



2025/1950

25.9.2025

DECYZJA URZĘDU NADZORU EFTA nr 090/25/COL

z dnia 11 czerwca 2025 r.

w sprawie sprzedaży nieruchomości w Lørenskog (Norwegia) [2025/1950]

URZĄD NADZORU EFTA,

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

uwzględniając protokół 26 do Porozumienia EOG,

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

uwzględniając protokół 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale („protokół 3 do porozumienia o nadzorze i Trybunale”), a w szczególności jego część II art. 7 ust. 5, art. 13 ust. 1 i art. 14,

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

a także mając na uwadze, co następuje:

I. STAN FAKTYCZNY

1 Procedura

- (1) W dniu 8 sierpnia 2022 r. ⁽²⁾ do Urzędu Nadzoru EFTA wpłynęła skarga od norweskiej gminy Lørenskog („gminy”), w której gmina twierdzi, że przyznała niezgodną z prawem pomoc państwa przedsiębiorstwu Masserud Utvikling AS („Masserud”), ponieważ nie otrzymała od Masserud płatności z tytułu sprzedaży nieruchomości w Lørenskog (zwanej dalej „sporną nieruchomości”).
- (2) W dniu 7 września 2022 r. ⁽³⁾ Urząd Nadzoru EFTA przekazał skargę władzom norweskim ⁽⁴⁾. W dniu 4 października 2022 r. ⁽⁵⁾ władze norweskie zwróciły się o przedłużenie terminu przedstawienia uwag do dnia 14 października 2022 r. Urząd Nadzoru EFTA zatwierdził przedłużenie terminu w tym samym dniu. Następnie w dniu 17 października 2022 r. ⁽⁶⁾ władze norweskie przesłały swoje wstępne uwagi dotyczące skargi.
- (3) Przedsiębiorstwo Masserud przesłało swoje uwagi dotyczące skargi w piśmie z dnia 14 września 2022 r. ⁽⁷⁾. W piśmie z dnia 9 lutego 2023 r. ⁽⁸⁾ Urząd Nadzoru EFTA zwrócił się do władz norweskich z wnioskiem o udzielenie informacji. W dniu 7 marca 2023 r. ⁽⁹⁾ Urząd Nadzoru EFTA otrzymał od władz norweskich odpowiedź na wniosek o udzielenie informacji.
- (4) Decyzją nr 173/23/COL („decyzja o wszczęciu postępowania”) Urząd Nadzoru EFTA wszczął formalne postępowanie wyjaśniające ⁽¹⁰⁾. W decyzji o wszczęciu postępowania poddano ocenie sprzedaż spornej nieruchomości przedsiębiorstwu Masserud przez gminę oraz późniejsze niewyegzekwowanie przez gminę płatności ze strony Masserud ⁽¹¹⁾. Władze norweskie poproszono o przedstawienie uwag dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania do dnia 30 stycznia 2024 r.

⁽¹⁾ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 173/23/COL, *sprzedaż nieruchomości w gminie Lørenskog*.

⁽²⁾ Dokumenty nr 1308444, 1308455, 1308457 i 1308458.

⁽³⁾ Dokument nr 1310604.

⁽⁴⁾ Skarga została przekazana do Ministerstwa Handlu, Przemysłu i Rybołówstwa, które reprezentuje oficjalne stanowisko Norwegii w tej sprawie.

⁽⁵⁾ Dokument nr 1317746.

⁽⁶⁾ Dokument nr 1321477.

⁽⁷⁾ Dokumenty nr 1327441, 1313013 i 1312674.

⁽⁸⁾ Dokument nr 1327441.

⁽⁹⁾ Dokumenty nr 1357235 i 1357237.

⁽¹⁰⁾ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 173/23/COL, *sprzedaż nieruchomości w gminie Lørenskog*.

⁽¹¹⁾ Zob. sekcja 4.3 decyzji o wszczęciu postępowania.

- (5) W piśmie z dnia 26 stycznia 2024 r.⁽¹²⁾ gmina przedstawiła dodatkowe uwagi⁽¹³⁾. W dniu 20 lutego 2024 r. Masserud przesłało pismo z uwagami⁽¹⁴⁾ i załącznikami⁽¹⁵⁾. W piśmie z dnia 26 marca 2024 r. Urząd Nadzoru EFTA przekazał władzom norweskim wersję tego pisma nieopatrzoną klauzulą poufności.
- (6) W piśmie z dnia 30 maja 2024 r., po przedłużeniu terminu zatwierdzonego przez Urząd Nadzoru EFTA, władze norweskie przedstawiły uwagi dotyczące uwag Masserud⁽¹⁶⁾. Żadna inna zainteresowana strona nie przedstawiła uwag Urzędowi Nadzoru EFTA.
- (7) W dniu 17 października 2024 r. Urząd Nadzoru EFTA zwrócił się do władz norweskich z wnioskiem o przekazanie dodatkowych informacji⁽¹⁷⁾. W dniu 13 listopada 2024 r.⁽¹⁸⁾ gmina udzieliła odpowiedzi na wniosek Urzędu Nadzoru EFTA. Ponadto na wniosek władz norweskich przedsiębiorstwo Masserud również przekazało wymagane informacje w piśmie z dnia 8 listopada 2024 r.⁽¹⁹⁾
- (8) W dniu 7 lutego 2025 r. Urząd Nadzoru EFTA zwrócił się do władz norweskich o wyjaśnienia dotyczące rzeczywistej ceny sprzedaży spornej nieruchomości⁽²⁰⁾. W dniu 18 lutego 2025 r.⁽²¹⁾ władze norweskie odpowiedziały na wniosek o udzielenie informacji. W dniu 10 lutego 2025 r. Urząd Nadzoru EFTA przesłał do Masserud wniosek o dodatkowe informacje zgodnie z art. 6 Porozumienia o nadzorze i Trybunale⁽²²⁾. Masserud udzieliło odpowiedzi w dniu 10 marca 2025 r.⁽²³⁾

2 Opis środka

2.1 Przebieg procedury

- (9) W dniu 20 stycznia 2014 r. gmina i przedsiębiorstwo Glitnegaarden AS, które później przekształciło się w Masserud⁽²⁴⁾, zawarły umowę deweloperską dotyczącą budowy nowej infrastruktury i budynków mieszkalnych w Lørenskog.
- (10) W dniu 27 stycznia 2014 r. gmina i Masserud zawarły odrębną umowę sprzedaży na rzecz Masserud spornej nieruchomości, składającej się z działki gruntu publicznego, za kwotę 7 709 058 NOK⁽²⁵⁾. Znaczna część spornej nieruchomości była formalnie przeznaczona do celów mieszkaniowych, a pozostała część stanowiły drogi dojazdowe i infrastruktura. Przed sprzedażą nie dokonano wyceny nieruchomości przez niezależnego rzeczoznawcę. Cenę zakupu ustalono w drodze negocjacji między stronami. Uwzględniono również podobne transakcje i informacje od pośredników w obrocie nieruchomościami.
- (11) Zgodnie z umową sprzedaży termin płatności za sporną nieruchomość przypadał dwa tygodnie po otrzymaniu przez Masserud tymczasowego zezwolenia na użytkowanie. W dniu 23 maja 2017 r. wydano tymczasowe zezwolenie na użytkowanie, co oznaczało, że przedsiębiorstwo Masserud było zobowiązane do zapłaty do dnia 6 czerwca 2017 r. Gmina nie przesłała jednak Masserud faktury za płatność, a Masserud nie dokonało płatności na rzecz gminy.
- (12) Na początku 2021 r. gmina po raz pierwszy zdała sobie sprawę, że płatność nie została uregulowana. Następnie w dniu 16 marca 2021 r. gmina przesłała przedsiębiorstwu Masserud fakturę na kwotę 8 249 339 NOK z tytułu kupna, skorygowaną na podstawie mającego zastosowanie wskaźnika cen konsumpcyjnych oraz kosztów.

⁽¹²⁾ Dokumenty nr 1432026, 1432028 i 1432030.

⁽¹³⁾ Dokument nr 1432028.

⁽¹⁴⁾ Dokument nr 1437707.

⁽¹⁵⁾ Dokumenty nr 1437708 i 1437709.

⁽¹⁶⁾ Dokument nr 1459860.

⁽¹⁷⁾ Dokument nr 1481533.

⁽¹⁸⁾ Dokument nr 1497575.

⁽¹⁹⁾ Dokument nr 1497569.

⁽²⁰⁾ Dokument nr 1516288.

⁽²¹⁾ Dokumenty nr 1519016, 1519018, 1519022 i 1519020.

⁽²²⁾ Dokument nr 1516536.

⁽²³⁾ Dokument nr 1523662.

⁽²⁴⁾ Przedsiębiorstwo Glitnegaarden AS zmieniło nazwę na Masserud Utvikling AS w 2015 r. Dla uproszczenia w treści niniejszej decyzji będą znajdować się odwołania do Masserud również w odniesieniu do okresu sprzed zmiany nazwy.

⁽²⁵⁾ Dokument nr 1308455.

- (13) Po kilku ponagleniach Masserud odpowiedziało w dniu 30 czerwca 2021 r., stwierdzając, że roszczenie jest bezpodstawne w związku z upływem trzyletniego terminu przedawnienia przewidzianego w sekcji 2 norweskiej ustawy o przedawnieniach ⁽²⁶⁾.
- (14) Później w tym samym roku gmina zaprosiła Masserud na spotkanie w celu omówienia tej kwestii. Podczas spotkania, w którym uczestniczyli właściciele Masserud, omówiono szereg kwestii ⁽²⁷⁾. Spotkanie poświęcone było głównie określonym obiektom technicznym, takim jak drogi, które są objęte umową deweloperską zawartą między stronami ⁽²⁸⁾. Gmina i Masserud nie zawarły porozumienia w sprawie zapłaty za sporną nieruchomość.

