

## DECYZJA URZĘDU NADZORU EFTA

nr 405/08/COL

z dnia 27 czerwca 2008 r.

## o zamknięciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie Islandzkiego Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa (IFFM)

(ISLANDIA)

URZĄD NADZORU EFTA <sup>(1)</sup>,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym <sup>(2)</sup>, w szczególności jego art. 59 ust. 2, art. 61–63 oraz jego protokół 26,

uwzględniając porozumienie pomiędzy państwami EFTA w sprawie utworzenia Urzędu Nadzoru i Trybunału Sprawiedliwości <sup>(3)</sup>, w szczególności jego art. 24,

uwzględniając art. 1 ust. 2 w części I oraz art. 4 ust. 4 i art. 6 w części II protokołu 3 do porozumienia o nadzorze i trybunale <sup>(4)</sup>,

uwzględniając wytyczne Urzędu <sup>(5)</sup> dotyczące zastosowania i interpretacji art. 61 i 62 porozumienia EOG,

uwzględniając decyzję Urzędu nr 195/04/COL w sprawie przepisów wykonawczych, o których mowa w art. 27 części II protokołu 3 <sup>(6)</sup>,

uwzględniając orzeczenie Trybunału EFTA w sprawie E-9/04 dotyczącej wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji nr 213/04/COL w sprawie Islandzkiego Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa <sup>(7)</sup>,

uwzględniając decyzję Urzędu nr 185/06/COL o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie Islandzkiego Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa <sup>(8)</sup>,

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

## I. FAKTY

## 1. PROCEDURA

Pismem z dnia 20 listopada 2003 r. Islandzkiej Misji przy Unii Europejskiej przekazującej pismo islandzkiego ministerstwa finansów z tego samego dnia (obydwa pisma wpłynęły i zostały zarejestrowane w Urzędzie w dniu 25 listopada 2003 r. – dokument nr: 03-8227 A, obecnie nr: 255584), władze Islandii powiadomiły, zgodnie z art. 1 ust. 3 części I protokołu 3 o wzroście maksymalnej kwoty pożyczek udzielanych przez Islandzki Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa (zwany dalej „FFM”) do 90 % ceny zakupu mieszkań.

Dnia 11 sierpnia 2004 r. Urząd przyjął decyzję nr 213/04/COL. W powyższej decyzji Urząd, bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego, ustalił że islandzkie ustawodawstwo w zakresie FFM przewidywało wprowadzenie pomocy dla tego funduszu, pomoc ta jest zgodna z zasadami dotyczącymi pomocy państwa w związku z art. 59 ust. 2 porozumienia EOG.

Decyzja ta została zaskarżona przed Trybunałem EFTA skargą wniesioną przez Stowarzyszenie Bankierów i Maklerów Giełdowych Islandii, tj. stowarzyszenie, które od czasu złożenia skargi połączyło się z innymi stowarzyszeniami finansowymi i ubezpieczeniowymi, i które obecnie działa pod nazwą Islandzkiego Towarzystwa Usług Finansowych (zwanego dalej „SFF”). Orzeczeniem z dnia 7 kwietnia 2006 r. w sprawie E-9/04 Trybunał EFTA uznał skargę za uzasadnioną i stwierdził nieważność decyzji nr 213/04/COL Urzędu.

Ponieważ Urząd, na podstawie dostępnych informacji, doszedł do wstępnego wniosku, że zaskarżona pomoc stanowi nową pomoc, w dniu 21 czerwca 2006 r. przyjął decyzję nr 185/06/COL o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie systemu FFM. Urząd przesłał tę decyzję do władz islandzkich pismem z dnia 21 czerwca 2006 r. (nr ref. 377864).

Decyzja nr 185/06/COL została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* oraz w jego Suplemencie EOG <sup>(9)</sup>. Urząd wezwał zainteresowane strony do zgłaszania uwag w sprawie tej decyzji.

W piśmie Islandzkiej Misji przy Unii Europejskiej z dnia 20 listopada 2006 r., które wpłynęło i zostało zarejestrowane w Urzędzie w dniu 21 listopada 2006 r., Urząd otrzymał od władz islandzkich uwagi na temat powyższej decyzji (nr ref. 399173).

<sup>(1)</sup> Zwany dalej „Urzędem”.

<sup>(2)</sup> Zwane dalej „Porozumieniem EOG”.

<sup>(3)</sup> Zwane dalej „Porozumieniem o nadzorze i trybunale”.

<sup>(4)</sup> Zwanego dalej „Protokołem 3”.

<sup>(5)</sup> Wytyczne dotyczące zastosowania i interpretacji art. 61 i 62 Porozumienia EOG oraz art. 1 protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale przyjęte i wydane przez Urząd w dniu 19 stycznia 1994 r., opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (zwanym dalej Dz.U.) L 231 z 3.9.1994 r., s. 1 oraz Suplemencie EOG nr 32. Wytyczne zostały ostatnio zmienione dnia 19 grudnia 2007 r. W dalszej części zwane są „wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa”. Zaktualizowana wersja wytycznych dotyczących pomocy państwa jest opublikowana na stronie internetowej Urzędu: <http://www.eftasurv.int/fieldsowork/fieldstateaid/guidelines/>

<sup>(6)</sup> Opublikowane w Dz.U. L 139 z 25.5.2006, s. 37 i Suplemencie EOG nr 26.

<sup>(7)</sup> Orzeczenie z dnia 7 kwietnia 2006 r. sprawa E-9/04 Stowarzyszenie Bankierów i Maklerów Giełdowych Islandii przeciwko Urzędowi Nadzoru EFTA (2006) Zbiór Orzeczeń Trybunału EFTA s. 42.

<sup>(8)</sup> Decyzja nr 185/06/COL z dnia 21 czerwca 2006 r. o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie Islandzkiego Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa. Dz.U. C 314 z 21.12.2006, s. 89 i Suplement EOG 2006 nr 63.

<sup>(9)</sup> Zob. przypis 8.

Pismem z dnia 24 listopada 2006 r. (nr ref. 399801) Urząd przekazał SFF uwagi władz islandzkich oraz zaprosił SFF do odniesienia się do nich.

Urząd otrzymał dalsze uwagi od władz islandzkich w piśmie Islandzkiej Misji przy Unii Europejskiej z dnia 3 stycznia 2007 r., które Urząd otrzymał i zarejestrował w dniu 4 stycznia 2007 r. (nr ref. 405009).

Pismem z dnia 31 stycznia 2007 r., które wpłynęło i zostało zarejestrowane w Urzędzie w dniu 2 lutego 2007 r. (nr ref. 408361) SFF odpowiedziało na pismo Urzędu z dnia 24 listopada 2006 r., a odpowiedź ta została przekazana władzom islandzkim dnia 5 lutego 2007 r. (nr ref. 408509).

Pismem z dnia 28 lutego 2007 r., które wpłynęło i zostało zarejestrowane w Urzędzie w dniu 1 marca 2007 r. (nr ref. 411962) SFF odpowiedziało na pismo Urzędu z dnia 24 listopada 2006 r. Urząd przekazał tę odpowiedź władzom islandzkim, celem ustosunkowania się do niej, pismem z dnia 5 marca 2007 r. (nr ref. 412290).

Pismem Islandzkiej Misji przy Unii Europejskiej z dnia 5 marca 2007 r., które Urząd otrzymał i zarejestrował w dniu 9 marca 2007 r. (nr ref. 412950) władze Islandii odpowiedziały na uwagi SFF z dnia 31 stycznia 2007 r.

W piśmie z dnia 4 kwietnia 2007 r. (nr ref. 415881) Urząd zwrócił się do władz Islandii o pewne wyjaśnienia.

Pismem Islandzkiej Misji przy Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2007 r., które Urząd otrzymał i zarejestrował w dniu 30 kwietnia 2007 r. (nr ref. 419451) władze Islandii odpowiedziały na pismo Urzędu z dnia 5 marca 2007 r.

Pismem Islandzkiej Misji przy Unii Europejskiej z dnia 14 czerwca 2007 r., które wpłynęło i zostało zarejestrowane w Urzędzie w dniu 14 czerwca 2007 r. (nr ref. 425255) władze islandzkie odpowiedziały na pismo Urzędu z dnia 4 kwietnia 2007 r.

Dalsze informacje przedstawiciele władz Islandii przekazali za pośrednictwem poczty elektronicznej dnia 21 sierpnia 2007 r. (nr ref. 435379).

W piśmie z dnia 28 września 2007 r. (nr ref. 442805) Urząd zwrócił się do władz Islandii o dodatkowe informacje dotyczące gwarancji państwowych w świetle islandzkiego prawa. Pismem Islandzkiej Misji przy Unii Europejskiej z dnia 24 października 2007 r., które Urząd otrzymał i zarejestrował w dniu 25 października 2007 r. (nr ref. 448739) władze islandzkie odpowiedziały na to wezwanie.

Sprawa ta została następnie omówiona na licznych spotkaniach między przedstawicielami Urzędu, a islandzkim rządem, z których ostatnie było spotkaniem „pakietowym” i miało miejsce dnia 29 października 2007 r. w Reykjavíku.

W piśmie przesłanym pocztą elektroniczną z dnia 27 listopada 2007 r. przedstawiciele prawni SFF przesłali dodatkowe informacje dotyczące procedury wyjaśniającej w sprawie FFM (nr ref. 454226).

Sprawę omówiono ze składającym skargę na spotkaniu w dniu 6 marca 2008 r., po którym to składający skargę przedłożył dalsze wnioski w dniu 28 marca 2008 r. (nr ref. 471552).

Islandzki rząd przedstawił swoje spostrzeżenia na temat tych ostatnich wniosków składającego skargę w piśmie z dnia 15 kwietnia 2008 r. (nr ref. 473576).

## 2. KONTEKST ISLANDZKICH PRZEPISÓW ODNOSZĄCYCH SIĘ DO SEKTORA MIESZKALNICTWA

### 2.1. WPROWADZENIE

W poniższej części Urząd opisze system mieszkalnictwa w Islandii w świetle przepisów islandzkiego prawa. W opisie ujęto prawo obowiązujące w chwili wejścia w życie Porozumienia EOG oraz, w odpowiednich przypadkach, zarysowano późniejsze zmiany legislacyjne.

Część 3 zawiera opis podstawy prawnej wynikającej z prawa islandzkiego dla każdego z potencjalnych elementów pomocy państwa określonych w decyzji nr 185/06/COL o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego. Omówione zostaną przepisy prawne obowiązujące w chwili wejścia w życie Porozumienia EOG jak również zmiany legislacyjne.

### 2.2. SYSTEM MIESZKALNICTWA

#### 2.2.1. Wprowadzenie

Przez ostatnie 50 lat interwencje publiczne na islandzkim rynku mieszkaniowym miały na celu zachęcanie do nabywania na własność prywatnych mieszkań. W 1995 roku stworzono podstawy dla systematycznych interwencji państwowych, zarówno w odniesieniu do kształtowania polityki w dziedzinie spraw dotyczących mieszkalnictwa jak i udzielania pożyczek na mieszkania prywatne. Państwowa agencja mieszkalnictwa (*Húsnæðisstofnun ríkisins*) została ustanowiona na mocy ustawy nr 51/1980 i zajmowała się, między innymi, udzielaniem na preferencyjnych warunkach pożyczek osobom fizycznym kupującym mieszkania.

W 1986 r. system pożyczek mieszkaniowych przeszedł pewne zmiany skutkujące, między innymi, częściowym finansowaniem systemu z funduszy emerytalnych. Banki islandzkie z reguły nie udzielały pożyczek na prywatne mieszkania. Udzielanie przez Państwową Agencję Mieszkalnictwa pożyczek mieszkaniowych poniżej stóp rynkowych doprowadziło do znacznego wzrostu popytu, co z kolei nadmiernie obciążało zasoby funduszy emerytalnych. W celu zaradzenia tej sytuacji oraz pozyskania większych środków finansowych na finansowanie mieszkań, w 1989 r. wprowadzono system obligacji mieszkaniowych, szczegółowo opisany poniżej.

## 2.2.2. Ustawa nr 97/1993 w sprawie Państwowej Agencji Mieszkalnictwa

### 2.2.2.1. Wprowadzenie

Kiedy Porozumienie EOG weszło w życie dnia 1 stycznia 1994 r. Państwowa Agencja Mieszkalnictwa działała na mocy ustawy nr 97/1993 (*lög nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins*). Ustawa ta była zasadniczo jednolitą wersją ustawy nr 86/1988 o tym samym tytule, do której wprowadzono liczne zmiany<sup>(10)</sup>.

Zgodnie z art. 1 ustawy nr 97/1993 celem Agencji było zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych Islandczyków poprzez udzielanie pożyczek oraz organizację spraw odnoszących się do mieszkalnictwa i budowy mieszkań. Ponadto jej zadaniem było promowanie równych praw w zakresie mieszkalnictwa poprzez przeznaczenie funduszy na szczególny cel, jakim jest zwiększenie szans ludzi na nabycie lub wynajęcie mieszkania na możliwych do podołania warunkach.

Zgodnie z zapisami ustawy nr 97/1993 w systemie mieszkalnictwa działały cztery różne organy publiczne, a mianowicie: Państwowa Agencja Mieszkalnictwa, Państwowa Rada ds. Mieszkalnictwa, Państwowy Fundusz Budownictwa oraz Pracowniczy Fundusz Mieszkaniowy.

### 2.2.2.2. Państwowa Agencja Mieszkalnictwa i Państwowa Rada ds. Mieszkalnictwa

Prawna podstawa funkcjonowania Państwowej Agencji Mieszkalnictwa została ustanowiona w art. 2 ustawy. Zgodnie z powyższym przepisem Agencja jest instytucją państwową wyposażoną w osobną radę dyrektorów (Państwowej Radzie ds. Mieszkalnictwa), podlegającą administracyjnie Ministrowi Spraw Społecznych, który sprawuje najwyższy nadzór nad sprawami dotyczącymi mieszkalnictwa. Zadaniem Agencji jest zarządzanie funkcjami związanymi z mieszkalnictwem, powierzonych na mocy ustawy władzom publicznym oraz wykonywanie tych funkcji.

Minister Spraw Społecznych został upoważniony do wydania rozporządzenia określającego bardziej szczegółowo strukturę agencji (por. art. 3 ustawy). Minister został również uprawniony do połączenia ogólnych funkcji administracyjnych, działań i zasobów ludzkich dwóch lub więcej działów, departamentów i funduszy określonych w ustawie. Koszty działania Państwowej Agencji Mieszkalnictwa miały zostać podzielone między fundusze prowadzone przez Agencję przy uwzględnieniu zakresu ich działania oraz stanu aktywów na koniec roku budżetowego.

