzenia wypłacanego przez Remiks Husholdning na rzecz Remiks Produksjon w latach 2012–2015⁽¹²⁹⁾, którego nie można było w pełni wyjaśnić 15 % wzrostem ilości odpadów z gospodarstw domowych i inflacją⁽¹³⁰⁾. Wyjaśnił ponadto, że nie wbrew twierdzeniu władz norweskich nie było podatku od odpadów ani podatku od spalania⁽¹³¹⁾ oraz że Remiks Produksjon powinno udokumentować rzekomy wzrost kosztów niższego szczebla.

3.3. **Środek 3: kapitalizacja Grupy Remiks**

3.3.1. *Kontekst*

- (110) Jak opisano w sekcji 2.2.1, w 2004 r. gmina utworzyła⁽¹³²⁾ Tromsø Miljøpark KF w celu zarządzania rozwojem nieruchomości „Miljøpark”, obszaru przemysłowego obejmującego około 100 000 m² na północnym krańcu Tromsøya. Pierwotnym celem projektu była konsolidacja działań związanych z gospodarowaniem odpadami w jednym miejscu, obejmującym zarówno działania własne gminy, jak i operatorów prywatnych⁽¹³³⁾.
- (111) Mandat przyznany Tromsø Miljøpark KF w 2004 r. obejmował budowę obiektu do odbioru i przetwarzania odpadów, zwanego „budynkiem produkcyjnym”, wraz z budynkiem administracyjnym. Prace budowlane rozpoczęły się wiosną 2005 r., a obiekty zostały formalnie otwarte we wrześniu 2006 r. Ponadto gmina utworzyła Remiks Tromsø KF w 2007 r., aby skonsolidować działalność gminy w zakresie gospodarowania odpadami w ramach jednego podmiotu. Główna działalność nowego podmiotu odbywała się w Miljøpark, gdzie wydzierżawił od Tromsø Miljøpark KF budynek produkcyjny i administracyjny.
- (112) Jak stwierdzono w pkt (29), gmina ostatecznie rozwiązała w latach 2009–2010 zarówno Tromsø Miljøpark KF, jak i Remiks Tromsø KF i założyła Remiks Miljøpark AS, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, która następnie utworzyła trzy spółki zależne Remiks Husholdning, Remiks Næring i Remiks Produksjon. Proces prowadzący do osiągnięcia tego celu opisano bardziej szczegółowo poniżej.

3.3.1.1. Dokument przygotowawczy⁽¹³⁴⁾ z dnia 29 kwietnia 2009 r.

- (113) Dokument przygotowawczy z dnia 29 kwietnia 2009 r., zatytułowany „Przyszła organizacja Remiks”⁽¹³⁵⁾, został opracowany przed posiedzeniem Rady Gminy w dniu 17 czerwca 2009 r.
- (114) Po rozważeniu dostępnych możliwości reorganizacji w dokumencie zalecono formę prawną z ograniczoną odpowiedzialnością oraz strukturę „grupy” ze spółką dominującą i co najmniej dwiema spółkami zależnymi. Zalecenie to było uzasadnione koniecznością wyraźnego oddzielenia komercyjnej działalności gminy w zakresie gospodarowania odpadami od jej monopolu prawnego w odniesieniu do odpadów z gospodarstw domowych. Uznano również, że nowa struktura jest bardziej odpowiednia do osiągnięcia efektywności operacyjnej.
- (115) Ponadto w dokumencie zaproponowano, aby w sytuacji, gdy Tromsø Miljøpark KF przestał istnieć, Remiks Miljøpark AS stał się spółką dominującą grupy i pełnił rolę „zarządzającego nieruchomościami” obiektów Miljøpark, odpowiedzialnego za dalszą rozbudowę obszaru i dzierżawę obiektów na tym terenie. W związku z tym w ramach zalecanej reorganizacji należało określić bilans otwarcia oraz początkowy poziom kapitalizacji nowego Remiks Miljøpark.

⁽¹²⁹⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 6 marca 2020 r., dokument nr 1118791, oraz sprawozdanie z audytu, dokument nr 1118793.

⁽¹³⁰⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 1 lipca 2022 r. Dokument nr 1300165.

⁽¹³¹⁾ D) Zob. pismo skarżącego z dnia 12 sierpnia 2020 r., dokument nr 1147832.

⁽¹³²⁾ Decyzje o zakładaniu przedsiębiorstw komunalnych lub innych przedsiębiorstw podejmuje Rada Gminy, która jest najwyższym organem decyzyjnym w gminie.

⁽¹³³⁾ Zob. dokument przygotowawczy z dnia 29 kwietnia 2009 r., dokument nr 901215.

⁽¹³⁴⁾ W tym względzie „dokument przygotowawczy” jest formalnym dokumentem przedstawiającym konkretny przypadek do rozpatrzenia na posiedzeniach Rady Gminy. Dokument ten zawiera informacje ogólne, analizy i zalecenia potrzebne do podjęcia decyzji i jest przygotowywany przez administrację.

⁽¹³⁵⁾ Zob. dokument przygotowawczy z dnia 29 kwietnia 2009 r., dokument nr 901215., zatytułowany w języku norweskim „Fremtidig organisering av Remiks”.

- (116) W tym kontekście w dokumencie zaproponowano pierwszy etap polegający na przeniesieniu zakresu Tromsø Miljøpark KF do nowego Remiks Miljøpark AS oraz dalszego rozważenia odpowiednich działek na potrzeby niektórych planów rozbudowy. W tamtym czasie istniała niepewność co do dokładnej wielkości i wartości potrzebnych działek. Następnie, po dalszych działaniach przygotowawczych, w dokumencie zaproponowano rozwiązanie Remiks Tromsø KF i przeniesienie zakresu do Remiks Miljøpark AS, które utworzyłyby dwie lub więcej spółek zależnych zajmujących się zbiórką i przetwarzaniem odpadów, w ramach których działalność związana z monopolem prawnym została by powierzona odrębnej jednostce.
- (117) Podczas kolejnego posiedzenia rady w dniu 17 czerwca 2009 r. Rada Gminy zastosowała się do tego zalecenia ⁽¹³⁶⁾. W związku z tym 1 września 2009 r. gmina utworzyła spółkę Remiks Miljøpark AS ⁽¹³⁷⁾, która 8 grudnia 2009 r. utworzyła trzy spółki zależne ⁽¹³⁸⁾. W tym czasie wszystkim podmiotom dostarczony minimalny kapitał własny wymagany do założenia. Co istotne, Remiks Husholdning działałby jako „podmiot statutowy” zajmujący się monopolem prawnym w zakresie odpadów z gospodarstw domowych ⁽¹³⁹⁾.
- (118) Gmina zaangażowała również Byggtakst Nord AS („Byggtakst”), niezależnego rzeczoznawcę, w celu określenia wartości nieruchomości związanej z budynkami w Miljøpark. Zgodnie ze sprawozdaniem z wyceny z 3 stycznia 2010 r. wskazana działka miała powierzchnię około 46 600 m² i była warta 42,6 mln NOK ⁽¹⁴⁰⁾.
- (119) Byggtakst zauważyło, że jest mało prawdopodobne, aby działka miała dalszy potencjał rozwojowy, ponieważ wyrównane części zostały w pełni zabudowane, a budynki były eksploatowane. Byggtakst potwierdziło również, że wycenę przeprowadzono zgodnie z sekcją 18B pkt 2.2 lit. a) Wytycznych Urzędu w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne („Wytyczne Urzędu w sprawie sprzedaży gruntów”) ⁽¹⁴¹⁾.

3.3.1.2. Dokument przygotowawczy z dnia 11 czerwca 2010 r.

- (120) Dokument przygotowawczy z dnia 11 czerwca 2010 r. zatytułowany „Remiks – zasilenie kapitału” ⁽¹⁴²⁾ został sporządzony przed posiedzeniem Rady Gminy w dniu 23 czerwca 2010 r.
- (121) W dokumencie administracja zaproponowała dwuetapowy plan kapitalizacji. Na początkowym „etapie pierwszym” zakres Tromsø Miljøpark KF zostałby przeniesiony na przedsiębiorstwo Remiks Miljøpark, w tym budynki znajdujące się na odnośnym terenie, wraz z działką znajdującą się pod budynkami wycenionymi przez Byggtakst. Na „etapie drugim” dodatkowa część nieruchomości zostałaby przeniesiona na przedsiębiorstwo Remiks Miljøpark jako dalszy wkład rzeczowy.
- (122) Ponadto w dokumencie przygotowawczym podkreślono znaczenie przestrzegania testu prywatnego inwestora zgodnie z zasadami EOG w zakresie pomocy państwa. W tym względzie administracja miejska przedstawiła następujące uwagi.
- (123) Po pierwsze, należy przeanalizować perspektywę rynkowego zwrotu z kapitału, biorąc pod uwagę alokację tego kapitału między prawnie umocowaną działalność a działalnością komercyjną. Ponieważ jedna ze spółek zależnych prowadziłaby działalność wyłącznie w ramach regulowanego monopolu na podstawie zasady kosztów całkowitych, dywidendy wewnątrz grupy ograniczałyby się do podmiotów prowadzących działalność komercyjną. Jednocześnie, ponieważ jedna ze spółek zależnych działała w ramach monopolu, ryzyko inwestycji zostałoby nieco zmniejszone. W tym względzie w dokumencie stwierdzono, że jedynie 40 % działalności grupy było zależne od rynku, podczas gdy 60 % dotyczyło monopolu.

⁽¹³⁶⁾ Zob. protokół rady gminy z dnia 17 czerwca 2009 r., dokument nr 880590. Decyzje rady są wynikiem głosowania na posiedzeniu rady i odzwierciedlają oficjalne stanowisko gminy.

⁽¹³⁷⁾ Zob. dokument założycielski Remiks Miljøpark AS, dokumenty nr 901203 i 880592.

⁽¹³⁸⁾ Zob. dokumenty założycielskie Remiks Næring, Remiks Husholdning i Remiks Produksjon, dokument nr 880592.

⁽¹³⁹⁾ Zob. statut spółki Remiks Husholdning, dokument nr 880592.

⁽¹⁴⁰⁾ Zob. wycena Byggtakst Nord AS, dokument nr 901213, zatytułowany w języku norweskim „Verditakst for tomt på Skattøra til Remixanlegget”.

⁽¹⁴¹⁾ Zob. decyzja Urzędu Nadzoru EFTA z dnia 17 listopada 1999 r. 275/99/COL wprowadzająca wytyczne w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne i zmieniająca po raz dwudziesty zasady proceduralne i merytoryczne w dziedzinie pomocy państwa (Dz.U. L 137 z 8.6.2000, s. 28 i Suplement EOG nr 26 z 8.6.2000, s. 19).

⁽¹⁴²⁾ Zob. dokument przygotowawczy z dnia 11 czerwca 2010 r., dokument nr 901219., zatytułowany w języku norweskim „Remiks Miljøpark AS – Innskudd egenkapital”.