2.2 **Masserud Utvikling AS**

- (15) Masserud jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, która zajmuje się głównie działalnością deweloperską i sprzedażą nieruchomości. Przedsiębiorstwo jest spółką zależną należącą w całości do Olavsgaard Eiendom AS, która posiada około 43 000 m² nieruchomości komercyjnych w Nedre Romerike w okręgu Akershus w Norwegii. Te nieruchomości komercyjne obejmują hotele (Olavsgaard Hotell i Losby Gods), biura, przedsiębiorstwa i mieszkania.
- (16) Olavsgaard Eiendom AS należy do działającej na rynku nieruchomości grupy Olavsgaard Gruppen AS, należącej do rodziny Fjellheim. Grupa podzielona jest na dwa główne segmenty działalności; są to: działalność deweloperska (Olavsgaard Eiendom AS) i działalność związana z zarządzaniem nieruchomościami (Olavsgaard Drift AS). Te dwa segmenty są dodatkowo podzielone na kilka mniejszych przedsiębiorstw. Według Masserud Olavsgaard Gruppen AS prowadzi działalność głównie w gminie Lørenskog.
- (17) Działalność ta obejmuje realizację mniejszych projektów nieruchomościowych, z których dwa największe w ostatnim czasie to Masserud Gaard (66 mieszkań i 26 domów szeregowych na obszarze Masserud) i Fjellhamar Torg (145 mieszkań i kilka nieruchomości komercyjnych na obszarze Fjellhamar). Każdy projekt deweloperski realizowany przez Olavsgaard Gruppen AS jest zarządzany przez odrębną spółkę celową ⁽²⁹⁾. Na przykład projekt Masserud Gaard realizowało przedsiębiorstwo Masserud. Rodzina Fjellheim posiada 100 % udziałów w spółce Masserud za pośrednictwem Olavsgaard Gruppen AS.

2.3 **Gmina Lørenskog**

- (18) Lørenskog jest norweską gminą w okręgu Akershus i częścią szerokiego regionu Oslo, położoną na wschód od miasta Oslo. Gmina znajduje się około 20 km od Oslo, a główny port lotniczy w Norwegii znajduje się w odległości mniejszej niż 40 km od Lørenskog.
- (19) Lørenskog liczy około 46 000 mieszkańców ⁽³⁰⁾ i jest piątą co do wielkości gminą w regionie Oslo pod względem liczby ludności ⁽³¹⁾. Na przestrzeni lat liczba ludności konsekwentnie rosła, ponieważ obszar ten stał się popularnym miejscem zamieszkania dla osób pracujących w Oslo i jego okolicach. Ponadto w Lørenskog znajduje się jeden z największych szpitali uniwersyteckich w Norwegii — Szpital Uniwersytecki w Akershus.
- (20) Gmina przekazała informacje dotyczące rynku nieruchomości w Norwegii i Lørenskog pochodzące od Hadrian Eiendom AS ⁽³²⁾ („Hadrian”), agencji nieruchomości komercyjnych z siedzibą w Oslo. Według agencji Hadrian udział inwestycji zagranicznych w norweskim rynku nieruchomości szacuje się na około 20 % na podstawie średniej z ostatnich 5 lat ⁽³³⁾.
- (21) Według badania przeprowadzonego przez agencję Hadrian odsetek projektów dotyczących nieruchomości mieszkaniowych będących własnością zagranicznych inwestorów/przedsiębiorstw w Lørenskog szacuje się na 7,5 % w ciągu ostatnich pięciu lat ⁽³⁴⁾.

⁽²⁶⁾ Norweska ustawa o przedawnieniach (w języku norweskim: *foreldelsesloven*), (LOV-1979-05-18-18).

⁽²⁷⁾ Dokument nr 1312674.

⁽²⁸⁾ Dokument nr 1310226.

⁽²⁹⁾ Dokument nr 1523662.

⁽³⁰⁾ <https://www.lorenskog.kommune.no/om-kommunen/fakta-om-lorenskog-kommune/>.

⁽³¹⁾ <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/tettsteders-befolkning-og-areal>.

⁽³²⁾ <https://en.hadrian.no/>.

⁽³³⁾ Dokumenty nr 1497565 i 1497567.

⁽³⁴⁾ Ibid.

- (22) Według gminy w latach 2015–2021 stopy procentowe stale spadały, a przez większą część lat 2020 i 2021 sięgały 0 %. To obniżenie stóp procentowych przełożyło się na niższe koszty finansowania zewnętrznego, co sprawiło, że finansowanie stało się bardziej przystępne cenowo. W rezultacie wzrosła również działalność inwestycyjna, w szczególności w obszarze stabilnych nieruchomości komercyjnych, takich jak pomieszczenia biurowe i placówki handlu detalicznego.
- (23) Wraz ze wzrostem popytu ceny nieruchomości zaczęły rosnąć, ponieważ inwestorzy poszukiwali wyższych zwrotów w porównaniu z obligacjami o niskim dochodzie. Ten gwałtowny wzrost inwestycji przyczynił się również do wzrostu poziomów wyceny nieruchomości, zwłaszcza w Oslo i okolicach, gdy zarówno lokalni, jak i międzynarodowi inwestorzy korzystali z korzystnych warunków finansowania. Ponadto wzrost cen mieszkań dla użytkowników końcowych przyczynił się zarówno do wzrostu inwestycji, jak i zwiększających tendencji cenowych w obszarze nieruchomości mieszkaniowych.

3 Powody wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego

- (24) W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd Nadzoru EFTA wstępnie uznał, że sprzedaż spornej nieruchomości przez gminę bez ubiegania się o zaległą płatność stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG.
- (25) Ponadto Urząd Nadzoru EFTA wyraził wątpliwości co do ceny zakupu, a w szczególności co do tego, czy uzgodniona cena była niższa od ceny rynkowej, a zatem czy oznaczała korzyść dla Masserud.
- (26) Ponadto Urząd Nadzoru EFTA wyraził wątpliwości, czy środki te byłyby zgodne z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.
- (27) Urząd Nadzoru EFTA wskazał potencjalne podstawy do uznania pomocy państwa za zgodną z funkcjonowaniem Porozumienia EOG, takie jak art. 59 ust. 2, art. 61 ust. 2 i 3 Porozumienia EOG. Ponieważ jednak władze norweskie nie powołały się na żadną z podstaw zgodności, Urząd Nadzoru EFTA wstępnie stwierdził, że w zakresie, w jakim środki stanowią pomoc państwa, ma wątpliwości co do ich zgodności z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

4 Uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania

4.1 Uwagi gminy

- (28) Chociaż gmina ponownie stwierdziła, że niewyegzekwowanie kwoty ceny zakupu nie było zgodne z praktykami handlowymi, jednocześnie argumentowała w swoich uwagach, że uzgodniona cena zakupu opierała się na warunkach rynkowych.
- (29) Jak zauważono powyżej w pkt (10), cena zakupu została ustalona w drodze negocjacji między stronami, z uwzględnieniem innych transakcji rynkowych i informacji od pośredników w obrocie nieruchomościami. Na podstawie negocjacji cenę zakupu ustalono na [3 200–3 600] NOK za metr kwadratowy powierzchni użytkowej („BRA”) ⁽³⁵⁾.
- (30) Po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania gmina uzyskała dane statystyczne opracowane przez agencję Hadrian dotyczące rzeczywistych cen nieruchomości w gminie Lørenskog w czasie negocjowania i zawarcia umowy z Masserud. Według tych danych cena rynkowa gruntu w 2013 r. (tj. w roku poprzedzającym sprzedaż nieruchomości w styczniu 2014 r.) wynosiła 3 200 NOK za metr kwadratowy powierzchni użytkowej ⁽³⁶⁾.
- (31) Gmina twierdzi zatem, że cena rynkowa spornej nieruchomości była niższa od ceny uzgodnionej przez strony, która wynosiła [3 200–3 600] NOK za metr kwadratowy powierzchni użytkowej.
- (32) W związku z powyższym gmina twierdzi, że uzgodniona cena zakupu była zgodna z rzeczywistymi warunkami rynkowymi.
- (33) Gmina oświadcza, że cena zakupu podana wcześniej Urzędowi Nadzoru EFTA obejmowała szereg dodatkowych składowych, a mianowicie opłatę skarbową, opłaty rejestracyjne i dostosowania oparte na wskaźniku cen konsumpcyjnych, które należy pominąć. Gmina potwierdza, że zgodnie z postanowieniami umowy kupna i informacjami zawartymi w akcie przeniesienia własności cena zakupu wynosiła 7 709 058 NOK ⁽³⁷⁾.

⁽³⁵⁾ BRA to norweski akronim, który oznacza „powierzchnię użytkową” (*Bruksareal* w języku norweskim).

⁽³⁶⁾ Dokument nr 1538164.

⁽³⁷⁾ Zob. dokument nr 1519018.

