

DECYZJE

DECYZJA KOMISJI (UE) 2016/649

z dnia 15 stycznia 2016 r.

**w sprawie środka pomocy SA.24123 (12/C) (ex 11/NN) wdrożonego przez Niderlandy –
Domniemana sprzedaż gruntu poniżej ceny rynkowej przez gminę Leidschendam-Voorburg**

(notyfikowana jako dokument nr C(2016) 85)

(Jedynie tekst w języku niderlandzkim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) Pismem z dnia 10 września 2007 r. fundacja Stichting Behoud Damplein Leidschendam (zwana dalej „Fundacją”), założona w 2006 r. w celu obrony interesów mieszkańców okolic Damplein w Leidschendam (gmina Leidschendam-Voorburg, Niderlandy), złożyła do Komisji skargę w sprawie domniemanej pomocy państwa w kontekście projektu dotyczącego nieruchomości zainicjowanego przez gminę Leidschendam-Voorburg we współpracy z szeregiem podmiotów prywatnych.
- (2) Pismem z dnia 12 października 2007 r. Komisja przekazała skargę do rozpatrzenia władzom niderlandzkim wraz z wezwaniem do udzielenia odpowiedzi na szereg pytań. Władze niderlandzkie przekazały swoją odpowiedź pismem z dnia 7 grudnia 2007 r. Pismami z dnia 25 kwietnia 2008 r., 12 września 2008 r., 14 sierpnia 2009 r., 12 lutego 2010 r. oraz 2 sierpnia 2011 r. Komisja skierowała do władz niderlandzkich kolejne wezwania do udzielenia informacji. Władze niderlandzkie odpowiedziały na te wezwania pismami odpowiednio z dnia 30 maja 2008 r., 7 listopada 2008 r., 30 października 2009 r., 12 kwietnia 2010 r., 29 września 2011 r. oraz 3 października 2011 r. W dniu 12 marca 2010 r. odbyło się spotkanie między służbami Komisji a władzami niderlandzkimi, w wyniku którego przekazano Komisji dodatkowe informacje pismem z dnia 30 sierpnia 2010 r.
- (3) Pismem z dnia 26 stycznia 2012 r. Komisja poinformowała Niderlandy o swojej decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”) w odniesieniu do szczególnego środka pomocy zastosowanego w kontekście wspomnianego projektu dotyczącego nieruchomości. Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania (zwana dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”) została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾. Wspomnianą decyzją o wszczęciu postępowania Komisja zaprosiła zainteresowane strony do zgłaszania uwag w sprawie wstępnej oceny środka.
- (4) Pismem z dnia 18 kwietnia 2012 r. władze niderlandzkie przekazały uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania, po tym jak dwukrotnie uzyskały przedłużenie terminu na zgłaszanie uwag oraz po odbyciu spotkania ze służbami Komisji w dniu 12 marca 2012 r. w obecności beneficjenta środka.

⁽¹⁾ Dz.U. C 86 z 23.3.2012, s. 12.

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

- (5) Pismem z dnia 16 kwietnia 2012 r. Fundacja przekazała Komisji uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania. Nieopatrzoną klauzulą poufności wersję tych uwag przekazano władzom niderlandzkim pismem z dnia 16 maja 2012 r. W piśmie z dnia 14 czerwca 2012 r. władze niderlandzkie ustosunkowały się do uwag Fundacji.
- (6) W dniu 23 stycznia 2013 r. Komisja przyjęła ostateczną decyzję, w której stwierdziła, że sporny projekt dotyczący nieruchomości sprzedaż obejmował pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (7) Niderlandy, gmina Leidschendam-Voorburg oraz beneficjent Schouten & de Jong Projectontwikkeling BV odwołały się od decyzji z dnia 23 stycznia 2013 r. W wyroku z dnia 30 czerwca 2015 r. Sąd uchylił tę decyzję⁽³⁾. W związku z tym Komisja musiała ponownie przeanalizować przedmiotowy środek i podjąć nową decyzję w sprawie spornego projektu dotyczącego nieruchomości.

2. OPIS ŚRODKÓW POMOCY

2.1. ZAANGAŻOWANE STRONY

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

2.2. PROJEKT DOTYCZĄCY NIERUCHOMOŚCI

- (13) W dniu 6 kwietnia 2004 r. rada gminy przyjęła koncepcyjny plan strategiczny Damcentrum dotyczący eksploatacji gruntu oraz koncepcyjny plan strategiczny Damcentrum, ustanawiając umowę ramową mającą na celu rewitalizację centrum miasta Leidschendam (zwany dalej „projektem centrum Leidschendam”)⁽⁶⁾. Projekt centrum Leidschendam dotyczy obszaru o powierzchni około 20,7 ha i obejmuje wyburzenie około 280 lokali

⁽³⁾ Wyrok Sądu z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawach połączonych T-186/13, T-190/13 i T-193/13, Niderlandy (T-186/13), Gmina Leidschendam-Voorburg (T-190/13) oraz Bouwfonds Ontwikkeling BV en Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV (T-193/13) przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2015:447.

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

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

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

(w większości socjalnych), odnowienie obiektów przestrzeni publicznej i obiektów infrastruktury (systemu kanalizacji, chodników, oświetlenia itp.) oraz budowę około 600 nowych lokali mieszkalnych – zarówno lokali socjalnych, jak i przeznaczonych do obrotu na wolnym rynku – a także około 3 000 m² powierzchni handlowej (sklepy), dwupoziomowego parkingu podziemnego, jak również przeniesienie i przebudowę szkoły. Projekt centrum Leidschendam podzielono na różne podprojekty; jednym z nich jest projekt dotyczący nieruchomości w Damplein (zwany dalej „projektem Damplein”).