- (124) Po drugie, wymóg zwrotu z inwestycji był związany z perspektywą wypłaty dywidend. W tym względzie głównym celem konsolidacji było wykorzystanie synergii za pomocą kolokacji i koordynacji odpadów z gospodarstw domowych i odpadów komercyjnych. Mimo że zakład przetwarzania wybudowano przede wszystkim do zadań związanych z gospodarowaniem odpadami z gospodarstw domowych, postępowanie z odpadami komercyjnymi w ramach tych samych zakładów przyczyniłoby się w znacznym stopniu do uzyskania przychodów oraz zmniejszenia kosztów przetwarzania w przeliczeniu na tonę.
- (125) Co więcej, w dokumencie uznano za właściwe określenie odpowiedniego współczynnika kapitału własnego, aby spełnić minimalne wymogi dotyczące operacji, biorąc pod uwagę poziom kapitału własnego, do wniesienia którego zobowiązały się inwestor prywatny znajdujący się w porównywalnej sytuacji. W tym względzie przy planowanych przeniesieniach współczynnik kapitału własnego grupy i spółki dominującej wyniósłby odpowiednio 11 % i 20,7 %. Poziom ten uznano za zgodny z testem prywatnego inwestora, ponieważ uznano, że współczynnik kapitału własnego <30 % nie wiąże się z „nadmierną kapitalizacją”.
- (126) Podczas kolejnego posiedzenia rady 23 czerwca 2010 r. ⁽¹⁴³⁾ rada gminy zatwierdziła proponowane transakcje, które miały zastosowanie z mocą wsteczną, ponieważ grupa rozpoczęła już swoją działalność. Po „etapie pierwszym” całkowita wartość kapitału własnego wynosiła 40 mln NOK, a kwotę tę przekształcono w kapitał podstawowy i premię.
- (127) W listopadzie 2010 r. gmina zleciła Byggtakst określenie wartości działki planowanej z myślą o „etapie drugim” planu kapitalizacji przedsiębiorstwa Remiks Miljøpark. Działka ta stanowiła część planu zagospodarowania przestrzennego Miljøpark, ale nie została jeszcze opracowana ani wykorzystana do działań związanych z gospodarowaniem odpadami. Zgodnie ze sprawozdaniem z wyceny z dnia 12 stycznia 2011 r. wskazana działka miała powierzchnię około 33 000 m² i była warta 39,6 mln NOK ⁽¹⁴⁴⁾. Byggtakst potwierdziło, że wycenę przeprowadzono zgodnie z sekcją 18B pkt 2.2 lit. a) wytycznych Urzędu w sprawie sprzedaży gruntów.

3.3.1.3. Dokument przygotowawczy z dnia 11 kwietnia 2012 r.

- (128) Zgodnie z dokumentem przygotowawczym z dnia 11 kwietnia 2012 r. ⁽¹⁴⁵⁾, sporządzonym przed posiedzeniem rady gminy 19 czerwca 2012 r., dodatkowy grunt był niezbędny do dalszego rozwoju działalności przedsiębiorstwa Remiks Miljøpark w zakresie gospodarowania odpadami oraz do refinansowania pożyczek związanych z finansowaniem budynków.
- (129) Ponadto zgodnie z dokumentem przygotowawczym gmina odkryła, że w księgach podano nieprawidłową wartość działki przeniesionej w 2010 r., ponieważ gmina błędnie zrozumiała założenie wyceny. Biorąc pod uwagę koszty infrastruktury, w dokumencie zaproponowano dostosowanie wartości do 38,8 mln NOK.
- (130) Ponadto w dokumencie przygotowawczym podkreślono znaczenie przestrzegania testu prywatnego inwestora. W tym względzie gmina przedstawiła następujące uwagi.
- (131) Po pierwsze, przy planowanym wkładzie i prawidłowej wartości pierwszej działki, współczynnik kapitału własnego grupy wyniósłby 26,3 %. Współczynnik ten nie byłby uważany za nienormalny, ponieważ odzwierciedlał średnią dla porównywalnych przedsiębiorstw w tej branży.
- (132) Po drugie, w dokumencie rozważono poziom zwrotu, który powinien być wymagany. Na podstawie pewnych założeń dotyczących odsetek wolnych od ryzyka, inflacji, stawki podatkowej, premii z tytułu ryzyka i za stałość aktywów wymaganą stopę zwrotu oszacowano na 9 %. Kilka założeń wymagało jednak dalszej oceny. Na przykład, czy stopa wolna od ryzyka powinna być niższa, biorąc pod uwagę oczekiwane niższe stopy. Ponadto dostępnych było niewiele punktów odniesienia na potrzeby ustalenia premii z tytułu ryzyka. Co więcej, premię za stałość aktywów należy ocenić z uwzględnieniem tego, że inwestycja miała charakter długoterminowy.

⁽¹⁴³⁾ Zob. protokół rady gminy z dnia 23 czerwca 2010 r., dokument nr 901189.

⁽¹⁴⁴⁾ Zob. wycena Byggtakst Nord AS, dokument nr 901181, zatytułowany w języku norweskim „Verditakst for tomt g.nr. 125 B.nr 2 på Skattøra”.

⁽¹⁴⁵⁾ Zob. dokument przygotowawczy z dnia 11 kwietnia 2012 r., dokument nr 901183.

- (133) Po trzecie, w odniesieniu do perspektyw finansowych działalności oraz tego, czy kapitał własny przyczyniłby się do wzrostu dochodów zgodnie z wymogami testu prywatnego inwestora, w dokumencie stwierdzono, że dodatkowa działka była potrzebna do rozszerzenia działalności; Grupa Remiks znajdowała się w fazie wzrostu, zaangażowała się w program rozwoju działalności gospodarczej i aktywnie badała możliwości dalszego rozwoju nieruchomości, w tym plany przeniesienia działalności związanej z przetwarzaniem odpadów z Tromsdalen do zakładu oraz współpracowała z partnerami regionalnymi przy ustanowieniu zakładu przetwarzania odpadów. Inicjatywy te miały zwiększyć wydajność operacyjną oraz generować dodatkowe dochody z odpadów nadających się do recyklingu, a ostatecznie doprowadzić do poprawy wyników finansowych.
- (134) Ponadto w dokumencie powrócono do kwestii, czy proponowany wymóg zwrotu z inwestycji powinien mieć zastosowanie do całości inwestycji, czy też powinien on być ograniczony do 40 % tej kwoty, biorąc pod uwagę 60 % obrotu grupy wynikającego z działalności związanej z odpadami z gospodarstw domowych, co nie pozwalało na wypłatę zwrotu rynkowego ani wypłaty dywidend.
- (135) Na podstawie powyższych rozważań ostateczne zalecenie zawarte w dokumencie dotyczyło przeprowadzenia dalszej oceny wymogu zwrotu, przedstawienia dokumentacji dotyczącej części zainwestowanego kapitału, którą należy przeznaczyć na działalność komercyjną, oraz przeprowadzenia oceny ekonomicznej perspektywy zwrotu.
- (136) Na kolejnym posiedzeniu rady gminy 19 czerwca 2012 r. ⁽¹⁴⁶⁾ zatwierdzono dodatkowe przeniesienie na przedsiębiorstwo Remiks Miljøpark oraz poprawkę w księgach. Wraz z dodatkowym wkładem rzeczowym i prawidłową wartością pierwszej działki całkowity kapitał własny gminy zainwestowany w grupę wyniósł 102,5 mln NOK.

Tabela 2

Inwestycje

Początkowy kapitał podstawowy i agio emisyjne w momencie utworzenia	195 000	NOK
Kapitał własny netto przekazany przez przedsiębiorstwa komunalne	23 578 814	NOK
Przeniesienie gruntów z gminy (pierwsza działka)	38 779 906	NOK
Przeniesienie gruntów z gminy (druga działka)	39 600 000	NOK
Kapitał wpłacony ogółem	102 153 727	NOK

3.3.2. Podstawy wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

- (137) Przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania skarżący wyraził obawy dotyczące początkowej kapitalizacji przedsiębiorstwa Remiks Miljøpark w 2010 r., kwestionując zgodność z testem prywatnego inwestora. W szczególności skarżący uznał, iż gmina nie przedstawiła żadnej dokumentacji wykazującej, że bilans otwarcia nowego podmiotu ustalono zgodnie z powyższą zasadą, ani dokumentacji wykazującej, że gmina wymagała normalnego zwrotu z zainwestowanego kapitału ⁽¹⁴⁷⁾.
- (138) Ponadto skarżący zauważył, że wydaje się, iż wymóg zwrotu na poziomie 9 %, o którym zadecydowano w 2012 r., ustalono przy założeniu podziału 40/60 na działalność komercyjną i niekomercyjną grupy. Ponieważ jednak wskaźnik ten uległ zmianie w kolejnych latach, przy czym 58 % przychodów pochodziło z działalności komercyjnej w 2016 r., zmieniło się założenie dotyczące ustalenia stopy zwrotu. Gmina powinna była zatem odpowiednio dostosować swój wymóg, a brak takiego działania spowodował, że nie zażądała wystarczającego zwrotu ⁽¹⁴⁸⁾.

⁽¹⁴⁶⁾ Zob. protokół rady gminy, dokument nr 901175.

⁽¹⁴⁷⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 31 stycznia 2018 r., dokument nr 895954.

⁽¹⁴⁸⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 22 maja 2018 r., dokument nr 914528.

- (139) W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd przypomniał, że zgodność z testem prywatnego inwestora należy badać na zasadzie *ex ante*, z uwzględnieniem informacji dostępnych w momencie podejmowania decyzji o transakcjach. Chodziło zatem o to, czy racjonalny podmiot gospodarczy o cechach podobnych do cech gminy dokonałby przedmiotowych transakcji na podstawie dostępnych wówczas informacji ⁽¹⁴⁹⁾.
- (140) W odniesieniu do początkowego zestawu przeniesień z 2010 r. Urząd zauważył, że w dokumencie przygotowawczym, sporządzonym przed decyzją rady gminy, podkreślono znaczenie zgodności z testem prywatnego inwestora. Urząd uznał jednak, że nie jest jasne, w jaki sposób gmina ostatecznie zapewniła taką zgodność. W związku z tym Urząd zwrócił się do władz norweskich o dostarczenie dalszych informacji w tej kwestii.
- (141) Ponadto w odniesieniu do przeniesienia działki z 2012 r. i korekty wartości Urząd zauważył, że rada gminy zdecydowała o wymogu zwrotu w wysokości 9 %, ale decyzja ta nie zawierała uzasadnienia ekonomicznego, dlaczego stawka ta byłaby właściwa. Ponadto dokument przygotowawczy, w którym podkreślono potrzebę zapewnienia zgodności z testem prywatnego inwestora, zawierał dyskusję na temat tego, czy podział 40/60 miałby zastosowanie w tym względzie. Nie wydaje się jednak, aby w tym dokumencie wyciągnięto wnioski. W związku z tym Urząd wezwał władze norweskie do przedstawienia dalszej dokumentacji oraz odniesienia się do stopy zwrotu i zgodności z testem prywatnego inwestora.

3.3.3. Uwagi władz norweskich w toku formalnego postępowania wyjaśniającego

- (142) W trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego władze norweskie przedstawiły dokumentację wykazującą, w jaki sposób ustalono wymóg zwrotu w wysokości 9 %, i skomentowały perspektywy *ex ante* uzyskania takich zwrotów z inwestycji w grupie.
- (143) Władze norweskie wykazały, że w momencie ustanawiania przedsiębiorstwa Remiks Miljøpark gmina postępowala zgodnie z procedurą określoną w obowiązujących wówczas wytycznych ESA dotyczących sprzedaży gruntów, które miały wówczas zastosowanie, zlecając sporządzenie sprawozdań z wyceny przez niezależnego rzeczoznawcę.
- (144) W odniesieniu do wymogu zwrotu w wysokości 9 % przyjętego w 2012 r. władze norweskie przedstawiły opinię prawną przygotowaną 14 listopada 2011 r. przez Ernst & Young („EY”) dla gminy ⁽¹⁵⁰⁾. W sprawozdaniu EY oszacowało stopę zwrotu, której gmina powinna była wymagać w odniesieniu do „etapu pierwszego”, a także podobnie stopę, której powinna ona wymagać przy ocenie wkładu na „etapie drugim”.
- (145) Za pomocą metody średniego ważonego kosztu kapitału (WACC), w tym kapitałowego modelu wyceny aktywów, EY stwierdziło, że wymagana stopa zwrotu w wysokości 7,5–9 % może być odpowiednia dla inwestycji związanej z działalnością komercyjną w zależności od tego, czy należy uwzględnić premię za stałość aktywów w wysokości 4 %. Szacunki te oparto na strukturze kapitałowej ujętej w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym.