4.2 Uwagi Masserud

- (34) Według Masserud niepobranie przez gminę płatności przed upływem terminu przedawnienia nie stanowi przyznania pomocy państwa.
- (35) Masserud twierdzi, że domniemany środek pomocy państwa wynika z przepisów norweskiej ustawy o przedawnieniach, a nie z jakiegokolwiek aktywnego zrzeczenia się lub celowego zaniechania przez gminę dochodzenia roszczenia. W związku z tym argumentuje się, że brak podstaw odnośnego roszczenia bezpośrednio wynika z przepisów dotyczących przedawnienia. W związku z tym, zdaniem Masserud, środka nie można przypisać państwu.
- (36) Masserud twierdzi, że sposób, w jaki Urząd Nadzoru EFTA rozumie norweską ustawę o przedawnieniach i jej rolę w zwykłych stosunkach handlowych, jest błędny. Ponadto przedsiębiorstwo twierdzi, że zastosowanie przez Urząd Nadzoru EFTA zasady podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej i jego oczekiwania przyjmujące założenie „zwykłego ostrożnego wierzyciela prywatnego działającego z należytą starannością” w porównywalnej sytuacji są błędne.
- (37) Według Masserud zdarza się, że ostrożny wierzyciel prywatny działający z należytą starannością popełnia błędy lub nie dochodzi roszczenia w sposób aktywny. Dokładnie takie jest w istocie uzasadnienie istnienia przepisów o przedawnieniu.
- (38) Masserud twierdzi, że przepisy dotyczące przedawnienia równoważą interesy wierzyciela, dłużnika i społeczeństwa, mając zastosowanie w równym stopniu do wszystkich wierzycieli, zarówno prywatnych, jak i publicznych. Zarówno wierzycieli prywatnych, jak i wierzycieli publicznych zachęca się do wyegzekwowania roszczeń w rozsądnym terminie, ponieważ w przeciwnym razie istnieje ryzyko, że roszczenie przedawni się po upływie ustawowego terminu przedawnienia. W przepisach dotyczących przedawnienia uznaje się zatem, że nie wszyscy wierzyciele, zarówno prywatni, jak i publiczni, dochodzą swoich roszczeń bez zbędnej zwłoki.
- (39) Zdaniem Masserud fakt, że gmina nie wyegzekwowała roszczenia przed upływem terminu przedawnienia należy zatem porównać z działaniami zwykłego wierzyciela prywatnego.
- (40) Masserud twierdzi, że wstępna ocena Urzędu Nadzoru EFTA prowadziła do wniosku, że wierzyciele publiczni mają więcej metod i większe prawa do zaspokojenia swoich roszczeń niż wierzyciele prywatni, co nie byłoby zgodne z normalnymi warunkami rynkowymi. Masserud twierdzi zatem, że przedawnienie roszczenia jest zgodne z normalnymi warunkami rynkowymi.
- (41) Masserud zgadza się z gminą, że umowę sprzedaży zawarto na warunkach rynkowych. Transakcja dotycząca nieruchomości opiera się na cenie metra kwadratowego, która jest porównywalna z podobnymi transakcjami dotyczącymi nieruchomości zrealizowanymi na tym samym obszarze w tym samym okresie.
- (42) Masserud wyjaśnia ponadto, że sprzedaż spornej nieruchomości nie była odosobnioną transakcją między stronami. Sporna nieruchomość była częścią dwóch zakrojonych na szeroką skalę projektów realizowanych w gminie w tym okresie przez rodzinę Fjellheim.
- (43) W ramach projektu Masserud rozwój infrastruktury publicznej był warunkiem wstępnym sprzedaży spornej nieruchomości.
- (44) Ponadto Masserud twierdzi, że wszelkie różnice w cenie zakupu wskazanej przez gminę i Masserud wynikają z różnych interpretacji obliczeń zawartych w umowie sprzedaży.

4.3 Uwagi władz norweskich

- (45) Władze norweskie zasadniczo zgadzają się z uwagami Masserud dotyczącymi interpretacji norweskiej ustawy o przedawnieniach i utrzymują, że utrata podstaw do przedmiotowego roszczenia jest wyłącznie konsekwencją przepisów dotyczących przedawnienia. W związku z tym nie stanowi ona pomocy państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG.
- (46) Ogólny termin przedawnienia wynosi trzy lata, co oznacza, że roszczenia o zapłatę tracą moc prawną po upływie trzech lat od momentu, w którym wierzyciel po raz pierwszy miał prawo żądać zapłaty. Według władz norweskich wstępna ocena Urzędu Nadzoru EFTA prowadziła do wniosku, że wierzyciele publiczni mają więcej metod i większe prawa do zaspokojenia swoich roszczeń niż wierzyciele prywatni, co nie byłoby zgodne z normalnymi warunkami rynkowymi.

- (47) Władze norweskie twierdzą ponadto, że nawet jeżeli wierzyciel postępujący w sposób idealny i z należytą starannością powinien stosować systemy zapobiegające przedawnieniu roszczeń, nie jest to odpowiednie porównanie w tym kontekście. Niewyegzekwowanie roszczenia przez gminę przed upływem terminu przedawnienia należy oceniać w odniesieniu do typowego wierzyciela prywatnego. W przepisach dotyczących przedawnienia uznaje się, że nie wszyscy wierzyciele, zarówno prywatni, jak i publiczni, dochodzą swoich roszczeń bez zbędnej zwłoki. W związku z tym nawet zwykły wierzyciel prywatny może czasami nie podejmować działań w związku z roszczeniami.

II. OCENA

5 Istnienie pomocy państwa

- (48) Art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG stanowi, co następuje: „Z zastrzeżeniem innych postanowień niniejszego Porozumienia, wszelka pomoc przyznawana przez państwa członkowskie WE, państwa EFTA lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z funkcjonowaniem niniejszego Porozumienia w zakresie, w jakim wpływa na handel między Umawiającymi się Stronami”.
- (49) Aby dany środek uznać za pomoc w rozumieniu powyższego postanowienia, muszą zatem 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.
- (50) W kolejnych częściach Urząd Nadzoru EFTA oceni, czy obydwa środki, tj. (i) uzgodniona cena zakupu spornej nieruchomości oraz (ii) niewyegzekwowanie roszczenia przez gminę w terminie, stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG.

5.1 Występowanie zasobów państwowych i możliwość przypisania środków państwu

5.1.1 Wprowadzenie

- (51) Zgodnie z art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG, aby dany środek stanowił pomoc państwa, musi on zostać przyznany przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych. Możliwość przypisania środka państwu i przyznanie korzyści przy użyciu zasobów państwowych stanowią dwa odrębne i kumulatywne warunki. Warunki te są jednak często oceniane łącznie, ponieważ obydwa odnoszą się do publicznego pochodzenia danego środka ⁽³⁸⁾.
- (52) Jeśli chodzi o możliwość przypisania środka państwu, należy zbadać, czy organy publiczne były zaangażowane w zastosowanie tego środka ⁽³⁹⁾. Środek z definicji można przypisać państwu, jeżeli korzyść została przyznana przez organ publiczny, nawet jeśli dany organ jest prawnie niezależny od innych organów publicznych ⁽⁴⁰⁾.
- (53) Zasoby państwowe obejmują wszystkie zasoby sektora publicznego ⁽⁴¹⁾, w tym zasoby należące do podmiotów wewnątrzpaństwowych, takich jak organy zdecentralizowane, federacyjne, regionalne lub inne. W związku z tym na potrzeby zasad pomocy państwa zasoby gminne uznaje się za zasoby państwowe. Zrzeczenie się zasobów, do których gmina byłaby uprawniona, stanowiłoby zatem zrzeczenie się zasobów państwowych.
- (54) Masserud i władze norweskie twierdziły, że faktu niepobrania przez gminę płatności za sporną nieruchomość nie można przypisać państwu, ponieważ przyznanie pomocy nastąpiło w wyniku zastosowania norweskiej ustawy o przedawnieniach, a nie aktywnego zrzeczenia się lub świadomego zaniechania ze strony gminy. W związku z tym władze norweskie twierdzą, że roszczenie utraciło moc prawną w bezpośredniej konsekwencji przepisów dotyczących przedawnienia, w związku z czym niewyegzekwowanie roszczenia nie można przypisać państwu.

⁽³⁸⁾ Wytyczne Urzędu Nadzoru EFTA w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG (Dz.U. L 342 z 21.12.2017, s. 35 oraz Supplement EOG nr 82 z 21.12.2017, s. 1), pkt 38.

⁽³⁹⁾ Wyrok z dnia 3 marca 2021 r., Poste Italiane, sprawy połączone C-434/19 i C-435/19, ECLI:EU:C:2021:162, pkt 40.

⁽⁴⁰⁾ Porozumienie EOG, pkt 39.

⁽⁴¹⁾ Porozumienie EOG, pkt 48.

5.1.2 Zasoby państwowe

- (55) Urząd Nadzoru EFTA uważa, że niepobranie lub niewyegzekwowanie płatności przez gminę w terminie zniwelowało opłatę, jaką przedsiębiorstwo Masserud miało zapłacić za zakup gruntów publicznych. Bezczyнность ta wywołała ten sam skutek co nieodpłatne przekazanie gruntów publicznych Masserud, czego efektem było zrzeczenie się odpowiednich przychodów przez gminę, a zatem także przez państwo. W związku z tym Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że niewyegzekwowanie płatności od Masserud zostało faktycznie sfinansowane z zasobów państwowych.
- (56) Podobnie, gdyby Urząd Nadzoru EFTA stwierdził, że uzgodniona cena zakupu spornej nieruchomości nie jest zgodna z warunkami rynkowymi, należałoby uznać, że gmina zrzekła się zasobów państwowych.
- (57) W związku z tym obydwa środki, a mianowicie uzgodniona cena zakupu oraz niewyegzekwowanie roszczenia przez gminę w terminie, wiążą się z wykorzystaniem zasobów państwowych.

5.1.3 Możliwość przypisania środka państwu

- (58) Ponadto Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że zarówno zawarcie umowy sprzedaży po uzgodnionej cenie zakupu, jak i późniejsze niewyegzekwowanie płatności kwoty tej ceny przez gminę można przypisać państwu. Wynika to z faktu, że władze norweskie były zaangażowane w przyjęcie tych środków (zob. orzecznictwo, o którym mowa w pkt (52)).
- (59) Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pomoc państwa jest pojęciem obiektywnym. Istotny jest wpływ środka na przedsiębiorstwo, a nie przyczyna lub cel ingerencji państwa⁽⁴²⁾. Państwo może przyznać korzyść nie tylko poprzez działanie pozytywne, ale również poprzez niepodjęcie działania w określonych okolicznościach⁽⁴³⁾. Jak potwierdzono w orzecznictwie, wierzyciel publiczny może przyznać pomoc państwa poprzez niedochowanie należytej staranności przy dochodzeniu swoich roszczeń wobec dłużnika. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której państwo biernie zezwala na utrzymywanie zadłużenia w długim okresie bez najmniejszych perspektyw poprawy sytuacji dłużnika⁽⁴⁴⁾ lub w której państwo to toleruje uporczywe niespłacanie długu⁽⁴⁵⁾.
- (60) Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że państwo może faktycznie przyznawać dotacje pośrednie poprzez niepodjęcie działania, np. poprzez dopuszczenie do wygaśnięcia roszczeń, jak w niniejszej sprawie. W takich przypadkach skutek przyznanej pomocy jest nie mniej rzeczywisty, niż gdyby państwo aktywnie takiej pomocy udzieliło.
- (61) W tym względzie Urząd Nadzoru EFTA podkreśla, że zasady pomocy państwa mają na celu zapewnienie dogłębnej kontroli wszystkich form pomocy, zarówno aktywnej, jak i pasywnej, aby zapobiec zakłóceniom konkurencji w EOG⁽⁴⁶⁾. W związku z tym, jeżeli państwa byłyby zwolnione z odpowiedzialności za działania pasywne lub niezamierzone, mogłyby to stworzyć znaczącą lukę prawną. W takim scenariuszu państwo, gmina lub podmiot publiczny mogłyby przyznać korzyści określonym beneficjentom poprzez zaniechanie lub beczynność, a tym samym obejść zasady pomocy państwa. Podważyłoby to cele kontroli pomocy państwa, umożliwiając państwu wspieranie niektórych podmiotów gospodarczych bez poddawania takich środków niezbędnej procedurze kontroli lub zgłoszenia. Ostatecznie osłabiłoby to zabezpieczenia zapewniające uczciwą konkurencję w EOG.