2.2.1. Etap budowy

- (14) Na podstawie projektu centrum Leidschendam gmina zawarła w dniu 9 września 2004 r. umowę o współpracy z szeregiem prywatnych deweloperów projektu, w tym z SJB (zwaną dalej „umową o współpracy z 2004 r.”). Umowa o współpracy z 2004 r. stanowi, że prywatni deweloperzy projektu, w odniesieniu do każdej z przydzielonych im konkretnych części projektu centrum Leidschendam, wybudują i sprzedadzą – na własne ryzyko i na własny koszt – przewidzianą nieruchomość.
- (15) Zgodnie z umową o współpracy z 2004 r. prace budowlane miały się rozpocząć po przygotowaniu gruntu pod budowę (zob. motyw (23) poniżej) i uzyskaniu koniecznych pozwoleń na budowę. W odniesieniu do budowy lokali mieszkalnych przeznaczonych do obrotu na wolnym rynku zezwolono jednak prywatnym deweloperom na przesunięcie terminu rozpoczęcia budowy do czasu, aż 70 % tych lokali zostanie sprzedanych w ramach przedsprzedaży na obszarze objętym podprojektem, niezależnie od tego, czy część z nich stanowiły socjalne lokale mieszkalne, czy też nie (art. 7 ust. 5 umowy o współpracy z 2004 r. zwany dalej „klauzulą 70 %”). Klauzula 70 % jest powszechnie stosowana w umowach o usługę budowlaną w Niderlandach i ma ograniczać ryzyko wybudowania przez deweloperów projektu nieruchomości, która może nie zostać sprzedana. W umowie nie przewidziano jednak możliwości przesunięcia terminu rozpoczęcia budowy lokali handlowych oraz parkingu podziemnego.
- (16) Zgodnie z umową o współpracy z 2004 r. oraz późniejszą umową w sprawie projektu zawartą w dniu 22 listopada 2004 r. (zwaną dalej „umową w sprawie projektu SJB”) SJB miało wybudować łącznie 242 lokale mieszkalne, z czego pierwotnie w Damplein miały powstać 74 lokale mieszkalne⁽⁷⁾. SJB miało również wybudować około 2 400 m² powierzchni handlowej w Damplein, a także podziemny parking, obejmujący poza częścią przeznaczoną do użytku prywatnego (75 miejsc postojowych) również część publiczną (225 miejsc postojowych). Lokale handlowe oraz lokale mieszkalne miały zostać wybudowane nad parkingiem podziemnym.
- (17) Gmina, co wyraźnie podkreśliły również władze niderlandzkie w swoich uwagach, nie była zaangażowana w etap projektu związany z budową i nie ponosiła żadnego ryzyka w związku ze sprzedażą lokali mieszkalnych i lokali handlowych. Ewentualne zyski ze sprzedaży miały trafić bezpośrednio do prywatnych deweloperów. Należy odróżnić etap projektu związany z budową od tak zwanego etapu eksploatacji gruntu w związku z projektem, w który gmina była zaangażowana za pośrednictwem PPP z SJB i ponosiła 50 % ryzyka (zob. motyw (19) poniżej).

2.2.2. Etap eksploatacji gruntu

- (18) Przed rozpoczęciem robót budowlanych w każdej części projektu dotyczącego nieruchomości konieczne było nabycie gruntu, dostosowanie infrastruktury publicznej oraz przygotowanie gruntu pod budowę. Ponieważ oczekiwano, że ten „etap eksploatacji gruntu” w związku z projektem będzie się wiązał z dużymi kosztami (szacowanymi wówczas na około 30 mln EUR) oraz znacznym ryzykiem, gmina podjęła decyzję o utworzeniu PPP z SJB w celu przeprowadzenia tych robót⁽⁸⁾. W tym celu gmina i SJB podpisały w dniu 22 listopada 2004 r. umowę w sprawie eksploatacji gruntu/PPP (zwaną dalej „umową w sprawie eksploatacji gruntu”).
- (19) W zamian za udział w etapie projektu związanym z eksploatacją gruntu partnerstwo SJB miało otrzymać udział w dochodach PPP oraz uzyskać prawa do budowy na działkach pierwotnie przyznanych gminie⁽⁹⁾. Zgodnie z umową w sprawie eksploatacji gruntu zarówno gmina, jak i SJB miały wnieść bezpośredni wkład finansowy

⁽⁷⁾ W końcowych planach Damplein przewidziano budowę zaledwie 67 lokali przez SJB.

⁽⁸⁾ Nie przeprowadzono w tym zakresie żadnego postępowania o udzielenie zamówienia. Niniejsza decyzja pozostaje bez uszczerbku dla jakiegokolwiek analizy przeprowadzonej przez Komisję w odniesieniu do aspektów dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia w związku z projektem.

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

w PPP w celu przeprowadzenia robót związanych z eksploatacją gruntu⁽¹⁰⁾. Ponadto umowa w sprawie eksploatacji gruntu stanowi, że zarówno gmina, jak i SJB poniosą po 50 % kosztów i ryzyka związanych z etapem eksploatacji gruntu (art. 4 ust. 1 umowy w sprawie eksploatacji gruntu), zaś ostateczne dochody/straty z eksploatacji gruntu zostaną podzielone zgodnie z postanowieniami umowy o współpracy z 2004 r. (art. 14 ust. 3). Oznaczało to, że po zakończeniu etapu eksploatacji gruntu ujemny lub dodatni wynik w wysokości do 1 mln EUR zostałyby rozdzielony równo między gminę a SJB, zaś część dodatniego wyniku powyżej 1 mln EUR zostałaby rozdzielona między gminę, SJB i inne podmioty prywatne uczestniczące w etapie budowy projektu dotyczącego nieruchomości (art. 10 ust. 9 umowy o współpracy z 2004 r.).

- (20) Poza przygotowaniem gruntu pod budowę etap eksploatacji gruntu obejmował również budowę, tymczasową eksploatację oraz odsprzedaż publicznej części parkingu podziemnego, jak również budowę szkoły (art. 4 umowy w sprawie eksploatacji gruntu). W tym celu PPP uzgodniło z SJB, że SJB wybuduje publiczny parking podziemny, który uznawano za nierozdzielnie związany z częścią parkingu przeznaczoną do użytku prywatnego (art. 9 umowy w sprawie eksploatacji gruntu); na ten cel SJB miało otrzymać od PPP (art. 6 umowy w sprawie projektu SJB) maksymalną kwotę w wysokości około 4,6 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.). Budowa części parkingu przeznaczonej do użytku prywatnego miała zostać sfinansowana przez SJB ze środków własnych. PPP zamierzało sprzedać cały parking osobie trzeciej, a dochody ze sprzedaży miały trafić do PPP, które następnie miało je podzielić między gminę i SJB.
- (21) PPP miało ponadto pokryć 50 % kosztów budowy szkoły na innym obszarze objętym planem projektu centrum Leidschendam. Pozostałe 50 % miało zostać sfinansowane bezpośrednio przez gminę (art. 8 umowy w sprawie eksploatacji gruntu).
- (22) Jak wynika z powyższych motywów 18–21, na koszty etapu projektu związanego z eksploatacją gruntu składały się przede wszystkim koszty nabycia gruntu w zakresie, w jakim nie był on wtedy jeszcze własnością gminy, koszty przygotowania gruntu pod budowę, koszty związane z publiczną częścią parkingu podziemnego oraz 50 % kosztów budowy szkoły.
- (23) Dochody PPP z etapu eksploatacji gruntu pochodziłyby przede wszystkim ze sprzedaży gruntu prywatnym deweloperom projektu, w tym SJB, po przygotowaniu przez PPP gruntu pod budowę. Każdy deweloper projektu miał nabyć część przydzielonego mu gruntu w celu wybudowania lokali mieszkalnych i lokali handlowych. Ceny gruntu ustalono w art. 10 i załączniku 3a do umowy o współpracy z 2004 r. W umowie o współpracy z 2004 r. wyraźnie zaznaczono, że ceny te są cenami minimalnymi i mogą wzrosnąć, jeżeli budowa obejmie większą powierzchnię niż planowano. Ceny ustalono na podstawie sprawozdania z wyceny niezależnego eksperta z dnia 11 marca 2003 r., w którym ceny te zostały uznane za zgodne z warunkami rynkowymi. Płatność należności za grunt miała nastąpić w momencie uzyskania przez danego prywatnego dewelopera koniecznych pozwoleń na budowę, a najpóźniej w momencie prawnego przeniesienia własności gruntu (art. 10 ust. 5 umowy o współpracy z 2004 r.).
- (24) Cenę gruntu sprzedanego SJB przez PPP pod budowę całego projektu centrum Leidschendam ustalono na co najmniej 18,5 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.). Grunt w Damplein sprzedany SJB przez PPP wyceniono na co najmniej 7,2 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.), z coroczną indeksacją na poziomie 2,5 % do momentu płatności.
- (25) Po drugie PPP miało uzyskiwać dodatkowe dochody, pobierając od każdego prywatnego dewelopera projektu opłatę od eksploatacji gruntu i opłatę jakościową zgodnie z art. 10 ust. 3 umowy o współpracy z 2004 r.⁽¹¹⁾. Opłaty te naliczono na podstawie liczby lokali mieszkalnych przewidzianych do wybudowania przez prywatnego dewelopera projektu i mogły one ulec zwiększeniu lub zmniejszeniu w zależności od liczby faktycznie wzniesionych lokali. Opłaty należało uiścić najpóźniej do dnia 1 lipca 2004 r. w jednej racie za wszystkie lokale mieszkalne wzniesione w ramach projektu centrum Leidschendam przez danego prywatnego dewelopera.
- (26) Jeżeli chodzi o SJB, całkowitą opłatę od eksploatacji gruntu ustalono na około 1,1 mln EUR, zaś opłatę jakościową – na około 0,9 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.), z coroczną indeksacją na poziomie 2,5 % do momentu płatności w odniesieniu do wszystkich lokali mieszkalnych przewidzianych do wybudowania na obszarze centrum Leidschendam. Ostateczna opłata od eksploatacji gruntu i ostateczna opłata jakościowa będą uzależnione od liczby faktycznie wzniesionych lokali mieszkalnych.