Tabela 3

Parametry szacunków WACC

Parametr WACC	Dzień wyceny	Oczekiwania długoterminowe
Stopa procentowa wolna od ryzyka	3 %	4,5 %
Inflacja	2,5 %	2,5 %
Premia z tytułu ryzyka	6 %	5 %
Premia za stałość aktywów	4 %	4 %
Wartość beta		
Nielewarowana wartość beta	0,7	0,7
Lewarowana wartość beta	2,367	2,367

⁽¹⁴⁹⁾ Zob. decyzja o wszczęciu postępowania, motyw 84.

⁽¹⁵⁰⁾ Zob. opinia prawna Ernst & Young z dnia 14 listopada 2011 r., dokument nr 11116638.

Kapitałowy model wyceny aktywów	21,2 %	20,3 %
Stawka podatkowa	28 %	28 %
Premia z tytułu zadłużenia	1,5 %	1,5 %
Koszt długu	3,24 %	4,32 %
Średni ważony koszt kapitału (WACC)	8,55 %	9,06 %

- (146) EY wyjaśniło jednak, że nie otrzymało prognoz, ocen, budżetów ani innych dokumentów, które pozwoliłyby mu ustalić, czy uzyskanie wymaganej stopy zwrotu z przedmiotowej inwestycji byłoby *realistyczne*, co byłoby decydującym elementem dla stwierdzenia zgodności z testem prywatnego inwestora.
- (147) W tym względzie podczas formalnego postępowania wyjaśniającego władze norweskie przyznały, że w tamtym czasie EY nie otrzymało takich informacji. Ponadto poinformowały Urząd, że na chwilę obecną nie istnieje żadna dokumentacja tego rodzaju, poza rocznymi budżetami operacyjnymi na lata, o których mowa ⁽¹⁵¹⁾. Budżety te nie zawierałyby jednak wystarczających informacji na temat ówczesnych długoterminowych perspektyw finansowych.
- (148) Poza dokumentami przygotowawczymi i opinią przygotowaną przez EY władze norweskie potwierdziły, na wniosek Urzędu, że nie mogły uzyskać ani przedstawić żadnej innej dokumentacji uzasadniającej rozważania poczynione w czasie inwestycji, które mogłyby rzucić światło na potencjalny zwrot z tej inwestycji ⁽¹⁵²⁾. Władze norweskie przyznały ponadto, że w dokumentach przygotowawczych brakowało dogłębnej oceny ekonomicznej wymaganej w ramach testu prywatnego inwestora ⁽¹⁵³⁾. Z tego powodu władze te nie mogły wykazać pełnej zgodności z testem prywatnego inwestora zgodnie ze standardem wymaganym przez Urząd ⁽¹⁵⁴⁾. Uznały one jednak, że należy wziąć pod uwagę fakt, iż gmina w dobrej wierze próbowała zastosować się do tej zasady.
- (149) Władze norweskie wyjaśniły ponadto, że w tamtym czasie gmina koncentrowała się na zapewnieniu, aby transakcje dostarczyły przedsiębiorstwu Remiks Miljøpark kapitału niezbędnego do prowadzenia działalności. Konieczne było utrzymanie dobrze funkcjonującego i racjonalnego pod względem kosztów postępowania z odpadami z gospodarstw domowych. Mimo że w tym kontekście gmina zostałaby uznana za podmiot gospodarczy, stwierdziła ona, że istotne jest postrzeganie transakcji w świetle potrzeby kontynuowania postępowania z odpadami z gospodarstw domowych, co stanowi obowiązek publiczny.
- (150) Władze norweskie podkreśliły również, że celem gminy zawsze było osiągnięcie zwrotu z inwestycji ⁽¹⁵⁵⁾. Władze norweskie utrzymywały, że inwestycji dokonano na podstawie realistycznego oczekiwania uzyskania zwrotu rynkowego. Gmina nie miała powodów, by wątpić, że grupa może działać efektywnie w porównaniu z istniejącymi operatorami prywatnymi; gmina miała solidne doświadczenie w postępowaniu z odpadami, które to doświadczenie mogła wykorzystać przy świadczeniu usług komercyjnych. W rezultacie, w momencie podejmowania decyzji, gmina uznała przedmiotową działalność za opłacalną i nie miała zamiaru przyznawać pomocy państwa. Gmina była zatem zdania, że wykazała się należytych „uprawnieniami dyskrecjonalnymi inwestora”, jeżeli chodzi o inwestycję w grupę ⁽¹⁵⁶⁾.

⁽¹⁵¹⁾ Zob. pismo gminy z dnia 17 lutego 2020 r., dokument nr 1114906.

⁽¹⁵²⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽¹⁵³⁾ Zob. pismo gminy z dnia 17 lutego 2020 r., dokument nr 1114906.

⁽¹⁵⁴⁾ Ibid.

⁽¹⁵⁵⁾ Zob. pismo władz norweskich z dnia 25 marca 2022 r., dokument nr 1278148.

⁽¹⁵⁶⁾ Ibid.

- (151) Władze norweskie zauważyły ponadto, że późniejszy rozwój sytuacji finansowej przedsiębiorstwa potwierdził, że założenia *ex ante* gminy były prawidłowe, a zatem inwestycja była uzasadniona względami komercyjnymi. Gmina zainwestowała zatem na warunkach akceptowalnych dla inwestora prywatnego. Chociaż zgodność z testem prywatnego inwestora wymaga analizy *ex ante*, uznano, że wyniki *ex post* służą jako „kontrola w praktyce” służąca do oceny domniemanej korzyści ⁽¹⁵⁷⁾.
- (152) Na podstawie powyższych rozważań władze norweskie powtórzyły, że nic nie wskazuje na to, iż przedsiębiorstwo Remiks Miljøpark zyskało przewagę po utworzeniu, ponieważ wszystkie aktywa przeniesiono zgodnie z wartością rynkową, a rada gminy, kierująca się perspektywami długoterminowej rentowności, prawidłowo oceniła inwestycję.

3.3.4. Uwagi skarżącego

- (153) Podczas formalnego postępowania wyjaśniającego skarżący odniósł się do wcześniejszych argumentów ⁽¹⁵⁸⁾ i podkreślił, że władze norweskie przyznały, iż transakcje dokonane w 2010 i 2012 r. nie zostały wcześniej dokładnie ocenione, a zatem nie były zgodne z wymaganym standardem testu prywatnego inwestora ⁽¹⁵⁹⁾.

3.4. Środki nieobjęte decyzją o wszczęciu postępowania

- (154) Po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania skarżący zwrócił się do Urzędu o zbadanie transakcji i pożyczek między poszczególnymi przedsiębiorstwami należącymi do Grupy Remiks i odniósł się również do gwarancji gminnej ⁽¹⁶⁰⁾. Ponieważ formalne postępowanie wyjaśniające nie obejmuje tych transakcji ani żadnych innych zarzutów przedstawionych przez skarżącego na późniejszym etapie, zob. pkt (12), argumenty przedstawione w tym względzie przez strony nie będą dalej opisywane ani rozpatrywane w niniejszej decyzji.

II. OCENA

4. Istnienie pomocy państwa

4.1. Wprowadzenie

- (155) Art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG stanowi, co następuje: „[...] wszelka pomoc przyznawana przez państwa członkowskie WE, państwa EFTA lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z funkcjonowaniem niniejszego Porozumienia w zakresie, w jakim wpływa na handel między Umawiającymi się Stronami”.
- (156) Aby dany środek uznać za pomoc w rozumieniu powyższego postanowienia, muszą być spełnione łącznie następujące warunki: (i) środek musi być przyznany przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych; (ii) środek musi przynosić korzyść przedsiębiorstwu; (iii) środek musi sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom (selektywność) oraz (iv) środek musi grozić zakłóceniem konkurencji i wpływać na wymianę handlową.
- (157) W omawianym przypadku Urząd uważa, że należy rozpocząć ocenę od zbadania, czy w odniesieniu do każdego środka spełniono drugie kryterium, co obejmuje ustalenie, czy środki przyniosły korzyść odpowiednim przedsiębiorstwom. Jeżeli środki te nie przyniosłyby korzyści, nie byłoby potrzeby oceny pozostałych warunków określonych w art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG.

⁽¹⁵⁷⁾ Ibid.

⁽¹⁵⁸⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 12 sierpnia 2020 r., dokument nr 1147832.

⁽¹⁵⁹⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 1 lipca 2022 r., dokument nr 1300165.

⁽¹⁶⁰⁾ Zob. pismo skarżącego z dnia 6 marca 2020 r., dokument nr 1118791.

4.2. Korzyść

4.2.1. Kontekst prawny

- (158) Zakwalifikowanie środka jako pomocy wymaga, aby przynosił on korzyść przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem. Korzyść w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych ⁽¹⁶¹⁾.
- (159) Uważa się, że transakcje gospodarcze zawierane przez podmioty publiczne nie przynoszą korzyści kontrahentowi, a więc nie stanowią pomocy, jeśli przeprowadza się je zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi ⁽¹⁶²⁾. Ocenia się to zgodnie z testem prywatnego inwestora, będącym zasadą opracowaną w odniesieniu do różnych transakcji gospodarczych ⁽¹⁶³⁾, takich jak „test inwestora rynkowego” i „test prywatnego nabywcy”, jak opisano poniżej ⁽¹⁶⁴⁾.
- (160) Test prywatnego inwestora ma zastosowanie, chyba że nie ma możliwości porównania zachowania państwa w danej sprawie z zachowaniem podmiotu prywatnego, ponieważ zachowanie to jest nierozzerwalnie związane z istnieniem infrastruktury, której żaden podmiot prywatny nigdy nie byłby w stanie stworzyć, lub państwo działało w charakterze organu publicznego. W odniesieniu do drugiego z tych przypadków należy zauważyć, że samo wykonywanie prerogatyw organu publicznego, takich jak korzystanie ze środków o charakterze ustawodawczym lub podatkowym, samo w sobie nie powoduje, że wspomniany test nie ma zastosowania. To gospodarczy charakter przedmiotowej ingerencji państwa, a nie środki zastosowane w tym celu sprawiają, że ma zastosowanie ten test ⁽¹⁶⁵⁾. W przypadku stosowania testu prywatnego inwestora należy jednak pomijać wszelkie względy polityki publicznej, na przykład względy polityki społecznej, regionalnej lub sektorowej ⁽¹⁶⁶⁾.

4.2.1.1. Test prywatnego nabywcy

- (161) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej opracował „test prywatnego nabywcy” w celu określenia obecności korzyści w przypadkach publicznego nabywania towarów lub usług na danym rynku ⁽¹⁶⁷⁾. W takich sytuacjach korzyść odpowiada różnicy pomiędzy wynagrodzeniem, którego sprzedający mógłby oczekiwać w normalnych warunkach rynkowych, a wynagrodzeniem faktycznie mu wypłaconym ⁽¹⁶⁸⁾.
- (162) W przypadku gdy organy publiczne nabywają towary lub usługi, zasadniczo wystarczy wykluczyć istnienie korzyści, gdy płać cenę rynkową. W tym względzie zaledwie jedną z kilku metod pozwalających zapewnić, aby transakcja nie przynosiła korzyści kontrahentowi w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG, jest przetarg konkurencyjny. To, czy transakcja jest zgodna z warunkami rynkowymi, czy nie, można również ustalić na podstawie innych metod ⁽¹⁶⁹⁾.