5.1.4 Wniosek

- (62) W oparciu o powyższe Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że obydwa rozpatrywane środki, tj. zawarcie umowy sprzedaży spornej nieruchomości po uzgodnionej cenie zakupu i późniejsze niewyegzekwowanie płatności kwoty tej ceny przez gminę, są finansowane z zasobów państwowych, ponieważ prowadzą do utraty przychodów państwa. Ponadto środki te można bezpośrednio przypisać państwu, ponieważ wynikają one z decyzji i beczynności gminy.

⁽⁴²⁾ Porozumienie EOG, pkt 67.

⁽⁴³⁾ Wyrok z dnia 12 października 2000 r., Hiszpania/Komisja, sprawa C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, pkt 19.

⁽⁴⁴⁾ Wyrok z dnia 15 grudnia 2021 r., Oltechim/Komisja, sprawa T-565/19, ECLI:EU:T:2021:904, pkt 253–255 i 263.

⁽⁴⁵⁾ Wyrok z dnia 12 września 2007 r., Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisja, sprawa T-68/03, ECLI:EU:T:2007:253, pkt 293–294, 414, 434 i 474–475.

⁽⁴⁶⁾ Artykuł 61 ust. 1 Porozumienia EOG zasadniczo zakazuje pomocy państwa, chyba że jest to wyjątkowo uzasadnione.

5.2 *Selektywność*

- (63) Środek jest selektywny w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG, jeżeli sprzyja „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. Nie wszystkie środki, które faworyzują podmioty gospodarcze, wchodzą w zakres pojęcia pomocy, a jedynie te, które przyznają korzyść w sposób selektywny niektórym przedsiębiorstwom, kategoriom przedsiębiorstw lub niektórym sektorom gospodarki ⁽⁴⁷⁾.
- (64) Umowa sprzedaży dotyczy konkretnego przedsiębiorstwa Masserud. Ponadto ze względu na fakt, że gmina nie wyegzekwowała płatności kwoty ceny zakupu, Masserud jest traktowane w sposób uprzywilejowany w stosunku do innych przedsiębiorstw. W normalnych warunkach nabywcy nieruchomości gminnych musieliby zapłacić cenę zakupu. Fakt, że gmina nie pobrała kwoty ceny zakupu przed upływem terminu przedawnienia, przynosi zatem korzyść przedsiębiorstwu Masserud w stosunku do innych podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji.
- (65) Urząd Nadzoru EFTA stwierdza zatem, że obydwa rozważane środki przynoszą korzyści jednemu przedsiębiorstwu, Masserud, a zatem są selektywne.

5.3 *Przyznanie korzyści przedsiębiorstwu*

5.3.1 *Wprowadzenie*

- (66) Korzyść w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez ingerencji państwa ⁽⁴⁸⁾. Jak zauważono powyżej, znaczenie ma jedynie wpływ środka na przedsiębiorstwo, a nie przyczyna ani cel ingerencji państwa ⁽⁴⁹⁾.
- (67) Beneficjentem obydwu rozważanych środków jest Masserud. Masserud prowadzi działalność gospodarczą obejmującą budowę i sprzedaż nieruchomości. Jest to zatem przedsiębiorstwo.
- (68) W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd Nadzoru EFTA wstępnie stwierdził, że środek wydaje się przynosić korzyść przedsiębiorstwu Masserud. Urząd Nadzoru EFTA ustalił, że korzyść mogła być podwójna, potencjalnie wynikająca z: (i) faktu, że cena zakupu była niższa od wartości rynkowej oraz (ii) braku zapłaty ceny zakupu (z powodu niewyegzekwowania roszczenia przez gminę). W związku z tym w późniejszej ocenie Urząd Nadzoru EFTA rozważył, po pierwsze, czy cena zakupu była zgodna z warunkami rynkowymi, czy też sama przysporzyła korzyści przedsiębiorstwu Masserud, a po drugie, czy brak zapłaty ceny zakupu przyniósł korzyść Masserud.

5.3.2 *Cena kupna*

- (69) W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd Nadzoru EFTA wyraził wątpliwości, czy cena zakupu mogła być niższa od ceny rynkowej i w związku z tym przyniosła korzyść przedsiębiorstwu Masserud ⁽⁵⁰⁾.
- (70) Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że zarówno gmina, jak i Masserud twierdzą, że umowa sprzedaży była zgodna z warunkami rynkowymi. Ponadto z informacji dostarczonych przez Masserud i gminę wynika, że między stronami nie ma sporu co do wysokości ceny zakupu.
- (71) Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że transakcje gospodarcze przeprowadzane przez organy publiczne nie przyznają korzyści drugiej stronie transakcji, a zatem nie stanowią pomocy, jeżeli są przeprowadzane zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi ⁽⁵¹⁾. W celu dokonania tej oceny sądy EOG opracowały koncepcję zwaną „zasadą podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej”.

⁽⁴⁷⁾ Porozumienie EOG, pkt 117.

⁽⁴⁸⁾ Wyrok z dnia 11 lipca 1996 r., Syndicat français de l'Express international (SFEI) i in./La Poste i in., sprawa C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60; wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r., Hiszpania/Komisja, sprawa C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, pkt 41; wyrok z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja (Stardust Marine), sprawa C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, pkt 69.

⁽⁴⁹⁾ Wyrok z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy/Komisja, sprawa 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, pkt 13. Zob. również Porozumienie EOG, pkt 67, oraz wyrok z dnia 12 października 2000 r., Hiszpania/Komisja, sprawa C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁽⁵⁰⁾ Zob. pkt 41 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁵¹⁾ Porozumienie EOG, pkt 74.

- (72) Decydującym elementem testu prywatnego inwestora jest to, czy organy publiczne postępowały w taki sam sposób jak postępowałyby prywatny inwestor w podobnej sytuacji. To, czy ingerencja państwa jest zgodna z warunkami rynkowymi, należy ocenić *ex ante*, z uwzględnieniem informacji dostępnych w momencie podejmowania decyzji o ingerencji ⁽⁵²⁾.
- (73) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu ustalenia ceny rynkowej można zastosować różne metody, w tym sprzedaż oferentowi, który złożył najwyższą cenę, lub uzyskanie ekspertyzy. Nie można jednak wykluczyć, że inne metody również mogą prowadzić do takiego samego rezultatu ⁽⁵³⁾. Ponadto, jeżeli wycena jest przeprowadzana *ex post*, ocena musi odzwierciedlać wartość rynkową gruntu w momencie transakcji ⁽⁵⁴⁾.
- (74) W ramach oceny Urząd Nadzoru EFTA musi ustalić, czy domniemany beneficjent pomocy mógł uzyskać porównywalną korzyść od ostrożnego podmiotu prywatnego działającego z należytą starannością w normalnych warunkach rynkowych. Jeżeli Urząd Nadzoru EFTA nie jest w stanie wykazać, że beneficjent w sposób oczywisty nie uzyskalby takiej korzyści, musi stwierdzić, że transakcja została przeprowadzona na warunkach rynkowych ⁽⁵⁵⁾. Ponadto Urząd Nadzoru EFTA może stwierdzić, że korzyść została przyznana tylko wtedy, gdy na podstawie tej oceny jest w stanie wykazać, że beneficjent w sposób oczywisty nie uzyskalby porównywalnej korzyści od ostrożnego podmiotu prywatnego działającego z należytą starannością i znajdującego się w możliwie najbardziej podobnej sytuacji i działającego w normalnych warunkach rynkowych ⁽⁵⁶⁾.
- (75) W niniejszej sprawie zadaniem Urzędu Nadzoru EFTA jest przeprowadzenie ogólnej oceny, uwzględniając wszystkie istotne dowody w sprawie, aby umożliwić mu ustalenie, czy przedsiębiorstwo Masserud w sposób oczywisty nie uzyskałoby porównywalnej ceny gruntu od porównywalnego podmiotu prywatnego ⁽⁵⁷⁾.
- (76) Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że nieruchomość nie została wyceniona przez biegłego rzeczoznawcę przed porozumieniem się stron w kwestii jej sprzedaży. Niemniej jednak, według Masserud i gminy cena została ustalona po negocjacjach między stronami na podstawie innych transakcji na rynku i informacji od pośredników w obrocie nieruchomościami, zob. pkt (10).
- (77) Jak zauważono powyżej w pkt (73), nie było przeszkód, aby gmina ustaliła ceny na podstawie porównania z podobnymi transakcjami dotyczącymi nieruchomości, pod warunkiem że umożliwiło to obliczenie wartości rynkowej przedmiotowej nieruchomości ⁽⁵⁸⁾.
- (78) Ponadto Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że gmina przedłożyła dane statystyczne *ex post* dotyczące rzeczywistych cen nieruchomości w gminie Lørenskog w czasie negocjowania i zawierania umowy z Masserud, zob. pkt (30)–(31). Według tych danych przekazanych przez gminę cena rynkowa spornej nieruchomości wynosiła 3 200 NOK za metr kwadratowy powierzchni użytkowej, podczas gdy cena żądana przez gminę wynosiła [3 200–3 600] NOK za metr kwadratowy powierzchni użytkowej.
- (79) Urząd Nadzoru EFTA uważa, że przedłożone dane potwierdzają stanowisko gminy i Masserud mówiące, że cena sprzedaży była zgodna z wartością rynkową gruntu w momencie transakcji.
- (80) W związku z powyższym Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że z dostępnych dowodów nie wynika, że ostrożny podmiot prywatny działający z należytą starannością w normalnych warunkach rynkowych nie zawarłby umowy sprzedaży podobnej do umowy zawartej przez gminę w porównywalnej sytuacji. Ponieważ Urząd Nadzoru EFTA nie jest w stanie wykazać, że umowa sprzedaży między gminą a Masserud przysporzyła przedsiębiorstwu Masserud oczywistej korzyści, Urząd Nadzoru EFTA jest zobowiązany uznać umowę sprzedaży za zgodną z warunkami rynkowymi.