Państwową Agencją Mieszkalnictwa kierowała Państwowa Rada ds. Mieszkalnictwa („Rada”), która składała się z siedmiu członków wybieranych przez Parlament każdorazowo po wyborach do Parlamentu (por. art. 4 ustawy). Zgodnie z art. 5 ustawy Rada miała zarządzać finansami, operacjami i innymi działaniami Państwowej Agencji Mieszkalnictwa, Państwowego Funduszu Budownictwa i Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego. Powinna ona również być gwarantem zgodności działań agencji z obowiązującym prawem i przepisami administracyjnymi. Ponadto do obowiązków Rady należało, między innymi, przydzielanie deweloperom funduszy na budownictwo społeczne.

Państwowa Rada ds. mieszkalnictwa miała również prawo, za zgodą ministra spraw społecznych, do tworzenia nowych kategorii pożyczek (por. art. 11 ust. 2). Bardziej szczegółowa specyfikacja pożyczek została ustanowiona w art. 12–15 ustawy.

### 2.2.2.3. Państwowy Fundusz Budownictwa

Rola i zadania Państwowego Funduszu Budownictwa zostały określone w art. 8 ustawy nr 97/1993. Zgodnie z tymi zapisami zadaniem Funduszu był udział w udzielaniu pożyczek i obrocie obligacjami mieszkaniowymi zgodnie z zapisami ustawy, oraz przepisami wykonawczymi wydanymi zgodnie z ustawą. Fundusz był również odpowiedzialny za zaciąganie i udzielanie pożyczek, których udzielono w odniesieniu do funduszu lub które mogą w związku z nim być udzielone w przyszłości. Artykuł 9 ustawy określił sposób finansowania Państwowego Funduszu Budownictwa:

- „1) Z zysków pochodzących z wykorzystania kapitału własnego Funduszu, tj. rat, odsetek i płatności z tytułu indeksacji cen w odniesieniu do udzielonych pożyczek.
- 2) Z corocznych dotacji ze Skarbu Państwa określonych w ustawie budżetowej.
- 3) Ze sprzedaży obligacji funduszowi ubezpieczeń z tytułu bezrobocia, funduszowi emerytalnemu, zgodnie z ustaleniami między Państwową Agencją Mieszkalnictwa i tymi funduszami, oraz z wszelkich innych pożyczek, których bardziej szczegółowe zasady mogą zostać określone w planach inwestycyjnych i kredytowych obowiązujących w danym okresie.”.

Artykuł 11 ustawy umożliwił Państwowemu Funduszowi Budownictwa udzielanie pożyczek w następujących kategoriach, pod warunkiem że w budżecie na dany rok zostały wcześniej udostępnione środki:

- „1) Pożyczek na budowę domów dla osób starszych oraz ośrodków opieki dziennej dla dzieci i osób starszych.
- 2) Specjalne kredyty dla osób o szczególnych potrzebach.
- 3) Kredyty i dotacje na innowacje techniczne i inne reformy w przemyśle budowlanym.”.

Wszystkie kredyty z Państwowego Funduszu Budownictwa miały podlegać całkowitej indeksacji (por. art. 16 ustawy). Każdy kredyt powinien być zabezpieczony hipoteką o pierwszej lub drugiej kolejności zaspokożenia na nieruchomości, na którą kredyt udzielono. Ponadto dopuszczono wymóg, aby udzielony kredyt i hipoteka nie przekraczały pewnej części ceny zakupu, wycenionej wartości nieruchomości lub kwoty ubezpieczenia przeciwpożarowego.

### 2.2.2.4. Obligacje mieszkaniowe

Jak wspomniano powyżej, w 1989 r. ustanowiono system tak zwanych obligacji mieszkaniowych. W związku z tym art. 18 ustawy nr 97/1993 dawał Państwowemu Funduszowi Budownictwa prawo do prowadzenia oddzielnego oddziału ds. obligacji mieszkaniowych, którego finanse miały być niezależne od pozostałej działalności Funduszu. Zgodnie z art. 19 ustawy Oddział ds. Obligacji Mieszkaniowych pełni następującą rolę:

<sup>(10)</sup> Ujednolicenie zostało przeprowadzone zgodnie z ustawą nr 61/1993, zmieniającą ustawę 86/1988, która weszła w życie dnia 12 sierpnia 1993 r.

- „a) emituje różne kategorie obligacji rynkowych w imieniu Państwowego Funduszu Budownictwa, zwane dalej »obligacjami mieszkaniowymi«, podlegające warunkom ustanowionym w niniejszej ustawie lub w rozporządzeniu;
- b) prowadzi wymianę instrumentów dłużnych zabezpieczonych hipoteką na nieruchomościach mieszkaniowych, wyemitowanych w związku z zakupem nieruchomości, budową nowych budynków mieszkaniowych, lub rozległą rozbudową lub udoskonaleniami, lub renowacją używanych budynków mieszkaniowych [...];
- c) przez cały czas dba o atrakcyjność obligacji mieszkaniowych na rynku potencjalnych nabywców.”.

System obligacji mieszkaniowych nie był tradycyjnym systemem kredytów hipotecznych, tylko systemem zamiany wierzytelności na obligacje, co oznacza, że osoby kupujące dom składały wnioski do Oddziału ds. Obligacji Mieszkaniowych o emisję hipotecznego listu zastawnego, zabezpieczonego nieruchomością stanowiącą przedmiot nabycia. Następnie Oddział ds. Obligacji Mieszkaniowych kupował taki list zastawny od osoby kupującej dom i płacił za niego poprzez emisję obligacji mieszkaniowych osobie sprzedającej. Obligacje to mogły następnie podlegać wolnemu obrotowi na rynku papierów wartościowych. Osoba sprzedająca mogła sprzedać obligacje na rynku papierów wartościowych, wykorzystać je jako środek płatniczy lub zatrzymać je.

Zgodnie z art. 21 ustawy Oddział ds. Obligacji Mieszkaniowych mógł żądać marży odsetkowej na pokrycie swoich kosztów operacyjnych oraz szacowanych strat za niespłacone kredyty. Wysokość marży odsetkowej ustalać miał Minister Spraw Społecznych na wniosek od Państwowej Rady ds. Mieszkalnictwa.

Instrumenty hipoteczne zakupione przez Oddział ds. Obligacji Mieszkaniowych miało wydawać na maksymalny okres kredytowania wynoszący 25 lat (por. art. 26 ustawy). Zgodnie z art. 27 powyższe instrumenty hipoteczne mogły być wymieniane na obligacje mieszkaniowe, do maksymalnej kwoty 75 % ceny należycie wycenionej wartości nieruchomości. Minister Spraw Społecznych miał prawo do podejmowania decyzji o maksymalnych odsetkach w drodze rozporządzenia, w którym mógł zdecydować o wyższych odsetkach przy budowie nowych domów oraz pierwszym zakupie domów i mieszkań. Zgodnie z art. 29 ustawy Oddział ds. Obligacji Mieszkaniowych promował sprzedawalność obligacji mieszkaniowych na rynku potencjalnych nabywców. W związku z tym Oddział miał dążyć do współpracy z bankami, funduszami emerytalnymi oraz innymi podmiotami działającymi na rynku finansowym. Ponadto Państwowy Fundusz Budownictwa miał prawo przeznaczać część swoich funduszy na obrót obligacjami mieszkaniowymi mający pomagać w utrzymaniu równowagi na rynku.

Ustawa sama w sobie nie zawierała przepisów ustalających, kto kwalifikuje się do kredytów w ramach systemu obligacji mieszkaniowych. Zasady takie określono natomiast w rozporządzeniu 467/1991 dotyczącym Oddziału ds. Obligacji Mieszkaniowych i obrotu obligacjami mieszkaniowymi (*um húsbrefadeild og húsbrefavíðskipti*). W odniesieniu do udzielania pożyczek przedsiębiorstwom rozporządzenie przewidywało, że przedsiębiorcy budowlani kwalifikują się do zaciągania pożyczek z tego systemu. Przedsiębiorca budowlany został zdefiniowany jako każdy uznany podmiot budujący lub sprzedający ukończone

mieszkania zgodnie z odpowiednimi normami przemysłowymi, (por. art. 1 tego rozporządzenia). Przepisy dotyczące kredytów na nowe budynki zostały ustanowione w art. 10 rozporządzenia, a jego art. 25 nakładał szczególny wymóg na przedsiębiorców, zgodnie z którym wymagano od nich złożenia gwarancji ze strony instytucji finansowej lub gminy.

#### 2.2.2.5. Pracowniczy Fundusz Mieszkaniowy

Pracowniczy Fundusz Mieszkaniowy miał zajmować się udzielaniem kredytów na budownictwo społeczne, mając na celu sprostanie potrzebom mieszkaniowym osób, które wymagają szczególnej pomocy w tym zakresie (por. art. 47 ustawy). Artykuł 48 dotyczył finansowania Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego, które odbywało się w następujący sposób:

- „a) z zysków pochodzących z wykorzystania kapitału własnego Funduszu, tj. rat, odsetek i płatności z tytułu indeksacji cen w odniesieniu do udzielonych pożyczek;
- b) z corocznych dotacji ze Skarbu Państwa określanych każdorazowo w ustawie budżetowej;
- c) z kredytów udzielanych przez władze miasta Państwowej Agencji Mieszkalnictwa, por. art. 42;
- d) ze sprzedaży obligacji funduszom emerytalnym zgodnie z umowami między Państwową Agencją Mieszkalnictwa, a funduszami emerytalnymi;
- e) z pożyczek specjalnych, które mogą być przewidziane w planach inwestycyjnych i kredytowych, w przypadku gdy fundusze zbywalne zgodnie z lit. a)–d) nie wystarczają na realizację przewidzianych inwestycji.”.

Kategorie kredytów Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego zostały wyszczególnione w art. 50 ustawy i są one następujące:

- „1) Kredyty na wynajem mieszkań społecznych z opcją wykupu (na 90 % ceny zakupu).
- 2) Kredyty na prywatne mieszkania społeczne (na 90 % ceny zakupu).
- 3) Kredyty na czynszowe mieszkania społeczne (na 90 % ceny zakupu).
- 4) Kredyty na ogólny wynajem mieszkań z opcją wykupu (na 70 % i 20 % ceny zakupu). [...]”.

Kredyty na mieszkania społeczne były udzielane przez Państwową Radę Mieszkalnictwa z Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego (por. art. 52 ustawy). Kredyt mógł wynosić do 90 % kosztów budowy lub ceny zakupu, jednak nie mógł przekraczać 90 % podstawy kosztów zatwierdzonych przez Państwową Radę Mieszkalnictwa, pomniejszonej o 3,5 % specjalnego wkładu władz lokalnych na każde mieszkanie w ramach mieszkalnictwa społecznego (por. art. 42 ust. 2 ustawy)<sup>(11)</sup>. W odniesieniu do prawa do pomocy społecznej, art. 64 ustawy stanowił, że prawo do kredytów na prywatne mieszkania społeczne ogranicza się do osób spełniających następujące warunki:

<sup>(11)</sup> Rozdział VIII ustawy nr 97/1993 określał zasady dotyczące spółdzielni mieszkaniowych. Zasad tych nie przeniesiono do ustawy o mieszkalnictwie z 1998 r. W chwili obecnej działalność spółdzielni mieszkaniowych regulują przepisy odrębnej ustawy nr 66/2003. W odniesieniu do prawa tych spółdzielni do kredytów z Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa, jest ono określone przepisami rozdziału VIII ustawy o mieszkalnictwie (por. lit. d) art. 5 ustawy nr 66/2003).

- „a) nie posiadają jeszcze na własność mieszkania lub porównywalnego składnika majątkowego w innej formie;
- b) przez ostatnie trzy lata przed przydzieleniem pomocy ich średni dochód nie przekraczał kwoty [...]. Powyższe limity dochodów określa Państwowa Rada ds. Mieszkalnictwa na początku każdego roku [...];
- c) wykażą zdolność do spłaty ocenianą przez lokalny komitet mieszkalnictwa [...].”

Artykuł 65 przewidywał, że osoby ubiegające się o mieszkania czynszowe muszą spełnić warunki przewidziane lit. a) i b).

Właściciel mieszkania nabytego w systemie pomocy społecznej, który zamierzał sprzedać swoje mieszkanie, musiał powiadomić komitet mieszkalnictwa lub innego dewelopera o swoich zamiarach (por. art. 85 ustawy). Deweloper miał kupić takie mieszkanie i odsprzedać je zgodnie z ustawą oraz przepisami wykonawczymi do ustawy. W momencie zakupu mieszkania jego sprzedawca powinien otrzymać refundację wkładu, jaki wpłacił w momencie zakupu mieszkania oraz spłaconych rat kredytu zaciągniętego z Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego, zapłaconych od momentu podpisania umowy zakupu. Artykuł 86 powierzył władzom miejskim zadanie obliczania ceny sprzedaży mieszkań społecznych.

### 2.2.3. Ustawa o mieszkalnictwie nr 44/1998

#### 2.2.3.1. Wprowadzenie – główne zmiany

Ustawa o mieszkalnictwie nr 44/1998 weszła w życie dnia 1 stycznia 1999 r. Na mocy tej ustawy powołano Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa. Jednocześnie uchylono wyżej wymienioną ustawę nr 97/1993 o Państwowej Agencji Mieszkalnictwa. Zgodnie z art. 1 ustawy o mieszkalnictwie ma ona na celu zapewnienie bezpieczeństwa i równych praw w zakresie mieszkalnictwa dla Islandczyków poprzez udzielanie kredytów oraz poprzez organizację spraw odnoszących się do mieszkalnictwa oraz zapewniania funduszy na szczególny cel, jakim jest zwiększenie szans ludzi na nabycie lub wynajęcie mieszkania na możliwych do podołania warunkach. Innymi słowy cel tej ustawy jest w pełni zgodny z celem określonym we wcześniej wspomnianym art. 1 poprzedniej ustawy nr 97/1993.

W projekcie ustawy, który następnie stał się ustawą o mieszkalnictwie, główne zmiany opisano w następujący sposób:

„Główne zmiany zawarte w projekcie ustawy odnoszą się do systemu mieszkalnictwa społecznego. Główna proponowana zmiana dotyczy zaprzestania budowy i zakupu prywatnych mieszkań społecznych, a w zamian wprowadza nowy system udzielania pożyczek społecznych. Obecne przepisy dotyczące budowy i wynajmu mieszkań zostaną zachowane, jednak proponuje się uchylenie artykułów dotyczących wynajmu mieszkań z opcją ich wykupu. Dodatkowo odrębny projekt ustawy będzie dotyczył spółdzielni budowlanych i mieszkaniowych.