⁽¹⁶¹⁾ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 3/17/COL z dnia 18 stycznia 2017 r. zmieniająca, po raz sto drugi, zasady proceduralne i merytoryczne w dziedzinie pomocy państwa, przez przyjęcie nowych Wytycznych dotyczących pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 61 ust. 66 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [2017/2413] („zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa”) (Dz.U. L 342 z 21.12.2017, s. 35 i Suplement EOG nr 82 z 21.12.2017, s. 1, pkt 66).

⁽¹⁶²⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 74.

⁽¹⁶³⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 74.

⁽¹⁶⁴⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., C-331/20 P i C-343/20 P, Komisja/Włochy, EU:C:2022:886, pkt 109 i 123.

⁽¹⁶⁵⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., C-331/20 P i C-343/20 P, Komisja/Włochy, EU:C:2022:886, pkt 108.

⁽¹⁶⁶⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 77 i wyrok Trybunału EFTA z dnia 27 stycznia 2014 r. w sprawie E-1/13, Miła, pkt 95.

⁽¹⁶⁷⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., C-331/20 P i C-343/20 P, Komisja/Włochy, EU:C:2022:886, pkt 123.

⁽¹⁶⁸⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., C-331/20 P i C-343/20 P, Komisja/Włochy, EU:C:2022:886, pkt 129.

⁽¹⁶⁹⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 97.

- (163) Przykładowo transakcję można ocenić w świetle warunków, w jakich miały miejsce porównywalne transakcje przeprowadzane przez porównywalne podmioty prywatne w porównywalnych sytuacjach (analiza porównawcza) ⁽¹⁷⁰⁾. Jeśli zakupu dokonują na tych samych warunkach podmioty publiczne i prywatne, które znajdują się w porównywalnej sytuacji, zakupy dokonywane przez podmioty prywatne stanowią poziom odniesienia, na podstawie którego można zasadniczo stwierdzić, że transakcja jest zgodna z warunkami rynkowymi ⁽¹⁷¹⁾. Jeżeli natomiast podmiot publiczny i podmioty prywatne, które znajdują się w porównywalnej sytuacji, nabywają tę samą usługę w tym samym czasie, ale na różnych warunkach, zwykle oznacza to, że transakcja nie jest zgodna z warunkami rynkowymi ⁽¹⁷²⁾.
- (164) W celu zidentyfikowania odpowiedniego poziomu odniesienia należy zwrócić szczególną uwagę na rodzaj odnośnego podmiotu gospodarczego, rodzaj przedmiotowej transakcji oraz odnośny rynek lub odnośne rynki ⁽¹⁷³⁾. Przykładowo w sytuacjach rynkowych, w których udzielane są rabaty ilościowe, a zatem ceny zależą od wolumenu transakcji kupującego, wielkość zakupu może być istotnym czynnikiem przy ustalaniu odpowiedniej transakcji odniesienia. Natomiast w przypadku nieudzielenia rabatów ilościowych względny dotyczący wolumenu transakcji nie mają zastosowania w ten sam sposób.
- (165) W każdym z tych scenariuszy w ramach analizy porównawczej często nie ustala się jednej „dokładnej” wartości odniesienia, ale raczej wyznacza się zakres możliwych wartości w wyniku oceny zbioru porównywalnych transakcji. W tym względzie, o ile transakcja mieści się w wyżej wymienionym zakresie, nie jest konieczne ustalenie, czy państwo mogło zawrzeć lepszą umowę ⁽¹⁷⁴⁾. Kwestią do rozstrzygnięcia jest raczej to, czy sprzedawca w danym czasie mógł sprzedać towary lub usługi za tę samą cenę na rynku prywatnym ⁽¹⁷⁵⁾.

4.2.1.2. Test prywatnego inwestora

- (166) Jak wspomniano powyżej, test prywatnego inwestora opracowano w odniesieniu do różnych transakcji gospodarczych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunał EFTA opracowały „test prywatnego inwestora” w celu zidentyfikowania obecności pomocy państwa w przypadkach inwestycji publicznych.
- (167) Aby ustalić na podstawie testu prywatnego inwestora, czy inwestycja podmiotu publicznego ma charakter pomocy państwa, konieczna jest ocena, czy w podobnych okolicznościach inwestor prywatny porównywalnej wielkości i działający w normalnych warunkach gospodarki rynkowej, byłby skłonny dokonać przedmiotowej inwestycji ⁽¹⁷⁶⁾.
- (168) Badanie zgodności z testem prywatnego inwestora musi zostać przeprowadzone na zasadzie *ex ante*, z uwzględnieniem informacji, do których podmiot publiczny miał dostęp w momencie podejmowania decyzji o interwencji. Zgodność z testem prywatnego inwestora można wykazać za pomocą biznesplanu *ex ante*, który stanowił podstawę decyzji inwestycyjnej. Każdy ostrożny inwestor prywatny przeprowadziłby w normalnych warunkach własną ocenę *ex ante* strategii i perspektyw finansowych projektu, na przykład za pomocą biznesplanu ⁽¹⁷⁷⁾. Państwo może jedynie powołać się na obiektywne i dające się zweryfikować elementy, które zostały uwzględnione przed podjęciem decyzji o dokonaniu inwestycji lub w jej trakcie, i nie wystarczy opierać się na szacunkach gospodarczych *ex post* pociągających za sobą retrospektywne stwierdzenie, że inwestycja dokonana przez państwo była rzeczywiście opłacalna, ani na późniejszym uzasadnieniu wybranego faktycznie sposobu postępowania ⁽¹⁷⁸⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 98.

⁽¹⁷¹⁾ Zob. zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 86. Zob. również decyzja Urzędu Nadzoru EFTA z 9 lipca 2014 r. w sprawie domniemanej pomocy państwa na rzecz Icelandair, decyzja nr 272/14/COL, pkt 58 i nast.

⁽¹⁷²⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 86.

⁽¹⁷³⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 99.

⁽¹⁷⁴⁾ W tym względzie zob. na przykład wyrok z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie T-150/20, EU: T:2022:443, pkt 52.

⁽¹⁷⁵⁾ Zob. argumentacja w wyroku w sprawie Heleba I, T-163/05, UE: T:2010:59, pkt 175, oraz wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., C-331/20 P i C-343/20 P, Komisja/Włochy, EU:C:2022:886, pkt 129.

⁽¹⁷⁶⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 74.

⁽¹⁷⁷⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 78.

⁽¹⁷⁸⁾ Zob. wyrok w sprawie Komisja/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 82–86 i 105.

4.2.2. Ciężar dowodu w celu ustalenia korzyści

- (169) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem to Urząd musi obiektywnie udowodnić istnienie pomocy państwa⁽¹⁷⁹⁾. W szczególności Urząd jest zobowiązany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie kwestionowanych środków w sposób staranny i bezstronny, tak aby dysponowała w chwili wydania ostatecznej decyzji możliwie najbardziej kompletnymi i wiarygodnymi informacjami, by to uczynić⁽¹⁸⁰⁾.
- (170) Nawet w przypadku gdy Urząd ma do czynienia z państwem EFTA, które, naruszając obowiązek współpracy, nie dostarcza wymaganych informacji, musi oprzeć swoje decyzje na odpowiednio solidnych i spójnych dowodach, które stanowią rozsądną podstawę do przypuszczenia, że przedsiębiorstwo otrzymało korzyść stanowiącą pomoc państwa, i które w związku z tym mogą stanowić uzasadnienie dla sformułowanych wniosków. Czyniąc to, Urząd nie może po prostu przyjąć założenia, że przedsiębiorstwo uzyskało korzyść stanowiącą pomoc państwa, ponieważ nie posiada informacji pozwalających stwierdzić inaczej, w przypadku braku innych dowodów pozwalających na pozytywne stwierdzenie, że taka korzyść opiera się na negatywnym domniemaniu⁽¹⁸¹⁾ ⁽¹⁸²⁾.

4.2.3. **Środek 1:** nabycie komercyjnych usług zbierania odpadów od przedsiębiorstwa Remiks Næring przez gminę

4.2.3.1. Kontekst faktyczny

- (171) Jak opisano w sekcji 3.1, w latach 2010–2016 gmina nabywała usługi zbierania odpadów od przedsiębiorstwa Remiks Næring bez przeprowadzenia uprzedniego postępowania o udzielenie zamówienia. Skarżący zgłosił zastrzeżenia dotyczące tego porozumienia, twierdząc, że ceny płacone przez gminę na rzecz Remiks Næring były wyższe od cen rynkowych. Władze norweskie przedstawiły jednak przykłady wskazujące, że jednostki gminne płaciły ceny odpowiadające cenom klientów prywatnych przedsiębiorstwa Remiks Næring. W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd wyraził jednak wątpliwości co do reprezentatywności tych przykładów.
- (172) Jako punkt wyjścia do oceny Urząd zwraca uwagę, że brak postępowania o udzielenie zamówienia nie prowadzi do domniemania korzyści⁽¹⁸³⁾. Bez uszczerbku dla ewentualnych naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych argumenty przedstawione w tym względzie przez skarżącego nie mogą zatem być rozstrzygające dla oceny pomocy państwa.
- (173) Co więcej, pierwotna skarga opierała się na porównaniu całkowitej płatności gminy z kwotą zapłaconą przez gminę Bodø za podobne usługi. W decyzji o wszczęciu postępowania⁽¹⁸⁴⁾ Urząd doszedł do wstępnego wniosku, że ta analiza porównawcza była nieodpowiednia, ponieważ między różnymi obszarami Norwegii występowały znaczne różnice w cenach, a także w zakresie i jakości usług. W toku formalnego postępowania wyjaśniającego nie przedstawiono żadnych dalszych argumentów podważających ten wniosek. W związku z tym Urząd uważa, że analiza porównawcza z gminą Bodø nie jest odpowiednim sposobem oceny przedmiotowego środka. W dalszej części Urząd odniesie się zatem jedynie do pozostałych przedstawionych argumentów.

4.2.3.2. Analiza porównawcza

- (174) W kontekście prawnym przedstawionym w sekcji 4.2.1 decydującym elementem do rozważenia jest kwestia, czy zakup przez gminę usług zbierania odpadów przyniósł korzyść przedsiębiorstwu Remiks Næring. Kwestią, którą należy ocenić, jest zatem to, czy przedsiębiorstwo Remiks Næring mogło w odpowiednim czasie sprzedać równoważne usługi zbierania odpadów po tych samych cenach na rynku prywatnym, zob. pkt (165).

⁽¹⁷⁹⁾ Zob. na przykład wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 19 września 2018 r., C-438/16 P, EU:C:2018:737, pkt 110.

⁽¹⁸⁰⁾ Zob. wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Francja/Komisja, C-559/12 P, EU:C:2014:217, pkt 63.

⁽¹⁸¹⁾ Zob. wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Larko/Komisja, C-244/18 P, EU:C:2020:238, pkt 67–70 i przytoczone orzecznictwo, oraz wyrok z dnia 7 maja 2020 r., BTB Holding Investments i Duferco Participations Holding/Komisja, C-148/19 P, EU:C:2020:354, pkt 48–51 i przytoczone orzecznictwo.

⁽¹⁸²⁾ Należy zauważyć, że w przypadku gwarancji istnieje pewne domniemanie, zob. wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Francja/Komisja, C-559/12 P, EU:C:2014:217, pkt 98 i 99.

⁽¹⁸³⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., C-331/20 P i C-343/20 P, Komisja/Włochy, EU:C:2022:886, pkt 128 i 132.