⁽⁵²⁾ Porozumienie EOG, pkt 78.

⁽⁵³⁾ Wyrok z dnia 19 października 2023 r., TS i HI/Ministar na zemedeliato, hranite i gorite, sprawa C-325/22, ECLI:EU:C:2023:793, pkt 53.

⁽⁵⁴⁾ Ibid., pkt 52.

⁽⁵⁵⁾ Wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Volotea i easyJet Airline/Komisja, sprawy połączone C-331/20 P i C-343/20 P, ECLI:EU:C:2022:886, pkt 113. Zob. również wyrok Trybunału EFTA z dnia 21 marca 2024 r., Eviny/Urząd Nadzoru EFTA, sprawa E-10/22, pkt 61 i 64.

⁽⁵⁶⁾ Ibid.

⁽⁵⁷⁾ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Larko/Komisja, sprawa C-244/18 P, ECLI:EU:C:2020:238, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁽⁵⁸⁾ Wyrok z dnia 19 października 2023 r., TS i HI/Ministar na zemedeliato, hranite i gorite, sprawa C-325/22, ECLI:EU:C:2023:793, pkt 56.

- (81) W związku z tym Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że cena zakupu uzgodniona dla spornej nieruchomości w ramach umowy sprzedaży nie przysporzyła przedsiębiorstwu Masserud oczywistej korzyści.

5.3.3 Niewyegzekwowanie roszczenia

- (82) Jak wskazano w pkt (66) powyżej, zasady pomocy państwa nie wprowadzają rozróżnienia między środkami ingerencji państwa w zależności od ich przyczyn lub celów, lecz definiują je w zależności od ich skutków. W związku z tym, nawet jeśli środek wynika z norweskiej ustawy o przedawnieniach, może on efektywnie przynieść korzyść, zwalniając dane przedsiębiorstwo z obowiązku płatności kwoty, którą w normalnych warunkach musiałoby zapłacić.
- (83) Urząd Nadzoru EFTA uważa, że środek zapewnił Masserud dodatkową płynność w wysokości 7 709 058 NOK. Wynikało to ze zwolnienia Masserud z obowiązku zapłaty uzgodnionej ceny zakupu, a tym samym nabycia spornej nieruchomości nieodpłatnie. Oczywiście jest, że przedsiębiorstwo Masserud nie byłoby w stanie zawrzeć podobnej transakcji w normalnych warunkach rynkowych.
- (84) W związku z tym Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że niewyegzekwowanie roszczenia przez gminę w terminie przyniosło Masserud korzyść gospodarczą, której przedsiębiorstwo w sposób oczywisty nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych.
- (85) Zarówno Masserud, jak i władze norweskie argumentowały, że gminę należy porównać z „zwykłym wierzycielem prywatnym”, który może czasami nie podejmować działań w związku z roszczeniami.
- (86) W tym względzie Urząd Nadzoru EFTA uważa, że w odniesieniu do nieodzyskanych wierzytelności publicznych działanie organów publicznych należy porównać z działaniem wierzyciela prywatnego, który dąży do uzyskania zapłaty kwot należnych mu od dłużnika. Sądy EOG opracowały „kryterium wierzyciela prywatnego”, porównując zachowanie wierzyciela publicznego z zachowaniem hipotetycznego wierzyciela prywatnego znajdującego się w podobnej sytuacji⁽⁵⁹⁾. Chociaż kryterium wierzyciela prywatnego jest często stosowane na potrzeby oceny postępowania organu publicznego w odniesieniu do dłużnika znajdującego się w trudnej sytuacji finansowej, Urząd Nadzoru EFTA uważa, że kryterium to ma zastosowanie także w odniesieniu do dłużników w ujęciu bardziej ogólnym.
- (87) Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że ocena na podstawie kryterium wierzyciela prywatnego stanowi przeprowadzona jest na podstawie wszystkich informacji, które mogą mieć znaczący wpływ na proces decyzyjny ostrożnego wierzyciela prywatnego działającego z należytą starannością, który znajduje się w sytuacji jak najbardziej zbliżonej do sytuacji wierzyciela publicznego i dąży do odzyskania należnych mu kwot od dłużnika⁽⁶⁰⁾.
- (88) Oczekuje się, że ostrożny wierzyciel prywatny działający z należytą starannością i znajdujący się w sytuacji porównywalnej z sytuacją gminy będzie w odpowiednim czasie egzekwował swoje roszczenie o zapłatę. Decydujące znaczenie dla zastosowania kryterium wierzyciela prywatnego ma to, czy przedmiotowe działanie spełnia kryterium racjonalności ekonomicznej, w związku z czym wierzyciel prywatny dążący do maksymalizacji swoich szans na odzyskanie wierzytelności lub przynajmniej jej większej części mógłby również zgodzić się na podjęcie takiego działania⁽⁶¹⁾. Ścisłej rzecz ujmując, w przypadku gdy organ publiczny nie postępuje z wymaganą starannością przy dochodzeniu swoich roszczeń wobec dłużnika, na przykład zezwalając na utrzymywanie zadłużenia w długim okresie bez najmniejszych perspektyw poprawy lub tolerując uporczywy brak płatności, takie zachowanie nie jest zgodne z zachowaniem ostrożnego wierzyciela prywatnego działającego z należytą starannością (zob. pkt (59) powyżej).
- (89) W tym kontekście Urząd Nadzoru EFTA uważa, że niewyegzekwowanie roszczenia w kwocie 7 709 058 NOK przez kilka lat nie jest zachowaniem, jakiego oczekiwano by od ostrożnego wierzyciela prywatnego działającego z należytą starannością. Gmina nie przedstawiła żadnych informacji tłumaczących beczynność w odniesieniu do jej roszczenia lub opóźnioną reakcję. W związku z tym Urząd Nadzoru EFTA nie może stwierdzić, że gmina działała jak ostrożny wierzyciel działający z należytą starannością porównywalny z wierzycielem prywatnym.

⁽⁵⁹⁾ Porozumienie EOG, pkt 74.

⁽⁶⁰⁾ Wyrok z dnia 24 stycznia 2013 r., Frucona Košice/Komisja, sprawa C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, pkt 78 oraz wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Komisja/Buczek Automotive, sprawa C-405/11 P, ECLI:EU:C:2013:186, pkt 54.

⁽⁶¹⁾ Wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., AlzChem/Komisja, sprawa T-284/15, ECLI:EU:T:2018:950, pkt 63.

- (90) Urząd Nadzoru EFTA uwzględnia argument Masserud i władz norweskich, zgodnie z którym uznanie przedawnionego roszczenia przez organ publiczny za pomoc państwa odbiegałoby od normalnych warunków rynkowych, ponieważ przyznawałoby nienależną korzyść podmiotom publicznym w stosunku do podmiotów prywatnych. Urząd Nadzoru EFTA uważa jednak, że argument ten błędnie charakteryzuje system pomocy państwa EOG. Stwierdzenie istnienia pomocy państwa wymaga spełnienia wszystkich warunków określonych w art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG. Jeżeli te warunki są spełnione, a środek pomocy zostaje uznany za niezgodny z funkcjonowaniem Porozumienia EOG, obowiązek odzyskania pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym wynika bezpośrednio z prawa EOG, niezależnie od przepisów krajowych dotyczących nieważności, przedawnienia lub terminów przedawnienia ⁽⁶²⁾.
- (91) W związku z tym stwierdzenie istnienia pomocy państwa wynikającej z korzyści przyznanej w wyniku beczynności państwa, a mianowicie przyzwolenia na wygaśnięcie istniejącego roszczenia wskutek upływu krajowych terminów przedawnienia, nie stanowi szczególnego przywileju prawnego organów publicznych. Odzwierciedla ono raczej zobowiązania wynikające bezpośrednio z zasad EOG dotyczących pomocy państwa oraz ich funkcję polegającą na zachowaniu integralności rynku wewnętrznego. Uznanie tego wyniku za formę wzmocnienia dochodzenia roszczeń przez organy publiczne byłoby oparte na błędnej interpretacji charakteru obowiązku prawnego nałożonego na mocy Porozumienia EOG.
- (92) Na podstawie powyższych rozważań Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że niewyegzekwowanie przez gminę płatności za sporną nieruchomość w terminie, a tym samym nieodpłatne przyznanie nieruchomości, stanowi korzyść w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG.

5.4 Wpływ na wymianę handlową i zakłócenie konkurencji

5.4.1 Informacje ogólne

- (93) Wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw jest zabronione na mocy art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG tylko w zakresie, w jakim grozi zakłóceniem konkurencji i wpływa na wymianę handlową między kontrahentami.