W odniesieniu do innych spraw główne zmiany w projekcie ustawy można w uproszczeniu sprowadzić do trzech kwestii. Po pierwsze dotyczą one pomocy społecznej. Po drugie – udziału władz lokalnych w takiej pomocy oraz po trzecie – zmian dotyczących struktury organizacyjnej spraw w zakresie mieszkalnictwa.”<sup>(12)</sup>

Gdy Minister Spraw Społecznych przedkładał Parlamentowi projekt ustawy, wytłumaczył główne zmiany legislacyjne przewidziane w ramach nowej ustawy w następujący sposób:

„Oto główne zmiany:

Likwiduje się Państwową Agencję Mieszkalnictwa.

Państwowy Fundusz Budownictwa oraz Pracowniczy Fundusz Mieszkaniowy zostaną połączone w Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa, natomiast aktywa Państwowej Agencji Mieszkalnictwa staną się również częścią Funduszu. [...]

System obligacji mieszkaniowych pozostanie niezmienny, jeśli chodzi o obrót nieruchomościami na rynku ogólnym. Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa w dłuższej perspektywie czasowej stanie się samowystarczalny. W tym względzie zakłada się restrukturyzację kredytów wcześniej zaciągniętych przez Fundusz. Dzięki restrukturyzacji możliwe będzie osiągnięcie znacznie lepszych stóp oprocentowania niż te, z których obecnie korzystają Fundusze Budownictwa. Fundusz ten będzie bardzo silny. Będzie miał kapitał w wysokości 26 miliardów ISK oraz dostęp do najlepiej oprocentowanych pożyczek.”<sup>(13)</sup>

#### 2.2.3.2. Struktura instytucjonalna

Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa jest niezależną instytucją państwową, wyposażoną w osobną radę dyrektorów (Państwową Radę ds. Mieszkalnictwa), podlegającą administracyjnie Ministrowi Spraw Społecznych (zob. art. 4 ustawy o mieszkalnictwie). Fundusz zastąpił wcześniejszą Państwową Agencję Mieszkalnictwa. Zgodnie z art. 7 minister powołuje pięcioosobową radę dyrektorów Funduszu na czteroletnią kadencję. Artykuł 8 stanowi, że rada dyrektorów zatrudnia dyrektora generalnego, który jest odpowiedzialny za bieżącą działalność Funduszu, zatrudnianie personelu itp.

Jak wspomniano wcześniej ustawa o mieszkalnictwie zlikwidowała zarówno Państwowy Fundusz Budownictwa, jak i Pracowniczy Fundusz Mieszkaniowy. Fundusze miały zostać połączone i rozwiązane z dniem wejścia w życie tej ustawy. Od tego samego dnia Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa przejął funkcje, prawa, aktywa, pasywa i zobowiązania obydwu wcześniej istniejących funduszy (art. 53 ustawy). Prawa i przywileje udzielone im z mocy prawa mają zastosowanie do Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa. Podobnie Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa przejął wszystkie prawa i zobowiązania związane z instrumentami dłużnymi należącymi do Państwowego Funduszu Budownictwa i Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego i wstąpił w ich miejsce we wszelkich sporach prawnych przeciwko nim lub prowadzonych w ich imieniu.

<sup>(12)</sup> Nieoficjalne tłumaczenie Urzędu. Oryginalny tekst islandzki znajduje się na stronie: <http://www.althingi.is/alttext/122/s/0877.html>

<sup>(13)</sup> Nieoficjalne tłumaczenie Urzędu. Oryginalny tekst islandzki znajduje się na stronie <http://www.althingi.is/alttext/122/03/r06115030.sgm>

Zadania powierzone z mocy prawa Funduszowi Finansowania Mieszkalnictwa zostały wyszczególnione w art. 9 ustawy o mieszkalnictwie i obejmują:

- „1. Udzielanie pożyczek i zarządzanie obrotem obligacji mieszkaniowych zgodnie z przepisami niniejszej ustawy.
2. Udzielanie pożyczek władzom lokalnym, firmom i stowarzyszeniom na budowę lub zakup budynków mieszkalnych. [...]”.

Tak jak w przypadku Państwowego Funduszu Budownictwa i Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego zgodnie z poprzednią ustawą nr 97/1993, również Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa jest finansowany 1) z zysków pochodzących z wykorzystania kapitału własnego i 2) z emisji i sprzedaży obligacji (por. art. 10 ustawy o mieszkalnictwie). W przeciwieństwie jednak do systemu określonego w ustawie nr 97/1993 finansowanie z bezpośrednich dotacji Skarbu Państwa nie znalazło kontynuacji w ustawie o mieszkalnictwie.

Zgodnie z art. 11 ustawy o mieszkalnictwie Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa zachowuje powierzone środki oraz uzyskuje z nich dochód. Po uzyskaniu zgody od Ministra Spraw Społecznych Fundusz może podjąć decyzję o przekazaniu swoich aktywów pod opiekę innych podmiotów, w całości lub częściowo. Należy podjąć starania, aby Fundusz zawsze posiadał odpowiednią płynność finansową umożliwiającą mu wywiązanie się ze zobowiązań.

### 2.2.3.3. Kategorie kredytów

#### 2.2.3.3.1. Trzy typy kredytów

Artykuł 15 ustawy o mieszkalnictwie ustanawiał trzy kategorie kredytów udzielanych przez Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa<sup>(14)</sup>. Były to:

- kredyty podstawowe na zakup bądź budowę domów i mieszkań, o których mowa w rozdziale VI ustawy o mieszkalnictwie,
- kredyty uzupełniające na zakup bądź budowę domów i mieszkań dla osób fizycznych, o których mowa w rozdziale VII ustawy o mieszkalnictwie,
- kredyty udzielane władzom lokalnym, stowarzyszeniom i przedsiębiorstwom na budowę bądź zakup mieszkań czynszowych, o których mowa w rozdziale VIII ustawy o mieszkalnictwie.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Fundusz miał prawo tworzyć nowe kategorie kredytów, pod warunkiem ich zatwierdzenia przez Ministra Spraw Społecznych.

#### 2.2.3.3.2. Kredyty podstawowe

Ustawa o mieszkalnictwie stanowiła kontynuację systemu kredytów podstawowych wprowadzonego w 1989 r. poprzez

<sup>(14)</sup> Jedną z tych kategorii, jak zostanie to wskazane poniżej, została zniesiona przez ustawę nr 120/2004, por. pkt 2.2.3.4.2.

system obligacji mieszkaniowych, a stosowanego także na mocy ustawy nr 97/1993. Nowa ustawa nie wprowadziła zmian w zakresie tej kategorii kredytów. Aby zarządzać kredytami podstawowymi Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa miał uruchomić Oddział ds. Obligacji Mieszkaniowych, zarządzany do tej pory przez Państwową Agencję Mieszkalnictwa, którego finanse miały być prowadzone oddzielnie od innych działań Funduszu (art. 17 ustawy o mieszkalnictwie)<sup>(15)</sup>.

Oddział ds. Obligacji Mieszkaniowych miał za zadanie:

- „1) Emitować kategorie obligacji mieszkaniowych będące przedmiotem obrotu w imieniu Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa zgodnie z warunkami określonymi w tej ustawie lub rozporządzeniu.
- 2) Prowadzić wymianę instrumentów dłużnych zabezpieczonych hipotecznymi listami zastawnymi i obligacjami mieszkaniowymi.
- 3) Dbać o atrakcyjność obligacji mieszkaniowych na rynku potencjalnych nabywców.. [...]”.

Hipoteczne listy zastawne miały być indeksowane i wydawane na takich samych warunkach udzielania pożyczek (oprócz marży odsetkowej) co obligacje mieszkaniowe wymienione na hipoteczne listy zastawne (por. art. 19 ustawy). Marża ta mogła być ustanowiona, aby pokryć koszty operacyjne Oddziału ds. Obligacji Mieszkaniowych oraz szacowane straty z tytułu niespłaconych kredytów (por. art. 28 ustawy). Wysokość marży odsetkowej ustalać miał Minister Spraw Społecznych na wniosek zarządu Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa.

Instrumenty hipoteczne i obligacje mieszkaniowe mogły być wymieniane za kwotę nieprzekraczającą 70 % szacowanej wartości nieruchomości, jeśli właściciel budował lub kupował swoje pierwsze mieszkanie, natomiast w innych przypadkach kwota ta mogła stanowić odpowiednik 65 % (por. art. 19 ustawy). Oznacza to obniżenie górnej granicy 75 % szacowanej wartości nieruchomości określonej we wspomnianym wcześniej art. 27 poprzedniej ustawy nr 97/1993. Minister Spraw Społecznych mógł w drodze rozporządzenia określić maksymalną liczbę instrumentów hipotecznych zakupionych w odniesieniu do każdej nieruchomości przez Oddział ds. Obligacji Mieszkaniowych. Zgodnie z art. 21 ustawy maksymalny okres kredytowania dla instrumentów hipotecznych kupionych przez Oddział ds. Obligacji Mieszkaniowych wynosił 40 lat. Dalsze przepisy dotyczące obligacji mieszkaniowych zostały ustanowione w rozporządzeniu nr 7/1999 dotyczącym Oddziału ds. Obligacji Mieszkaniowych i obrotu obligacjami mieszkaniowymi (*um húsbrefadeild og húsbrefavíðskipti*).

W zakresie udzielania pożyczek przedsiębiorstwom budowlanym rozporządzenie to powieliło przepisy zawarte w poprzednim rozporządzeniu 467/1991 o tym samym tytule, stosowanym na mocy poprzedniej ustawy<sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Ustawą nr 57/2004 przepisy dotyczące obligacji mieszkaniowych zostały zniesione, ponieważ Fundusz rozpoczął udzielanie kredytów gotówkowych, por. pkt 2.2.3.4.1.

<sup>(16)</sup> Por. pkt 2.2.2.4 powyżej.

Na podstawie powyższego można zauważyć, że system wymiany obligacji mieszkaniowych nie zmienił się po wejściu w życie ustawy o mieszkalnictwie. Oddziałowi Obligacji Mieszkaniowych Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa powierzono te same funkcje, które pełnił ten sam oddział w strukturze Państwowej Agencji Mieszkalnictwa (por. art. 19 ustawy nr 97/1993 i art. 17 ustawy o mieszkalnictwie – oba artykuły były przytaczane powyżej). Znajduje to także potwierdzenie w komentarzach do rozdziału VI projektu, który stał się ustawą o mieszkalnictwie. Rozdział ten zawierał przepisy zasadniczo podobne do tych z rozdziału IV ustawy nr 97/1993<sup>(17)</sup>.

#### 2.2.3.3.3. Kredyty uzupełniające

Ustawą o mieszkalnictwie dodano do systemu mieszkalnictwa nową kategorię kredytów zwanych kredytami uzupełniającymi, przeznaczonych dla ludzi o niższych dochodach. Kredyty te mogły być przyznawane jako uzupełnienie kredytów podstawowych, zastępując kilka rodzajów pożyczek społecznych udzielanych w ramach ustawy nr 97/1993, ale zostały zniesione w późniejszym czasie<sup>(18)</sup>. Zgodnie z art. 30 Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa mógł, na wniosek lokalnej komisji mieszkalnictwa, przyznać kredyty uzupełniające osobom, które miały prawo do kredytu podstawowego na zakup mieszkania. Kredyty uzupełniające mogły pokryć 25 % szacowanej wartości mieszkania. Tak jak w przypadku pożyczek socjalnych udzielanych przed utworzeniem Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa w ramach poprzedniego systemu opierającego się na ustawie nr 97/1993, kredyty z tego Funduszu (kredyt podstawowy i kredyt uzupełniający) nie mogą przekraczać 90 % szacowanej wartości mieszkania.

Minister spraw społecznych wydał rozporządzenie dokładniej określające warunki przyznawania kredytów uzupełniających. Przy udzielaniu tych kredytów należało uwzględnić następujące kryteria: liczba osób w rodzinie, stan majątkowy, dochody wielkość i rodzaj lokalu mieszkalnego. Minister Spraw Społecznych wydał rozporządzenie nr 783/1998 dotyczące kredytów uzupełniających, które określało w sposób bardziej szczegółowy warunki, które musieli spełnić wnioskodawcy, aby uzyskać prawo do tych kredytów. Artykuły 5 i 6 rozporządzenia stanowiły, że wnioskodawca, aby uzyskać prawo do kredytu uzupełniającego, nie mógł przekroczyć pewnych progów dochodu i majątku<sup>(19)</sup>. Artykuł 8 stanowił, że wnioskodawca musi przejść ocenę pod kątem możliwości spłaty. W art. 4 określono, że władze lokalne miały prawo wydać dalsze wytyczne do rozważenia przez komitety mieszkalnictwa. Mogły one obejmować takie kwestie jak obecną sytuację w mieszkalnictwie, stan i rodzaj obecnie zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz liczbę i stan zdrowia członków rodziny<sup>(20)</sup>. Głównymi kryteriami decydującymi o przyznaniu prawa do „społecznych” kredytów były więc nadal brak majątku i niskie dochody, tak

jak miało to miejsce w stanie prawnym poprzedzającym przyjęcie ustawy o mieszkalnictwie.

W przeciwieństwie do przepisów ustawy nr 97/1993 ustawa o mieszkalnictwie nie zawierała przepisów dotyczących kredytów na tzw. wynajem mieszkań społecznych z opcją ich wykupu. Ponadto ustawa o mieszkalnictwie nie zawierała żadnych przepisów dotyczących sprzedaży mieszkań społecznych. Mogły one być sprzedawane na powszechnym rynku pod warunkiem spełnienia warunków określonych w art. 32 ustawy o mieszkalnictwie.

#### 2.2.3.3.4. Mieszkania czynszowe

Trzecią kategorię kredytów – kredyty na mieszkania czynszowe, regulują przepisy rozdziału VIII ustawy o mieszkalnictwie. Zgodnie z art. 33 Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa może przyznać kredyty na budowę bądź zakup mieszkań czynszowych władzom lokalnym, stowarzyszeniom lub przedsiębiorstwom, które chcą wybudować, posiadać takie mieszkania i nimi zarządzać. Przyznane kredyty mogą pokryć do 90 % kosztów budowy lub ceny zakupu, ale nie mogą przekraczać 90 % kosztów podstawowych zatwierdzonych przez zarząd Funduszu (por. art. 36 ustawy). Zgodnie z art. 37 ustawy prawo do mieszkania czynszowego zależeć będzie od warunków socjalnych danego wnioskodawcy oraz od tego, czy dochód i majątek wnioskodawcy mieszczą się w limitach określonych szczegółowo w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Spraw Społecznych.

W uwagach ogólnych dołączonych do rozdziału VIII projektu ustawy o mieszkalnictwie stwierdzono, że w przypadku tych kredytów będą nadal obowiązywały w większości te same przepisy, które obowiązywały na mocy ustawy 97/1993<sup>(21)</sup>. W związku z tym ta kategoria kredytów jest zasadniczo tożsama z tym, co określono w przepisach dotyczących Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego. W tej kategorii kredyt może stanowić maksymalnie 90 % kosztów budowy lub ceny zakupu, zarówno według przepisów ustawy o mieszkalnictwie, jak i według ustawy nr 97/1993. Podobnie uzyskanie prawa do mieszkań czynszowych oparte było na kryterium potrzeby społecznej, tj. na braku majątku i niskich dochodach.