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

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

- (27) Artykuł 6 ust. 6 umowy o współpracy z 2004 r. ⁽¹²⁾ stanowi, że jeżeli pozwolenia na budowę nie zostaną wydane na czas, strony przeprowadzą ponowne negocjacje postanowień umowy, w tym w odniesieniu do obliczenia cen gruntu oraz dat płatności, w jak największym stopniu przestrzegając warunków tej umowy oraz porozumień dwustronnych.
- (28) Ponadto art. 16 umowy o współpracy z 2004 r. stanowi, że wspomnianą umowę lub porozumienia dwustronne można unieważnić w pełni lub częściowo wyłącznie w konkretnych, wyszczególnionych okolicznościach. Jedną z takich sytuacji są „nieprzewidziane okoliczności, o których mowa w art. 6:258 Kodeksu cywilnego”: jeżeli jedna ze stron uzna w takiej sytuacji, że pozostałe strony nie mogą od niej wymagać wykonania postanowień umowy w niezmienionej formie, podejmuje ponowne negocjacje w celu ustalenia wspólnie uzgodnionych zmienionych warunków.
- (29) Artykuł 18 umowy o współpracy z 2004 r. stanowi, że w przypadku wystąpienia sporów w odniesieniu do postanowień tej umowy lub porozumień dwustronnych, w miarę możliwości należy je rozwiązać w ramach dobrej i rzetelnej współpracy między stronami. Jeżeli nie jest to możliwe, spór należy przedstawić do arbitrażu zgodnie z zasadami Niderlandzkiego Instytutu Arbitrażu (NAI) w Rotterdamie. Miejscem arbitrażu jest Haga.

2.3. UPUST CENOWY USTALONY Z MOCĄ WSTECZNĄ I ZNIESIONE OPŁATY

- (30) Zgodnie z harmonogramem ustalonym w marcu 2004 r. rozpoczęcie prac budowlanych w Damplein zaplanowano pierwotnie na listopad 2005 r. Ze względu na kilka postępowań przed sądami krajowymi wydanie pozwoleń na budowę niezbędnych SJB do rozpoczęcia prac budowlanych uległo jednak opóźnieniu i ostatecznie uzyskano je dopiero w listopadzie 2008 r.
- (31) Partnerstwo SJB rozpoczęło sprzedaż lokali mieszkalnych w lutym 2007 r., ale miało trudności z ich sprzedażą i ostatecznie zdołało sprzedać zaledwie 20 z 67 planowanych lokali. Za względu na opóźnienia w uzyskaniu koniecznych pozwoleń na budowę zawarte umowy przedsprzedaży unieważniono we wrześniu 2008 r., tak więc gdy SJB ostatecznie uzyskało pozwolenia na rozpoczęcie prac budowlanych w listopadzie tego roku, żaden z lokali mieszkalnych, które zgodnie z wymogami SJB miało wybudować w Damplein, nie został sprzedany w ramach przedsprzedaży. W międzyczasie rozpoczął się kryzys finansowy, który dotknął w szczególności niderlandzki rynek nieruchomości.
- (32) W tym kontekście SJB poinformowało gminę, że nie rozpocznie żadnych prac budowlanych, powołując się na klauzulę zawartą w umowie o współpracy z 2004 r., która umożliwiała SJB przesunięcie terminu rozpoczęcia budowy w przypadku, gdy sprzedanych zostało mniej niż 70 % lokali.
- (33) W tym względzie partnerstwo SJB odniosło się do postanowień umownych zawartych w umowie o współpracy z 2004 r. a w szczególności art. 6 ust. 6 umowy o współpracy z 2004 r., w którym przewidziano możliwość ponownego negocjowania ceny oraz daty płatności w przypadku, gdy pozwolenia na budowę nie zostaną wydane na czas. Zdaniem SJB, ponieważ pozwolenia te zostały wydane dopiero trzy lata po planowanym terminie, od SJB nie można było wymagać wykonania postanowień umowy o współpracy w niezmienionej formie. W związku z tym strony podjęły decyzję o przeprowadzeniu ponownych negocjacji pierwotnych ustaleń.
- (34) Jesienią 2008 r. SJB zaproponowało PPP, że zapłaci 4 mln EUR za grunt w Damplein zamiast pierwotnie uzgodnionych 7,2 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.) i rozpocznie prace budowlane w kwietniu 2009 r. niezależnie od tego, czy lokale mieszkalne zostaną sprzedane w ramach przedsprzedaży. W zamian za ten upust cenowy SJB wyraziło gotowość odstąpienia od prawa skorzystania z klauzuli 70 % zawartej w umowie o współpracy z 2004 r., a także prawa dochodzenia strat poniesionych w wyniku trzyletniego opóźnienia w wydaniu pozwoleń na budowę. SJB zaproponowało ponadto, że skontaktuje się z inwestorem, który zagwarantuje wykupienie niesprzedanych lokali mieszkalnych. Zdaniem władz niderlandzkich przedstawiona propozycja skutkowałą ceną niższą niż oczekiwana w przypadku bezpośredniej sprzedaży osobom prywatnym.
- (35) W dniu 18 grudnia 2008 r. PPP i SJB zasadniczo uzgodniły upust cenowy, ale przed przedłożeniem propozycji radzie gminy do zatwierdzenia gmina skontaktowała się z niezależnym ekspertem w celu ustalenia, czy cena obliczona przez SJB jest zgodna z warunkami rynkowymi. W sprawozdaniu z dnia 11 lutego 2009 r. ekspert stwierdził, że kwotę 4 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2010 r.) można – na podstawie metody wartości