5.4.2 Zakłócenie konkurencji

- (94) W odniesieniu do zakłócenia konkurencji należy zauważyć, że co do zasady pomoc mająca na celu uwolnienie przedsiębiorstwa od kosztów, jakie normalnie poniosłoby w ramach bieżącej lub normalnej działalności, stanowi zakłócenie konkurencji ⁽⁶³⁾. Ponadto zasadniczo uznaje się, że zakłócenie konkurencji występuje, gdy państwo przyznaje korzyść finansową przedsiębiorstwu w zliberalizowanym sektorze, w którym istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja ⁽⁶⁴⁾.
- (95) Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że rynek nieruchomości w Norwegii jest zliberalizowany. Na rynku inwestycji mieszkaniowych w Norwegii działa kilku deweloperów nieruchomości, w tym również w Lørenskog. Według informacji przekazanych przez gminę niektórzy deweloperzy nieruchomości prowadzący działalność w Lørenskog są również własnością inwestorów zagranicznych, zob. pkt (20) i (21).
- (96) Urząd Nadzoru EFTA zauważa ponadto, że Lørenskog jest rozwijającą się gminą o znacznych inwestycjach w nieruchomości. Nie wyklucza się zatem potencjalnej penetracji rynku inwestycji w nieruchomości przez inwestorów zagranicznych w rozwijającej się gminie położonej blisko stolicy. W związku z tym środek ten może zakłócać konkurencję.

⁽⁶²⁾ Wyrok Trybunału EFTA z dnia 10 maja 2011 r., Księstwo Liechtensteinu i in./Urząd Nadzoru EFTA, sprawy połączone E-4/10, E-6/10 i E-7/10, pkt 141.

⁽⁶³⁾ Wyrok z dnia 30 kwietnia 2019 r., Union des Ports de France/Komisja („Union des ports de France”), sprawa T-747/17, ECLI:EU:T:2019:271, pkt 96.

⁽⁶⁴⁾ Porozumienie EOG, pkt 187.

5.4.3 Wpływ na handel wewnątrz EOG

- (97) W tym względzie sądy EOG orzekły, że „w przypadku gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie umacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących z nim w ramach wymiany handlowej wewnątrz EOG, należy uznać, że pomoc wywiera wpływ na tę wymianę handlową” ⁽⁶⁵⁾.
- (98) Można uznać, że wsparcie publiczne może mieć wpływ na handel wewnątrz EOG, nawet jeżeli odbiorca nie jest bezpośrednio zaangażowany w handel transgraniczny. Przykładowo dotacja może utrudnić podmiotom gospodarczym z innych państw EOG wejście na rynek przy jednoczesnym utrzymaniu lub zwiększeniu lokalnej podaży ⁽⁶⁶⁾ lub korzystanie ze swobody przedsiębiorczości.
- (99) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Urząd Nadzoru EFTA nie ma obowiązku przeprowadzania analizy ekonomicznej rzeczywistej sytuacji na właściwych rynkach ani szczegółowego badania wpływu środka na pozycję konkurencyjną beneficjenta i jego konkurentów ⁽⁶⁷⁾. Niemniej jednak wpływ na handel wewnątrz EOG nie może być jedynie hipotetyczny lub domniemany. Należy ustalić, na podstawie przewidywalnych skutków danego środka, dlaczego zakłóca on konkurencję lub grozi jej zakłóceniem i może mieć wpływ na handel między kontrahentami ⁽⁶⁸⁾.
- (100) Ponadto nie ma progu ani odsetka, poniżej którego można uznać, że środek nie ma wpływu na handel między kontrahentami. Stosunkowo niewielka kwota pomocy lub stosunkowo małe rozmiary przedsiębiorstwa, które taką pomoc otrzymuje, same w sobie nie wykluczają możliwości wpływu na wymianę handlową między kontrahentami ⁽⁶⁹⁾.
- (101) Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że wpływ na wymianę handlową nie może być jedynie hipotetyczny ani domniemany. Urząd Nadzoru EFTA nie jest jednak zobowiązany do przeprowadzania analizy ekonomicznej rzeczywistej sytuacji na właściwych rynkach, udziału przedsiębiorstw otrzymujących pomoc w rynku, pozycji konkurujących ze sobą przedsiębiorstw ani przepływów handlowych między kontrahentami ⁽⁷⁰⁾. Należy jednak ustalić, dlaczego środek może mieć większy niż marginalny wpływ na wymianę handlową między państwami EOG, w oparciu o przewidywalne skutki środka w momencie jego wprowadzenia ⁽⁷¹⁾.
- (102) W tym względzie Urząd Nadzoru EFTA i Komisja Europejska („Komisja”) w szeregu decyzji uznały, że niektóre działania i środki, biorąc pod uwagę ich szczególne okoliczności, mają wpływ wyłącznie lokalny i w związku z tym nie mają wpływu na wymianę handlową między państwami EOG ⁽⁷²⁾. W tych przypadkach Urząd Nadzoru EFTA i Komisja stwierdziły w szczególności, że: (i) beneficjent dostarczał towary lub świadczył usługi na ograniczonym obszarze w państwie EOG i jest mało prawdopodobne, aby przyciągnął klientów z innych państw EOG; oraz (ii) nie można było przewidzieć, że środek będzie miał większy niż marginalny wpływ na warunki transgranicznych inwestycji lub zakładania przedsiębiorstw ⁽⁷³⁾. Uznaje się, że środek nie może mieć wpływu na handel wewnątrz EOG, jeżeli te dwa kryteria są spełnione.

⁽⁶⁵⁾ Porozumienie EOG, pkt 190, oraz wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech/The Parking Adjudicator, sprawa C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, pkt 66; wyrok z dnia 8 maja 2013 r., Libert i in./Gouvernement flamand, sprawy połączone C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 77; wyrok z dnia 4 kwietnia 2001 r., Friulia Venezia Giulia, sprawa T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, pkt 41.

⁽⁶⁶⁾ Porozumienie EOG, pkt 191. Zob. również Union des ports de France, pkt 93. Zob. również wyrok z dnia 8 maja 2013 r., Libert i in./Gouvernement flamand, sprawy połączone C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 70–72 i 78–79 (w sprawie dotyczącej dotacji przyznawanych podmiotom gospodarczym w sektorze nieruchomości).

⁽⁶⁷⁾ Porozumienie EOG, pkt 194.

⁽⁶⁸⁾ Porozumienie EOG, pkt 195.

⁽⁶⁹⁾ Union des ports de France, pkt 94. Zob. również wyrok z dnia 3 marca 2005 r., Heiser, sprawa C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, pkt 32–33 i 35 (w odniesieniu do korekty odliczeń podatkowych przyznanych lekarzom specjalizującym się w stomatologii).

⁽⁷⁰⁾ Wyrok z dnia 15 czerwca 2010 r., Mediaset/Komisja, sprawa T-177/07, ECLI:EU:T:2010:233, pkt 145–146, utrzymane w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 28 lipca 2011 r., Mediaset/Komisja, sprawa C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533.

⁽⁷¹⁾ Wyrok z dnia 14 maja 2019 r., Marininvest i Porting/Komisja, sprawa T-728/17, ECLI:EU:T:2019:325, pkt 106; oraz wyrok z dnia 19 października 2022 r., Interessengemeinschaft der Hoteliers und Gastronomen Region 10 e. V. (Region Ighoga 10), sprawa T-582/20, ECLI:EU:T:2022:648, pkt 143 i 169–170.

⁽⁷²⁾ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 459/12/COL, Bømlabadet Bygg AS, pkt 31 i 48; Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 020/19/COL, Leangbukten Båtförenings Andelslag, pkt 29 i 41. Decyzje Komisji N 258/2000, Leisure Pool Dorsten, Dz.U. C 172 z 16.6.2001, s. 16; N 458/2004 Editorial Andaluza Holding, Dz.U. C 131 z 28.5.2005, s. 12; SA.33243, Jornal de Madeira, Dz.U. C 131 z 28.5.2005, s. 12 i SA.34576, Portugalia – północno-wschodnia placówka opieki ciągłej Jean Piaget, Dz.U. C 73 z 13.3.2013, s. 1.

⁽⁷³⁾ Porozumienie EOG, pkt 196.