#### 2.2.3.4. Zmiany dokonane w 2004 r.

##### 2.2.3.4.1. Ustawa nr 57/2004

W 2004 r. wprowadzono dwie ustawy zmieniające ustawę o mieszkalnictwie – ustawę nr 57/2004 i ustawę nr 120/2004. Ustawa nr 57/2004, która weszła w życie dnia 1 lipca 2004 r., zniósła system wymiany obligacji mieszkaniowych. W zamian za to kredyty podstawowe przyznawane przez Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa były wypłacane w gotówce. Główne cele zmian opisano w następujących zapisach projektu ustawy:

<sup>(17)</sup> <http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html>

<sup>(18)</sup> Te kredyty uzupełniające zostały zniesione przez ustawę nr 120/2004, por. pkt 2.2.3.4.2. poniżej.

<sup>(19)</sup> Osoba fizyczna nie mogła zarabiać więcej niż 1 620 000 ISK i posiadać majątku o wartości przekraczającej 1 900 000 ISK. Liczby te miały być każdego roku korygowane.

<sup>(20)</sup> Mając na względzie fakt, że Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa może przynosić straty, udzielając kredytów uzupełniających, art. 43 ustawy o mieszkalnictwie stanowił, że władze lokalne powinny posiadać i prowadzić tzw. fundusz rezerwowy, administrowany przez Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa. Zgodnie z art. 44 fundusz rezerwowy pokrywa straty poniesione przez Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa na kredytach uzupełniających. Artykuł 45 stanowił, że władze lokalne powinny płacić początkowo składkę w wysokości 5 % każdego kredytu uzupełniającego przyznanego na terytorium ich właściwości.

<sup>(21)</sup> <http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html>

„Przedkładany projekt ustawy ma na celu zapewnienie Islandczykom korzystniejszych kredytów mieszkaniowych za pośrednictwem Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa poprzez tańsze finansowanie na powszechnym rynku kredytowym. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez reorganizację emisji obligacji przez Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa, która zwiększy wydajność finansowania i wyeliminuje główne niedociągnięcia związane z obecną emisją [...]”<sup>(22)</sup>.

Po wprowadzeniu zmian art. 19 ustawy o mieszkalnictwie brzmił:

„Kredyty udzielane przez Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa wypłacane są w gotówce. Przed wypłaceniem kredytu kredytobiorca emituje instrument hipoteczny kredytobiorcy i dokonuje jego urzędowego wpisu. Hipoteka każdego kredytobiorcy podlega indeksacji cenowej według wskaźnika cen konsumpcyjnych (por. ustawa o wskaźniku cen konsumpcyjnych) i są od niej naliczane odsetki przewidziane w art.21.”.

Ustępy 2 i 3 w art. 10 ustawy, dotyczące finansowania Funduszu, zostały zmienione, aby uwzględnić zniesienie systemu obligacji mieszkaniowych.

„Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa finansuje zadania powierzone mu przez niniejszą ustawę w następujący sposób:

- 1) dzięki zyskom pochodzącym z wykorzystania kapitału własnego Funduszu, tj. ratom, odsetkom i płatnościami z tytułu indeksacji cen w odniesieniu do udzielonych pożyczek;
- 2) poprzez emisję i sprzedaż obligacji FFM oraz poprzez zaciąganie pożyczek, jeśli zostało to przewidziane w ustawie budżetowej;
- 3) poprzez opłaty z tytułu świadczenia usług przewidziane w art. 49.”.

Mimo że opłaty z tytułu świadczenia usług nie były poprzednio wymienione w art. 10 jako źródło finansowania, art. 49, do którego odesłano, był częścią ustawy od jej wejścia w życie i nie został zmieniony. Mocą art. 5 ustawy nr 57/2004 dodano do art. 11 ustawy o mieszkalnictwie dwa nowe akapity dotyczące zarządzania aktywami i pasywami:

„Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa utrzymuje swoje przychody i wydatki w równowadze i odpowiednio wcześniej przygotowuje plany w tym zakresie. W tym celu Fundusz tworzy system zarządzania ryzykiem.

Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa może prowadzić obrót swoimi własnymi obligacjami i innymi papierami wartościowymi. Po otrzymaniu opinii zarządu Funduszu i Urzędu ds. Nadzoru Finansowego minister wydaje, w drodze rozporządzenia, przepisy dotyczące kryteriów ryzyka Funduszu, zarządzania ryzykiem, kontroli wewnętrznej i obrotu papierami wartościowymi.”

Ustawa nr 57/2004 wprowadziła jeszcze szereg innych zmian. Były one głównie związane z kwestiami, które można określić

<sup>(22)</sup> Nieoficjalne tłumaczenie Urzędu.

jako zmiany techniczne związane ze zniesieniem systemu wymiany obligacji (por. art. 9–20 ustawy zmieniającej). Ustawa ta nie zmieniła niczego, co dotyczyłoby istoty kredytów podstawowych lub podstaw ich przyznawania.

#### 2.2.3.4.2. Ustawa nr 120/2004

Ustawą nr 120/2004, która weszła w życie dnia 3 grudnia 2004 r., podniesiono limit kredytów podstawowych przyznawanych przez Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa z wcześniejszych 70 do 90 % szacowanej wartości nieruchomości, a Minister Spraw Społecznych uzyskał prawo do zmiany tego pułapu w drodze rozporządzenia administracyjnego (por. art. 19 ustawy o mieszkalnictwie). Ponadto w wyniku podniesienia limitu dla kredytów podstawowych, przepisy rozdziału VII ustawy dotyczące kredytów uzupełniających uchylono. W uwagach do art. 4 projektu ustawy, który uchylał rozdział VII ustawy o mieszkalnictwie dotyczący kredytów uzupełniających wpisano, m. in. następujące wyjaśnienia:

„Jeśli projekt ustawy stanie się obowiązującym prawem wszyscy nabywcy nieruchomości będą mieli możliwość uzyskania kredytów do wysokości 90 % wartości nieruchomości. Tym samym zniknie zapotrzebowanie na kredyty uzupełniające. Oprocentowanie kredytów uzupełniających wynosiło na początku 2004 r. 5,3 % i było znacząco wyższe niż oprocentowanie kredytów podstawowych po wprowadzeniu zmian w emisji obligacji przez Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa, które weszły w życie dnia 1 lipca 2004 r. Począwszy od września kredyty uzupełniające były oprocentowane tak samo jak kredyty podstawowe. Zmiana ta stworzyła znacznie lepsze warunki dla kupujących o niewielkim majątku i niskich dochodach. W obecnej sytuacji nie ma więc powodu tworzyć dla tej grupy oddzielnej kategorii kredytów.”<sup>(23)</sup>.

Minister spraw społecznych skorzystał z prawa przysługującego mu na mocy powyższej ustawy. Limit został obniżony do 80 %, następnie podniesiony do 90 % i wreszcie obniżony do 80 %, tj. obecnego poziomu<sup>(24)</sup>.

#### 3. PODSTAWA PRAWNA W PRAWIE ISLANDZKIM DLA MOŻLIWYCH ELEMENTÓW POMOCY PAŃSTWA

W swej decyzji rozpoczynającej formalne postępowanie wyjaśniające Urząd zidentyfikował pięć potencjalnych środków pomocy państwa:

- gwarancję państwową,
- zwolnienie z podatku dochodowego i podatku od nieruchomości,
- dotacje na spłatę odsetek,
- brak wypłat dywidend,
- fakt, że FFM nie podlega wymogom w zakresie odpowiedniego poziomu kapitału i regułom dotyczącym minimalnego wskaźnika wypłacalności.

<sup>(23)</sup> Nieoficjalne tłumaczenie Urzędu. Oryginalny tekst w języku islandzkim można znaleźć na stronie internetowej: <http://www.althingi.is/alttext/131/s/0223.html>

<sup>(24)</sup> Zob. rozporządzenie nr 540/2006, ostatnio zmienione rozporządzeniem 587/2007. Rozporządzenie określa także bezwzględny limit kwoty kredytu, który wynosi obecnie 18 milionów koron islandzkich.



### 3.1. GWARANCJA PAŃSTWOWA

Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa jest instytucją państwową podlegającą prawu publicznemu (por. art. 4 ustawy o mieszkalnictwie nr 44/1998 i art. 2 poprzedniej ustawy nr 97/1993). Jako taka, zgodnie z niepisaną zasadą islandzkiego prawa publicznego, wszystkie jej zobowiązania zabezpieczone są gwarancją państwową.

Wspomniana niepisana zasada islandzkiego prawa publicznego obowiązywała jeszcze przed wejściem w życie Porozumienie EOG. W uwagach ogólnych do projektu ustawy, który stał się ustawą nr 121/1997 o gwarancjach państwowych (*lög um ríkisábyrgðir*) stwierdzono co następuje: „Fakt ten jest oparty na jednoznacznej zasadzie islandzkiego prawa: państwo jest odpowiedzialne za zobowiązania swoich instytucji i przedsiębiorstw, chyba że gwarancja jest ograniczona jasno wyrażonym zastrzeżeniem [...] lub odpowiedzialność państwa w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością jest ograniczona wkładem kapitałowym.”<sup>(25)</sup>. Gwarancja ta ma zastosowanie w odniesieniu do wszystkich instytucji państwowych, niezależnie od daty założenia, rodzaju działalności lub zmian tej działalności. Miała więc także zastosowanie do Państwowej Agencji Mieszkalnictwa i trzech innych podmiotów zajmujących się finansowaniem mieszkalnictwa przed wejściem w życie ustawy o mieszkalnictwie.

### 3.2. ZWOLNIENIE Z PODATKU DOCHODOWEGO I PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

Drugim potencjalnym środkiem pomocy państwa zidentyfikowanym przez Urząd w decyzji o wszczęciu postępowania jest zwolnienie FFM z podatku dochodowego i podatku od nieruchomości.

Skarb państwa, wszystkie instytucje państwowe i wszystkie państwowe przedsiębiorstwa, za które państwo ponosi nieograniczoną odpowiedzialność zostały zwolnione z podatków dochodowego i od nieruchomości na długo przed wejściem w życie Porozumienia EOG (por. ust. 1 art. 4 ustawy o podatku dochodowym nr 90/2003). To ogólne zwolnienie z podatku ma zastosowanie do Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa jako instytucji państwowej.

W chwili wejścia w życie Porozumienia EOG podstawa prawna do zwolnienia z podatku była określona w ust. 1 art.4 ustawy nr 75/1981 o podatku dochodowym i podatku od nieruchomości. Obecna ustawa o podatku dochodowym stanowi ujednoliconą wersję ustawy nr 75/1981 o podatku dochodowym i podatku od nieruchomości. Stąd też instytucje poprzedzające Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa także były objęte wymienionymi zwolnieniami podatkowymi.

Jeśli chodzi o podatek od nieruchomości, został on zniesiony, *erga omnes* ustawą nr 129/2004 i został pobrany po raz ostatni

<sup>(25)</sup> Nieoficjalne tłumaczenie Urzędu. Oryginalny tekst w języku islandzkim można znaleźć na stronie internetowej: <http://www.althingi.is/altext/122/s/0099.html>

od składników majątkowych na koniec 2005 r. Do czasu przyjęcia ustawy nr 129/2004 z podatku od nieruchomości zwalniał wyżej wymienione instytucje ust. 1 art.4 ustawy nr 90/2003. Stąd też instytucje poprzedzające Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa także były objęte wymienionymi zwolnieniami podatkowymi.

### 3.3. DOTACJE NA SPŁATĘ ODSETEK

W decyzji o rozpoczęciu postępowania Urząd zidentyfikował trzeci potencjalny środek pomocy państwa – dotacje na spłatę odsetek, które w zasadzie prowadzą się do bezpośrednich dotacji budżetowych na rzecz FFM na pokrycie zobowiązań wynikających z udzielania pożyczek poniżej stóp rynkowych na budownictwo społecznych mieszkań czynszowych.

Jedną z kategorii pożyczek Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego były kredyty na społeczne mieszkania czynszowe (por. cytowany powyżej art. 50 ustawy nr 97/1993). Rozdział VIII ustawy o mieszkalnictwie określa obecne zasady udzielania pożyczek na społeczne mieszkania czynszowe i, jak określono powyżej, są one w znacznej części takie same jak te poprzednio obowiązujące. Udzielanie tej kategorii pożyczek zlecono więc zarówno Państwowej Agencji Mieszkalnictwa, poprzez Pracowniczy Fundusz Mieszkaniowy, jak i FFM.

Tak jak wspomniano powyżej, jednym ze środków finansowania Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego były bezpośrednio dotacje budżetowe (por. art. 48 ustawy nr 97/1993). Miały one częściowo pokryć koszty operacyjne Funduszu, w tym koszty związane ze społecznymi mieszkaniami czynszowymi. O stopie oprocentowania tej kategorii pożyczek decydował co roku rząd (por. art. 52 ustawy).

Odnośnie do sytuacji po wejściu w życie ustawy o mieszkalnictwie, tymczasowy art. IX ustawy o mieszkalnictwie przyjętej w 1998 r. stanowił, że do końca 2000 r. kredyty na społeczne mieszkania czynszowe będą przyznawane na dotychczas obowiązujących warunkach.

W dniu 21 sierpnia 2001 r. Minister Spraw Społecznych i Minister Finansów podpisali specjalne porozumienie przewidujące dopłaty pozwalające stosować obniżone oprocentowanie dla tej kategorii pożyczek dla maksymalnie 400 społecznych mieszkań czynszowych rocznie<sup>(26)</sup>. W dniu 26 września 2005 r. ministrowie podpisali nowe porozumienie dostosowujące dotację budżetową dla FFM, uwzględniając obniżkę stóp procentowych i wzrost maksymalnego wkładu do każdego mieszkania. Zgodnie z tymi porozumieniami FFM miał otrzymywać dotację budżetową równoważącą straty poniesione w związku z tą kategorią pożyczek do wysokości określonej w porozumieniach.

<sup>(26)</sup> Pismo islandzkiego rządu z dnia 3 stycznia 2007 r., s. 10.

### 3.4. BRAK WYPŁAT DYWIDEND

Czwartym potencjalnym środkiem pomocy państwa zidentyfikowanym przez Urząd w decyzji o wszczęciu postępowania jest fakt, że FFM nie musi wypłacać państwu żadnych dywidend. Wynika to z ogólnych zasad islandzkiego prawa publicznego, które nie wymaga od instytucji państwowych, zorganizowanych tak jak FFM, płacenia dywidend<sup>(27)</sup>. Zasada ta obowiązywała już przed wejściem w życie Porozumienia EOG, zatem sytuacja prawna poprzedników FFM była identyczna.