⁽¹²⁾ Art. 6 ust. 6 umowy o współpracy z 2004 r. stanowi, że: „Indien de vereiste bouwvergunningen als gevolg van niet aan de aanvragende partij toe te rekenen planologische belemmeringen niet binnen de termijn in het ATS voorziene termijn verkregen worden, zullen Partijen dienaangaande – daaronder begrepen aangaande grondprijberekening en grondprijbetaaldata – nadere afspraken met elkaar maken die zo dicht mogelijk blijven bij de inhoud van deze SOK, respectievelijk de Bilaterale overeenkomsten”.

końcowej – uznać za cenę zgodną z warunkami rynkowymi w odniesieniu do gruntu w Damplein w 2010 r., uwzględniając fakt, iż SJB zobowiązało się sprzedać niesprzedane lokale mieszkalne inwestorowi oraz zgodziło się obniżyć swoją pierwotnie przewidywaną marżę zysku i margines ryzyka z 5 % do 2 %. W sprawozdaniu nie uwzględniono obniżenia opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej.

- (36) Na podstawie tego sprawozdania oraz ponieważ – jak uważają władze niderlandzkie – gmina obawiała się dalszych opóźnień i uznała, że w interesie ogólnym jest jak najszybsze rozpoczęcie etapu budowy, na posiedzeniu w dniu 10 marca 2009 r. rada gminy podjęła decyzję, że PPP zgodzi się na obniżenie ceny i opłat za grunt w Damplein uzgodnionych pierwotnie z SJB w 2004 r. Propozycja gminy z dnia 18 lutego 2009 r. przesłana członkom rady gminy dotyczy upustu w odniesieniu do ceny za zakup gruntu oraz obniżenia opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej. Ponadto w propozycji zaznaczono, iż taki upust spowoduje, że etap eksploatacji gruntu, który miał być rentowny, przyniesienie straty. Co więcej, propozycja zawierała wniosek do gminy o uwzględnienie w budżecie niezbędnej rezerwy na pokrycie 50 % strat. W treści propozycji zaznaczono również, że z powodu kryzysu finansowego SJB nie jest w stanie uzyskać niezbędnego finansowania na budowę Damplein.
- (37) Upust cenowy formalnie zatwierdzono w umowie zawartej w dniu 1 marca 2010 r. (zwanej dalej „umową dodatkową”) między gminą, PPP i SJB. Umowa ta zmieniła umowę o współpracy z 2004 r., umowę w sprawie projektu SJB oraz umowę w sprawie eksploatacji gruntu. Artykuł 2 ust. 1 pkt 2 akapit pierwszy ppkt (i) umowy dodatkowej stanowi, że cena gruntu w Damplein, który ma zostać sprzedany SJB, jest inna niż uzgodniono w umowie o współpracy z 2004 r. i wynosi 4 mln EUR. Artykuł 2 ust. 1 pkt 2 akapit pierwszy ppkt (ii) umowy dodatkowej stanowi, że wcześniej uzgodniona opłata od eksploatacji gruntu i opłata jakościowa nie są już należne. Ten drugi ppkt nie zawiera żadnego wyraźnego odniesienia do gruntu w Damplein ⁽¹³⁾.
- (38) Umowa dodatkowa stanowi również, że SJB rozpocznie prace budowlane w Damplein w dniu 7 lipca 2009 r. oraz że ich realizacja musi przebiegać bez przerw. Prace powinny zostać zakończone w grudniu 2011 r. W przypadku opóźnienia SJB ma zwrócić część upustu cenowego. Przekazanie gruntu miało się odbyć najpóźniej w połowie marca 2010 r., zaś płatność ma zostać uiszczona najpóźniej w dniu przekazania.
- (39) Ponadto w dniu 13 lipca 2009 r. PPP i SJB zawarły nową umowę dotyczącą podziemnego parkingu publicznego ⁽¹⁴⁾. Zgodnie z tą umową SJB ma rozpocząć prace związane z budową parkingu publicznego w drugiej połowie 2009 r. i zakończyć je w ustalonym czasie. PPP ma uiszczyć na rzecz SJB kwotę 5,4 mln EUR (wartość na dzień 1 kwietnia 2009 r.) z tytułu budowy podziemnego parkingu publicznego ⁽¹⁵⁾; wysokość tej kwoty pozostanie bez zmian do momentu przekazania i nie zostanie objęta indeksacją.
- (40) W dniu 15 stycznia 2010 r. SJB oraz Wooninvest Projecten BV, przedsiębiorstwo powiązane z jednym z deweloperów projektu, którzy podpisali umowę o współpracy z 2004 r., podpisały umowę o nabycie/usługi budowlane (*koop/aannemingsovereenkomst*) na zakup 43 lokali mieszkalnych, które zostaną wynajęte osobom prywatnym przez Wooninvest. W przypadku gdyby SJB znalazł prywatnego nabywcę niektórych ze wspomnianych lokali mieszkalnych do dnia 29 stycznia 2010 r., strony uzgodniły, że lokale te nie zostaną sprzedane Wooninvest. W umowie przewidziano również okres od dnia 29 stycznia 2010 r. do momentu przekazania lokali Wooninvest, w którym SJB może odkupić lokale sprzedane Wooninvest na takich samych warunkach, na jakich dokonano sprzedaży na rzecz Wooninvest, po doliczeniu rekompensaty za koszty poniesione przez Wooninvest oraz odsetek w wysokości 6 % rocznie za okres od daty uiszczenia płatności przez Wooninvest na rzecz SJB do momentu przekazania lokali partnerstwu SJB przez Wooninvest (art. 24).

3. DECYZJA O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

- (41) Decyzją o wszczęciu postępowania Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające określone w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do ustalonego z mocą wsteczną upustu cenowego dotyczącego sprzedaży gruntu oraz zniesienia opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej przez PPP na rzecz SJB (zwanymi dalej „spornymi środkami”), ponieważ środki te mogły wiązać się z pomocą państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a Komisja miała wątpliwości co do ich zgodności z rynkiem wewnętrznym.