⁽¹⁸⁴⁾ Decyzja o wszczęciu postępowania, motywy 59.

- (175) Jak opisano w pkt (39), przedsiębiorstwo Remiks Næring oferowało te same usługi zbierania odpadów zarówno swoim wewnętrznym klientom komunalnym, jak i zewnętrznym klientom publicznym i prywatnym, przy czym klienci zewnętrzni stanowili 85% całkowitej bazy klientów. W toku formalnego postępowania wyjaśniającego władze norweskie wyjaśniły, że Remiks Næring stosowało ogólny „cennik” swoich regularnych usług, który został udostępniony Urzędowi. Cennik miał zastosowanie w równym stopniu do wszystkich klientów, niezależnie od ich statusu prawnego lub wielkości zakupów, zob. pkt (61). Innymi słowy, przedsiębiorstwo Remiks Næring nie ustalało indywidualnych cen dla poszczególnych klientów, zob. pkt (62).
- (176) Jak szczegółowo opisano w pkt (46), władze norweskie przedstawiły pewne dowody dotyczące zewnętrznych poziomów odniesienia przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania. W tym względzie Urząd zauważa, że na przedmiotowym rynku zbierania odpadów działali konkurencyjni dostawcy, którzy mogli świadczyć alternatywne usługi na rzecz klientów zewnętrznych. W toku formalnego postępowania wyjaśniającego władze norweskie dostarczyły dodatkową dokumentację potwierdzającą, że zewnętrzni klienci prywatni nabywali te same usługi, które nabywała gmina, oraz że klienci ci płacili za te usługi te same ceny, co gmina, zob. pkt (63)–(64). Dostarczono zarówno konkretne przykłady, jak i liczbę odpowiadających im klientów zewnętrznych w podziale na usługi. W tym samym oświadczeniu władze udokumentowały ponadto, że na przestrzeni lat klienci zewnętrzni podlegali takim samym korektom cen jak gmina. Władze norweskie oświadczyły, że napotykały ograniczenia administracyjne, zob. pkt (64), w dokumentowaniu dokładnej klientów zewnętrznych odpowiadających poszczególnym usługom, a Urząd potwierdza, że takie ograniczenia faktycznie istnieją. Urząd uważa jednak, że dostarczone informacje są wystarczająco wyczerpujące, aby wykazać, że ustalenia są reprezentatywne i rzetelne. W związku z tym dostarczona dokumentacja jest sama w sobie istotna.
- (177) W odniesieniu do twierdzenia skarżącego, że gmina powinna była wykorzystać swoją pozycję dużego nabywcy w celu wynegocjowania lepszych cen, Urząd uznaje istotność wykorzystania porównywalnej transakcji jako poziomu odniesienia. W przedmiotowej sprawie Urząd zauważa, że poszczególne usługi były w praktyce świadczone na rzecz wszystkich klientów, niezależnie od ich wielkości, według ustalanego corocznie cennika, w stosunku do którego nie udzielano rabatów ilościowych. W związku z tym wielkość zakupów nie miała wpływu na ostateczną zapłaconą cenę. Zakres indywidualnych rabatów był ponadto bardzo ograniczony, a w każdym razie były one przyznawane na zasadach niedyskryminacyjnych i niezależnie od wielkości.
- (178) W tych okolicznościach wszystkie transakcje zawarte z klientami zewnętrznymi należy uznać za porównywalne poziomy odniesienia. W związku z tym kwestia, czy gmina powinna być postrzegana jako pojedynczy duży nabywca czy kilku mniejszych klientów, nie ma znaczenia w kontekście obecnej analizy porównawczej. Kwestią istotną jest raczej to, czy gmina płaciła ceny na poziomie cen płaconych przez zewnętrznych klientów prywatnych (którzy zasadniczo mieli dostęp do alternatywnych konkurencyjnych dostawców usług). W tym względzie, biorąc pod uwagę obszerną dokumentację dostarczoną w toku formalnego postępowania wyjaśniającego, Urząd stwierdza, że gmina wykazała, iż zapłaciła przedsiębiorstwu Remiks Næring cenę rynkową.
- (179) W tym kontekście, ponieważ władze norweskie wykazały, że spełniły warunki określone w sekcji 4.2.1, początkowe wątpliwości wyrażone przez Urząd w decyzji o wszczęciu postępowania zostały skutecznie usunięte. W związku z powyższym Urząd uważa, że nabycie usług zbierania odpadów przez gminę od przedsiębiorstwa Remiks Næring nie przyniosło przedsiębiorstwu Remiks Næring korzyści. Niemniej jednak, w celu zapewnienia kompletności, Urząd odniesie się poniżej do pozostałych przedstawionych argumentów.

4.2.3.3. Wzrost wynagrodzenia

- (180) Jak wskazano w sekcji 3.1.2.4, skarżący twierdził, że zaobserwowany wzrost wynagrodzenia wypłaconego w latach 2010–2016 wskazywał na korzyść. Władze norweskie przypisały jednak ten wzrost rozszerzeniu działalności komunalnej, co skutkowało wyższym zapotrzebowaniem na usługi, zob. pkt (53), (68) i (69). Nie można było jednak przedstawić danych liczbowych potwierdzających to twierdzenie ze względu na ograniczenia administracyjne, o których mowa w pkt (64). Jak wskazano powyżej, Urząd przyznaje, że takie ograniczenia faktycznie istnieją i że nie byłoby rozsądne przeprowadzanie ręcznej kontroli wszystkich faktur. Wynika to również z faktu, że Urząd nie uważa, aby wzrost wynagrodzenia sam w sobie pociągał za sobą kwestię pomocy państwa.

- (181) W rzeczywistości Urząd zwraca uwagę na rozróżnienie między wzrostem wynagrodzenia a wzrostem cen usług. Wzrost wypłaconego wynagrodzenia sam w sobie nie oznacza istnienia korzyści. Zamiast tego odpowiednim wskaźnikiem byłby wzrost cen, ponieważ wzrost wynagrodzenia może być również spowodowany wzrostem wielkości sprzedaży lub zmianą zakresu nabywanych usług. Zatem kluczowe pytanie koncentruje się na tym, czy nastąpił wzrost ceny, który spowodował, że gmina płaciła ceny powyżej stawek rynkowych za przedmiotowe usługi.
- (182) W tym względzie nie ulega wątpliwości, że w przedmiotowych latach miały miejsce pewne podwyżki cen, zob. pkt (54), (65) i (70). Władze norweskie wyjaśniły jednak, że do ogólnego cennika wprowadzano coroczne korekty cen, które odzwierciedlały zmiany wskaźnika cen konsumpcyjnych i wzrost kosztów. Na poparcie tego twierdzenia w rocznych sprawozdaniach finansowych przedsiębiorstwa Remiks Næring⁽¹⁸⁵⁾ potwierdzono wystąpienie odpowiedniego wzrostu kosztów operacyjnych w tym okresie. Co ważne, w sprawozdaniach tych wskazano również, że w tym samym okresie nie nastąpił wzrost marży operacyjnej, co oznacza, że podwyżki cen były spowodowane uzasadnionymi czynnikami ekonomicznymi, a nie celową próbą podniesienia marży przedsiębiorstwa Remiks Næring przez zawyżanie stawek pobieranych od gminy.
- (183) Władze norweskie wykazały również, że korekty cen miały zastosowanie jednakowo do klientów wewnętrznych i zewnętrznych, czego dowodem jest przegląd kategorii usług i wskazanie przykładów klientów zewnętrznych, którzy zostali objęci taką samą podwyżką cen, zob. pkt (176) powyżej⁽¹⁸⁶⁾. Co więcej, z rocznych sprawozdań finansowych przedsiębiorstwa Remiks Næring wynika, że wzrostowi wynagrodzeń towarzyszył jeszcze większy wzrost całkowitych przychodów spółki⁽¹⁸⁷⁾. W rezultacie nastąpiło zmniejszenie części przychodów przypisanych gminie. Z dokumentacji tej wynika zatem, że korekty cen zostały wdrożone w sposób jednolity, ponieważ wzrostowi wynagrodzenia towarzyszył odpowiedni wzrost całkowitych przychodów.
- (184) Na podstawie powyższego Urząd stwierdza, że wzrost wynagrodzenia wypłaconego przedsiębiorstwu Remiks Næring we wskazanym okresie nie może być uznany za dowód na to, że przedsiębiorstwo Remiks Næring uzyskało korzyść z tytułu „nadwyżki ceny”.

4.2.3.4. Porównanie z Remiks Husholdning

- (185) Jak wyjaśniono w sekcjach 3.1.2.5, 3.1.3.3 i 3.1.4.3, istniała znaczna różnica między wynagrodzeniem wypłaconym przedsiębiorstwu Remiks Næring w 2016 r. a kosztami poniesionymi przez przedsiębiorstwo Remiks Husholdning w 2017 r. Początkowo skarżący twierdził, że różnica ta wskazywała na marżę na sprzedaży usług komunalnych na poziomie 30 %, zob. pkt (58). W toku formalnego postępowania wyjaśniającego skarżący skorygował te szacunki do 65 %, zob. pkt (81). Władze norweskie argumentowały jednak, że różnica ta wynosi mniej niż 14 % ze względu na różnice w zakresie i kosztach usług świadczonych przez podmioty, zob. pkt (72).
- (186) Jeżeli chodzi o obliczenia przedstawione zarówno przez skarżącego, jak i władze norweskie, Urząd ma następujące uwagi: Po pierwsze Urząd uważa, że obliczenia skarżącego, zgodnie z którymi marża wynosi 65 %, są błędne. Jak wskazały władze norweskie w pkt (72), przedsiębiorstwo Remiks Husholdning przejęło jedynie zadanie zbierania odpadów, natomiast przyjmowanie odpadów dostarczanych we własnym zakresie nadal wchodziło w zakres usług przedsiębiorstwa Remiks Næring. Nieuwzględnienie tej różnicy prowadzi do znacznego przeszacowania marż. Po drugie Urząd uważa, że obliczenia władz norweskich są niekompletne. Chociaż obliczenia te odzwierciedlają różnicę w zakresie, nie uwzględniają faktu, że koszty przedsiębiorstwa Remiks Husholdning nie obejmują pełnego roku działalności, ponieważ przedsiębiorstwo to przejęło świadczenie usług od 1 lutego 2017 r.
- (187) Po uwzględnieniu obu braków Urząd stwierdza, że różnica między wynagrodzeniem Remiks Næring a kosztami Remiks Husholdning wynosi 7 %. Innymi słowy, hipotetyczna marża operacyjna na sprzedaży usług komunalnych wyniosłaby 7 %. Urząd zwraca uwagę, że margines ten mieści się w zakresie uznanym przez skarżącego za normalny, zob. pkt (81).

⁽¹⁸⁵⁾ Roczne sprawozdania finansowe Grupy Remiks za lata 2011–2016, dokument nr 884932.

⁽¹⁸⁶⁾ Zob. załącznik 1.1 do pisma władz norweskich z dnia 17 lutego 2020 r. pt. „Examples of customers services and price increase” [„Przykłady usług dla klientów i podwyżki cen”], dokument nr 1114886.

⁽¹⁸⁷⁾ Roczne sprawozdania finansowe Grupy Remiks za lata 2011–2016, dokument nr 884932.