Ta ogólna zasada wynika, między innymi, z faktu, że celem tych instytucji nie jest osiągnięcie zysku, ale zapewnienie usług, które decyzją Parlamentu powinny być świadczone przez państwo. Zgodnie z islandzkim prawem publicznym instytucja państwowa wymaga podstawy prawnej, aby pobierać opłaty za swoje usługi, a ich wysokość nie może przekraczać kosztów świadczenia tych usług<sup>(28)</sup>. W przypadku gdy prawo zezwala na pobieranie opłat powyżej kosztów lub, tak jak w przypadku FFM, instytucja zarabia na powierzonych jej środkach (por. art. 11 ustawy o mieszkalnictwie), aby instytucja wypłacała dywidendy państwu islandzkiemu potrzebna jest odrębna podstawa prawna.

Taką wykładnię islandzkiego prawa potwierdza pismo islandzkiego rządu z dnia 15 kwietnia 2008 r., gdzie stwierdzono, co następuje: „Zgodnie z ustawą o rządowej sprawozdawczości finansowej nr 88/1997 jest powszechną praktyką, że wymaga się uzyskania zysków od podmiotów publicznych jedynie wtedy, gdy są do tego zobligowane przez prawo. Potrzebna jest ponadto podstawa prawna, jeśli podmiot publiczny zobowiązany jest do wypłacania dywidend. Jeśli podmiot publiczny uzyskuje dochody, zwraca on ministerstwu finansów zwykłą część dochodów jako dywidendy, tak jak to przewiduje art. 42 ustawy nr 88/1997. Podmioty publiczne, które wypłacają dywidendy, takie jak Landsvirkjun, mają taki szczególny, prawny obowiązek. W tym kontekście odsyła się do art. 4 ustawy nr 42/1983 o Landsvirkjun. Nie istnieje więc ogólny przepis prawny nakazujący podmiotom publicznym wypłacać dywidendy.”

Również ustawa o mieszkalnictwie i ustawa nr 97/1993 nie zawierały żadnych przepisów prawnych wymagających od FFM lub jego poprzedników wypłacania dywidend. W tym względzie w przypadku FFM zawsze obowiązywała wspomniana zasada islandzkiego prawa publicznego.

### 3.5. FFM NIE PODLEGA WYMOGOM W ZAKRESIE ODPOWIEDNIEGO POZIOMU KAPITAŁU I REGULOM DOTYCZĄCYM MINIMALNEGO WSKAŹNIKA WYPŁACALNOŚCI

Akt prawny, do którego odnosi się punkt 14 rozdziału II załącznika IX do Porozumienia EOG (dyrektywa 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe<sup>(29)</sup>, z późn. zm., zwana dalej „dyrektywą

bankową”) ustala wymogi w zakresie odpowiedniego poziomu kapitału i reguły minimalnego wskaźnika wypłacalności mające zastosowanie do instytucji kredytowych w państwach członkowskich UE i EFTA. Artykuł 2 ust. 3 dyrektywy zawiera wykaz instytucji zwolnionych z zastosowania przepisów dyrektywy bankowej. W decyzji Wspólnego Komitetu EOG wykaz ten został rozszerzony, m. in., poprzez dodanie islandzkich „Byggingarsjóðir ríkisins” (w dosłownym tłumaczeniu „państwowe fundusze budownictwa”<sup>(30)</sup>). Termin ten obejmował Państwowy Fundusz Budownictwa i Pracowniczy Fundusz Mieszkania, które, jak opisano powyżej, zostały połączone i przejęte przez FFM (por. art. 53 ustawy o mieszkalnictwie). W związku z tym art. 116 ustawy nr 161/2002 o instytucjach finansowych (*lög um fjármálafyrirtæki*) zwalnia FFM z obowiązku zastosowania ustawy, która należy do środków wdrażających dyrektywę do islandzkiego prawa.

### 4. UWAGI ISLANDZKICH WŁADZ

W pismach z dnia 20 listopada 2006 r. i z dnia 15 kwietnia 2008 r. islandzki rząd utrzymywał, że system FFM powinien być uznawany za istniejącą pomoc. Po pierwsze, podstawowe cechy systemu obowiązywały już przed wejściem w życie Porozumienia EOG i nie zostały zmienione poprzez wprowadzenie ustawy o mieszkalnictwie. Wprowadzone wówczas zmiany w systemie mieszkalnictwa dotyczyły jedynie systemu mieszkalnictwa socjalnego i nie były znaczące. Po drugie, elementy pomocy państwa zidentyfikowane przez Urząd w decyzji o wszczęciu postępowania miały charakter ogólny i nie zostały zmienione przez wprowadzenie ustawy o mieszkalnictwie. Stąd na przykład domniemana gwarancja państwa była taka sama zarówno przed, jak i po wejściu w życie Porozumienia EOG. W tym kontekście islandzki rząd argumentował, że z wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Namur-Les Assurances du Crédit* wynikało, że jedynie zasadnicze zmiany legislacyjne mogą zmienić kwalifikację pomocy<sup>(31)</sup>. Po trzecie, w 1999 r., wraz z wprowadzeniem ustawy o mieszkalnictwie, nie wprowadzono żadnej zmiany mogącej wpłynąć na ocenę zgodności systemu z przepisami dotyczącymi pomocy państwa. Po czwarte, alternatywnie, zmiany wprowadzone w systemie mieszkalnictwa socjalnego związane na przykład z tzw. kredytami uzupełniającymi można oddzielić od ogólnego systemu udzielania pożyczek.

### 5. UWAGI OSÓB TRZECICH

Przedstawiciele SFF stwierdzili, że zmiany wprowadzone przez ustawę o mieszkalnictwie należy zaklasyfikować jako nową pomoc, wskutek tych zmian nie można twierdzić, że system nie podlegał do obecnego momentu większym zmianom. W piśmie z dnia 31 stycznia 2007 r. SFF powoływało się, m. in. na:

— istnienie nowej ustawy, tj. zastąpienie ustawy o Państwowej Agencji Mieszkalnictwa przez ustawę o mieszkalnictwie,

<sup>(27)</sup> Sytuacja przedstawia się inaczej, gdy państwo posiada przedsiębiorstwa w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością działające pod reżymem prawa prywatnego.

<sup>(28)</sup> Przykład zastosowania tej zasady znaleźć można np. w wyroku islandzkiego Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1998 r. w sprawie nr 50/1998.

<sup>(29)</sup> Dz.U. L 126 z 26.5.2000, s. 1. Akt został dodany decyzją Wspólnego Komitetu EOG nr 15/2001 i wszedł w życie dnia 1 października 2001 r.

<sup>(30)</sup> Tłumaczenie na język polski na podstawie tłumaczenia na język angielski dostarczonego przez islandzki rząd.

<sup>(31)</sup> Wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-44/93 *Namur-Les Assurances du Crédit* [1994] Rec. I-3829.

- utworzenie nowego podmiotu prawnego – Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa, który zastąpił Państwową Radę Mieszkalnictwa/Państwową Agencję Mieszkalnictwa oraz przejął aktywa i zobowiązania Państwowego Funduszu Budownictwa i Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego,
- wprowadzenie nowych instrumentów udzielania pożyczek z kredytami gotówkowymi zamiast obligacji mieszkaniowych i ograniczenie pomocy społecznej w sprawach mieszkalnictwa, zmiana maksymalnego poziomu finansowania zakupu, zniesienie ograniczeń w zakresie sprzedaży mieszkań społecznych zajmowanych przez właścicieli, zniesienie prawa pierwszeństwa oraz zmiany w zakresie rodzajów podmiotów, którym mogą zostać udzielone kredyty,
- zmiany w źródłach finansowania: zgodnie z ustawą o mieszkalnictwie Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa nie otrzymuje, w przeciwieństwie do swoich poprzedników, bezpośrednich dotacji od państwa.

W piśmie z dnia 28 marca 2008 r. SFF argumentowało, że właściwe kryteria prawne powinny zawierać kompleksową ocenę systemu FFM, a nie indywidualną analizę ustalonych, potencjalnych środków pomocy. W ocenie SFF indywidualne składniki systemu są tak blisko powiązane, że rozdzielanie ich przy dokonywaniu oceny określającej, czy środki te mają charakter środków nowych czy istniejących byłoby tworzeniem nieuzasadnionego, sztucznego podziału. Takie podejście, zdaniem SFF, byłoby niezgodne z praktyką Komisji Europejskiej w podobnych przypadkach. Na koniec SFF zwróciło się do Urzędu, aby ten wziął pod uwagę faktyczny rozwój sytuacji w odniesieniu do wysokości pożyczek przyznanych przez FFM oraz jego udział w rynku w porównaniu z udziałem w rynku banków prywatnych.

## II. OCENA

### 1. FAKT, ŻE FFM NIE PODLEGA WYMOGOM W ZAKRESIE ODPOWIEDNIEGO POZIOMU KAPITAŁU I REGUŁOM DOTYCZĄCYM MINIMALNEGO WSKAŹNIKA WYPŁACALNOŚCI NIE OZNACZA, ŻE JEST BENEFICJENTEM POMOCY PAŃSTWA.

Urząd uznał za przydatne rozpoczęcie oceny od odpowiedzi na pytanie czy fakt, że FFM nie podlega wymogom w zakresie odpowiedniego poziomu kapitału i regułom minimalnego wskaźnika wypłacalności stanowi o tym, że jest to pomoc państwa.

Jak już wskazano, dyrektywa bankowa ustala wymagania w zakresie odpowiedniego poziomu kapitału i reguły dotyczące minimalnego wskaźnika wypłacalności, które dotyczą instytucji kredytowych w całej EOG. W decyzji o wszczęciu postępowania Urząd przyjął założenie, że zwolnienie FFM z obowiązku przestrzegania dyrektywy bankowej nie było pomocą państwa. Równocześnie jednak uznał, że kwestia ta zrodziła wątpliwości, na które najlepiej odpowiedzieć można poprzez dokonanie oceny tej kwestii zgodnie z procedurą formalnego postępowania wyjaśniającego. Ocena ta potwierdziła wstępne założenie Urzędu z następujących względów:

Po pierwsze, jak wskazano w decyzji o wszczęciu postępowania, FFM nie jest instytucją kredytową objętą dyrektywą bankową, ponieważ nie może otrzymywać od obywateli żadnych depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi.

Po drugie, art. 2 ust. 3 dyrektywy bankowej zawiera wykaz instytucji zwolnionych ze stosowania przepisów dyrektywy. Decyzją Wspólnego Komitetu EOG do wykazu tego wpisano „Byggingarsjóðir ríkisins”, a terminu tego tradycyjnie używano na określenie funduszy, które zostały przejęte przez FFM. Stąd też, niezależnie od tego czy przepis ten ma charakter konstytutywny, czy jedynie ponownie stwierdza to, co wynika z przepisów dyrektywy, to sama dyrektywa bankowa w kształcie przyjętym przez EOG zwalnia FFM z ustanowionych w niej w niej wymogów w zakresie odpowiedniego poziomu kapitału i reguł dotyczących minimalnego wskaźnika wypłacalności. Nawet przyjmując, że zwolnienie z obowiązku przestrzegania dyrektywy byłoby związane z uprzywilejowaniem FFM, środek ten należałoby przypisać nie państwu islandzkiemu, ale Wspólnemu Komitetowi EOG. Tym samym nie stanowiłby on pomocy państwa<sup>(32)</sup>.

Po trzecie, nawet jeśli FFM byłby objęty dyrektywą bankową, jakiegokolwiek zwolnienie nie pociągałoby za sobą przekazania zasobów państwowych, ponieważ w takiej sytuacji państwo nie zrzekłoby się żadnego przychodu.

### 2. ZEBRANE UWAGI DOTYCZĄCE GWARANCJI PAŃSTWOWEJ, DOTACJI NA SPŁATĘ ODSETEK, ZWOLNIENIA Z PODATKU DOCHODOWEGO I PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI ORAZ BRAKU OBOWIĄZKU WYPŁATY DYWIDEND

#### 2.1. RÓŻNE PROCEDURY DOTYCZĄCE NOWEJ I ISTNIEJĄCEJ POMOCY

Procedura dotycząca nowej pomocy jest określona w art. 1 ust. 3 części I protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale (odpowiadającym art. 88 ust. 3 Traktatu WE). Jeżeli Urząd ma wątpliwości odnośnie do zgodności środka pomocy, wszczyna formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 1 ust. 3 części I protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale (odpowiadającemu art. 88 ust. 2 WE) i art. 4 ust. 4 sekcji II części II protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale.

Procedura dotycząca istniejącej pomocy różni się od tej dotyczącej nowej pomocy i jest określona w art. 1 ust. 1 części I protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale. Zgodnie z tym przepisem, Urząd, przy współpracy z państwami EFTA, stale nadzoruje wszystkie systemy istniejącej pomocy w tych państwach. Urząd proponuje tym państwom odpowiednie środki wymagane ze względu na stopniowy rozwój lub funkcjonowanie porozumienia o EOG.

Według Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości:

„[...] w sytuacji gdy Komisja bada środki pomocy w świetle art. 87 WE w celu ustalenia, czy są one zgodne ze wspólnym rynkiem, jest ona zobowiązana do wszczęcia postępowania przewidzianego w art. 88 ust. 2 WE, jeżeli po zakończeniu wstępnej fazy postępowania wyjaśniającego nie mogła rozwiązać wszystkich wątpliwości stojących na przeszkodzie stwierdzeniu zgodności tych środków ze wspólnym rynkiem

<sup>(32)</sup> Wyrok z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie T-351/02 Deutsche Bahn (2006) Zb.Orz. II-1047, pkt 100–103.

[...]. Oczywiście te same zasady powinny być stosowane w sytuacji, gdy Komisja ma wątpliwości co do samej kwalifikacji badanego środka jako pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Nie można zatem zarzucać Komisji wszczęcia tego postępowania w sytuacji, gdy w podjętej w tym celu decyzji wyraża ona wątpliwości co do pomocowego, w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, charakteru będących jej przedmiotem środków.

[...]Komisja powinna zbadać w wystarczający sposób tę kwestię na podstawie informacji dostarczonych jej przez państwo członkowskie na tym etapie postępowania, nawet jeśli to badanie nie doprowadzi do ostatecznej oceny. [...]Jeśli informacje te podczas oceny wstępnej dają podstawy do uznania, że prawdopodobne jest, iż sporne środki rzeczywiście stanowią istniejącą pomoc, Komisja powinna zastosować wobec nich tryb przewidziany w art. 88 ust. 1 i 2 WE. Jeśli natomiast dostarczone przez państwo członkowskie informacje nie pozwalają na dojście do takiego wstępnego wniosku lub jeśli państwo członkowskie nie dostarczyło żadnej informacji na ten temat, Komisja powinna zastosować wobec tych środków tryb przewidziany w art. 88 ust. 3 i 2 WE.”<sup>(33)</sup>.