⁽¹³⁾ Art. 2 ust. 1 pkt 2 akapit pierwszy umowy dodatkowej stanowi, że: „W przeciwieństwie do tego, co zostało ustalone w co najmniej jednej umowie wspomnianej w odnośnym motywie, (i) cenę sprzedaży gruntu, którą nabywca jest zobowiązany uiszczyć na rzecz sprzedawcy w momencie odbioru zgodnie z warunkami ustalonymi w niniejszej umowie, określa się dokładniej na 4 000 000 mln EUR (słownie: cztery miliony euro) bez podatku VAT, należnego od nabywcy, do której to ceny dolicza się odsetki w wysokości 5 %, począwszy od dnia 1 stycznia 2010 r.; (ii) wcześniej uzgodniona opłata za eksploatację gruntu i opłata jakościowa nie są już należne; (iii) grunt zostaje przygotowany pod budowę przed jego przekazaniem nabywcy. Cena sprzedaży oparta jest na wskaźniku cen z dnia 1 stycznia 2010 r. i nie może być skompensowana.”

⁽¹⁴⁾ W tej nowej umowie jest mowa o 208 miejscach postojowych, tj. o mniejszej liczbie niż pierwotnie przewidywane 225 miejsc.

⁽¹⁵⁾ Kwota ta odpowiada wcześniej uzgodnionym 4,6 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r.), objętych indeksacją na poziomie 2,5 % do dnia 1 stycznia 2010 r.

- (42) Komisja uznała przede wszystkim, że mało prawdopodobne jest, aby hipotetyczny prywatny sprzedawca znajdujący się w sytuacji podobnej do sytuacji gminy zgodził się na takie samo obniżenie ceny oraz zniesienie opłat, co jest wymagane zgodnie z testem prywatnego inwestora. Dokonując ustalonego z mocą wsteczną upustu cenowego w odniesieniu do gruntu sprzedanego SJB, PPP, a zatem również gmina, zgodziło się na poniesienie ryzyka związanego z pogarszającą się sytuacją rynku mieszkaniowego. Zachowanie takie jest sprzeczne z oświadczeniem samych władz niderlandzkich, które zapewniały, że ryzyko i koszty etapu projektu związanego z budową mieli w całości ponieść prywatni deweloperzy projektu, w tym SJB. Ponieważ PPP jako sprzedawca gruntu nie było finansowo zaangażowane w ten etap projektu, nie było podstaw, by sądzić, że hipotetyczny prywatny sprzedawca znajdujący się w sytuacji podobnej do sytuacji gminy zgodziłby się na obniżenie z mocą wsteczną ustalonej ceny sprzedaży działki ze względu na problemy docelowego nabywcy ze sprzedażą lokali mieszkalnych, których budowę zaplanowano na tej działce. Zniesienie opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej również nie wydawało się zgodne z testem prywatnego inwestora, ponieważ jest mało prawdopodobne, aby prywatny inwestor zdecydował się na odstąpienie z mocą wsteczną od uzgodnionego wkładu na poczet ponoszonych przez niego kosztów bez żadnego wynagrodzenia w zamian.
- (43) Komisja wyraziła wreszcie wątpliwości co do możliwości objęcia spornych środków zakresem któregośkolwiek z wyjątków przewidzianych w art. 107 TFUE.

4. UWAGI NIDERLANDÓW

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

4.1. UWAGI DOTYCZĄCE STANU FAKTYCZNEGO

- (45) Władze niderlandzkie wyraźnie stwierdziły, że wbrew temu, co sugeruje treść art. 2 ust. 1 pkt 2 umowy dodatkowej, gmina nie odstąpiła od pobrania całkowitych kwot pierwotnie uzgodnionej opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej na mocy umowy o współpracy z 2004 r., a jedynie od pobrania tych kwot, które były należne ze strony SJB z tytułu lokali mieszkalnych, które planowano wybudować w Damplein. Według władz niderlandzkich opłaty te wyniosły łącznie 511 544 EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2003 r., co stanowiłoby łącznie kwotę 719 400 EUR na dzień 1 stycznia 2010 r.). Na poparcie swojego stwierdzenia władze niderlandzkie powołały się na propozycję dotyczącą upustu cenowego przesłaną radzie gminy przez gminę w dniu 18 lutego 2009 r. oraz na program budowy załączony do umowy o współpracy z 2004 r., w których do działki w Damplein przypisano opłatę od eksploatacji gruntu i opłatę jakościową w wysokości 511 544 EUR.
- (46) Ponadto władze niderlandzkie poinformowały Komisję, że upusty cenowe na rzecz SJB były przedmiotem rozmów z PPP już w latach 2006 i 2008. W 2006 r. PPP najwyraźniej podjęło decyzję o obniżeniu ceny za sprzedaż gruntu pod lokale handlowe ze względu na fakt, że na tej działce można było wybudować mniejszą powierzchnię handlową niż pierwotnie przewidywano, natomiast w 2008 r. PPP najwyraźniej postanowiło przyznać SJB rekompensatę za opóźnienie w wydaniu pozwolenia na budowę. Warunkiem przyznania tych upustów było uzyskanie przez SJB ważnego pozwolenia na budowę do dnia 1 października 2008 r. Ponieważ tak się nie stało, strony postanowiły ponownie negocjować upust. Według władz niderlandzkich upust cenowy dotyczący działki w Damplein oraz zniesione opłaty należy obliczyć w sposób przedstawiony w tabeli 1 poniżej.

Tabela 1

Obliczenie upustu cenowego oraz zniesionych opłat zaproponowane przez władze niderlandzkie

Upust dotyczący Damplein	Wartość 1.1.2010
Wartość gruntu	8 622 480
Opłata od eksploatacji gruntu i opłata jakościowa	719 400

Upust dotyczący Damplein	Wartość 1.1.2010
Wartość gruntu i opłaty łącznie	9 341 880
Upusty uzgodnione w latach 2006 i 2008	- 1 734 245
Obniżona wartość	7 607 635
Wartość w umowie dodatkowej z marca 2010 r.	- 4 000 000
Całkowity upust	3 607 635

4.2. UWAGI NA TEMAT ISTNIENIA POMOCY PAŃSTWA

- (47) Władze niderlandzkie nie zgadzają się z twierdzeniem, że sporne środki kwalifikują się jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Władze niderlandzkie zasadniczo stoją na stanowisku, że sporne środki nie przynoszą SJB korzyści, której przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych.
- (48) Wręcz przeciwnie – władze niderlandzkie są zdania, że gmina postępowała zgodnie z testem prywatnego inwestora, ponieważ niezrealizowanie projektu Damplein wpłynęłoby na cały projekt centrum Leidschendam oraz przyniosłoby bezpośrednią i pośrednią szkodę gminie.
- (49) Po pierwsze, w celu obliczenia szkody bezpośredniej gmina założyła, że w sytuacji braku umowy dodatkowej partnerstwo SJB będzie potrzebowało co najmniej dwóch lat na sprzedanie 70 % lokali mieszkalnych w okresie kryzysu i rozpoczęcie prac budowlanych. Gmina oszacowała bezpośrednią szkodę dla PPP spowodowaną opóźnieniem o kolejne dwa lata na 2,85 mln EUR, z czego 50 % zostałyby poniesione przez gminę. Ponadto gmina oszacowała dodatkowy koszt pośredni, który poniesie sama gmina w związku z utrzymaniem niszczonego obszaru, na 50 000 EUR (zob. tabela 2).