- (188) Władze norweskie twierdziły również, że po przeniesieniu zadania do przedsiębiorstwa Remiks Husholdning uzyskano różnego rodzaju oszczędności kosztów, zob. pkt (73)–(77). Chociaż opinie na temat wielkości tych oszczędności są rozbieżne, zob. pkt (82), Urząd uznaje wyjaśnienia władz norweskich dotyczące wystąpienia pewnych oszczędności kosztów za wiarygodne. W szczególności wykazane efekty synergii i separacja optyczna prawdopodobnie przyniosły pewne oszczędności kosztów. Urząd zauważa, że takie oszczędności kosztów dodatkowo zmniejszyłyby hipotetyczną marżę obliczoną w pkt (187) powyżej.
- (189) W związku z powyższym Urząd nie stwierdza istnienia różnicy, która wskazywałaby, że marża na sprzedaży usług komunalnych była zawyżona. Dowody wskazują raczej, że poziom marży był normalny. W pkt (67) skarżący stwierdził, że średnia marża operacyjna Remiks Næring spadła po utracie zamówienia na usługi komunalne w 2017 r., co prawdopodobnie sugeruje, że sprzedaż ta pokrywała większą część kosztów lub była bardziej opłacalna w porównaniu ze sprzedażą zewnętrzną. Urząd uważa jednak, że nagły spadek obrotu o 15% w sektorze sieciowym może spowodować utratę synergii operacyjnych, powodując tym samym potrzebę korekty lub zmiany cen. Powrót do stanu poprzedniego może zająć trochę czasu. W związku z tym w opinii Urząd spadek marży w ciągu trzech lat po 2017 r. nie wskazuje na korzyść.
- (190) W świetle powyższego Urząd stwierdza, że zaobserwowana różnica między wynagrodzeniem Remiks Husholdning a wynagrodzeniem Remiks Næring oraz wynikająca z tego hipotetyczna marża Remiks Næring nie wskazują na istnienie korzyści.

4.2.3.5. Wniosek

- (191) Na podstawie przedstawionej powyżej oceny Urząd uważa, że żaden z argumentów przedstawionych przez skarżącego ani inna dokumentacja uzyskana w sprawie nie potwierdzają wniosku, że przedsiębiorstwo Remiks Næring uzyskało korzyść. Wręcz przeciwnie po dokładnym zbadaniu przedstawionych dokumentów i dowodów, Urząd uważa, że nabycie przez gminę usług komercyjnego zbierania odpadów w przedmiotowym okresie odbyło się na warunkach rynkowych.

4.2.4. **Środek 2:** Nabycie usług przetwarzania odpadów przez przedsiębiorstwo Remiks Husholdning

4.2.4.1. Kontekst

- (192) Jak opisano w sekcji 3.2, od 2010 r., przedsiębiorstwu Remiks Husholdning, będącemu „podmiotem statutowym” w ramach Grupy Remiks, powierzono zadanie gospodarowania odpadami z gospodarstw domowych w imieniu gmin-udziałowców. Od 1 lutego 2017 r. Remiks Husholdning zarządzało również odpadami komercyjnymi należącymi do gminy.
- (193) W ramach tego procesu odpady zbierane przez Remiks Husholdning były transportowane do Tromsø Miljøpark w celu sortowania, a następnie przekazywane do Remiks Produksjon w celu przetworzenia. Przedsiębiorstwo Remiks Produksjon bezpośrednio zajmowało się odbiorem, wstępnym przetwarzaniem i pośrednim składowaniem odpadów, ale do ostatecznego przetwarzania zatrudniało zewnętrznych operatorów na rynkach niższego szczebla. Porozumienie między Remiks Husholdning i Remiks Produksjon było aktualne w chwili wydania decyzji o wszczęciu postępowania.
- (194) Zamówienie na usługi zostało udzielone bez przeprowadzenia procedury przetargowej. Skarżący zgłosił zastrzeżenia dotyczące braku procedury przetargowej, twierdząc, że przedsiębiorstwo Remiks Husholdning płaciło na rzecz przedsiębiorstwa Remiks Produksjon ceny powyżej ceny rynkowej. Na poparcie tego twierdzenia skarżący wskazał na okres 2012–2015, w którym skarżący stwierdził zauważalny wzrost całkowitej kwoty dokonanych płatności. Władze norweskie twierdziły jednak, że – na podstawie analizy porównawczej w zestawieniu z cenami płaconymi przez Remiks Næring i dostosowań cen na warunkach rynkowych – ceny były zgodne z warunkami rynkowymi. W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd wyraził wątpliwości dotyczące porozumień cenowych, kwestionując stosowność podejścia opartego na analizie porównawczej.

4.2.4.2. Ocena

- (195) W kontekście prawnym przedstawionym w sekcji 4.2.1 decydującym elementem do rozważenia w ramach oceny pomocy państwa jest kwestia, czy zakup przez przedsiębiorstwo Remiks Husholdning usług przetwarzania odpadów przyniósł korzyść przedsiębiorstwu Remiks Produksjon.

- (196) Jako punkt wyjścia do oceny Urząd zwraca uwagę, że brak postępowania o udzielenie zamówienia nie prowadzi do domniemania korzyści⁽¹⁸⁸⁾. Bez uszczerbku dla ewentualnych naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych argument przedstawiony w tym względzie przez skarżącego nie może zatem być rozstrzygający dla oceny pomocy państwa.
- (197) W trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego władze norweskie przekazały informacje na temat cech charakterystycznych przedmiotowego rynku. Na podstawie tych informacji Urząd stwierdza, że usługi przetwarzania odpadów są świadczone na wyznaczonych geograficznie rynkach, zob. pkt (92), z których każdy ma odrębną strefę zasięgu, ponieważ decydujące znaczenie dla wyboru dostawcy przez klienta ma odległość transportowa do zakładu przetwarzania. Ze względu na znaczenie bliskości głównymi klientami są lokalne lub regionalne podmioty zajmujące się zbieraniem odpadów, a także sporadycznie pojedynczy wytwórca odpadów.
- (198) Urząd uznaje ponadto, że usługi oferowane przez poszczególnych dostawców są zróżnicowane w zależności od możliwości zakładu przetwarzania i innych elementów usług dostosowanych do potrzeb klienta oraz pakietu usług świadczonych na podstawie danej umowy szczegółowej, zob. pkt (92). Faktycznie wydaje się, że istnieją różnice w kosztach przetwarzania na różnych obszarach i u różnych dostawców ze względu na takie czynniki, jak ekonomia skali, technologia, normy społeczne i środowiskowe oraz dostępność i odległość do zakładów przetwarzania i rynków niższego szczebla, zob. pkt (92). Ponadto Urząd uznaje również, że koszty mogą się zmieniać w czasie, w szczególności w związku ze zmiennością stawek na rynkach przetwarzania odpadów niższego szczebla, zob. pkt (96).
- (199) Biorąc pod uwagę te cechy rynku, Urząd przyjmuje stanowisko władz norweskich, zgodnie z którym na przedmiotowym obszarze nie było porównywalnych *zewnętrznych dostawców* usług przetwarzania odpadów posiadających obiekty podobne do przedsiębiorstwa Remiks Produksjon i równoważne oferty usług, zob. pkt (92). Ponadto przedsiębiorstwo Remiks Produksjon nie posiadało *klientów zewnętrznych*, którzy dokonywaliby zakupu porównywalnego z zakupem dokonany przez Remiks Husholdning, w związku z czym żaden klient zewnętrzny nie mógł służyć za punkt odniesienia.
- (200) W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd wyraził wątpliwości co do analizy porównawczej w zestawieniu z przedsiębiorstwem Remiks Næring, ponieważ analiza ta dotyczyła transakcji wewnętrznych. Biorąc jednak pod uwagę sytuację rynkową opisaną bezpośrednio powyżej, Urząd uznaje trudności ze znalezieniem odpowiednich zewnętrznych wskaźników odniesienia dla przedmiotowych transakcji. Jak opisano powyżej, na ceny na tych rynkach wpływa wiele czynników, co uniemożliwia łatwe gromadzenie danych o cenach i ich porównywanie. Łącznie czynniki te kształtują złożony krajobraz cenowy poszczególnych umów i regionów.
- (201) Opisane powyżej cechy rynku dodatkowo skłaniają Urząd do stwierdzenia, że uzasadnienie wybranej strategii analizy porównawczej było prawidłowe. Jak opisano w pkt (96), umowa między przedsiębiorstwem Remiks Husholdning a przedsiębiorstwem Remiks Produksjon zawierała załącznik określający „ceny jednostkowe” w odniesieniu do poszczególnych frakcji odpadów. Postawą ustalenia cen początkowych każdej frakcji była analiza porównawcza z cenami uzgodnionymi między przedsiębiorstwami Remiks Næring i Remiks Produksjon w odniesieniu do zakupu usług od tego ostatniego przedsiębiorstwa. Wobec braku zewnętrznych punktów odniesienia, który utrudniał ustalenie obiektywnych poziomów odniesienia dla transakcji, ceny uzgodnione między przedsiębiorstwami Remiks Næring a Remiks Produksjon za porównywalne usługi odzwierciedlały ceny w omawianym obszarze, a zatem stanowiły odpowiedni punkt odniesienia dla umowy między przedsiębiorstwami Remiks Husholdning a Remiks Produksjon. Głównymi czynnikami uzasadniającymi to podejście było podobieństwo przedmiotu, kosztów i wielkości tych transakcji, a także fakt, że przedsiębiorstwo Remiks Næring prowadziło działalność w celu komercyjnym na rynku konkurencyjnym, na którym działali też dostawcy zewnętrzni.
- (202) Chociaż zewnętrzny poziom odniesienia umożliwiłby rozwianie wątpliwości opisanych w decyzji o wszczęciu postępowania, Urząd przyjmuje również logikę argumentu podniesionego przez władze norweskie, zob. pkt (94). Jeżeli bowiem około 85 % sprzedaży realizowanej przez przedsiębiorstwo Remiks Næring dotyczyło klientów zewnętrznych, zob. pkt (39), uzasadnione jest założenie, że nadmierne ceny wewnętrzne mogłyby negatywnie wpłynąć na konkurencyjność przedsiębiorstwa Remiks Næring na rynku usług zbierania odpadów komercyjnych. W związku z tym przedsiębiorstwo Remiks Næring miało rzeczywistą motywację rynkową do zapewnienia, aby ceny wewnętrzne za usługi przetwarzania odpadów były zgodne z warunkami rynkowymi.

⁽¹⁸⁸⁾ Zob. wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 2022 r., C-331/20 P i C-343/20 P, Komisja/Włochy, EU:C:2022:886, pkt 128 i 132.