- (103) Urząd Nadzoru EFTA uwzględnia argument Masserud o tym, że przedsiębiorstwo jest spółką celową zaangażowaną wyłącznie w rozbudowę osiedla mieszkaniowego Masserud Gaard w gminie Lørenskog. Ponieważ działalność przedsiębiorstwa ogranicza się do jednego projektu, który jest w dodatku mniejszy (66 mieszkań i 26 domów szeregowych), Masserud twierdzi, że przedsiębiorstwo nie ma znaczącego udziału w rynku lokalnym, a jego obecność na poziomie regionalnym i krajowym jest marginalna.
- (104) W tym względzie Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że, jak wspomniano w pkt (100) powyżej, ani stosunkowo niewielka kwota pomocy, ani stosunkowo niewielki rozmiar przedsiębiorstwa, które tę pomoc otrzymuje, nie wykluczają same w sobie możliwości wpływu na wymianę handlową między kontrahentami.
- (105) Ponadto Urząd Nadzoru EFTA przypomina, że Masserud jest w całości własnością działającej na rynku nieruchomości grupy Olavsgaard Gruppen AS. Jak wspomniano w pkt (15) powyżej, Olavsgaard Gruppen AS posiada około 43 000 m² nieruchomości komercyjnych znajdujących się w okręgu Akershus, które obejmują nieruchomości komercyjne (hotel Olavsgaard i Losby Gods), biura, przedsiębiorstwa i mieszkania. Znaczna liczba inwestycji dokonanych przez tę grupę działającą na rynku nieruchomości wskazuje, że Olavsgaard Gruppen AS ma ugruntowaną obecność na rynku w okręgu Akershus.
- (106) Każdy projekt deweloperski realizowany przez Olavsgaard Gruppen AS jest zarządzany przez odrębną spółkę celową, a przedsiębiorstwo Masserud zostało utworzone jako odrębny podmiot prawny na potrzeby realizacji jednego projektu, tj. Masserud Gaard, zob. pkt (16). Urząd Nadzoru EFTA zauważa ponadto, że właściciele Masserud uczestniczyli w dyskusjach i spotkaniach z gminą, kiedy to Masserud stwierdziło, że roszczenie o zapłatę za sporną nieruchomość utraciło moc prawną. Podczas tych spotkań właściciele Masserud poruszyli również nierozwiązane kwestie związane z innymi projektami realizowanymi przez grupę (14). Interakcje te wskazują, że Masserud jest częścią szerszej struktury korporacyjnej Olavsgaard Gruppen AS, która ma znaczącą obecność na rynku w sektorze podlegającym konkurencji (⁷⁴).
- (107) Ponadto Urząd Nadzoru EFTA uważa, że nawet jeśli Masserud świadczy usługi na ograniczonym obszarze w Norwegii (tj. w okręgu Akershus), przedsiębiorstwo działa na rynku, który może przyciągnąć klientów zagranicznych. Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że rynek nieruchomości w Oslo i jego okolicach jest bardzo aktywny i charakteryzuje się dużą częstotliwością transakcji, co miało miejsce zwłaszcza w czasie zawierania przedmiotowej transakcji. Gmina wyjaśniła, że w latach 2015–2021 nastąpił wzrost działalności inwestycyjnej w tym obszarze, zwłaszcza w zakresie stabilnych nieruchomości komercyjnych i nieruchomości mieszkaniowych, zob. pkt (22).
- (108) Wskazuje to również na wzrost popytu na obszarach takich jak Lørenskog, która jest piątą co do wielkości gminą w regionie Oslo i która notuje konsekwentny wzrost liczby ludności (zob. sekcja 2.3). W ocenie Urzędu Nadzoru EFTA popyt ten był prawdopodobnie napędzany nie tylko przez populację lokalną, ale również przez podmioty zamierzające inwestować w Lørenskog lub przenieść się do Lørenskog.
- (109) W świetle atrakcyjności rynku nieruchomości w Lørenskog, położonej blisko Oslo i głównego portu lotniczego w Norwegii, Urząd Nadzoru EFTA uważa za prawdopodobne, że Masserud może również przyciągnąć klientów z innych państw EOG.
- (110) Jeżeli chodzi o wpływ na warunki transgranicznych inwestycji lub zakładania przedsiębiorstw, Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że przedsiębiorstwo Masserud jest zaangażowane w budowę i eksploatację zarówno nieruchomości komercyjnych, jak i nieruchomości mieszkaniowych. Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że Masserud jest w całości własnością działającej na rynku nieruchomości grupy Olavsgaard Gruppen AS, która ma stabilną pozycję na rynku i posiada około 43 000 m² nieruchomości komercyjnych w okręgu Akershus.
- (111) W odróżnieniu od spraw, w których Komisja i Urząd Nadzoru EFTA stwierdziły brak wpływu na wymianę handlową, Urząd Nadzoru EFTA uważa, że Masserud ma stabilną pozycję na przedmiotowym rynku, której znaczenia nie można uznać za znikome.
- (112) W tym względzie Urząd Nadzoru EFTA zauważa obecność międzynarodowych inwestycji i własności na norweskim rynku nieruchomości. Dotyczy to w szczególności Oslo i otaczających je obszarów, w tym Akershus. Ponadto, według statystyk przedstawionych przez gminę, na tym samym rynku, na którym działa przedsiębiorstwo Masserud, działają także inni deweloperzy będący własnością podmiotów zagranicznych: zob. pkt (21) powyżej. Środek przyniósł zatem Masserud korzyść gospodarczą, która mogłaby zwiększyć jego obecność na rynku ze szkodą dla potencjalnych inwestorów zagranicznych.

(⁷⁴) Wyrok z dnia 12 września 2007 r., Komisja/Włochy, sprawy połączone T-239/04 i T-323/04, ECLI:EU:T:2007:260, pkt 68.

- (113) Biorąc pod uwagę powyższe, Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że środek miałby większy niż marginalny wpływ na warunki transgranicznych inwestycji lub zakładania przedsiębiorstw.
- (114) Urząd Nadzoru EFTA stwierdza zatem, że przedmiotowe przeniesienie własności nieruchomości wpływa na warunki transgranicznych inwestycji i zakładania przedsiębiorstw w stopniu większym niż marginalny i w związku z tym wpływa na wymianę handlową między kontrahentami.

5.5 Wniosek

- (115) W świetle powyższego Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że sprzedaż nieruchomości przedsiębiorstwu Masserud wiązała się z pomocą państwa w wysokości 7 709 058 NOK. W szczególności Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że choć zawarcie umowy sprzedaży spornej nieruchomości po uzgodnionej cenie zakupu nie stanowi pomocy państwa, późniejsze niewyegzekwowanie przez gminę roszczenia wynikającego z tej umowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG.

6 Wymogi proceduralne

- (116) Zgodnie z art. 1 ust. 3 części I protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale: „Urząd Nadzoru EFTA jest informowany, w czasie umożliwiającym mu przedstawienie swoich uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. [...] Zainteresowane państwo nie może wprowadzać w życie proponowanych środków, dopóki procedura nie doprowadzi do wydania ostatecznej decyzji”.
- (117) Władze norweskie nie powiadomiły Urzędu Nadzoru EFTA o tym środku i tym samym nie wywiązały się ze swoich zobowiązań wynikających z art. 1 ust. 3 części I protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale. Pomoc jest zatem niezgodna z prawem na mocy art. 1 ust. 3 części I protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale.

7 Zgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym

- (118) Z art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG wynika, że środki pomocy państwa są niezgodne z funkcjonowaniem Porozumienia EOG, chyba że postanowiono inaczej. Władze norweskie nie przedstawiły żadnych argumentów przemawiających za tym, że omawiane środki stanowią pomoc zgodną z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.
- (119) Odstępstwo na mocy art. 61 ust. 2 Porozumienia EOG nie ma zastosowania, ponieważ pomoc nie służy realizacji żadnego z celów wymienionych w tym przepisie. Z tego samego powodu w omawianym przypadku nie mają zastosowania art. 61 ust. 3 lit. a) i b) Porozumienia EOG.
- (120) W odniesieniu do art. 61 ust. 3 lit. c) Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że środek uznany w sekcji 5 powyżej za pomoc państwa obejmuje nieodpłatne przeniesienie własności publicznej. Wydaje się jednak, że nie ma żadnej konkretnej działalności gospodarczej, którą rekompensata miałaby pobudzić. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że pomoc, która przynosi poprawę sytuacji finansowej beneficjenta, lecz nie jest konieczna do osiągnięcia celów przewidzianych w art. 61 ust. 3 Porozumienia EOG, nie może być uznana za zgodną z Porozumieniem EOG⁽⁷⁵⁾. W związku z tym, ponieważ przeniesienie własności nie było konieczne do pobudzenia żadnej konkretnej działalności gospodarczej, jest ono niezgodne z art. 61 ust. 3 lit. c) Porozumienia EOG.
- (121) Jeśli chodzi o odstępstwo, o którym mowa w art. 59 ust. 2 Porozumienia EOG, Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że przedsiębiorstwo Masserud nie ma obowiązku świadczenia usługi publicznej w zakresie przedmiotowych usług. Ponieważ w odniesieniu do przedsiębiorstwa, na które nałożono obowiązek świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym, rekompensata nie jest przyznawana, odstępstwo, o którym mowa w art. 59 ust. 2 Porozumienia EOG, nie ma zastosowania.
- (122) Na podstawie tych ustaleń Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że sprzedaży spornej nieruchomości przez gminę bez żądania zapłaty ceny zakupu w terminie nie można uznać za zgodną z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

8 Wniosek

- (123) Na podstawie powyższej oceny Urząd Nadzoru EFTA stwierdza, że władze norweskie zastosowały przedmiotową pomoc niezgodnie z prawem z naruszeniem art. 1 ust. 3 części I protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale. Pomoc nie jest zgodna z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

⁽⁷⁵⁾ Wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast Srl/Ministero delle Attività Produttive, sprawa C-390/06, ECLI:EU:C:2008:224, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo.