Tabela 2

Bezpośrednie szkody obliczone przez władze niderlandzkie

Bezpośrednie szkody w ciągu 2 lat	PPP	Gmina (50 %)
Koszt odsetek od instrumentu kredytowego (5 % 2 lata, kwota pozostająca do spłaty na dzień 1.1.2009 – 17 mln EUR)	1 800 000	900 000
Tymczasowe ustawienie ogrodzeń i znaków drogowych oraz konserwacja	60 000	30 000
Wzrost kosztu rezerw (indeksacja o 2,5 %)	385 000	192 500
Koszty dodatkowego planowania, tj. koszty związane z biurem projektu, takie jak zarządzanie finansami, ubezpieczenie itp.	600 000	300 000
Utrzymanie niszczonego obszaru		50 000
Ogółem	2 845 000	1 472 500

- (50) Ponadto władze niderlandzkie twierdzą, że gmina poniosłaby straty pośrednie spowodowane takim opóźnieniem polegające na dalszym niszczeniu przestrzeni publicznej, utracie zaufania do obszaru ze strony klientów i przyszłych nabywców nieruchomości, kosztach zmiany lokalizacji sklepów, roszczeniach o odszkodowania ze strony przedsiębiorstw, kosztach utrzymania oraz zmianach planów dotyczących pozostałych podprojektów. Takie opóźnienie mogłoby również oznaczać koniec działalności lokali handlowych na obszarze budowy, których obecność przyczynia się do poprawy warunków mieszkalnych całego obszaru. Już przed rozpoczęciem projektu około 23 % sklepów nie prowadziło działalności, a w 2010 r. było to już 27 %. Bez przeprowadzenia niezbędnej rewitalizacji następowaloby dalsze pogorszenie sytuacji całego obszaru.
- (51) Władze niderlandzkie są zatem zdania, że gmina działała w sposób, w jaki działałby prywatny inwestor, uwzględniając prognozy finansowe oraz starając się ograniczyć, we własnym interesie, bezpośrednie i pośrednie szkody wynikające z dalszych opóźnień w realizacji projektu. Jednocześnie gmina uzyskała gwarancję, że prace budowlane w Damplein zostaną podjęte.
- (52) Po drugie, władze niderlandzkie stwierdziły, że gmina postąpiła tak jak prywatny inwestor, przyznając sporne środki w zamian za zobowiązanie ze strony SJB, że odstąpi od prawa skorzystania z klauzuli 70 %. Fakt, że SJB nie mogło już skorzystać z klauzuli 70 %, miał wpływ na założenia dokonane przy pierwotnej wycenie gruntu w 2003 r. oraz na cenę uzgodnioną w umowie o współpracy z 2004 r. Według władz niderlandzkich gmina musiała rozważyć upust cenowy w odniesieniu do ceny sprzedaży gruntu oraz zniesienie opłat, aby partnerstwo SJB zgodziło się odstąpić od prawa skorzystania z klauzuli 70 %. W przypadku braku umowy dodatkowej SJB nie rozpoczęłoby budowy w Damplein.

4.3. UWAGI DOTYCZĄCE ZGODNOŚCI POMOCY PAŃSTWA Z RYNKIEM WEWNĘTRZNYM

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

4.3.1. Interes ogólny

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

4.3.2. Cel leżący we wspólnym interesie

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

4.3.3. Stosowność umowy dodatkowej

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

4.3.4. Proporcjonalność

- (57) Aby gmina mogła uzyskać natychmiastowe rozpoczęcie prac budowlanych, SJB musiało odstąpić od prawa skorzystania z klauzuli 70 % i rozpocząć prace budowlane, ryzykując, że lokale mieszkalne mogą nie zostać sprzedane. Dlatego też SJB ponownie obliczyło wcześniej ustaloną cenę. Obliczenia te zostały następnie zweryfikowane przez niezależnego eksperta, który oświadczył, że uzgodniona cena jest zgodna z warunkami rynkowymi.
- (58) Według władz niderlandzkich fakt, że cena została uznana przez niezależnego eksperta za zgodną z warunkami rynkowymi, wskazuje, że upust cenowy jest proporcjonalny. Oznacza to również, że SJB nie otrzymało nadmiernej rekompensaty. Gmina musiała ponieść koszty upustu cenowego, aby SJB wyraziło zgodę na odstąpienie od prawa skorzystania z klauzuli 70 %. W przypadku braku umowy dodatkowej SJB nie rozpoczęłoby budowy w Damplein.
- (59) Ponadto poprzez udział w PPP samo partnerstwo SJB poniesie 50 % ryzyka i kosztów związanych z eksploatacją gruntu, uczestnicząc tym samym w uzgodnionym upuście od ceny sprzedaży. Aby osiągnąć próg rentowności w odniesieniu do eksploatacji gruntu, uzgodniono, że SJB powinno wnieść 2,6 mln EUR do PPP (pkt 5.2.1 planu strategicznego Damcentrum dotyczącego eksploatacji gruntu), a ponieważ PPP ponosi 50 % kosztów związanych z budową szkoły, 25 % tych kosztów pokryłoby SJB (0,7 mln EUR).

4.3.5. Zakłócenie konkurencji

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

5. UWAGI OSÓB TRZECICH

- (61) Uwagi w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania przekazała jedynie Fundacja. Z zadowoleniem przyjmuje ona decyzję o wszczęciu postępowania, ale jest zdania, że sporne środki opisane w przedmiotowej decyzji są częścią znacznie szerszej zakrojonego działania w zakresie pomocy, oraz odnosi się do swojej skargi i uwag dodatkowych. Fundacja odnosi się w szczególności do domniemanego nieodpłatnego przekazania gruntu PPP przez gminę.
- (62) Fundacja jest zdania, że opóźnienie w realizacji projektu nie było spowodowane wszczętymi przez nią postępowaniami przed sądami krajowymi oraz że kryzys finansowy nie opóźnił sprzedaży lokali mieszkalnych w Damplein. Według Fundacji od samego początku projektu w 2004 r. nie było popytu na rynku na takie lokale mieszkalne, jakie zaproponowano w Damplein.
- (63) Zdaniem Fundacji grunt nie został wyceniony przez niezależnego eksperta ani w 2003 r., ani w 2009 r.

6. UWAGI WŁADZ NIDERLANDZKICH DOTYCZĄCE UWAG OSÓB TRZECICH

- (64) Władze niderlandzkie oświadczyły, że przygotowanie projektu przez gminę było przejrzyste i zostało opisane w koncepcyjnym planie strategicznym Damcentrum, zatwierdzonym dnia 6 kwietnia 2004 r. Klauzulą poufności zostały objęte wyłącznie umowy zawierające szczególnie chronione dane finansowe lub części takich umów.
- (65) Jeżeli chodzi o nieodpłatne przekazanie gruntu PPP przez gminę, gmina wyjaśniła, że kwestia ta nie jest częścią umowy o wszczęciu postępowania, oraz odniosła się do swoich uwag przekazanych Komisji w 2009 r., w których wyjaśniła, że przekazanie gruntu nie było nieodpłatne, ponieważ w zamian PPP wyświadczyło pewne usługi. W swoich wcześniejszych uwagach gmina podkreśliła, że w normalnych okolicznościach prace podjęte przez PPP powinna przeprowadzić gmina.