- (203) W związku z powyższym, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności rynkowe, Urząd uznaje ceny wewnętrzne uzgodnione między przedsiębiorstwami Remiks Næring i Remiks Produksjon za rozsądny punkt odniesienia przy ustalaniu cen płaconych przez przedsiębiorstwo Remiks Husholdning. Urząd uznaje zatem, że analiza porównawcza w zestawieniu z przedsiębiorstwem Remiks Næring dostarcza argumentu przemawiającego za brakiem korzyści w przypadku cen płaconych przez Remiks Husholdning na rzecz Remiks Produksjon.
- (204) Urząd zauważa również w tym względzie, że skarżący najwyraźniej błędnie zrozumiał przeprowadzoną analizę porównawczą, zob. pkt (106), ponieważ to ceny płacone przez przedsiębiorstwo Remiks Næring na rzecz przedsiębiorstwa Remiks Produksjon stanowiły poziom odniesienia, a nie ceny płacone na rzecz przedsiębiorstwa Remiks Næring.
- (205) Jeżeli chodzi o późniejsze korekty cen, umowa obejmowała mechanizm ustalania cen podlegający dostosowaniu na kolejne lata i ustanowiono w niej, że ceny będą poddawane corocznej korekcie w celu odzwierciedlenia zmian na rynku, przy czym jako zalecaną metodę takich korekt wskazano negocjacje, co szczegółowo opisano w pkt (97). W umowie stwierdzono, że w przypadku nieosiągnięcia wzajemnego porozumienia cena zostanie dostosowana na podstawie wskaźnika cen konsumpcyjnych lub udokumentowanego wzrostu kosztów nieuwzględnionego we wskaźniku, pod warunkiem że pozostają one poza kontrolą Remiks Produksjon.
- (206) Urząd zauważa, że władze norweskie utrzymywały, iż korekty cen nastąpiły po negocjacjach handlowych między Remiks Husholdning a Remiks Produksjon, zgodnie z zasadą ceny rynkowej określoną w ustawie o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, zob. pkt (91). Zasada ta zakłada, że na wolnym i otwartym rynku strony niepowiązane będą negocjować i uzgadniać ceny i warunki w oparciu o własny interes. Władze norweskie podkreśliły, że żaden zewnętrzny biegły rewident nie odnotował nieprawidłowości w odniesieniu do tych transakcji wewnętrznych.
- (207) Skarżący wyraził jednak w tym względzie obawy dotyczące odnotowanego wzrostu całkowitego wynagrodzenia wypłacanego przez Remiks Husholdning w latach 2012–2015, sugerując, że ten wzrost płatności wskazuje na potencjalną rozbieżność między wewnętrzną strukturą cen a obowiązującymi stawkami rynkowymi za porównywalne usługi, zob. pkt (109).
- (208) Urząd przyznaje, że zaobserwowany wzrost całkowitego wynagrodzenia może być wynikiem korekt cen wykraczających poza ogólne zmiany na rynku. Urząd nie uważa jednak, że wzrost ten wskazuje na to, że jest to powód w przedmiotowej sprawie.
- (209) Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę, że wzrost wynagrodzenia w latach 2012–2015 wynika, przynajmniej częściowo, ze wzrostu o 15 % ilości odpadów z gospodarstw domowych w tym samym okresie, zob. pkt (86). W tym względzie Urząd zauważa również, że płatność końcowa dokonywana przez klienta jest uzależniona od masy i składu odpadów dostarczonych do zakładu przetwarzania. Ponieważ parametry te ulegają wahaniom, mogą mieć wpływ na całkowite wynagrodzenie płacone przez klienta za usługi przetwarzania odpadów.
- (210) Po drugie, władze norweskie przedstawiły informacje wskazujące, że korekty cen dokonane w tym okresie były przede wszystkim spowodowane wyższymi kosztami przetwarzania na dalszych etapach łańcucha dostaw i wzrostem kosztów wynikającym z ulepszonej oferty usług, która obejmowała wydłużenie godzin otwarcia i utworzenie nowego zakładu recyklingu, zob. pkt (102). Urząd uznaje te powody za wiarygodne, ponieważ wzrost kosztów niższego szczebla i poprawa jakości usług mogą uzasadniać korekty cen. W szczególności argument ten potwierdza roczne sprawozdanie finansowe Remiks Produksjon, z którego faktycznie wynika znaczny wzrost kosztów operacyjnych (o 34 %) w tym okresie.
- (211) Jak wynika z przedstawionych powyżej informacji, dochodzenie Urzędu nie ujawniło alternatywnych zewnętrznych poziomów odniesienia dla cen rynkowych, które mogłyby podważyć wewnętrzne podejście do analizy porównawczej zastosowane przez władze norweskie. Skarżący nie przedstawił również żadnych istotnych informacji w tym zakresie. Jak wspomniano powyżej, Urząd przyjmuje logikę podejścia przyjętego przez władze norweskie i uznaje je za argument przemawiający przeciwko stwierdzeniu korzyści. Ponadto Urząd stwierdza, że ani korekty cen, ani wzrost wynagrodzenia nie mogą stanowić rozstrzygającej podstawy do ustalenia korzyści. Wręcz przeciwnie, korekty wydają się uzasadnione z przedstawionych powodów, co znajduje również potwierdzenie w rocznym sprawozdaniu finansowym.
- (212) Dla pełności wyводу Urząd dodaje, że dołożył starań w celu uzyskania oszacowania normalnych zwrotów w procesie przetwarzania odpadów w toku formalnego postępowania wyjaśniającego, w szczególności przez zbadanie średniej rocznej marży operacyjnej za lata 2010–2020.

- (213) Ustanowienie grupy referencyjnej podmiotów porównawczych okazało się jednak trudne ze względu na różnice w zakresie działalności różnych dostawców, zob. pkt (99). Wiele zakładów przetwarzania jest częścią pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw zajmujących się gospodarowaniem odpadami, aktywnie uczestniczących w wielu warstwach łańcucha wartości. W związku z tym istnieje niewiele przykładów podmiotów świadczących wyłącznie usługi przetwarzania odpadów lub ustanawiających odrębną osobę prawną w celu prowadzenia tej działalności z odrębnym rocznym sprawozdaniem finansowym. Władze norweskie i skarżący mają również odmienne poglądy na temat tego, którzy operatorzy byłiby najbardziej reprezentatywni, zob. pkt (99) i (108). W każdym razie dane liczbowe ze sprawozdań rocznych wskazanych podmiotów ukazują szeroki zakres średnich rocznych marż operacyjnych, ponieważ zaobserwowano wahania od 1 % do 37 %.
- (214) Na podstawie powyższych rozważań Urząd nie jest w stanie sformułować opinii na temat tego, jaki jest normalny zwrot w przemyśle przetwarzania odpadów i czy marże operacyjne osiągnięte przez Remiks Produksjon mieściły się w normalnym zakresie. Choć Urząd uznaje wyzwanie, jakim jest ustalenie normalnych zwrotów w przedmiotowej branży, zauważa jednak, że twierdzenie skarżącego zawarte w pkt (108), proponujące jako punkt odniesienia dla normalnych zwrotów przedsiębiorstwo, które w ciągu siedmiu z ostatnich 12 lat odnotowywało straty, wydaje się nieodpowiednie. W każdym razie przedsiębiorstwo, do którego odnosi się skarżący, prowadzi działalność zarówno w zakresie zbierania, jak i przetwarzania odpadów.
- (215) Nawet jeśli Urząd nie jest w stanie sformułować opinii na temat tego, jaki jest normalny zwrot w przemyśle przetwarzania odpadów, władze norweskie podkreśliły, że nadmiernie wysokie ceny wewnętrzne mogły potencjalnie prowadzić do lepszych wyników finansowych Remiks Produksjon, zob. pkt (98). Powołując się na ogólną średnią marżę operacyjną wynoszącą 6 % w latach 2010–2020, władze opowiedziały się przeciwko temu scenariuszowi, twierdząc, że takie lepsze wyniki nie były wyraźne. Chociaż Urząd uznaje zasadność tego twierdzenia, bierze również pod uwagę stanowisko podniesione w tym względzie przez skarżącego, a mianowicie, że wyższe niż rynkowe stopy procentowe w niektórych umowach mogą być kompensowane przez niskie stawki w innych, zob. pkt (107).
- (216) Biorąc pod uwagę powyższe, Urząd uznaje, że samo stwierdzenie braku wysokich marż nie wystarcza do wykluczenia korzyści. Urząd nadal uważa jednak, że stwierdzenie istnienia znacznych marż mogłoby wskazywać na nadmiernie wysokie ceny, co uzasadnia dalszą analizę porozumień cenowych. W tym względzie Urząd bierze pod uwagę stanowisko władz norweskich, zgodnie z którym marża operacyjna w wysokości 6 % nie wydaje się zbyt wysoka i zgadza się z tym, zważywszy na zaobserwowane w przemyśle wahania w przedziale 1–37 % oraz kapitałochłonny charakter działalności, zob. pkt (212). W związku z tym zdaniem Urzędu nie wydaje się, aby marża Remiks Produksjon odbiegała od normy, co sugeruje, że dalsze badanie nie byłoby uzasadnione na tej podstawie.

4.2.4.3. Wniosek

Na podstawie tych ustaleń i informacji, które można było uzyskać w przedmiotowej sprawie, Urząd uważa, że nie ma wystarczających przesłanek wskazujących na przyznanie korzyści. Ponieważ ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na Urzędzie, wyciągnięto wniosek, że nie można ustalić żadnej korzyści.

4.2.5. **Środek 3:** kapitalizacja Grupy Remiks

4.2.5.1. Kontekst

- (217) Jak wskazano w sekcji 3.1.1, w latach 2009–2010 gmina przeprowadziła szeroko zakrojoną reorganizację swojej działalności w zakresie gospodarowania odpadami, obejmującą rozwiązanie przedsiębiorstw komunalnych Tromsø Miljøpark KF i Remiks Tromsø KF oraz utworzenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Remiks Miljøpark wraz ze spółkami zależnymi.
- (218) Podczas tej reorganizacji w 2010 r. gmina przeniosła aktywa, zadłużenie i kapitał własny dwóch przedsiębiorstw komunalnych do Remiks Miljøpark, zob. pkt (110) i (136), w wyniku czego kapitał własny netto wyniósł 23,7 mln NOK. Gmina wniosła ponadto dwa kolejne wkłady rzeczowe: w 2010 r. działkę o wartości 38,8 mln NOK, a w 2012 r. działkę o wartości 39,6 mln NOK. W rezultacie całkowity wpłacony kapitał własny zainwestowany w Grupę Remiks w związku z jej utworzeniem wyniósł 102,5 mln NOK, łącznie z początkowym kapitałem zakładowym wymaganym do założenia.

- (219) Jak wyszczególniono w pkt (118) i (127), grunty objęte transferami wykazano w bilansie Remiks Miljøpark zgodnie ze sprawozdaniami z wyceny przeprowadzonymi przez rzeczoznawcę. Jak opisano w pkt (146), gmina zwróciła się ponadto do EY o opinię w sprawie kosztu kapitału, która powinna stanowić podstawę decyzji inwestycyjnej, w której to opinii stwierdzono, że WACC na poziomie 9 % może być odpowiedni. Przedsiębiorstwo EY nie dysponowało jednak informacjami pozwalającymi ustalić, czy można oczekiwać takiego zysku.
- (220) Przedmiotowy środek obejmuje kapitał przydzielony przez podmiot publiczny przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność gospodarczą. Ponieważ takie inwestycje są rutynowo dokonywane przez prywatnych inwestorów rynkowych, Urząd uznaje, że zastosowanie ma test prywatnego inwestora. W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd miał wątpliwości co do tego, czy przy tworzeniu Grupy Remiks gmina działała zgodnie z testem prywatnego inwestora.

4.2.5.2. Ocena

- (221) Jak opisano w kontekście prawnym przedstawionym w sekcji 4.2.1, należy zatem ocenić, czy w podobnych okolicznościach rozsądny inwestor prywatny porównywalnej wielkości, działający w normalnych warunkach gospodarki rynkowej, dokonałby przedmiotowej inwestycji. W tym względzie, w odniesieniu do oceny w ramach testu prywatnego inwestora przeprowadzonej przez władze norweskie, Urząd przedstawia następujące uwagi.