Innymi słowy, wszelka ocena przeprowadzona w związku z decyzją wszczęcia formalnego postępowania dotycząca ustalenia, czy dany środek pomocy stanowi nową czy już istniejącą pomoc ma z konieczności jedynie charakter wstępny. W związku z tym z orzecznictwa wynika, że nawet jeżeli Urząd początkowo przyjął stanowisko, w decyzji o wszczęciu postępowania, że dany środek stanowi nową pomoc, może on nadal, w decyzji zamykającej postępowanie, uznać że dany środek w rzeczywistości stanowi istniejącą pomoc lub, że w ogóle nie kwalifikuje się jako pomoc. W przypadkach gdy chodzi o pomoc istniejącą, Urząd musi przestrzegać procedury dla pomocy istniejącej<sup>(34)</sup>. W związku z tym w takim przypadku Urząd musiałby zamknąć formalne postępowanie i wszcząć inne postępowanie dla istniejącej pomocy określone w art. 17–19 części II protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale<sup>(35)</sup>. Zgodnie z tą drugą procedurą, i tylko w przypadku jej zastosowania, Urząd dokonałby oceny, czy istniejący środek pomocy jest zgodny z funkcjonowaniem Porozumienia EOG.

Informacje przedstawione Urzędowi w czasie gdy podjął on decyzję o wszczęciu formalnego postępowania nie były „w stanie potwierdzić” wstępnego wniosku, że dana pomoc jest pomocą istniejącą i dlatego też Urząd zastosował do niej zasady dotyczące nowej pomocy. Jeżeli ta wstępna ocena zostanie jednak podważona przez islandzki rząd, Urząd oceni kwestię na nowo w świetle materiałów przedstawionych przez rząd i SFF.

<sup>(33)</sup> Wyrok z dnia 10 maja 2005 r. w sprawie C-400/99 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. 2005, s. I-3657, pkt 47, 54–55.

<sup>(34)</sup> Wyrok z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie T-190/00 Regione Siciliana przeciwko Komisji, Rec. 2003, s. II-5015, pkt 48.

<sup>(35)</sup> Wyrok z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie C-312/90 Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji, Rec. 1992, s. I-4117, pkt 14–17 i wyrok z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie C-47/91 Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1992, s. I-4145, pkt 22–25 oraz wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawach połączonych T-195/01 i T-207/01 Rząd Gibraltaru przeciwko Komisji, Rec. 2002, s. II-2309 i w sprawach połączonych T-297/01 i T-298/01 SIC II, Rec. 2004, s. II-743.

Jak już wspomniano, Urząd ustalił istnienie i zgodność nowych środków pomocy w toku formalnego postępowania wyjaśniającego. Natomiast jeżeli instrumenty, o których mowa nie stanowią nowej pomocy, Urząd nie może zgodnie z procedurą dokonać wiążącej oceny, czy zamiast tego stanowią one istniejącą pomoc objętą zakresem art. 61 ust. 1 Porozumienia EOG. Urząd nie może również dokonać wiążącej oceny, czy istniejące środki pomocy byłyby zgodne z Porozumieniem. Dlatego też przed rozstrzygnięciem, czy dane środki pomocowe są nowe czy istniejące, Urząd w takich przypadkach będzie opierał się na założeniu, że dane środki są pomocą państwa: gwarancją państwową, zwolnienie podatkowe, dotacja na spłatę odsetek i zwolnienie z wypłaty dywidend.

## 2.2. TEST PRAWNY

Zgodnie z art. 4 decyzji Urzędu 195/04/COL zmiana istniejącej pomocy to wszelka zmiana, poza modyfikacjami czysto formalnymi lub administracyjnymi, które nie mają wpływu na zgodność środka pomocy z wspólnym rynkiem. Ponadto jeśli chodzi o ocenę prawną czy dana pomoc jest nowa czy istniejąca, Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie *Namur-Les Assurances du Crédit*, że:

„[...] pojawienie się nowej pomocy lub zmiana istniejącej pomocy nie może być oceniane na podstawie skali pomocy lub, w szczególności, jej wysokości kwoty pomocy w którymkolwiek momencie funkcjonowania przedsiębiorstwa, jeżeli pomoc dostarczana jest na mocy wcześniejszych postanowień ustawowych, które pozostają niezmienione. To czy pomoc może zostać zaklasyfikowana jako istniejąca pomoc, czy jako zmiana istniejącej pomocy, musi być ustalone w kontekście przepisów przewidujących pomoc.”

Decyzja, która weszła w życie dnia 1 lutego 1989 r. nie zmieniła prawa, które przyznawało OND korzyści, z których ono już korzystało, ani w odniesieniu do istoty tych korzyści, ani nawet w odniesieniu do działań instytucji publicznej, których te korzyści dotyczyły, ponieważ ustawa z dnia 31 sierpnia 1939 r. narzuciła temu przedsiębiorstwu bardzo ogólny cel zmniejszenia ryzyka udzielania kredytów eksportowych. W związku z tym nie ma wpływu na ustalenia dotyczące pomocy wprowadzone tą ustawą.”<sup>(36)</sup>

Trybunał zakończył wnioskiem, że faktyczne rozszerzenie działalności przedsiębiorstwa nie wystarczyłoby do zmiany kwalifikacji środka pomocy:

„A przyjęcie odmiennego stanowiska byłoby w rezultacie równoznaczne z wymaganiami od zainteresowanego państwa członkowskiego, by powiadomiło Komisję i dostarczyło dla celów prewencyjnego przeglądu nie tylko informacje na temat faktycznej nowej pomocy lub zmian pomocy przyznanej przedsiębiorstwu otrzymującemu istniejącą pomoc, ale także wszelkich środków, które mają wpływ na działalność przedsiębiorstwa i na funkcjonowanie wspólnego rynku, na konkurencję lub po prostu na faktyczną kwotę, w określonym okresie, pomocy co do zasady dostępnej, ale równocześnie podlegającej odpowiednim wahaniom, w zależności od obrotu przedsiębiorstwa.

<sup>(36)</sup> Wyrok w sprawie *Namur-Les Assurances du Credit*, cytowany powyżej, pkt 28–29 (podkreślone przez Urząd). Zob. również pkt 23 wyroku, w którym Trybunał odniósł się do zmian „niemających wpływu na istotę tych korzyści”.

Oznacza to wreszcie, że w przypadku przedsiębiorstwa publicznego takiego jak OND, każda kolejna operacja ubezpieczeniowa, która, zgodnie z informacjami z wysłuchania przeprowadzonego przez rząd belgijski, musi być zgłoszona organom nadzorczym, mogłaby zostać uznane za środek, do którego stosuje się procedurę ustanowioną w art. 93 ust. 3 Traktatu.

Taka wykładnia, która nie jest spójna ani z pismem, ani z celem art. 93 ust. 3, ani też z podziałem obowiązków między Komisją a państwami członkowskimi, który ten ustęp przewiduje, doprowadziłaby do braku pewności prawnej u przedsiębiorstw i państw członkowskich, które miałyby obowiązek powiadamiania z wyprzedzeniem o bardzo zróżnicowanych środkach, których następnie nie można by było wprowadzić w życie, pomimo wątpliwości co do zaklasyfikowania ich jako nową pomoc. [...]”<sup>(37)</sup>

W sprawie *Gibraltar*, Sąd Pierwszej Instancji orzekł, że

„tylko w przypadkach gdy zmiana [w prawie krajowym] ma wpływ na faktyczną istotę pierwotnego programu, ten drugi zmienia się w program nowej pomocy. Nie można mówić o takiej istotnej zmianie, gdy nowy element da się wyraźnie oddzielić od pierwotnego programu.”<sup>(38)</sup>

W ocenie, czy zmiana dotycząca środka pomocy skutkuje zmianą istniejącego środka w nowy, Komisja badała, czy zmiana jest istotna<sup>(39)</sup>. Pod tym względem Komisja wzięła pod uwagę rodzaj korzyści, cel jakiego ta korzyść miała służyć, podstawę na jakiej została uzyskana, osoby i organy, których dotyczyła i stosowne źródła finansowania. Komisja nie badała natomiast zmian prawnych, które nie były częścią środka pomocy, o którym mowa.

W odniesieniu do pojedynczych środków pomocy, takich jak opłaty licencyjne dla nadawcy telewizji publicznej, podejście to skłoniło Komisję do zbadania warunków, na jakich opłata ta jest wykorzystywana, ponieważ wspomniane warunki stanowią integralną część danego środka pomocy<sup>(40)</sup>.

<sup>(37)</sup> Wyrok w sprawie C-44/93 *Namur-Les Assurances du Crédit SA*, cytowany powyżej, pkt 32–33.

<sup>(38)</sup> Wyrok w sprawach połączonych T-195/01 i T-207/01, *Rząd Gibraltar przeciwko Komisji*, cytowany powyżej, pkt 111. Zob. również opinię rzecznika generalnego Fennelly’ego, sprawy połączone C-15/98 i C-105/98 *Włochy i Sardegna Lines, Servizi Marittimi della Sardegna przeciwko Komisji*, Rec. 2000, s. I-8855, pkt 64.

<sup>(39)</sup> Decyzja Komisji z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie E 10/2005 (ex C 60/99), pkt 33, decyzja Komisji z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie E 7/2005 dotycząca fińskich systemów gwarancji, pkt 16, decyzja Komisji z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie E 8/2005 na korzyść hiszpańskiego nadawcy RTVE, pkt 2.2 oraz decyzja Komisji w sprawie E 22/2004 – bezpośrednie zachęty podatkowe sprzyjające działalności związanej z wywozem, pkt 34–35.

<sup>(40)</sup> Decyzja Komisji z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie środka pomocy E 3/2005 – Finansowanie nadawców publicznych w Niemczech, pkt 200–214, decyzja Komisji E-14/2005 – Portugalia, przyznawanie rekompensat publicznemu nadawcy RTP, pkt 61–80.

W przypadku gdy dany środek pomocy składał się z programu pomocy nieprzyznanego na żadne konkretne działania, na przykład gdy przedsiębiorstwa publiczne korzystają z gwarancji państwowej jedynie dlatego, są częścią sektora państwowego, Komisja skoncentrowała swoją uwagę na tym, czy sam środek pomocy (program pomocy przyznający gwarancję państwową wszystkim takim przedsiębiorstwom) ulegał znacznym zmianom. Ponieważ, tak jak w tym drugim przypadku, zasady dotyczące każdego beneficjenta pomocy nie stanowią części środka pomocy, Komisja nie zbadała szczegółowych zasad regulujących działalność każdego z beneficjentów pomocy. Innymi słowy Komisja nie stwierdziła, by zasady dotyczące poszczególnych beneficjentów mogły skutkować zmianą programu pomocy w nową pomoc, czy to dla programu jako takiego czy jedynie dla konkretnego przedsiębiorstwa podlegającego zmianom prawnym<sup>(41)</sup>. Gdyby tak było oznaczałoby to, że w przypadku jednych beneficjentów środek o charakterze programu przekształciłby się z istniejącej pomocy w nową, a w przypadku innych beneficjentów pozostałby bez zmian, tylko dlatego, że zasady dotyczące tych pierwszych uległy zmianie. Takiego rezultatu nie dałoby się pogodzić z faktem, że dany środek składał się z pojedynczego środka.

<sup>(41)</sup> Decyzja Komisji z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie pomocy E 3/2005 – finansowanie nadawców publicznych w Niemczech, pkt 215. W związku z tym, że niemieckie banki państwowe są instytucjami państwowymi, korzystały one tradycyjnie z domniemanej gwarancji państwa, tzw. *Anstaltslast*. W sprawie E-10/2000 dotyczącej niemieckich *Landesbanken*, Komisja stwierdziła, że *Anstaltslast* istniała już przed wprowadzeniem w życie Traktatu WE. W związku z tym pomoc dla banków wynikająca z tej gwarancji już istniała, i miało to zastosowanie nie tylko w przypadkach, gdy *Anstaltslast* wynikał z ogólnych zasad prawa, ale również później, gdy została ona wyraźnie wprowadzona w formie spisanych przepisów prawnych, por. pismo Komisji do Niemiec z dnia 8 maja 2000 r. proponujące odpowiednie środki w sprawie E 10/2000, pkt 7, akapit pierwszy. Zgodnie z wiedzą Urzędu, banki niemieckie, które czerpią korzyści z *Anstaltslast* są zwykle zakładane oddzielną ustawą regulującą powstanie i funkcjonowanie danego banku. Wygląda na to, że kilka z tych banków zostało utworzonych po wejściu w życie Traktatu WE. Często też wprowadzano zmiany w przepisach regulujących funkcjonowanie banków publicznych. Tworzenie nowych banków na mocy prawa, łączenie lub podział banków publicznych oraz inne zmiany w przepisach regulujących banki publiczne może z pewnością mieć wpływ na działalność przedsiębiorstwa i na funkcjonowanie wspólnego rynku, na konkurencję lub po prostu na faktyczną kwotę dostępnej pomocy dla przedsiębiorstw. Mimo to Komisja ani nie zbadała, kiedy poszczególne banki korzystające z gwarancji zostały ustanowione, ani też nie przeanalizowała zmian w funkcjonowaniu banków ani innych środków związanych z poszczególnymi bankami, mimo to stwierdziła, że korzyść płynąca z *Anstaltslast* jest istniejącą pomocą. Zob. również decyzję Komisji z dnia 16 października 2002 r. w sprawie C 68/02 – Francja, *Electricité de France (EDF)*, pkt 68, gdzie jeden ze środków pomocy dla EDF, gwarancja państwa, wynika z jednej z ogólnych zasad prawa francuskiego obowiązujące już przed wejściem w życie Traktatu WE. Funkcjonowanie EDF ulegało znacznym zmianom na przestrzeni lat, a sama spółka również rozwinęła się i weszła na nowe rynki. Jednak Komisja nie widziała potrzeby zbadania tych faktycznych zmian, ani nie zbadała zmian w legislacji dotyczących EDF, które nastąpiły po wejściu w życie Traktatu WE, podczas ustalania, czy środek pomocy stanowi nową czy istniejącą pomoc, por. również decyzja Komisji z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie pomocy państwa udzielonej przez Francję EDF oraz przedsiębiorstwom sektora energii elektrycznej i gazu, (Dz.U. L 49/9, ust. 59), Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 88 ust. 2 Traktatu WE w sprawie E 3/2002, EDF, (Dz.U. 2002 C 280/8, pkt 53–55).