- (66) Według władz niderlandzkich zarówno różne postępowania prawne wszczęte przez Fundację, które przyniosły projektowi bardzo złą sławę, jak i kryzys kredytowy wywarły negatywny wpływ na sprzedaż lokali mieszkalnych w Damplein. Kiedy jednak w 2007 r. rozpoczęła się wstępna sprzedaż, sprzedano niemalże jedną trzecią lokali mieszkalnych. Zawarte umowy sprzedaży zostały później anulowane ze względu na opóźnione wydanie koniecznych pozwoleń na budowę. Można zatem stwierdzić, że na początku projektu istniał popyt na te lokale.
- (67) Ponadto władze niderlandzkie zauważają, że niezależni eksperci zostali wybrani przez gminę, która nie miała interesu w uzyskaniu niskiej ceny za ten grunt.

7. OCENA SPORNEGO ŚRODKA POMOCY

7.1. ISTNIENIE POMOCY PAŃSTWA W ROZUMIENIU ART. 107 UST. 1 TFUE

- (68) Artykuł 107 ust. 1 TFUE stanowi, że: „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (69) Po pierwsze, nie zakwestionowano, że SJB, a także Schouten de Jong i Bouwfonds, czyli członkowie partnerstwa, kwalifikują się jako przedsiębiorstwa do celów powyższego przepisu, ponieważ prowadzą one działalność gospodarczą polegającą na oferowaniu towarów i świadczeniu usług na rynku, jak wskazano w decyzji o wszczęciu postępowania.
- (70) Po drugie, sporne środki zostały przyznane przez PPP, co oznacza, że konieczna była zgoda gminy, która posiada 50 % udziałów w PPP. Ponieważ PPP podejmuje decyzje na zasadzie jednomyślności i nie można było uzgodnić tych środków bez wyraźnego ich zatwierdzenia przez radę gminy, decyzję o przyznaniu spornych środków przez PPP można przypisać państwu. Ponadto gdyby gmina nie wyraziła zgody na przyznanie spornych środków, poziom podjętego przez nią ryzyka finansowego wynikającego z udziału w PPP byłby proporcjonalnie niższy. W związku z powyższym upust cenowy i zniesione opłaty uzgodnione przez PPP oznaczają utratę zasobów państwowych⁽¹⁶⁾.
- (71) Po trzecie, ponieważ środki te przynoszą korzyść wyłącznie SJB, a ostatecznie również Schouten de Jong i Bouwfonds jako członkom partnerstwa, muszą one zostać uznane za środki o charakterze selektywnym.
- (72) Władze niderlandzkie zakwestionowały jednak twierdzenie, jakoby gmina, wyrażając zgodę na obniżenie pierwotnie uzgodnionych cen za grunt sprzedany SJB oraz zniesienie opłat, przyznała korzyść gospodarczą SJB, której w przeciwnym razie partnerstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych.
- (73) Z powodów wskazanych w motywach 74–83 Komisja zgadza się z władzami niderlandzkimi w tej kwestii, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności badanej sprawy oraz konkretny kontekst spornych środków, w tym zwłaszcza szczególną sytuację prawną gminy na podstawie umowy o współpracy z 2004 r. i szeregu porozumień dwustronnych z SJB.

7.1.1. Istnienie korzyści

- (74) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem transakcje gospodarcze przeprowadzane przez organ publiczny lub przedsiębiorstwo publiczne nie przynoszą korzyści ich kontrahentowi, a zatem nie stanowią pomocy, jeżeli są przeprowadzane zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi⁽¹⁷⁾. W celu ustalenia, czy transakcja gospodarcza jest przeprowadzana zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi, należy porównać zachowanie publicznych organów lub przedsiębiorstw z zachowaniem podobnych przedsiębiorstw prywatnych w normalnych warunkach rynkowych, aby stwierdzić, czy transakcje ekonomiczne przeprowadzone przez te organy lub przedsiębiorstwa przyznają korzyść ich kontrahentom. Znanymi jako „test prywatnego inwestora”.

⁽¹⁶⁾ Jak potwierdzono w wyroku Sądu z dnia 30 czerwca 2015 r., zob. przypis 3, pkt 62–72.

⁽¹⁷⁾ Sprawa C-39/94 SFEL i in., EU:C:1996:285, pkt 60–61.