9 **Odzyskanie środków**

- (124) Trybunał EFTA uznał, że obowiązek uchylecia pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym ma na celu przywrócenie wcześniej panującej sytuacji ⁽⁷⁶⁾. Cel ten zostanie osiągnięty, gdy beneficjent zwróci kwoty przyznane w ramach pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym, tracąc w ten sposób korzyść, której nie posiadają jej konkurenci ⁽⁷⁷⁾.
- (125) Część II protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale zawiera szczegółowe zasady odzyskiwania środków. Jak wskazano w orzecznictwie, w art. 14 nałożono na Urząd Nadzoru EFTA obowiązek wydania nakazu odzyskania pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym, chyba że byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa EOG. Ponadto zobowiązano w nim państwo do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu odzyskania pomocy niezgodnej z prawem uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (126) Urząd Nadzoru EFTA uważa, że w niniejszej sprawie żadne zasady ogólne nie stoją na przeszkodzie do odzyskania środków. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zniesienie pomocy niezgodnej z prawem polegające na jej odzyskaniu jest logiczną konsekwencją uznania pomocy za niezgodną z prawem. W rezultacie odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy państwa w celu przywrócenia uprzednio istniejącej sytuacji nie może być co do zasady uznane za nieproporcjonalne w stosunku do celów Porozumienia EOG w odniesieniu do pomocy państwa.
- (127) Co do zasady, poza wyjątkowymi okolicznościami, Urząd Nadzoru EFTA nie przekroczy granic swych uprawnień dyskrecyjnych, jeżeli zobowiąże dane państwo EFTA do odzyskania kwot przyznanych z tytułu pomocy niezgodnej z prawem, ponieważ jedynie przywraca w ten sposób poprzednią sytuację ⁽⁷⁸⁾.¹ Ponadto, biorąc pod uwagę obowiązkowy charakter nadzoru nad pomocą państwa sprawowanego przez Urząd Nadzoru EFTA na podstawie protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale, przedsięwzięcia, którym przyznano pomoc, nie mogą co do zasady mieć uzasadnionych oczekiwań co do zgodności pomocy z prawem, chyba że została ona przyznana zgodnie z procedurą przewidzianą w postanowieniach tego protokołu ⁽⁷⁹⁾. W tej sprawie nie ma żadnych wyjątkowych okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnione oczekiwania po stronie beneficjenta pomocy.
- (128) Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że zgodnie z częścią II art. 15 protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale uprawnienia Urzędu Nadzoru EFTA do odzyskania pomocy państwa podlegają dziesięcioletniemu terminowi przedawnienia. Chociaż krajowe przepisy dotyczące przedawnienia zasadniczo mają zastosowanie, gdy organy krajowe z własnej inicjatywy odzyskują pomoc niezgodną z prawem ⁽⁸⁰⁾, nie uniemożliwia to odzyskania pomocy na późniejszym etapie zgodnie z decyzją przyjętą przez Urząd Nadzoru EFTA. W związku z tym, nawet jeśli w niniejszej sprawie krajowy termin przedawnienia upłynął, Urząd Nadzoru EFTA może nadal badać zgodność środka z prawem i nakazać odzyskanie pomocy w okresie dziesięciu lat wskazanym w części II art. 15 protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale ⁽⁸¹⁾.
- (129) Urząd Nadzoru EFTA zauważa ponadto, że zgodnie z częścią II art. 15 ust. 2 protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany przez wszelkie działania podjęte przez Urząd Nadzoru EFTA w odniesieniu do pomocy niezgodnej z prawem. W tym względzie Urząd Nadzoru EFTA zauważa, że w dniu 7 września 2022 r. przekazał skargę władzom norweskim w celu przedstawienia uwag, co skutecznie przerwało bieg przedawnienia. W związku z tym dziesięcioletni termin przedawnienia w tym przypadku nie upłynął, a Urząd Nadzoru EFTA zachowuje uprawnienie do nakazania odzyskania pomocy przyznanej niezgodnie z prawem.
- (130) Zgodnie z częścią II art. 14 ust. 2 protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale pomoc podlegająca odzyskaniu obejmuje odsetki naliczane od dnia, w którym pomoc została oddana do dyspozycji beneficjenta, do dnia jej odzyskania. W tym przypadku Urząd Nadzoru EFTA uważa, że pomoc została oddana do dyspozycji Masserud w momencie, gdy roszczenie gminy utraciło moc prawną zgodnie z norweską ustawą o przedawnieniach, ponieważ doprowadziło to do ostatecznego niewyegzekwowania przez gminę jej roszczenia. Jak stanowi część II art. 14 ust. 3 protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale, odzyskanie pomocy powinno ponadto nastąpić bezzwłocznie i zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym. Te krajowe procedury muszą umożliwiać natychmiastowe i skuteczne wykonanie decyzji o odzyskaniu pomocy.

⁽⁷⁶⁾ Wyrok Trybunału EFTA z dnia 10 maja 2011 r., Księstwo Liechtensteinu i in./Urząd Nadzoru EFTA, sprawy połączone E-4/10, E-6/10 i E-7/10, pkt 141–142; wyrok Trybunału EFTA z dnia 8 października 2012 r., Hurtigruten ASA/Urząd Nadzoru EFTA, sprawy połączone E-10/11 i E-11/11, pkt 286.

⁽⁷⁷⁾ Wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r., Belgia/Komisja, sprawa C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, pkt 64–65; Wyrok Trybunału EFTA z dnia 21 lipca 2005 r., Fesil i Finnifjord, PIL i in. oraz Norwegia/Urząd Nadzoru EFTA, sprawy połączone E-5/04, E-6/04 i E-7/04, pkt 178; oraz wyrok z dnia 7 marca 2002 r., Włochy/Komisja, sprawa C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, pkt 98.

⁽⁷⁸⁾ Wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r., Belgia/Komisja, sprawa C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, pkt 66 oraz wyrok z dnia 7 marca 2002 r., Włochy/Komisja, sprawa C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, pkt 99.

⁽⁷⁹⁾ Wyrok z dnia 14 stycznia 1997 r., Hiszpania/Komisja, C-169/95, ECLI:EU:C:1997:10, pkt 51.

⁽⁸⁰⁾ Wyrok z dnia 23 stycznia 2019 r., Fallimento Traghettil del Mediterraneo, sprawa C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, pkt 61.

⁽⁸¹⁾ Wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r., Nelson Antunes da Cunha, sprawa C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321, pkt 50 i 55.

- (131) Dodatkowe przepisy wykonawcze dotyczące odzyskiwania pomocy zawarte są w decyzji Urzędu Nadzoru EFTA nr 195/04/COL⁽⁸³⁾. Urząd Nadzoru EFTA wydał również wytyczne w sprawie odzyskiwania pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym⁽⁸³⁾.
- (132) Odzyskanie pomocy państwa niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym w kwocie 7 709 058 NOK powinno obejmować odsetki składane od dnia oddania pomocy niezgodnej z prawem do dyspozycji beneficjenta zgodnie z częścią II art. 14 ust. 2 protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i Trybunale oraz art. 9 i 11 decyzji Urzędu Nadzoru EFTA nr 195/04/COL⁽⁸⁴⁾.
- (133) Na podstawie powyższej oceny i zgodnie z powyższymi postanowieniami dotyczącymi zwrotu pomocy niezgodnej z prawem i z rynkiem wewnętrznym Urząd Nadzoru EFTA przyjmuje niniejszą decyzję.

Przyjmuje niniejszą decyzję:

Artykuł 1

Zawarcie w styczniu 2014 r. umowy sprzedaży spornej nieruchomości po uzgodnionej cenie zakupu nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG.

Artykuł 2

Nieodpłatne przyznanie gruntu publicznego przedsiębiorstwu Masserud Utvikling AS, będące wynikiem niewyegzekwowania przez gminę Lørenskog jej roszczenia wynikającego z umowy sprzedaży zawartej w styczniu 2014 r. z Masserud Utvikling AS, stanowi niezgodną z prawem pomoc państwa o wartości 7 709 058 NOK, która jest niezgodna z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

Artykuł 3

Królestwo Norwegii podejmuje wszelkie niezbędne działania w celu odzyskania od Masserud Utvikling AS przyznanej niezgodnie z prawem pomocy, o której mowa w art. 2, z odliczeniem wszelkich dokonanych już spłat.

Artykuł 4

Odzyskanie środków następuje niezwłocznie, a w każdym razie do dnia 11 października 2025 r.; oraz zgodnie z procedurami przewidzianym w prawie krajowym, pod warunkiem że umożliwiają one natychmiastowe i skuteczne wykonanie decyzji.

Pomoc podlegająca odzyskaniu obejmuje odsetki i odsetki składane naliczane od dnia, w którym pomoc została przekazana do dyspozycji Masserud Utvikling AS, do dnia jej odzyskania.

Odsetki oblicza się na podstawie art. 9 decyzji Urzędu Nadzoru EFTA nr 195/04/COL⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸²⁾ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 195/04/COL z dnia 14 lipca 2004 r. w sprawie przepisów wykonawczych, o których mowa w części II art. 27 protokołu 3 do Porozumienia między państwami EFTA w sprawie ustanowienia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. L 139 z 25.5.2006, s. 37, oraz Suplement EOG nr 26/2006 z 25.5.2006, s. 1), zmieniona decyzją Urzędu Nadzoru EFTA nr 319/05/COL z dnia 15 grudnia 2005 r. (Dz.U. L 113 z 27.4.2006, s. 24), decyzją Urzędu Nadzoru EFTA 387/06/COL z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 148 z 11.6.2009, s. 35), decyzją Urzędu Nadzoru EFTA nr 789/08/COL z dnia 17 grudnia 2008 r. (Dz.U. L 340 z 22.12.2010, s. 1) oraz decyzją Urzędu Nadzoru EFTA 108/17/COL z dnia 4 lipca 2017 r.

⁽⁸³⁾ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 788/08/COL z dnia 17 grudnia 2008 r. zmieniająca po raz sześćdziesiąty siódmy zasady proceduralne i merytoryczne w dziedzinie pomocy państwa poprzez wprowadzenie nowego rozdziału dotyczącego odzyskiwania pomocy państwa niezgodnej z prawem i ze wspólnym rynkiem (Dz.U. L 105 z 21.4.2011, s. 32, oraz Suplement EOG nr 23/2011 z 21.4.2011, s. 1). Wytyczne te są zgodne z zawiadomieniem Komisji dotyczącym zapewnienia skutecznego wykonania decyzji Komisji nakazujących państwom członkowskim odzyskanie pomocy przyznanej bezprawnie i niezgodnej ze wspólnym rynkiem (Dz.U. C 272 z 15.11.2007, s. 4).

⁽⁸⁴⁾ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 195/04/COL, ze zmianami, zob. przypis 82.

⁽⁸⁵⁾ Decyzja Urzędu Nadzoru EFTA nr 195/04/COL, ze zmianami, zob. przypis 82.

Artykuł 5

Królestwo Norwegii informuje Urząd Nadzoru EFTA do dnia 11 sierpnia 2025 r. o łącznej kwocie (obejmującej kwotę główną i odsetki od zwracanej pomocy) do odzyskania od Masserud Utvikling AS, a także o działaniach planowanych lub podjętych w celu odzyskania pomocy.

Królestwo Norwegii jest zobowiązane do wykonania decyzji Urzędu Nadzoru EFTA i odzyskania całości kwoty pomocy do dnia 11 października 2025 r.

Artykuł 6

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Norwegii.

Artykuł 7

Jedynie wersja niniejszej decyzji w języku angielskim jest autentyczna.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 czerwca 2025 r.

W imieniu Urzędu Nadzoru EFTA

Arne RØKSUND
Przewodniczący
Odpowiedzialny członek Kolegium

Stefan BARRIGA
Członek Kolegium

Árni Páll ÁRNASON
Członek Kolegium

Melpo-Menie JOSÉPHIDÈS
Zatwierdzająca jako
dyrektor ds. prawnych i wykonawczych