Bilans otwarcia

- (222) Jak zauważono w pkt (137), skarżący wyraził obawy dotyczące początkowej kapitalizacji Remiks Miljøpark, kwestionując zgodność z testem prywatnego inwestora. Szczególną obawę budził brak dokumentacji wykazującej, że bilans otwarcia został ustalony zgodnie z tą zasadą, co mogło prowadzić do wymogu zwrotu z inwestycji niewystarczająco odzwierciedlającego wartość aktywów.
- (223) W tym względzie, jak wyszczególniono w sekcji 3.3.1, władze norweskie przedstawiły dokumentację dotyczącą wyceny aktywów, w której wynika, że gmina stopniowo dążyła do zapewnienia, aby aktywa były zgłaszane według wartości rynkowej. Gmina zleciła sporządzenie sprawozdań z wyceny niezależnemu rzeczoznawcy, zgodnie z kryteriami określonymi w poprzednich wytycznych Urzędu dotyczących sprzedaży gruntów. Urząd nie ma żadnych przesłanek wskazujących, że wyceny te były nieprawidłowe. Przeciwnie, późniejsza sprzedaż tej samej nieruchomości potwierdza, że działki zostały prawidłowo wycenione⁽¹⁸⁹⁾. Jeżeli chodzi o pozostałe aktywa, zostały one zaksięgowane według wartości księgowej zgodnie z norweskimi regułami rachunkowości. Na tej podstawie Urząd nie znalazł powodów, aby podawać wskazane wartości w wątpliwość, w związku z czym nie uznano konieczności uzyskania dalszych opinii ekspertów. W związku z tym Urząd uważa, że bilans otwarcia Remiks Miljøpark sam w sobie nie budzi obaw o istnienie pomocy państwa.

Wymagana stopa zwrotu

- (224) W odniesieniu do wymogu zwrotu, jak opisano w pkt (144)–(144), gmina przyjęła kryterium zwrotu w wysokości 9 % z zainwestowanego kapitału w 2012 r. Jak jednak wyszczególniono w pkt (132) i (145), nie dość, że oszacowano to dopiero w 2012 r., to jeszcze szacunki te opierały się na kilku założeniach, które wymagały dalszej analizy. Jak wynika z dowodów przedstawionych w sprawie, nie przeprowadzono wówczas takiej oceny.
- (225) Wbrew temu, co twierdzi skarżący w pkt (138), gmina nie oparła jednak swojego wymogu zwrotu na zakładanym podziale 40/60 na działalność gospodarczą i pozagospodarczą. Jak stwierdzono w pkt (145), WACC opierał się na strukturze kapitałowej skonsolidowanego sprawozdania finansowego.

⁽¹⁸⁹⁾ Zgodnie z wyceną wartość pierwszej działki wyniosła 1 200 NOK za m² w 2010 r., natomiast w 2011 r. wartość drugiej działki wyniosła 1 300 NOK za m². Wartość sąsiedniej działki sprzedanej w 2014 r. wyceniono na 1 076–1 600 NOK za m², ale ostatecznie uzgodniona cena wyniosła 1 348 NOK za m². Niewielka część drugiej spornej działki została ponadto sprzedana za około 1 351 NOK za m² w 2014 r.

- (226) Urząd zauważa także, że – jak się wydaje – skarżący myli „stopę progową” stosowaną do oceny rentowności inwestycji *ex ante* z ciągłą docelową rentownością, którą zamierza osiągnąć w wyniku bieżących operacji rynkowych. Są to dwa różne pojęcia. Jeżeli chodzi o stopę progową, Urząd przypomina, że decyzja inwestycyjna opiera się na informacjach dostępnych w chwili podejmowania decyzji. Natomiast jeśli chodzi o ten drugi termin, osiągnięcie docelowej rentowności zależy od bieżącej dynamiki rynku po dokonaniu inwestycji. Nie ma gwarancji, że inwestycja osiągnie pierwotnie wymaganą stopę zwrotu, mimo prognoz. W związku z tym argument podniesiony przez skarżącego w tym względzie jest bez związku ⁽¹⁹⁰⁾.
- (227) Niezależnie od powyższego, z przeprowadzonego przez Urząd przeglądu przedłożonej dokumentacji wynika, że szacunki dotyczące WACC zostały zawyżone; obejmował on wysoki współczynnik beta aktywów wynoszący 2,4, który wykorzystano w oparciu o zawyżony stosunek kapitału obcego do kapitału własnego. Uwzględnienie ponadto wysokiej premii za stałość aktywów mogło nie być uzasadnione w tym kontekście, biorąc pod uwagę, że gmina miała długoterminową perspektywę swoich udziałów ⁽¹⁹¹⁾. W tym względzie Urząd zauważa, że gdy inwestor publiczny ma pozycję kontrolną, jego działania można porównać z działaniami inwestora prywatnego realizującego długoterminową politykę strukturalną. Nie muszą one odzwierciedlać działań inwestorów prywatnych z krótkoterminowym horyzontem inwestycyjnym. Przy prawidłowym stosunku kapitału obcego do kapitału własnego i bez premii za stałość aktywów WACC wyniosłby ok. 7 %. Na tej podstawie WACC na poziomie 9 % sam w sobie nie budzi zastrzeżeń.

Perspektywa uzyskania wymaganego zwrotu

- (228) W toku formalnego postępowania wyjaśniającego władze norweskie stwierdziły, że inwestycji dokonano w celu wywiązania się z zobowiązań publicznych, zob. pkt (148). Chociaż takie rozważania nie mają znaczenia dla testu prywatnego inwestora, zob. sekcja 4.2.1, Urząd przyznaje, że przedmiotowa inwestycja częściowo odnosi się do działalności niemającej charakteru gospodarczego, co stanowi odrębną kwestię.
- (229) W związku z tym Urząd zauważa, że gdy infrastruktura gospodarowania odpadami jest wykorzystywana zarówno do działalności gospodarczej, jak i pozagospodarczej, finansowanie publiczne będzie podlegać zasadom pomocy państwa tylko w zakresie, w jakim obejmuje koszty związane z działalnością gospodarczą ⁽¹⁹²⁾. W związku z tym może to być istotny czynnik, który należy uwzględnić na etapie oceny inwestycji. Z powodów przedstawionych poniżej w pkt (235) Urząd nie zajął jednak ostatecznego stanowiska w sprawie prawidłowego podziału kapitału między działalność gospodarczą i pozagospodarczą oraz znaczenia tego dla uzyskania wymaganego zwrotu.
- (230) W odniesieniu do tego, czy w chwili podejmowania decyzji można było oczekiwać, że inwestycja przyniesie zwrot przekraczający koszty kapitałowe, Urząd uważa, że ocena przeprowadzona w tym samym czasie przez gminę, zob. pkt (123)–(125) oraz (131)–(134), jak również argumenty podniesione przez władze norweskie w toku formalnego postępowania wyjaśniającego, zob. pkt (150), nie stanowiły dla gminy wystarczającej podstawy do ustalenia potencjalnej rentowności inwestycji zgodnie ze normą wymaganą w ramach testu prywatnego inwestora.
- (231) W dokumentach przygotowawczych stanowiących podstawę podjęcia decyzji inwestycyjnej odnotowano, że nowa forma i struktura organizacyjna zostały uznane za lepiej dostosowane do osiągnięcia wydajności operacyjnej i promowania bardziej skoncentrowanego podejścia do zarządzania. Przewidywano, że kolokacja i koordynacja odpadów z gospodarstw domowych i odpadów z handlu przyniosą synergie, które mogą zmniejszyć koszty przetwarzania w przeliczeniu na tonę. Co więcej, w dokumentach uznano, że Grupa Remiks znajduje się w fazie wzrostu oraz aktywnie realizuje inicjatywy na rzecz rozwoju przedsiębiorstwa i bada możliwości rozwoju nieruchomości. Plany te obejmowały konsolidację dodatkowych działań związanych z odpadami na składowisku oraz współpracę z partnerami przy tworzeniu zakładu przetwarzania odpadów. Z dokumentów wynika, że inicjatywy te miały zwiększyć wydajność operacyjną, generować dodatkowe dochody z odpadów nadających się do recyklingu i ostatecznie doprowadzić do poprawy wyników finansowych. Nie przedstawiono jednak żadnych prognoz gospodarczych.

⁽¹⁹⁰⁾ Zob. np. decyzja Komisji SA.33846, JOCE L/404/2020, Helsingin Bussiliikenne Oy, pkt 68 i 69.

⁽¹⁹¹⁾ ⁰ Zob. na przykład decyzja Urzędu Nadzoru EFTA 339/98/COL, Finansowanie grupy przedsiębiorstw Arcus (Dz.U. L 157 z 24.6.1999, s. 49 oraz Suplement EOG nr 28 z 24.6.1999).

⁽¹⁹²⁾ Zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 205.

- (232) Jak stwierdzono w pkt (168), ostrożny inwestor prywatny przeprowadziłby w normalnych warunkach ocenę *ex ante* strategii i perspektyw finansowych projektu, na przykład za pomocą biznesplanu. W przedmiotowej sprawie bezsporne jest, że gmina przed dokonaniem transakcji nie przeprowadziła dogłębnej oceny rentowności. Mimo opinii władz norweskich, że inwestycje były nadal uzasadnione względami komercyjnymi, fakt, że nie przeprowadzono oceny rentowności, wskazuje, że gmina nie działała tak jak hipotetyczny inwestor prywatny w podobnej sytuacji. W tym względzie Urząd zauważa, że można przyjąć argumentu władz norweskich dotyczącego ich próby działania w dobrej wierze zgodnie z testem prywatnego inwestora, zob. pkt (148). Zasadniczo wynik pozostaje taki sam, niezależnie od zamiarów gminy.
- (233) Władze norweskie przedstawiły również informacje na temat poziomu zwrotu osiągniętego w latach po inwestycji, zob. pkt (151), twierdząc, że potwierdza to przyjęte przez gminę założenie *ex post* dotyczące rentowności projektu. W tym względzie, jak szczegółowo opisano w sekcji 4.2.1, Urząd zauważa, że jedynymi istotnymi czynnikami, które należy wziąć pod uwagę, są dostępne elementy i rozwój sytuacji możliwy do przewidzenia w chwili podejmowania decyzji. W związku z tym argument ten nie ma znaczenia dla sprawy.
- (234) Choć brak przeprowadzenia przez gminę oceny *ex ante* może wskazywać, że gmina nie działała jak inwestor prywatny⁽¹⁹³⁾, fakt ten sam w sobie nie wystarcza do stwierdzenia korzyści. W toku sprawy Urząd dogłębnie przeanalizował otrzymane informacje i przeprowadził wiele zapytań w celu uzyskania dostępu do dalszych informacji, aby uzyskać wgląd w dane, które mogłyby rzucić światło na perspektywy zwrotu *ex ante*. Niestety uzyskane informacje nie były wystarczające do przeprowadzenia takiej oceny.
- (235) Niestety brak odpowiednich informacji *ex ante* uniemożliwia Urzędowi ustalenie, czy inwestor prywatny, działający w normalnych warunkach rynkowych, dokonałby przedmiotowej inwestycji. Jak stwierdzono w sekcji 4.2.2 powyżej, ciężar dowodu w celu ustalenia korzyści spoczywa na Urzędzie. Z uwagi na niezdolność Urzędu do stwierdzenia istnienia korzyści Urząd nie jest w stanie potwierdzić spełnienia tego kryterium. W związku z tym Urząd musi stwierdzić, że nie można ustalić żadnej korzyści.

5. Wniosek

- (236) Na podstawie powyższej oceny Urząd stwierdza, że nie można ustalić, iż władze norweskie przyznały pomoc państwa z naruszeniem art. 1 ust. 3 części I protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale.

Sporządzono w Brukseli dnia 27 września 2023 r.

W imieniu Urzędu Nadzoru EFTA

Arne RØKSUND
Przewodniczący
Odpowiedzialny członek Kolegium

Árni Páll ÁRNASON
Członek Kolegium

Stefan BARRIGA
Członek Kolegium

Melpo JOSÉPHIDES
Zatwierdzająca jako dyrektor
ds. prawnych i wykonawczych

⁽¹⁹³⁾ Zob. na przykład wyrok Trybunału w sprawie C-160/19 P, porty lotnicze Mediolan, EU:C:2020:1012, pkt 113.