- (75) W związku z tym, w celu ustalenia, czy gmina, wyrażając zgodę na obniżenie pierwotnie uzgodnionych cen za grunt sprzedany SJB oraz zniesienie opłat, przyznała korzyść gospodarczą SJB, należy zbadać, czy gmina przestrzegła testu prywatnego inwestora. Oznacza to zbadanie, czy hipotetyczny prywatny inwestor znajdujący się w takiej samej sytuacji jak gmina zgodziłby się na taki sam upust cenowy i zniesienie opłat, tak aby wykluczyć istnienie korzyści wynikającej ze spornych środków.
- (76) W tym zakresie należy uwzględnić wszystkie stosowne aspekty spornych środków oraz ich kontekst⁽¹⁸⁾, w szczególności sytuację prawną gminy i SJB w świetle umowy o współpracy z 2004 r. oraz szeregu porozumień dwustronnych, a także złożoność projektu, który stanowił część bardziej ogólnego projektu dotyczącego nieruchomości.
- (77) Władze niderlandzkie twierdzą, że gmina postępowała zgodnie z testem prywatnego inwestora, ponieważ niezrealizowanie projektu Damplein wpłynęłoby na cały projekt centrum Leidschendam oraz przyniosłoby szkodę gminie. W tym względzie władze niderlandzkie zajęły zasadniczo określone niżej stanowisko. Po pierwsze, według władz niderlandzkich gmina miała istotny interes finansowy i społeczny w jak najszybszym rozpoczęciu prac budowlanych w Damplein, ponieważ dalsze opóźnienia prowadziłyby do bezpośrednich i pośrednich szkód dla gminy i szkody te byłyby wyższe niż koszt dla gminy wynikający z wyrażenia zgody na sporne środki. Z uwagi na ten interes finansowy gmina zdecydowała się dokonać przeglądu umów, które zostały zawarte z SJB. Po drugie, władze niderlandzkie twierdzą, że gmina zachowała się jak prywatny inwestor, przyjmując od SJB zobowiązanie odstąpienia od prawa skorzystania z klauzuli 70 % przewidzianej w umowie o współpracy z 2004 r. w zamian za zgodę na sporne środki.
- (78) W związku z tym Komisja przedstawia poniższe uwagi. Jak wskazano w motywie 30 powyżej, w omawianej sprawie nie kwestionuje się tego, że prace budowlane w Damplein, których rozpoczęcie zaplanowano pierwotnie na listopad 2005 r., opóźniły się, ponieważ wydanie niezbędnych pozwoleń na budowę było możliwe dopiero w listopadzie 2008 r. ze względu na kilka postępowań przed sądami krajowymi. W tych okolicznościach SJB nie było już skłonne do wykonania postanowień umowy o współpracy z 2004 r. na pierwotnie uzgodnionych warunkach i, powołując się na postanowienia umowne, zwróciło się do gminy z wnioskiem o przeprowadzenie ponownych negocjacji w odniesieniu do pierwotnych ustaleń.
- (79) Z postanowień umownych umowy o współpracy z 2004 r. faktycznie wynika, że opóźnienie w wydaniu pozwoleń na budowę wymaga przeprowadzenia przez strony ponownych negocjacji w odniesieniu do ustaleń uzgodnionych w 2004 r. W szczególności art. 6 ust. 6 umowy o współpracy stanowi, że w przypadku opóźnienia wydania pozwoleń na budowę strony powinny przeprowadzić ponowne negocjacje w odniesieniu do pierwotnie ustalonych ceny gruntu oraz dat płatności. Ponadto art. 16 tej umowy stanowi, że wspomnianą umowę można unieważnić w pełni lub częściowo wyłącznie w konkretnych, wyszczególnionych okolicznościach. Jedną z takich wyszczególnionych sytuacji są „nieprzewidziane okoliczności, o których mowa w art. 6:258 Kodeksu cywilnego”: jeżeli jedna ze stron uzna w takiej sytuacji, że pozostałe strony nie mogą od niej wymagać wykonania postanowień umowy w niezmienionej formie, podejmuje ponowne negocjacje w celu ustalenia wspólnie uzgodnionych zmienionych warunków. Ponadto art. 18 umowy o współpracy stanowi, że spory są rozwiązywane w drodze wspólnych uzgodnień lub są przedmiotem arbitrażu.
- (80) Ze wspomnianych postanowień umownych wynika, że zamiarem stron było utrzymanie współpracy i ograniczenie możliwości ewentualnego zerwania współpracy do sytuacji, w których niemożliwe byłoby osiągnięcie zgody lub w których strony nie wypełniłyby swoich zobowiązań w sposób uniemożliwiający przeprowadzenie ponownych negocjacji. W świetle powyższych faktów należy również wziąć pod uwagę, że projekt miał złożony charakter, obejmował szereg podprojektów, które były ze sobą wzajemnie powiązane, oraz że w bardziej ogólny projekt dotyczący nieruchomości zaangażowanych było kilka stron, które były powiązane z umową o współpracy z 2004 r.
- (81) Ponadto, chociaż gmina była zaangażowana jedynie w etap projektu dotyczącego nieruchomości związany z eksploatacją gruntu, zaś ryzyko i koszt etapu projektu związanego z budową ponosili poszczególni prywatni deweloperzy, w tym SJB, stwierdzono, że w 2008 r., gdy SJB powiadomiło gminę, iż nie jest już skłonne do rozpoczęcia prac budowlanych, sam projekt nadal znajdował się na etapie związanym z eksploatacją gruntu. Na tym etapie gmina była zaangażowana finansowo w projekt, ponieważ ponosiła 50 % kosztów i ryzyka. Koszty etapu projektu związanego z eksploatacją gruntu obejmowały przede wszystkim koszty przygotowania gruntu pod budowę, koszty związane z publiczną częścią parkingu podziemnego oraz 50 % kosztów budowy szkoły.

⁽¹⁸⁾ Sprawa T-244/08 Konsum Nord przeciwko Komisji, EU:T:2011:732, pkt 57 oraz przywołane tam orzecznictwo.

W związku z tym w interesie finansowym gminy leżało jak najszybsze zrealizowanie robót związanych z eksploatacją gruntu tak, aby możliwe było przekazanie gruntu i aby zapłacona została cena sprzedaży gruntu, na podstawie art. 10 ust. 5 umowy o współpracy z 2004 r. W tych szczególnych okolicznościach Komisja przyjmuje, że chociaż względy gminy jako organu publicznego związane z realizacją projektu nie są istotne do celów testu prywatnego inwestora, hipotetyczny prywatny przedsiębiorca, który znajdowałby się w podobnej sytuacji umownej i finansowej, musiałby przeprowadzić ponowne negocjacje dotyczące ceny, zamiast bezzwłocznie unieważnić umowę i ogłosić zaproszenie do składania ofert, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że zamówienie na budowę parkingu zostało już udzielone SJB. Komisja odnotowuje także w tym względzie, że w momencie przeprowadzania ponownych negocjacji rozpoczął się kryzys finansowy, który miał szczególny wpływ na niderlandzki rynek nieruchomości.

- (82) W rezultacie ponownych negocjacji między stronami jesienią 2008 r. SJB przedstawiło PPP propozycję, zgodnie z którą zapłaci 4 mln EUR za grunt i rozpocznie prace budowlane w kwietniu 2009 r. niezależnie od tego, czy lokale mieszkalne zostaną sprzedane w ramach przedsprzedaży. Ponadto SJB wyraziło gotowość odstąpienia od prawa skorzystania z klauzuli 70 % zawartej w umowie o współpracy z 2004 r. Ponadto połowa kosztów obniżenia ceny sprzedaży zostałaby poniesiona przez samo SJB w ramach jego uczestnictwa w PPP.
- (83) W sprawozdaniu z dnia 11 lutego 2009 r. Fakton, niezależny ekspert, któremu gmina zleciła sporządzenie tego dokumentu, stwierdził, że kwotę 4 mln EUR (wartość na dzień 1 stycznia 2010 r.) uzgodnioną jako nową cenę za grunt można uznać za cenę zgodną z warunkami rynkowymi w odniesieniu do omawianego gruntu, uwzględniając również dodatkowe zobowiązania poczynione przez SJB.
- (84) W związku z tym Komisja nie ma powodu sądzić, że zachowanie gminy polegające na wyrażeniu zgody na cenę w wysokości 4 mln EUR w tych szczególnych okolicznościach nie jest zgodne z normalnymi warunkami rynkowymi.
- (85) W świetle powyższych faktów Komisja uznaje, że upust od ceny sprzedaży gruntu oraz zniesienie opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej uzgodnione w umowie dodatkowej zawartej między gminą, PPP i SJB nie zawiera elementów pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Upust od ceny sprzedaży gruntu oraz zniesienie opłaty od eksploatacji gruntu i opłaty jakościowej uzgodnione przez gminę Leidschendam-Voorburg w dniu 1 marca 2010 r. i przyznane na rzecz Schouten-de Jong Bouwfonds, partnerstwa składającego się z Schouten & De Jong Projectontwikkeling BV i Bouwfonds Ontwikkeling BV, nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Niderlandów.

Sporządzono w Brukseli dnia 15 stycznia 2016 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Członek Komisji