W związku z tym przed przejściem do omówienia zmian prawnych mających znaczenie przy ocenianiu, czy dany środek jest nowy czy istniejący, należy najpierw ustalić, czy zasady dotyczące jednego lub więcej odbiorców pomocy stanowią część środka pomocy, czy też nie. Ponadto jeżeli dane przedsiębiorstwo otrzymuje pomoc w ramach szeregu środków przeznaczonych na różne cele i mających różne podstawy prawne, przyjętych w różnym czasie, i gdy niektóre z nich są pojedyncze a inne mają charakter programów, wówczas te różne środki pomocy powinny być oceniane pojedynczo, a nie ujmowane razem w jednej ogólnej ocenie, tylko dlatego że środki częściowo lub w całości dotyczą tego samego beneficjenta<sup>(42)</sup>.

### 2.3. KLASYFIKACJA RÓŻNYCH ŚRODKÓW POMOCY JAKO POMOC NOWA LUB ISTNIEJĄCA

#### 2.3.1. Gwarancja państwowa

Gwarancja państwowa obejmuje zobowiązania wszystkich przedsiębiorstw państwowych, jak wynika z ogólnych niepisanych zasad prawa publicznego obowiązujących już przed wejściem w życie Porozumienia EOG. Gwarancja ma zastosowanie w przypadku wszystkich instytucji państwowych, bez względu na to kiedy powstały, czym się zajmują lub jakie zmiany zaszły w ich działalności. Ten potencjalny środek pomocy musi zostać uznany za program podlegający zakresowi definicji z art.1 lit. d) części II protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale. Tak więc przyjmując, że jest to pomoc, program od samego początku musi być uznany za istniejącą pomoc, ponieważ istniał on przed wejściem w życie Porozumienia EOG (por. art. 1 lit. b) część II protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale).

Od czasu wejścia w życie Porozumienia EOG nie nastąpiły żadne istotne lub nawet nieistotne zmiany co do zakresu i roli gwarancji jako takiej. Ustawa nr 121/1997 o gwarancjach państwowych, z późn. zm., wprowadziła niską stawkę opłaty gwarancyjnej w wysokości 0,00625 % za kwartał (0,00375 % za kwartał na zobowiązania krajowe aż do roku 2001). Jednakże opłata ta redukuje tylko pomoc z tytułu pierwotnego programu gwarancji państwowych, które obowiązywały już przed wejściem w życie Porozumienia EOG. Dlatego też pierwotny program nie może być, bez względu na korzyści z tym związane, zaklasyfikowany jako nowa pomoc<sup>(43)</sup>.

Ponadto żadna ze zmian w działalności Islandzkiego Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa opisanych powyżej w pkt I.2 nie oznaczała takiej zmiany. Charakter korzyści był dokładnie taki

sam i takie też były podstawy prawne pomocy. Nie zmienił się także cel tego środka niewystępującego pojedynczo, który wykracza daleko poza specyfikę systemu pożyczek mieszkaniowych i dotyczy ogólnie wszystkich instytucji państwowych, na skutek zmian w systemie kredytów mieszkaniowych wprowadzonych przez ustawę o mieszkalnictwie<sup>(44)</sup>. Innymi słowy, te zmiany prawne nie tylko dały się oddzielić od tego potencjalnego środka pomocy, ale nie były z nim w żaden sposób powiązane. Dlatego też program gwarancji nie może stanowić nowego środka pomocy, który można ocenić w toku formalnego postępowania wyjaśniającego.

#### 2.3.2. Zwolnienie z podatku dochodowego i podatku od nieruchomości

Skarb Państwa, wszystkie instytucje państwowe i wszystkie państwowe przedsiębiorstwa, za które państwo ponosi nieograniczoną odpowiedzialność, zostały zwolnione z podatku dochodowego i podatku od nieruchomości na długo przed wejściem w życie Porozumienia EOG.

Zwolnienie z podatku dochodowego wynika obecnie z art. 4 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym nr 90/2003, która stanowi jednolitą wersję ustawy nr 75/1981 o podatku dochodowym i podatku od nieruchomości. Zakładając, że zwolnienie podatkowe stanowi pomoc, musi być ono od początku rozpatrywane jako ogólny program podlegający zakresowi definicji z art.1 lit. d) części II protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale. Od czasu wejścia w życie Porozumienia EOG nie nastąpiły żadne istotne lub nawet nieistotne zmiany co do zakresu, finansowania lub roli tego programu. Nic nie uległo zmianie w tych ogólnych przepisach podatkowych, czy to w stosunku do FFM czy jakiegokolwiek innego beneficjenta, którego dotyczy zwolnienie od podatku, na skutek zmian w systemie kredytów mieszkaniowych wprowadzonych po 1 stycznia 1994 r. Ponadto zmiany w systemie kredytów mieszkaniowych nie wpłynęły, ani bezpośrednio ani też pośrednio na ten program. Istotnie ustawa o mieszkalnictwie nie wprowadziła żadnych zmian odnośnie do celu i charakteru zwolnienia podatkowego. Nie zmieniła ona również źródła finansowania ani podstawy prawnej zwolnienia podatkowego. Dlatego też zwolnienie podatkowe nie może stanowić nowego środka pomocy, którego można dochodzić w toku formalnego postępowania wyjaśniającego.

Do momentu przyjęcia ustawy nr 129/2004, znoszącej podatek od nieruchomości, art. 4 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym i podatku od nieruchomości nr 90/2003 również zwalniał wyżej wymienione instytucje z płacenia tego podatku. Również w odniesieniu do samego podatku od nieruchomości, ustawa ta jedynie ujednoliciła przepisy już zawarte w wyżej wymienionej ustawie nr 75/1981 o podatku dochodowym i podatku od

<sup>(42)</sup> Decyzja Komisji z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie E 3/2005 – finansowanie nadawców publicznych w Niemczech, pkt 192–216, decyzja Komisji z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie E 8/2005 – pomoc państwa na rzecz hiszpańskiego krajowego nadawcy publicznego RTVE, pkt 2.2 i decyzja Komisji z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie E 9/2005 – Włochy, RAI, pkt 25–48.

<sup>(43)</sup> Kolejne pytanie dotyczy faktu, czy zwolnienie FFM z opłaty z tytułu gwarancji wprowadzonej w 1998 r. byłoby nową pomocą. Obecnie Urząd wszczął formalne postępowanie wyjaśniające, decyzją nr 406/08/COL, dotyczące zwolnienia z opłat z tytułu gwarancji nałożonych ustawą nr 121/1997 o gwarancjach państwowych.

<sup>(44)</sup> Pod tym względem sytuacja jest podobna do następujących decyzji Komisji: niemieccy nadawcy, Poczta Polska, La Poste, EDF itd. W tych decyzjach Komisja musiała ocenić, czy gwarancje państwowe dla przedsiębiorstw państwowych kwalifikowały się jako nowa, czy istniejąca pomoc. W przypadku wszystkich tych decyzji Komisja ustaliła, że sama gwarancja albo nie uległa zmianie, albo w dużym stopniu pozostała niezmieniona. W swojej ocenie środka pomocy wynikającego z gwarancji, Komisja nie zdecydowała się dokonać oceny, czy dane przedsiębiorstwo zmieniło swoją działalność, ponieważ nie dotyczy to środka pomocy jako takiego, ale jednego z beneficjentów teoretycznie zdefiniowanego programu pomocy.

nieruchomości. Podatek od nieruchomości został całkowicie zniesiony. Do momentu zniesienia tego podatku w 2004 r., zwolnienie z tego podatku wymienionych instytucji, o ile stanowi ono pomoc, musi być oceniane jako program podlegający zakresowi definicji z art.1 lit. d) części II protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale. W okresie między wejściem w życie Porozumienia EOG a ogólnym zniesieniem podatku od nieruchomości nie zaszły żadne istotne lub nawet nieistotne zmiany co do zakresu, finansowania lub roli zwolnienia z podatku, a zmiany w systemie pożyczek mieszkaniowych nie wpłynęły na charakter, cel, funkcjonowanie czy też finansowanie zwolnienia podatkowego. Dlatego też to zwolnienie podatkowe nie może stanowić nowego środka pomocy, który mógłby być przedmiotem obecnego formalnego postępowania wyjaśniającego.

### 2.3.3. Dotacje na spłatę odsetek

Jak wyżej wspomniano, Pracowniczy Fundusz Mieszkaniowy zapewniał kredyty o niskim oprocentowaniu, określanym przez rząd, na społeczne mieszkania czynszowe. Fundusz uzyskał bezpośrednie dotacje z budżetu, między innymi na pokrycie wydatków na te kredyty. Ponieważ Pracowniczy Fundusz Mieszkaniowy jest instytucją publiczną, państwo islandzkie ponosiłoby ostateczną odpowiedzialność za straty związane z tą kategorią pożyczek, gdyby bezpośrednie dotacje nie wystarczyły na pokrycie strat funduszu.

Ta kategoria kredytu, na społeczne mieszkania czynszowe, w dużej mierze pozostała niezmienną przez ustawę o mieszkalnictwie, i FFM miał przyznać kredyty, na początku przy takim samym oprocentowaniu jak wcześniej, (por. przejściowy art. IX ustawy). Artykuł ten stanowił również, że państwo przekaze w razie potrzeby dotacje budżetowe na pokrycie strat Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa. Kwestie te zostały następnie uregulowane umowami między ministrem spraw społecznych a ministrem finansów, (por. pkt I.3.3 powyżej).

Jeżeli chodzi o zmianę instytucjonalną, stała praktyka Komisji pokazuje, że osobowość prawna podmiotów korzystających z pomocy może ulec zmianie, poprzez połączenie, podział lub z innych powodów, co nie zmienia klasyfikacji danej pomocy. Dzieje się tak zarówno w przypadku gdy zmiana osobowości prawnej zachodzi na mocy aktów prawa prywatnego, jak i w przypadku gdy zmiana przewidziana ustawą lub innym aktem prawa publicznego<sup>(45)</sup>. Co więcej zmiany, których przedmiotem były cztery podmioty prawa publicznego funkcjonujące na podstawie ustawy nr 97/1993 wskutek wejścia w życie ustawy o mieszkalnictwie nie mogą same w sobie mieć żadnego wpływu na ocenę zgodności ze stosownymi środkami. Jak zostanie jeszcze przypomniane, Fundusz Finansowania

Mieszkalnictwa przejął wszystkie aktywa, prawa i zobowiązania od swoich poprzedników i kontynuował ich realizację ich zadań, co wskazuje na to, że reforma miała na celu zachowanie ciągłości między tymi organizacjami<sup>(46)</sup>.

W związku z tym zarówno Pracowniczy Fundusz Mieszkaniowy jak i Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa miały za zadanie udzielać pożyczek na społeczne mieszkania czynszowe, z niskim oprocentowaniem ustalonym przez rząd, który zapewniał fundusze poprzez ustawę budżetową, ponieważ stopy procentowe były za niskie, by pokryć koszty udzielania kredytów. Różnica między obiema instytucjami jest taka, że dotacje dla Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa przeznaczone są na tę konkretną kategorię pożyczek, natomiast Pracowniczy Fundusz Mieszkaniowy otrzymywał jedną pulę dotacji budżetowych na wszystkie kategorie udzielanych pożyczek społecznych. Różnica ta wynika z faktu, że ustawa o mieszkalnictwie zniosła pozostałe kategorie pożyczek społecznych Pracowniczego Funduszu Mieszkaniowego a kredyty uzupełniające, główna kategoria pożyczek społecznych zgodnie z ustawą o mieszkalnictwie w jej wersji pierwotnej, nie były finansowane z dotacji budżetowych dla Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa.

W związku z tym zmiany wprowadzone przez ustawę o mieszkalnictwie nie zmieniły zadania polegającego na udzielaniu pożyczek na społeczne mieszkania czynszowe; innymi słowy, cel tego środka pozostał taki sam<sup>(47)</sup>. Ponadto fakt, że dotacje budżetowe są przeznaczone tylko na te kredyty wynika ze zniesienia bezpośrednich dotacji państwowych na inne kredyty społeczne. Zniesienie bezpośrednich dotacji państwowych na pewne działania nie oznacza zmiany finansowania innego środka. W związku z tym takie zniesienie dotacji nie może mieć wpływu na zaklasyfikowanie charakteru pozostałego środka. Stanowi ono raczej zniesienie pojedynczego środka wsparcia<sup>(48)</sup>.

<sup>(45)</sup> Decyzja Komisji z dnia 29 listopada 2007 r., C (2007) 5778, w sprawie pomocy państwa C 56/07-Francja, Garantie illimitée de l'Etat en faveur de La Poste, pkt 93–97, decyzja Komisji E-14/2005/Portugalia, w sprawie rekompensaty dla nadawcy publicznego RTP, pkt 78–80, decyzja Komisji z dnia 20 kwietnia 2005 r. w sprawie pomocy państwa E 10/2005 (ex C 60/99) - Redevice radiodiffusion TFI, pkt 33, a także pismo Komisji do Niemiec z dnia 8 maja 2000 r. proponujące odpowiednie środki w sprawie E 10/2000, Landesbank, pkt 7, akapit pierwszy. Jeżeli chodzi o zwolnienie FFM z wnoszenia opłat gwarancyjnych zgodnie z ustawą nr 121/1997 o gwarancjach państwowych, według wstępnej oceny dokonanej przez Urząd, stanowi ono nową pomoc, która podlega osobnemu rozpatrzeniu; por. decyzja Urzędu 406/08/COL z 27 czerwca 2008 r.

<sup>(46)</sup> Zgodnie z art. 35 ustawy nr 1/1997 (ustawa o Funduszu Emerytalnym Pracowników Administracji Państwowej), członek funduszu może wybrać podwyższenie emerytury odpowiadające podwyższeniu pensji na stanowisku, które zajmował przed przejściem na emeryturę. Dyrektor Państwowej Agencji Mieszkalnictwa uznał, że zajmowane przez niego stanowisko było zbliżone do stanowiska dyrektora Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa, z czym Fundusz Emerytalny nie zgodził się. W wyroku z dnia 22 stycznia 2004 r. w sprawie nr 344/2003 Sąd Najwyższy Islandii rozstrzygnął sprawę na korzyść dyrektora. W wyroku stwierdzono, między innymi, że to na Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa spoczywał główny ciężar zadań przejętych przez Państwową Agencję ds. Mieszkalnictwa, ponieważ stanowił instytucję udzielającą kredytów hipotecnych Islandczykom. Sąd uznał, że stanowisko dyrektora agencji było zbliżone do stanowiska dyrektora funduszu jeżeli chodzi o charakter obowiązków, ich zakres i ponoszoną odpowiedzialność.

<sup>(47)</sup> W sprawie decyzji Komisji Europejskiej E-14/2005 - Portugalia, przyznawanie rekompensat publicznemu nadawcy RTP, ust. 63 i 74, Komisja ustaliła, że zmiany wprowadzone do portugalskiego środka pomocy nie zmieniły tego środka w nowy środek pomocy, między innymi dlatego, że zmiany zasad krajowych nie zmieniły celu dotacji.

<sup>(48)</sup> Decyzja Komisji 2006/240/WE z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie pomocy przyznanej przez Niemcy na rzecz producentów wódki zbożowej Kornbranntwein (Dz.U. L 88 z 25.3.2006, s. 50), pkt 83–84. Zob. również art. 17 ust. 2 pisma Komisji z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie E 2/2005 dotyczącej pomocy holenderskiej dla sektora budowlanego, gdzie Komisja ustaliła istnienie pomocy, mimo że system dopłat bezpośrednich zostały zastąpiony systemem kredytów państwowych i zwolnieniami podatkowymi po wejściu w życie Traktatu WE. Stało się tak dlatego, że zmiany te razem wzięte skutkowały mniejszym utrudnieniem dla konkurencji, por. ust. 16–26 tego pisma.

SFF odniosło się do różnych zmian, wprowadzonych przez ustawę o mieszkalnictwie i stwierdziło, że powinny one doprowadzić do zaklasyfikowania pomocy dla FFM jako nowej pomocy. Bez względu na charakter tych zmian nie dotyczyły one tego środka pomocy, który przewiduje jedynie pokrycie strat poniesionych przez Fundusz z tytułu pożyczek na społeczne mieszkania czynszowe. Co więcej podniesienie pułapu dla kredytów podstawowych nie było powiązane z tą kategorią pożyczek. Podobnie należy zauważyć, że zmiany wprowadzone ustawą nr 57/2004, zgodnie z którymi system obligacji mieszkaniowych został zniesiony i zastąpiony kredytami gotówkowymi, nie dotyczą tej kategorii pożyczek. Wymóg ustanowiony w art. 11 ustawy nr 97/1993, zgodnie z którym kredyty były zabezpieczane pierwszą lub drugą hipoteką, nie miał zastosowania do tej kategorii kredytów, ale tylko do pewnych kredytów z Państwowego Funduszu Budownictwa. W związku z tym nieprzeniesienie tego przepisu do ustawy o mieszkalnictwie nie miało żadnego znaczenia dla tych pożyczek.

Podsumowując, Urząd stwierdza, że przewaga płynąca z dotacji na spłatę odsetek nie może być uważana za nową pomoc, która może podlegać ocenie w toku niniejszej procedury formalnego postępowania wyjaśniającego.

#### 2.3.4. Brak wypłat dywidend

Jak przedstawiono w pkt 3.4 powyżej, ogólne zasady islandzkiego prawa publicznego przewidują, że obowiązek wypłacania dywidend nie dotyczy instytucji państwowych zorganizowanych w takiej formie jak FFM. Zasada ta obowiązywała już przed wejściem w życie Porozumienia EOG i stosuje się ją do instytucji państwowych, bez względu na to kiedy powstały, czym się zajmują lub jakie zmiany zaszły w ich działalności. Od czasu wejścia w życie Porozumienia EOG nie nastąpiły żadne istotne lub nawet nieistotne zmiany dotyczące tej ogólnej zasady. Ponadto ani ustawa o mieszkalnictwie, ani też wcześniejsze ustawy nie odbiegały od tej zasady i nie zawierały przepisu nakazującego FFM wypłacanie dywidend. Dlatego też charakter przewagi i finansowania państwowego wynikającego z braku obowiązku wypłacania dywidend nie uległ zmianie wskutek uchwalenia ustawy o mieszkalnictwie lub wprowadzenia do niej zmian. Nie zmienił się także cel tej zasady, daleko wykraczający poza specyfikę systemu pożyczek mieszkaniowych i dotyczący ogólnie wszystkich instytucji państwowych, na skutek zmian wprowadzonych w systemie pożyczek mieszkaniowych. Innymi słowy, te zmiany prawne nie tylko dały się oddzielić od tego potencjalnego środka pomocy, ale nie były z nim w żaden sposób powiązane. W związku z tym, w stopniu w jakim niewypłacanie dywidendy musi być uznane za środek pomocy, środek ten musi zostać uznany za program pomocy podlegający zakresowi definicji z art.1 lit. d) części II protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale. Ponadto program stanowiłby istniejącą pomoc, ponieważ istniał

on przed wejściem w życie Porozumienia EOG (por. art. 1 lit. b) część II protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale).

Tylko w przypadkach gdy stwierdzi się, że zwolnienie z wypłacania dywidendy nie może być uwarunkowane ogólnymi zasadami islandzkiego prawa publicznego, ale raczej wynika z ustawy o mieszkalnictwie bądź też wcześniejszych ustaw, warunki, na których działały instytucje mieszkaniowe, należy przeprowadzić ocenę zgodności nowej pomocy. W związku z tym tylko w tej hipotetycznej sytuacji zmiany, które zaszły w systemie finansowania mieszkalnictwa po dniu 1 stycznia 1994 r. mogły potencjalnie oznaczać, że wszelka pomoc związana z niewypłacaniem dywidend zmieniała się z istniejącej pomocy w nową.

#### 2.4. WNIOSKI CO DO ZAKLASYFIKOWANIA CZTERECH POTENCJALNYCH ŚRODKÓW POMOCY PAŃSTWOWEJ JAKO POMOCY NOWEJ LUB ISTNIEJĄCEJ

Na podstawie powyższej oceny, Urząd stwierdza, że następujące środki: gwarancja państwowa, dotacje na spłatę odsetek, zwolnienie z podatku i z obowiązku wypłaty dywidend, określonych w decyzji o wszczęciu postępowania, nie stanowią nowych środków pomocy, oceny których można dokonać w toku niniejszej procedury formalnego postępowania wyjaśniającego.

W związku z tym Urząd zamknie formalne postępowanie wyjaśniające i otworzy postępowanie na mocy art. 1 ust. 1 części I oraz sekcji V części II protokołu 3 do Porozumienia o nadzorze i trybunale, które dotyczy istniejącej pomocy.

Aby wyczerpująco uzasadnić swoje stanowisko, Urząd pragnie dodać, że nawet gdyby przyjąć podejście zasugerowane przez SFF i uznać, że ustawa o mieszkalnictwie z późn. zm. była w rzeczywistości istotna dla oceny klasyfikacji możliwych środków pomocy określonych powyżej, Urząd i tak by stwierdził, że konkretne zmiany dokonane w systemie mieszkalnictwa nie byłyby tego rodzaju, by skutkować zmianą klasyfikacji pomocy z istniejącej na nową:

- po pierwsze, sam fakt wyboru przez Islandię techniki legislacyjnej, która polega na uchwaleniu nowej ustawy zamiast wprowadzania zmian do już istniejącej nie może skutkować zmianą klasyfikacji dotychczas istniejącego środka pomocy<sup>(49)</sup>. Chodzi tylko o to, czy nowa ustawa pociągała za sobą istotne zmiany w omawianych środkach pomocy, tak by wpływać na ocenę zgodności tych środków. W tym względzie Urząd uważa za dość istotny fakt, że ustawa o mieszkalnictwie była, biorąc pod uwagę zasadnicze właściwości, kontynuacją poprzedniego systemu, mając ten sam cel zabezpieczenia dostępności mieszkań dla wszystkich obywateli Islandii na możliwych do podołania warunkach. Jak wykazano w pkt 2.2.3.1 powyżej, cel ustawy o mieszkalnictwie jest taki sam jak cel ustawy nr 97/1993,
- po drugie, jak wspomniano powyżej, zgodnie ze stałą praktyką Komisji zmiana osobowości prawnej odbiorcy pomocy nie ma znaczenia dla klasyfikacji pomocy,

<sup>(49)</sup> Decyzja Komisji E 12/2005 – Polska, nieograniczone gwarancje państwa na rzecz Poczty Polskiej, pkt 39–47.



- po trzecie, obecnie obowiązujące finansowanie potencjalnych środków pomocy na korzyść FFM nie uległo zmianie na skutek uchwalenia ustawy o mieszkalnictwie i późniejszych zmian do tej ustawy,
- po czwarte, ustawa o mieszkalnictwie nie zmienia niczego w zakresie emitowania obligacji mieszkaniowych, które stanowią główną kategorię kredytów. Nowa kategoria pożyczek, tzw. kategoria kredytów uzupełniających, została wprowadzona w ramach reformy mieszkalnictwa społecznego na mocy ustawy o mieszkalnictwie. W rzeczywistości jednak ta kategoria zastąpiła kategorię pożyczek społecznych, które mogły być udzielane zgodnie z ustawą nr 97/1993. Jak wspomniano w pkt I.2.2.2.3.3, maksymalny odsetek tego rodzaju pożyczek i kryteria rządzące udzieleniem prawa do takich pożyczek są niemal identyczne. W związku z tym główną różnicą w zasadach dotyczących udzielania tego typu pożyczek jest fakt, że ustawa o mieszkalnictwie przewiduje, że te mieszkania mogłyby, w określonych warunkach, być sprzedawane na rynku ogólnym po cenie rynkowej. Urząd jest zdania, że wspomniane zmiany legislacyjne ani nie zmieniały istotnie kręgu potencjalnych odbiorców pożyczek społecznych, ani też nie poszerzyły zakresu działalności FFM w tym obszarze w porównaniu do jego poprzedników. Ponadto zniesienie kategorii pożyczek socjalnych (por. pkt I.2.2.3.3.3 powyżej), nie może skutkować zaklasyfikowaniem programu pomocy jako nowej pomocy. Takie zmiany mogły być co najwyżej uznane za zniesienie pomocy,

- po piąte, Urząd nie może zgodzić się z ISFF, że ustawa o mieszkalnictwie pociągała za sobą znaczne zwiększenie możliwości FFM w zakresie udzielania pożyczek przedsiębiorstwom budującym mieszkania czynszowe<sup>(50)</sup>, jak omówiono w pkt I.2.2.3.3.2 powyżej, zarówno na mocy rozporządzeń wydanych zgodnie z ustawą o mieszkalnictwie i jak i wcześniejszymi ustawami, kredyty z systemu obligacji mieszkaniowych mogły być udzielane przedsiębiorstwom zajmującym się budową mieszkań,

- Po szóste, jak wyżej opisano, system obligacji mieszkaniowych został zniesiony ustawą nr 57/2004 i zastąpiony bezpośrednimi kredytami gotówkowymi udzielanymi przez Fundusz Finansowania Mieszkalnictwa. SFF stwierdziło, że zmiana ta wymaga zaklasyfikowania jako nowa pomoc. Ustawa ta nie zmieniła jednak niczego, jeżeli chodzi o potencjalnych odbiorców i podobne kwestie. Nie pociągała również za sobą zmiany celu i finansowania któregośkolwiek z możliwych środków pomocy dla Funduszu Finansowania Mieszkalnictwa. Dlatego też Urząd jest zdania, że zmiany te należy raczej uważać za administracyjne i techniczne niż znaczące,

<sup>(50)</sup> W tym względzie SFF odniosło się do stwierdzeń przewodniczącego komisji parlamentarnej odnośnie do skreślenia słowa „pojedynczy” z art. 15 ust. 1, dotyczącego kategorii kredytów podstawowych, z projektu, który później stał się ustawą. Zob. poz. 7 w przemówieniu, zob. <http://www.althingi.is/alttext/122/05/r13133243.sgm1>

- po siódme, ustawą nr 120/2004 r. podniesiono limit kredytów podstawowych przyznawanych przez FFM do 90 % szacowanej wartości nieruchomości. W związku z tym rozdział VII ustawy dotyczący kredytów uzupełniających został zniesiony. Ustawa nr 120/2004 nie zmieniła nic w odniesieniu do działań związanych ze świadczeniem usług publicznych przez FFM. Cel ustawy o mieszkalnictwie pozostaje taki sam, odbiorcą pomocy nadal pozostaje tylko FFM, a jego działalność pozostaje w zasadzie niezmienną. Ponadto nie uległ też zmianie krąg podmiotów kwalifikujących się do uzyskania kredytów udzielanych przez FFM, oznaczało to tylko, że 90-procentowe maksimum było dostępne dla wszystkich<sup>(51)</sup>. Sytuacja ta może zostać przyrównana do sprawy *Keller*, w której Sąd Pierwszej Instancji orzekł, że wzrost maksymalnej wysokości aktywów trwałych z 7 miliardów ITL do 80 miliardów ITL, na który zezwolono przedsiębiorstwu, by mogło ono być objęte zatwierdzonym programem pomocy, stanowił istotną zmianę, która powinna być zgłoszona Komisji. Sąd orzekł, że zmiana ta pociągała za sobą zwiększenie liczby potencjalnych odbiorców pomocy i faktycznie otworzyła program dla wnioskodawców<sup>(52)</sup>. Zmieniając program pomocy, a przez to zwiększając potencjalnie liczbę beneficjentów pomocy, zmienia się jedną z podstawowych cech programu, która może mieć wpływ na zgodność programu z Traktatem WE. W tym przypadku nie ma jednak istotnego znaczenia czy kredyty podstawowe przyznawane są do 70 % czy 90 % szacowanej wartości nieruchomości, jeżeli chodzi o możliwość zaklasyfikowania tych kredytów jako usługi publicznej zgodnie z art. 59 ust. 2 Porozumienia EOG.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### Artykuł 1

Potencjalne środki pomocy w formie gwarancji państwowej, dotacji na spłatę odsetek i zwolnień podatkowych oraz brak obowiązku wypłaty dywidend przyznane FFM uznaje się za pomoc istniejącą. Dlatego też zamyka się formalne postępowanie wyjaśniające mające zastosowanie w przypadku nowej pomocy.

#### Artykuł 2

Zwolnienie FFM z obowiązku stosowania przepisów ustawy, o której mowa w rozdziale II pkt 14 załącznika IX do Porozumienia EOG nie stanowi pomocy państwa.

<sup>(51)</sup> W swojej decyzji dotyczącej publicznego nadawania, Komisja doszła do wniosku, że podwyżki poziomu opłaty licencyjnej nie powinny być uważane za nową pomoc: podwyżka jest raczej konsekwencją większych potrzeb finansowych nadawców publicznych w związku z realizowaniem misji dostarczania usług publicznych. Dlatego też jest to spójne z poprzednią praktyką Komisji – nie dającą się oddzielić od pierwotnych zasad finansowania i nie stanowi to istotnej zmiany, pod warunkiem że misja dostarczania usług publicznych jako taka nie uległa znacznej zmianie. Decyzja Komisji z dnia 24 kwietnia 2007 r., przytoczona powyżej, pkt 206.

<sup>(52)</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie T-35/1999 *Keller* przeciwko Komisji, Rec. 2002, s. II-261, pkt 62.

*Artykuł 3*

Niniejsza decyzja jest skierowana do Republiki Islandii.

*Artykuł 4*

Jedynie wersja w języku angielskim jest autentyczna.

Sporządzono w Brukseli dnia 27 czerwca 2008 r.

*W imieniu Urzędu Nadzoru EFTA*

Per SANDERUD  
Przewodniczący

Kurt JAEGER  
Członek Kolegium

---